

# La prioridad en la obligación de pago de la deuda pública y la desatención de la educación en las constituciones del Perú de 1823, 1920 y 1993

**Iván Rodríguez Chávez**  
Universidad Ricardo Palma  
rector@urp.edu.pe  
Lima-Perú



## Resumen

En el presente artículo se ha juntado el estudio del financiamiento fiscal en su relación con la atención del Estado a la educación, en tanto necesidad pública. Su desarrollo, de enfoque teórico e histórico, revela una política estatal como constante histórica, en virtud de la cual se ha mantenido una prioridad por el pago de la deuda pública sacrificando y subordinando la atención de la educación a la disponibilidad de los escasos recursos fiscales que quedaban con la grave afectación de los sectores de la población que resultan marginados de este derecho, a la vez del incumplimiento del ideal de la Independencia. Para este objeto se ha analizado, teórica y doctrinalmente, los artículos correspondientes de las Constituciones del Perú de 1823, 1920 y 1993.

**Palabras claves:** Deuda pública, educación, constitución, independencia, centenario, bicentenario.

## Abstract

*This article gathers research on public financing focusing on the attention the government gives to education as a public need. Its development approach is both theoretical and historical and reveals a public policy ever so constant. This is a consequence of priorities being set on the payment of public debt, sacrificing and leaving education relegated as a result of scarce fiscal resources, thus profoundly affecting several sectors of the population, thereby excluding them from this right as well as from the ideal of independence. To achieve this purpose, articles from the 1823, 1920 and 1993 Peruvian Constitutions have been analyzed from a theoretical and doctrinal point of view.*

**Keywords:** Public debt, education, constitution, independence, centenary, bicentenary.



## 1. Introducción

Nuestro país ha pasado por situaciones históricas que lo han golpeado económicamente, en algunos casos hasta la postración.

Los gastos de la Independencia determinaron la fundación de una República sin dinero. A tal extremo que el artículo 161° de la primera Constitución de 1823 prescribía: «La Nación reconoce la deuda pública y su pago depende del honor nacional...» (2017, p. 212) atribuyéndole al Congreso del Perú en el inciso 8) del artículo 60° «Establecer los medios de pagar la deuda pública al paso que vaya liquidándose», así como, según el inciso 12) de este mismo dispositivo, le complementaba con la facultad de «Abrir empréstitos en caso necesario, dentro o fuera de la República, pudiendo empeñar el crédito nacional» (2017, p. 203).

Mediante este texto constitucional resulta relevante observar la preocupación política y la urgencia de los fundadores de la República de remediar este mal. Primeramente, transparentan su voluntad de reconocer y pagar la deuda dentro de un marco de moralidad estatal, presentando ambos extremos del problema, como un deber ligado al «honor nacional». En segundo lugar y siguiendo la línea política de despersonalizar respecto a los gobernantes y al Poder Ejecutivo, le da la titularidad de la programación del pago al Congreso de la República, que es el órgano colegiado que representa a la ciudadanía. La tercera apostilla, se refiere al poder que el Ejecutivo endosa al Legislativo para pagar la deuda con mayor endeudamiento, al extremo de quedar facultado hasta «empeñar el crédito nacional».

En buena cuenta, estos textos registran para la posteridad un acto de conciencia política teñido de honestidad histórica que confiesa su situación de carencia de recursos fiscales para financiar su subsistencia como Estado.

## 2. Planteamiento

Se hace esta introducción para resaltar la continua desatención del Estado al financiamiento de la educación. La pobreza fiscal ha sido una constante histórica que, expresa o tácitamente, ha sido alegada por los gobernantes. Así ocurrió en los siglos XIX y XX y hasta lo que va de la segunda década del XXI no se ha corregido esta tendencia. Pero, no solo se trata del siglo XXI como tiempo puro, sino que dentro de él la humanidad está viviendo la globalización de la economía; y, en el escenario peruano, estamos pisando los

«La pobreza fiscal ha sido una constante histórica que, expresa o tácitamente, ha sido alegada por los gobernantes. Así ocurrió en los siglos XIX y XX y hasta lo que va de la segunda década del XXI no se ha corregido esta tendencia.»

terrenos del bicentenario de la Independencia, que justamente sirve de punto de partida y de medida para determinar nuestros progresos.

## 3. Metodología

Este estudio tiene como objeto evidenciar la estrechísima vinculación entre el financiamiento estatal y la atención a la educación por los gobiernos, a lo largo de la historia republicana, identificando una constante política pública negativa en perjuicio de la sociedad peruana, cuyas mayorías han quedado excluidas de los beneficios de la educación.

Para conseguirlo, se utilizará como fuente la Constitución Política del Estado en tres momentos importantes y propicios para construir un juicio de valor: la Constitución de 1823, la de 1920 y la de 1993, que corresponden a la Independencia, al centenario y al bicentenario, respectivamente.

Se detendrá el análisis en las disposiciones constitucionales sobre la deuda pública como expresión de la carencia de recursos públicos y las referentes a la difusión de la educación en la población mayoritaria y excluida del país, en el eje del tiempo y de la geografía nacional.

En su desarrollo se empleará la interpretación doctrinal de la norma aplicando los métodos sintético-analítico e inductivo-deductivo, con un enfoque histórico.

El resultado confirmará el planteamiento de partida, determinando la subsistencia en el decurso de estos dos siglos republicanos del binomio: falta de recursos económicos en las finanzas públicas = desatención y

abandono de la educación, como uno de los tantos factores que han configurado un panorama social con masas analfabetas y mayorías con bajos niveles educativos y culturales.

### 3.1. Las fuentes

Se ha optado por focalizar los puntos de análisis en los tres momentos históricos importantes: el inicial (1823), el medio (1920) y el actual (1993), que configuran dos tramos caminados de 100 años cada uno.

La primera referencia queda concretada en la Constitución Política de 1823; fruto de la plasmación de los ideales de los fundadores de la República y que constituyen la pauta para medir el avance y la consecución de los objetivos en educación, que inspiraron la creación del nuevo Estado.

Y, ¿por qué se ha escogido la Constitución y no las leyes? Porque la Constitución representa el pacto social y concentra y expresa la voluntad de implantar la igualdad, la libertad, valores humanos y cívicos que se lograrían precisamente haciendo llegar la educación a todos los estratos excluidos y explotados y a todas las personas, devolviéndoles su dignidad, propia de todo ser humano.

Justamente, Raúl Chamamé Orbe, reconocido catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de San Marcos, en su *Tratado de Derecho Constitucional* (2019) define la Constitución como «la máxima expresión normativa de un Estado determinado, cuya legitimidad descansa en que esta tenga su origen en un pacto social, que se traduzca en su acatamiento permanente, donde se establecen los derechos de las personas y las facultades y límites del poder político» (p. 98).

Cumplir con este plan de trabajo conduce a darle sitio a las fuentes específicas, que son las normas constitucionales de las tres Cartas seleccionadas. En este acápite corresponde incursionar en sus referencias históricas.

Siendo la Constitución de 1823 la primera de la República, consecuentemente la Constitución de la Independencia, se forjó en una situación política de independencia formal que regía en Lima y la zona norte del territorio virreinal, ya que el resto de los dominios coloniales se encontraban ocupados por el ejército realista.



**Figura 1.** Constitución Política de 1823. (Fuente: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/64/Constituci%C3%B3n\\_Pol%C3%ADtica\\_de\\_la\\_Rep%C3%BAblica\\_Peruana\\_de\\_1823.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/64/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_la_Rep%C3%BAblica_Peruana_de_1823.jpg))

Cabe darle la palabra al doctor Manuel Vicente Villarán, quien en sus *Lecciones de Derecho Constitucional* (1998) sintetiza la génesis de esta Carta constitutiva señalando que la de 1823 fue «una Constitución que no rigió un solo día [...] fruto de concesiones puramente teóricas, de concepciones científicas exóticas, ultrademocráticas, que profesaban los miembros del Primer Congreso Constituyente» (p. 488). Se inspiraron en «la Constitución de 1812 de España y las de 1791 y 1793 de Francia» (p. 493) y en lo ideológico siguieron a Montesquieu y Rousseau al punto que «hay pasajes del *Discurso Preliminar* que parecen copiados muchos de ellos del *Contrato social* de Rousseau» (p. 489).

Lo cierto, como dice Manuel Vicente Villarán, es que la Constitución de 1823 nunca rigió, porque proclamada por el Congreso el 12 de noviembre de 1823, «Al día siguiente de promulgada...» el propio Congreso declaró «que estaba en suspenso en todo lo que se oponía a la autoridad de Bolívar»; decisión legislativa que, en la práctica, determinó que no entrara en vigencia (1998, p. 491).

Un siglo después, el presidente electo, Augusto B. Leguía, asume el gobierno el 4 de julio de 1919, mediante un levantamiento popular armado, enarbolando la «Revolución de la Patria Nueva». Eran tiempos de las consecuencias y los problemas por la Primera Guerra Mundial, la Revolución rusa de

1917, la Revolución mejicana de 1910, el ingreso del imperialismo norteamericano en América Latina y el Perú, que generaban una situación social de necesidad de cambios políticos, económicos y constitucionales. El gobierno de Leguía prometía la modernización del país y auguraba la corrección de los más grandes defectos nacionales.

En ese contexto, previo plebiscito sobre la reforma constitucional, convocó a la Asamblea Constituyente; órgano legislativo extraordinario que aprobó la Constitución de 1920.

Sobre ella, el ilustre constitucionalista doctor José Pareja Paz Soldán (1984), discurre valorándola dentro de su contexto histórico. Dice:

Bajo el signo de un nuevo orden, esta Constitución ya no puede catalogarse dentro de las categorías del siglo anterior —conservadora o liberal, debate superado— sino de tendencias socializadoras incorporando por primera vez, extensos derechos inspiradas en la Constitución Alemana Socialista de Weimar y en la de la revolución mexicana de Querétaro (p. 110).

Puesta en vigencia «rigió en teoría algo más de diez años, de enero de 1920 a agosto de 1930» (1984, p. 140) aunque en la realidad esta nueva carta el propio «régimen que la dictó y no la respetó» la violó constantemente. (1984, p. 139).

La presencia del texto del artículo 10 de la Constitución de 1920 que establece la inviolabilidad constitucional de la obligación de pago de la deuda pública, puede ser explicada por esta caracterización del régimen de Leguía que consigna José Pareja Paz Soldán en su libro en consulta:

Con Leguía llegó también la penetración capitalista, los grandes empréstitos estatales, negociados a veces en condiciones muy onerosas para el Perú, y la expansión de las actividades de grandes empresas norteamericanas, como la International Petroleum, en la explotación de los yacimientos de Talara, al norte, y de la Cerro de Pasco Corporation con sus nuevas explotaciones y refinerías en la sierra central (p. 113).

Respecto a la Constitución de 1993, Víctor García Toma, destacado docente universitario y magistrado del Tribunal Constitucional —del que fue su presidente—, dedica a la temática constitucional múltiples libros y estudios que lo perfilan como uno de los especialistas más prestigiados.



**Figura 2.** Raúl Chamamé. (Fuente: [https://ctivtae.concytec.gob.pe/appDirectorioCTI/VerDatosInvestigador.do?id\\_investigador=100608](https://ctivtae.concytec.gob.pe/appDirectorioCTI/VerDatosInvestigador.do?id_investigador=100608))

En uno de esos ensayos publicado por la Universidad Ricardo Palma con ocasión de los veinte años de vigencia de la Constitución, titulado *Estudio introductorio a la Constitución de 1993* (2013, pp. 211-267), García Toma precisa que el origen de esta Constitución se vincula al «autogolpe del 5 de abril de 1992, ejecutado por Alberto Fujimori Fujimori con el respaldo institucional del Comando Conjunto de la Fuerza Armada» (p. 215) y de la disolución del Congreso de la República. Pero si bien el origen de la Constitución está manchado por sus motivaciones, así como por el proceso electoral viciado y de muy baja participación ciudadana para elegir al llamado Congreso Constituyente Democrático, admite que no hay Estado sin constitución y por tal razón la reconoce en su vigencia, dentro de cuyo devenir ha sido saneada en el «retorno a la democracia» después de «la destitución congresal de Alberto Fujimori Fujimori» y con ella «se reabrieron las puertas del Estado de Derecho» a la vez que a «la plena sujeción al orden jurídico» (p. 217). La solemniza, además, el Tribunal Constitucional con las interpretaciones doctrinarias en sus sentencias.

Por su parte, Raúl Chanamé Orbe en sus *Lecciones de Derecho Constitucional* (2015), marca el contexto internacional en el que adviene la Constitución de 1993.

Él escribe:

La Constitución vigente nace en un nuevo contexto económico, la crisis inflacionaria que recorría América Latina y el agotamiento de las propuestas del pensamiento cepaliano, el colapso mundial de



la planificación centralizada, el agobio de la deuda externa y la crisis de los Estados interventores en la economía (p. 382).

Completando su visión del contexto internacional, Chanamé incorpora «los cambios productivos notables merced a la revolución tecnológica, la expansión del capital, el auge empresarial y el éxito –por los resultados– de la economía de libre mercado» (p. 383).

También concurre Enrique Bernales Ballesteros (1999), quien en su bien documentado y sólido análisis comparado de la Constitución de 1993, capta como «interés central» del gobierno de Fujimori

incorporar al nuevo texto constitucional los objetivos políticos de concentración autoritaria del poder que caracterizaron al golpe del 5 de abril, así como poner como marco jurídico el proyecto político-militar de reestructuración autoritaria del Estado y la sociedad que aparentemente inspiraron aquel golpe (p. 93).

En cuanto a la fuente, Bernales enfatiza que «es el neoliberalismo, corriente que ha adquirido gran fuerza y expansión en el mundo de la post Guerra Fría y de la pretendida “globalización”» (p. 94).

A Bernales, al leer la Constitución, le despierta la impresión de encontrarse ante «un conjunto de ideas con las que probablemente se ha intentado innovar desde el punto de vista constitucional, pero sin orden ni concierto» (p. 92). No obstante esta forma, la Constitución de 1993 se caracterizará por su incorporación de los siguientes elementos: «relativización y flexibilización de los derechos económicos y sociales; el debilitamiento del Estado en cuanto a su participación en la actividad productiva; el giro de la economía hacia una opción neoliberal exigida y protegida...» (p. 93).

Este perfil político-económico de nivel ideológico y la configuración de los constituyentes refleja en el texto de la norma constitucional una ausencia de «mayor criterio de justicia y de equidad en el capítulo de los derechos económicos...» (p. 92).

Superando el origen que ensombrece a la Constitución de 1993, su vigencia ha dado lugar a reformas constitucionales que la ponen en condiciones de compatibilizar con la realidad social.

## 4. Los resultados

### 4.1. La Constitución de 1823

En materia educacional esta Carta Política fundacional del nuevo Estado consagra en su artículo 181º que «La Instrucción es una necesidad común, y la República la debe igualmente a todos sus individuos» (2017, p. 213) correspondiéndole al Legislativo, artículo 60º, inciso 22, «Decretar todo lo necesario para la instrucción pública...» (p. 204) y conforme lo precisa categóricamente el artículo 183º: «La instrucción pública depende en todos sus ramos de los planes y reglamentos generales que decretan el Congreso» (p. 213).

La buena intención política de los constituyentes de 1823 aterriza en el artículo 184º que manda:

Todas las poblaciones de la República tienen derecho a los establecimientos de instrucción que sean adaptables a sus circunstancias. No puede dejar de haber Universidades en las Capitales de Departamento, ni escuelas de instrucción primaria en los lugares más pequeños... (p. 213)

Visto el problema educativo en sus dos ejes, el análisis de la Constitución de 1823 nos pinta un país naciente sin recursos económicos, pero con animados ideales sobre la educación pública en su doble faz: como deber del Estado y como derecho de la persona; pero que sus gobernantes sucesivos no atinaron a priorizar esta necesidad pública y atenderla con preferencia con la convicción de que la educación de todos constituía la forma clara y justa de reivindicar al pueblo de las mayorías excluidas desde el coloniaje.

### 4.2. La Constitución de 1920

Casi a los 100 años de estos acontecimientos fundacionales, al promulgarla el 18 de enero de 1920, el presidente Augusto B. Leguía manda «se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento» a la Constitución aprobada por la Asamblea Nacional el 27 de diciembre de 1919 y que bien se la puede llamar la Constitución del Centenario. En ella, mediante el artículo 10º y como parte de las garantías nacionales, se prescribe que «La Constitución garantiza el pago de la deuda pública...» complementando este mandato al consignar en su texto, tras un punto y seguido, que: «Toda obligación del Estado contraída conforme a la ley es inviolable» (2017, p. 466).

El término inviolable implicaría no solo el mandato imperativo de pago obligatorio y forzoso al acreedor

sino también la postergación de cualquier necesidad pública, sin dar cabida a ningún cuestionamiento. Entonces, el pago de la deuda pública quedaba investido de una categoría obligacional suprema, en desmedro de cualquiera otra obligación de pago, así proviniera esta de una necesidad pública como la educación.

A tenor de la historia, esta categorización constitucional del pago de la deuda pública como «inviolable» guardaba perfecta coherencia con la política central del gobierno.

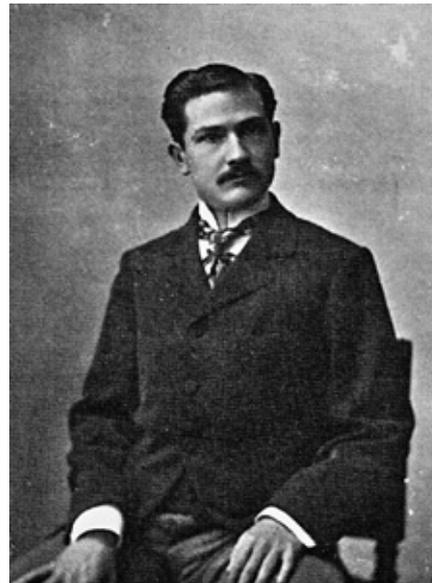
Como esta Constitución fue promovida por Leguía al comenzar su mandato en 1919, el texto de esta norma le servía ante los acreedores como una declaración jurídica dirigida a sembrar en ellos confianza en que se cumplirá con el pago de la deuda garantizando la recuperación de su inversión.

Respecto a la educación misma, la Constitución del centenario de la Independencia, dentro de las garantías sociales, en el artículo 53° dispone:

La enseñanza primaria es obligatoria en su grado elemental para los varones y mujeres desde los seis años de edad. La Nación garantiza su difusión gratuita. Habrá por lo menos una escuela de enseñanza primaria elemental para varones y otra para mujeres en cada capital de distrito y una escuela de segundo grado para cada sexo en las capitales de provincia.

El Estado difundirá la enseñanza secundaria y superior y fomentará los establecimientos de ciencias, artes y letras (2017, p. 471).

Nótese que al paso de un siglo de vida independiente, hay una constante en el aspecto económico fiscal y una restricción en la prestación del servicio público de la educación. Mientras en la Constitución de 1823 se establece como derecho de «todas las poblaciones» contar con «establecimientos de instrucción», no pudiendo dejar de haber «escuelas de instrucción primaria en los lugares más pequeños» (artículo 184°, p. 213), en la Constitución de 1920 que, además es la primera de las cuatro Constituciones en el siglo XX, se restringe el derecho a la educación primaria incompleta; es decir, a la elemental de primer grado; y, también geográficamente, porque bajo el imperio de la Constitución de 1920, se dispone el establecimiento de escuelas de primaria elemental a razón de una para hombres y otra para mujeres en la capital de distrito y en la misma cantidad y distribución por sexo, escuelas de primaria completa o de segundo grado, en las capitales de provincia.



**Figura 3.** Manuel Vicente Villarán. (Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Manuel\\_Vicente\\_Villar%C3%A1n#/media/Archivo:Manuel\\_Vicente\\_Villaran1.jpg](https://es.wikipedia.org/wiki/Manuel_Vicente_Villar%C3%A1n#/media/Archivo:Manuel_Vicente_Villaran1.jpg))

Por otro lado, en la de 1920 aparece en el texto de este precitado artículo 53° la referencia a la gratuidad con el enunciado: «La Nación garantiza su difusión gratuita».

La nota de la gratuidad en la norma constitucional ha sido recogida de la Constitución de 1860, cuyas normas rigieron hasta 1920. Es el artículo 24° de esta que reza: «La Nación garantiza la existencia y difusión de la instrucción primaria gratuita y el fomento de los establecimientos públicos de ciencias, artes, piedad y beneficencia» (2017, p. 394).

### 4.3. La Constitución de 1993

Prácticamente en el bicentenario y sobre el caballo del siglo XXI la Constitución de 1993, ahora vigente, conserva normas sobre los dos ejes: el económico y el educativo.

Viendo el aspecto económico del problema educativo peruano, el artículo 75° de la Constitución del bicentenario, dictada en 1993, subsiste el pago de la deuda pública con calidad de garantizado; términos textuales que siguen destilando la idea de jerarquización de las obligaciones de pago del Estado, aunque no con la fuerza y privilegios jurídicos acordados en la Constitución del primer centenario, aprobada en los últimos días de 1919 y puesta en vigencia a partir del 18 de enero de 1920.

El artículo 75° de la Constitución de 1993 arriba aludido preceptúa:



El Estado solo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo con la Constitución y la ley... (2017, p. 653)

Obsérvese que solo la presencia de la idea ya implica una jerarquización de las obligaciones económicas de pago de la deuda pública, como en la realidad ocurre. Y no cabe duda que esta prelación tácita sacrifica la cobertura del costo de las necesidades públicas, específicamente la de educación, como puede evidenciarse a nivel de las experiencias de hecho en la actualidad.

Dentro del capítulo dedicado a los derechos sociales y económicos se encuentra el artículo 17º, en el que el constituyente de 1993 expresa su voluntad legislativa mandando que

La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación (2017, p. 643)

Hasta esta parte del texto constitucional del artículo 17º, el constituyente le da presencia en la letra y en el espíritu, a la obligatoriedad y a la gratuidad.



**Figura 4.** Augusto B. Leguía. (Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Augusto\\_B\\_leguia.jpg](https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Augusto_B_leguia.jpg))

«Una extensión difusa de una modalidad de gratuidad indirecta y también restringida y relativa se prevé en el segundo párrafo del arriba citado artículo 17º, bajo la figura de subvención económica a la educación privada, «en favor de quienes no puedan sufragar su educación» (p. 643).»

A los dos siglos de vida independiente, el Estado peruano ha avanzado a otorgar y reconocer la obligatoriedad de la educación hasta la secundaria, no obstante el inmenso desarrollo de la ciencia y la tecnología, cada vez más creciente, que viene indetenible desde la segunda mitad del siglo XX y que ha hecho a la secundaria insuficiente para formar y preparar a la persona para su desempeño en la vida y en el trabajo.

Respecto a la gratuidad, esta es nominal y relativa. Este artículo 17º diseña una estratificación de la gratuidad que va de más a menos. El enunciado que la contiene está escrito después de un punto y seguido del precepto de la obligatoriedad, por su contigüidad, hace interpretarla como que en la educación inicial, primaria y secundaria impartidas en las instituciones estatales, tienen el carácter de gratuitas. En cambio, en el nivel superior, y, específicamente universitario, la gratuidad resulta restringida «a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación» (p. 643). Vale decir, la educación universitaria no instaura una gratuidad universal, abierta para todos, como deja entrever en cuanto a la inicial, primaria y secundaria, sino en favor de aquellos que no disponen de recursos económicos para sufragar el costo que demanda recibirla.

Una extensión difusa de una modalidad de gratuidad indirecta y también restringida y relativa se prevé en el segundo párrafo del arriba citado artículo 17º, bajo la figura de subvención económica a la educación



**Figura 5.** Enrique Bernales (1999). (Fuente: <https://canaln.pe/actualidad/enrique-bernales-politicos-mostraron-sus-condolencias-traves-redes-sociales-n348385>)

privada, «en favor de quienes no puedan sufragar su educación» (p. 643)

Esta modalidad será fijada mediante ley, por delegación expresa de la misma disposición constitucional. Se trata de disfrazar el deber del Estado de educar a todos gratuitamente alegando «una mayor pluralidad de la oferta educativa»; es decir, se refiere a que en el Perú no habrá una educación estatal como sistema único, sino que el Estado le proporciona a la población la opción de la educación privada, a la que, para evitar costos muy altos, mediante la ley, establecerá la forma de aligerar sus costos a través de un «modo» de subvención. Cabe resaltar la redacción evasiva y ambigua porque el legislador constituyente no ha precisado de manera categórica la subvención, sino el texto señala que «la ley fija el modo de subvencionar la educación privada» (p. 643).

Con otros matices expresivos Marcial Rubio Correa, en *Para conocer la Constitución de 1993* (2012), comentando el artículo 17º puntualiza que:

todo peruano debe tener educación inicial, primaria y secundaria. La educación superior es optativa. Para garantizar que no se margine de la educación a quienes no tienen recursos para sufragarla, se establece que la educación en las instituciones del Estado es gratuita. Se extiende la gratuidad a los alumnos universitarios que, no contando con recursos económicos necesarios para cubrir los costos de su educación, tengan un rendimiento satisfactorio. Esto quiere decir que el subsidio del Estado está condicionado a que el alumno tenga éxito en sus estudios. En caso contrario lo perderá (p. 71).

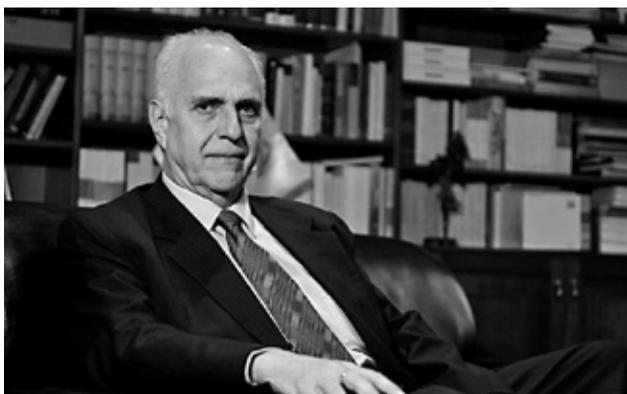
Además de los conceptos de gratuidad y obligatoriedad, este artículo 17º retoma el proyecto de creación de las escuelas. Ahora se rige por un concepto social de

«Repárese que estas construcciones gramaticales descansan en la primera parte sobre «tienen derecho» como núcleo verbal; y, en la segunda, en «No puede dejar de haber», cuyo significado en positivo es que habrá escuelas; o desde la interpretación en su intención y voluntad dan el mensaje de un deber claro del Estado de educar a todos sus pobladores.»

carácter demográfico. El tercer y penúltimo párrafo literalmente consigna:

El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera (p. 643).

En comparación con la redacción de las anteriores Constituciones, de las escuelas primarias se amplía a «centros de educación»; término que se refiere, interpretando congruentemente con la letra del primer párrafo de este artículo, a centros de educación inicial, primaria y secundaria. Mas bien, hay un retroceso en el compromiso del Estado de crear centros educativos debido a que el constituyente de 1993 ha abandonado la fórmula lingüística construida con el imperativo del verbo haber, usado en la Constitución de 1920, artículo 53º ya citado, que literalmente dice: «Habrà por lo menos una escuela» (2017, p. 471) y la ha sustituido por el verbo promover en modo indicativo, que indudablemente baja la fuerza de la declaración del compromiso. Indica, también, que no necesariamente el Estado creará directamente, sino convocará a la participación de los otros que, en este caso, serán los particulares. Es mucho más claro y contundente el artículo 184 de la Constitución de 1823, cuyo programa es categóricamente afirmativo, enérgico y explícito al sostener que «Todas las poblaciones tienen derecho a los establecimientos de instrucción»; declaración que



**Figura 6.** Marcial Rubio Correa. (Fuente: <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticia/santa-sede-confirma-el-nombramiento-como-rector-del-dr-marcial-rubio-correa/>).

se ratifica y puntualiza que también «los lugares más pequeños no dejarán de tener “escuelas de instrucción primaria”» (2017, p. 213).

Repárese que estas construcciones gramaticales descansan en la primera parte sobre «tienen derecho» como núcleo verbal; y, en la segunda, en «No puede dejar de haber», cuyo significado en positivo es que habrá escuelas; o desde la interpretación en su intención y voluntad dan el mensaje de un deber claro del Estado de educar a todos sus pobladores.

## 5. Conclusiones

1. La priorización y privilegio del pago de la deuda pública, con variantes terminológicas, es una constante en los doscientos años de vida independiente, tal como se infiere de la lectura y el texto de los artículos reseñados en las Constituciones de 1823, 1920 y 1993. Esta priorización, aplicando una interpretación lógica a partir de la literalidad de los textos, significa sacrificar el financiamiento estatal para la prestación de los servicios públicos, entre ellos el de la educación, repercutiendo en la falta de escuelas para los sectores sociales mayoritarios afectados por la pobreza.
2. Otra constante histórica que ha regido durante estos dos siglos de vida republicana es el tratamiento constitucional de la deuda pública y el factor del financiamiento fiscal poniéndolo por encima de la atención de las necesidades públicas, entre ellas la educación, haciéndola aparecer a esta subordinada a las disponibilidades de los escasos recursos fiscales. Una política estatal permanente como esta, saliendo de la interpretación lógica para ingresar

en la apreciación de la realidad, evidencia que el pueblo peruano llega al bicentenario sin que la educación se haya universalizado, ni en el nivel primario, configurándose un cuadro social que afecta a peruanos de pequeños poblados y pobres, para quienes la educación no es un derecho como personas ni un deber del Estado el proporcionarla «a todos sus individuos», ni que no dejará de haber «escuelas de instrucción primaria en los lugares más pequeños» tal como categóricamente lo prescribían los artículos 181° y 184° de la primera Constitución Política de 1823.

Este fracaso del Estado en el cumplimiento de su deber de educar a todos acusa a los gobernantes de todas las generaciones, porque con esta desatención permanente durante los dos siglos transcurridos, han generado desigualdad y exclusión, condenando a la población de peruanos afectada a condiciones de vida de automarginación y falta de acceso a las mismas oportunidades que tiene el sector que con sus propios recursos familiares pueden educarse, al margen del servicio público directo.

## Referencias Bibliográficas

- Bernales Ballesteros, E. (1999). *La Constitución de 1993*. 5ª edición. Lima: Editora RAO.
- Ramos Núñez, C. (2017). *Las constituciones del Perú*. Lima: Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.
- Chanamé Orbe, R. (2015). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Lima: Grupo Editorial Lex & Iuris.
- Chanamé Orbe, R. (2019). *Tratado de Derecho Constitucional*. Lima: Instituto Pacífico.
- García Toma, V. (2013). *Estudio Introductorio de la Constitución de 1993*, págs. 211 a 268, en Iván Rodríguez Chávez (compilador). *La Constitución de 1993 a veinte años de su promulgación*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Pareja Paz Soldán, J. (1984). *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Ediciones Justo Valenzuela, Lima, 3ª edición.
- Rubio Correa, M. (2012). *Para Conocer la Constitución de 1993*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 3ª edición.
- Villarán, Manuel, V. (1998). *Lecciones de Derecho Constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Recibido el 9 de julio de 2021  
Aceptado el 30 de julio de 2021