



La alfabetización y la ley salvadoreña

FUSADES ha analizado la educación desde hace varios años... por considerarla un elemento indispensable para impulsar el desarrollo humano, incrementar la competitividad y potenciar el crecimiento económico sostenido.

La educación constituye un elemento esencial para combatir la pobreza, generar oportunidades de desarrollo y posibilitar que todas las personas tengan la vida que desean.

Recientemente se ha discutido un proyecto de alfabetización de jóvenes y adultos, el cual merece un análisis desde la perspectiva jurídica, ya que ante un fenómeno de esta categoría surge el debate sobre la necesidad de nuevas normas o la urgencia de nuevos programas de trabajo.

FUSADES ha analizado la educación desde hace varios años, a través de las diferentes estrategias quinquenales, así como en diversos estudios¹, por considerarla un elemento indispensable para impulsar el desarrollo humano, incrementar la competitividad y potenciar el crecimiento económico sostenido.

El nivel de alfabetización es un indicador clave de progreso social y de las posibilidades de crecimiento dentro de una sociedad², por lo que constituye una temática relevante. Es así que, dedicamos el presente boletín al análisis del anteproyecto denominado “Ley

Transitoria Para La Alfabetización Nacional”.

1. Contexto

A nivel internacional, existen numerosas directivas, conferencias y metas aceptadas por los Estados sobre la alfabetización de adultos, definida por primera vez en la *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos*³ de 1976 y desarrollada en la *Declaración de Hamburgo* de 1997, según la cual la educación de adultos denota “*el conjunto de procesos de aprendizaje, formal o no, gracias al cual las personas cuyo entorno social considera adultos desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad*”⁴.

Asimismo, en 2009 se aprobó el Marco de Acción de Belém⁵, en la cual se afirmó que “la alfabetización es la base

1. Desde el año 1993, con la propuesta: “El Salvador- Estrategia 94-99. Soluciones sociales y reformas económicas”, elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y Sociales, 1993.
2. Gobierno de El Salvador y Sistema de Naciones Unidas “El Salvador. Segundo Informe de País: Sin excusas... Alcancemos los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015”. San Salvador, El Salvador. 2009. p. 80

3. Aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su decimonovena reunión. Nairobi, 26 de noviembre de 1976
4. Aprobada por la Quinta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (CONFINTEA IV). Hamburgo, julio 1997. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
5. Aprobada por la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA VI). Belém, Brasil, diciembre 2009. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.



En el año 2008, un grupo de diputados de la Asamblea Legislativa dio iniciativa de ley a un proyecto denominado "Ley Transitoria para la Alfabetización Nacional".

más importante sobre la cual establecer un aprendizaje general, inclusivo e integrado a lo largo de toda la vida y en todos los aspectos de la vida para todos los jóvenes y adultos”.

Por tanto, se acordó redoblar esfuerzos para asegurar el cumplimiento de las metas y prioridades de la alfabetización de adultos, plasmadas en el Marco de Acción de Dakar, denominado Educación Para Todos (EPT), que consiste en “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”⁶, y en el objetivo número 2 de los Objetivos del Milenio (ODM)⁷, que pretende aumentar la tasa de alfabetización de personas de 15-24 años, así como velar porque todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria⁸.

Para el cumplimiento de estos objetivos, es necesario satisfacer varias consideraciones de manera que se realice una política educativa eficaz, una buena administración y un financiamiento suficiente, que impulsen programas de calidad con participación, integración y equidad.

El Ministerio de Educación ha ejecutado el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAE-BA)⁹, que forma parte de una política pública dedicada a la educación de adultos y a la búsqueda de una mayor

movilización de recursos públicos y privados dedicados a este fin. Sin embargo, el alcance y financiamiento es limitado, y como muestra de ello en 2007, la inversión pública ascendió a \$3.8 millones y el programa se impartió a 77,889 personas, de las cuales, solo 12.3% reside en los departamentos de Morazán y La Unión¹⁰, lugares que reportan las mayores tasas de analfabetismo del país; y se estima que el 77.8% de la población atendida vive en áreas urbanas, pese a que la mayor proporción de personas que no saben leer y escribir se encuentran en el área rural¹¹.

2. Ley Transitoria Para La Alfabetización Nacional

En el año 2008, un grupo de diputados de la Asamblea Legislativa dio iniciativa de ley a un proyecto denominado “Ley Transitoria Para La Alfabetización Nacional”, presentado por una organización llamada Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y Progreso Social (conocida como CI-DEP)¹².

Durante la presente legislatura, a iniciativa de diputados del FMLN, se ha reactivado su discusión en la Comisión Legislativa de Cultura y Educación¹³ y ha sido sometido a consulta de diversos sectores, generando mucha discusión sobre su pertinencia y utilidad.

Un análisis textual del proyecto muestra que consta de 34 artículos divididos en 5 capítulos. El primero, “Naturaleza y objeto de la ley” (Arts. 1 a 7), establece generalidades sobre el proceso de alfabetización que se pretende¹⁴, y que el

6. Marco de Acción de Dakar, aprobado en el Foro Mundial sobre la Educación Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

7. Resolución 55/2: Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

8. Para más información ver: www.un.org/millenniumgoals

9. Programa que surgió de la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Aplicado en el país, a partir del “Acuerdo Básico entre la Organización de Estados Iberoamericanos y el Gobierno de la República de El Salvador”, ratificado por el D.L. N° 822 de 2 de marzo de 1994.

10. MINED. Memoria de Labores 2007-2008. San Salvador, El Salvador. 2008. p. 46-47.

11. MINED. Censo Matricular 2007. Cifras preliminares.

12. Para leer la moción ir a Observatorio Legislativo: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/files/p13a_s119.pdf

13. Observatorio Legislativo. http://www.observatoriolegislativo.org.sv/boletin_id.php?boletin=35

14. Obviamente, el proyecto ha sido copiado de una ley extranjera sin mucho cuidado. Véase, por el ejemplo, el Art. 3 que señala como una prioridad la alfabetización de las “minorías étnicas”.



Por supuesto que nadie puede oponerse a un esquema que promueva la alfabetización del país, pero en el presente caso se considera que la ley no será una contribución efectiva a ello por los numerosos puntos objetables a la misma.

Estado destinará el 0.3% del presupuesto al Plan Nacional de Alfabetización (Art. 6). El Capítulo II, “De la organización y funcionamiento” (Arts. 8 a 12), establece que el Ministerio de Educación será la institución rectora de un Plan Nacional de Alfabetización, lo dirigirá y supervisará (Art. 8), y a la vez crea un Consejo Consultivo Técnico para la Erradicación del Analfabetismo, integrado por seis miembros electos para un período de tres años, encargado de definir “las estrategias, los procedimientos, los métodos y la didáctica que... se implementará” (Art. 10), pero no queda clara su autoridad ni su relación con el Ministerio.

El Capítulo III, “De la participación y responsabilidad de los gobiernos locales” (Arts. 13 a 18), establece que los gobiernos municipales coordinarán el desarrollo del Plan para la Erradicación del Analfabetismo (Art. 14), aunque hay poca regulación al respecto, dispone que recibirán “fondos para garantizar el material educativo y desarrollo del plan” y rendirán cuentas del avance del Plan. Por su parte, el Capítulo IV, “De los estímulos y sanciones” (Arts. 19 a 30), indica que se darán incentivos a los participantes en el Plan y educadores, escuelas, municipios y comunidades que se distingan en su ejecución; asimismo, ofrece beneficios a estudiantes de instituciones públicas y privadas, empleados públicos, internos de centros penales y otros, aunque no establece cual será su participación en el Plan ni sus obligaciones. Asimismo, hay sanciones para las autoridades estatales o municipales que “no cooperen u obstaculicen de manera negligente o intencionada al desarrollo del Plan” (Art. 30). Por último, el Capítulo V, “Disposiciones Generales” (Art. 31 a 34), repite disposiciones contenidas en los Capítulos I y III, se refiere a reglamentación de la ley y su vigencia.

En primer lugar, a pesar del término “transitoria” en el nombre, se trataría de una ley permanente, pues no contiene un término expreso de vigencia, su período de vacancia es de ocho días, como corresponde a las leyes de vigencia indefinida (Art. 33) y, la constitución del Consejo Consultivo Técnico, así como la duración del cargo de sus

miembros y la posibilidad de que sean renovados al término de éste, son características de una entidad permanente. Sin embargo, éste no es el único error de carácter jurídico que presenta el proyecto y podemos decir que, en general, podría mejorarse la redacción del mismo, incluyendo aspectos de orden conceptual.

Por supuesto que nadie puede oponerse a un esquema que promueva la alfabetización del país, pero en el presente caso se considera que la ley no será una contribución efectiva a ello por los numerosos puntos objetables a la misma. A continuación examinamos algunos de los puntos que hacen objetable el proyecto en comentario.

3. ¿Por qué una ley de alfabetización?

En nuestro país, desde hace más de 170 años existe regulación sobre la educación, un espacio de tiempo más que suficiente para haber alcanzado la alfabetización de toda la población.

La primera regulación, se remonta al Decreto Legislativo de 7 de febrero de 1827 que ordenó el establecimiento de escuelas de primeras letras en todos los municipios de la República, estipulándose la obligación de asistencia obligatoria a los niños varones y sanciones de arresto y multa para los padres que no enviaran a sus hijos a la escuela¹⁵. La educación de las niñas era aún una recomendación, opcional a elección de las autoridades locales y según los fondos con los que éstas contaran; pero, esta situación discriminatoria fue prontamente corregida y en el Decreto Legislativo de 5 de septiembre de 1832, que regula el régimen de las escuelas de primeras letras y su respectivo reglamento, ya no se hace distinción alguna¹⁶.

15. Recopilación de las Leyes del Salvador en Centro-América: Libro VI, Título 1, Ley 1.

16. Recopilación de las Leyes del Salvador, en Centro-América: Libro VI, Título 1, Leyes 2 y 3. La Codificación de Leyes Patrias, de 1879, ya contempla inequívocamente que la educación primaria es obligatoria para ambos sexos (Libro XII, Ley 1, Art. 1), pero el plan de estudios de las escuelas públicas para niñas seguía siendo

En nuestro país, desde hace más de 170 años existe regulación sobre la educación, un espacio de tiempo más que suficiente para haber alcanzado la alfabetización de toda la población.

Ahora bien, las leyes sobre la materia han sido una constante en nuestra historia legislativa del siglo anterior y el presente. Por Decreto Legislativo de 21 de mayo de 1926 se ordenó el establecimiento de una escuela elemental en toda propiedad rural en donde vivan veinte o más colonos analfabetos¹⁷. Por Decreto Legislativo de 31 de mayo de 1926 se crearon premios para particulares que por su cuenta enseñaran a leer y escribir a un grupo de educandos¹⁸. Años después, mediante Decreto del Consejo de Gobierno Revolucionario N° 365, de 21 de octubre de 1949, se creó un Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos adscrito al Ministerio de Cultura¹⁹ y un año después se emitió una Ley de Alfabetización y Educación de Adultos²⁰, complementada por numerosos reglamentos²¹. En 1962, fue emitida la Ley de la Cruzada Nacional de la Alfabetización²². Por Acuerdo del Ministerio de Educa-

distinto (más breve y de distinto contenido) al de las escuelas para varones, situación que duró hasta el siglo XX.

17. D.O. N° 119, Tomo 100, 29 de mayo de 1926. Este decreto es permanente y nunca ha sido derogado.
18. D.O. N° 138, Tomo 100, 22 de julio de 1926. Igualmente, debe considerarse vigente.
19. D.O. N° 233, Tomo 147, 22 de octubre de 1949. La oficina existió durante trece años.
20. D. Ley N° 736, 14 de agosto de 1950; D.O. N° 175, Tomo 149, 14 de agosto de 1950.
21. Reglamento del Consejo Consultivo Intersecretaral de Alfabetización y Educación de Adultos (D.E. N° 4, 9 de septiembre de 1950; D.O. N° 197, Tomo 149, 9 de septiembre de 1950); Reglamento de Comités, Sub-Comités, Juntas y Comisiones de Alfabetización y Educación de Adultos (D.E. N° 5, 9 de septiembre de 1950, D.O. N° 197, Tomo 149, 9 de septiembre de 1950); Reglamento de Patronatos de Alfabetización y Educación de Adultos (D.E. N° 6, 9 de septiembre de 1950; D.O. N° 197, Tomo 149, 9 de septiembre de 1950); y Decreto que establece el "Día de la Alfabetización" (D.E. N° 200, 5 de septiembre de 1951; D.O. N° 167, Tomo 152, 10 de septiembre de 1951).
22. D.L. N° 227, 11 de diciembre de 1962; D.O. N° 234, Tomo 197, 20 de diciembre de 1962.

ción N° 3472, de 28 de julio de 1986, se creó un Premio Nacional de la Alfabetización²³. Además, varias leyes que regulan la actuación de instituciones oficiales autónomas, las facultan para erogar fondos destinados a proyectos de alfabetización a favor de su personal²⁴.

Finalmente, por medio de Decreto Ejecutivo N° 93, de 12 de septiembre de 2006, se creó el Consejo Ejecutivo del Trienio de la Alfabetización 2006-2009, con la finalidad de "impulsar iniciativas que redunden en una reducción significativa del analfabetismo y fomentar el aumento de la escolaridad de los salvadoreños"²⁵.

Ahora bien, después de casi dos siglos de obligatoriedad de la educación universal y multitud de leyes tratando de corregir su principal deficiencia ¿cómo es posible que aún se considere necesaria una ley de alfabetización? según estadísticas recientes, 13.9 % de la población es analfabeta y, "se estima que 639,965 personas de ese mismo grupo de edad (de 10 años de edad y más), aún no saben leer y escribir"²⁶. Esta cifra no solo nos indica que hay un problema que solucionar en nuestra sociedad, sino que dice mucho del deficiente

-
23. D.O. N° 166, Tomo 292, 9 de septiembre de 1986. Fue emitido como complemento a un programa de educación de adultos denominado "Apoyo y Promoción a la Alfabetización", aunque no tiene un término de vigencia y nunca fue derogado.
 24. Por ejemplo, Art. 9 de Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, o para el caso de la desaparecida ANTEL, Art. 24 de la sección correspondiente en las Disposiciones Generales del Presupuesto.
 25. D.O. N° 171, Tomo 372. 14 de septiembre de 2006.
 26. Departamento de Estudios Económicos y Sociales (FUSADES): *Cómo está El Salvador 2009*, FUSADES, San Salvador, 2009, p. 148. Esta cifra oficial está elaborada según el criterio que considera analfabeto a todo el que no sabe leer y escribir; criterios más restrictivos, como los de la UNESCO, basados en el número de años de escolaridad cursados que garantizan la comprensión de ideas abstractas, harían subir esta cifra considerablemente.



...el gobierno no necesita una nueva ley para llevar a cabo un proyecto de alfabetización en el país, sino simplemente aplicar las disposiciones de la Ley General de Educación que la facultan para ello y las leyes complementarias...

cumplimiento de las leyes en el país, pero no nos indica precisamente la necesidad de un nuevo régimen normativo.

La alfabetización es declarada de interés social por el Art. 59 Cn, y desarrollada por la Ley General de Educación, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 917, de 12 de diciembre de 1996²⁷, la cual señala que tendrá carácter de programa preferente dentro del sistema educativo (Art. 15).

El Art. 33 de dicha ley, dispone que los programas de alfabetización equivalen al segundo grado de educación básica del sistema formal y que deberá vincularse a los planes de desarrollo social y económico; por lo que el Estado garantizará la sostenibilidad del proceso y promoverá la gestión de los recursos necesarios con diferentes fuentes.

El Capítulo VII regula la “Educación de Adultos”, la cual debe ser una prioridad social, en la que contribuirán instituciones gubernamentales, municipales y privadas, conforme a las normas que establezca el Ministerio de Educación (Art. 31).

El Ministerio de Educación determinará la modalidad didáctica de la educación para adultos y el modelo de diseño, desarrollo y administración curricular, el cual se fundamentará en las políticas educativas, en el marco doctrinario del currículo nacional y en las características e intereses de los educandos (Art. 30).

Asimismo, de las disposiciones referidas a educación no formal, se desprende que el Ministerio de Educación debe impulsar las actividades educativas tendientes a habilitar en las áreas de interés de las personas y comunidades, a través de entidades públicas o privadas (Arts. 44, 45 y 46).

Entonces, el gobierno no necesita una nueva ley para llevar a cabo un proyecto de alfabetización en el país, sino simplemente aplicar las disposiciones de la Ley General de Educación que la

facultan para ello y las leyes complementarias mencionadas en párrafos anteriores. La erradicación del analfabetismo no es una cuestión de vacíos normativos, sino más bien, de ausencia de voluntad política y programas destinados a solucionar el problema.

5. El papel de la Asamblea Legislativa en el proceso de alfabetización

Se señala con mucha frecuencia la independencia de la Asamblea Legislativa con respecto al Órgano Ejecutivo y se exige constantemente su respeto, especialmente por los diputados; sin embargo, de conformidad al Art. 86 Cn., también el Órgano Legislativo debe respetar la independencia del Órgano Ejecutivo.

Resolver el problema del analfabetismo en el país no es un asunto de emitir nuevas leyes, sino de cumplir las existentes, lo cual es una labor administrativa; en otras palabras, una labor del Órgano Ejecutivo. De manera que, es preocupante que el proyecto no surja de iniciativa presidencial, sino de los diputados, por lo que consideramos constituye una injerencia de la Asamblea Legislativa en los asuntos de otro órgano.

Este proyecto de ley prevé la formulación y ejecución de un programa de gobierno, labor netamente administrativa que compromete el tiempo, los recursos y la atención de las oficinas ejecutivas, sin que éstas hayan sido ni siquiera consultadas con respecto a su pertinencia o factibilidad. El Presidente de la República, a través del Ministerio de Educación en el presente caso, es quien debe encargarse del plan y programación de su gobierno y debe tener la libertad de elaborarlo y ejecutarlo.

Lamentablemente, estas actuaciones de la legislatura actual, no son hechos aislados, y otros ejemplos de esta manera de actuar lo constituyen los proyectos de “Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial” y de “Ley de Descentralización”. Ambos proyectos de ley han sido discutidos a iniciativa de los diputados, a pesar que implican una reorganización completa de la Administración Pública y determinarán la

27. D.O. N° 242, Tomo 333, 21 de diciembre de 1996.

Dentro de las deficiencias que tiene el proyecto, cabe mencionar algunos puntos legales discutibles, por ejemplo, la ambigüedad del Consejo Consultivo Técnico para la Erradicación del Analfabetismo.

actuación del Órgano Ejecutivo en años venideros, así como la disponibilidad que éste tenga de recursos monetarios y personales para sus propios proyectos. Lo que más probablemente resultará de la aprobación de tales proyectos, en los que el Órgano Ejecutivo apenas si ha sido consultado, es que, las nuevas leyes nunca se aplicarán, por falta de la entidad ejecutora en los mismos.

Respecto al proyecto de que tratamos, llama la atención que el Ministerio de Educación está de acuerdo con la aprobación de la ley y que ha pedido a la Asamblea en declaraciones públicas que lo apruebe²⁸. También aquí hay otro aspecto de nuestra práctica política que resulta, cuanto menos, inadecuado; puesto que si el Ministerio de Educación está de acuerdo con un proyecto de ley que le corresponde aplicar, ¿por qué no le da la iniciativa de ley que le faculta la Constitución?

Asimismo, consideramos una injerencia indebida la asignación de una porción del presupuesto estatal para una actividad determinada, por la Asamblea Legislativa, como se hace en el Art. 6 del proyecto. El Art. 226 Cn. señala que la dirección de las finanzas públicas corresponde al Órgano Ejecutivo, y aún cuando la Asamblea Legislativa debe aprobar el presupuesto, en último término, su elaboración y la determinación primordial de la orientación del gasto público es atribución del primero (Art. 227 Cn.). Si fuera admisible que una ley secundaria, y no la Constitución exclusivamente, estableciera una pre-

28. "Piden a diputados aprobar la Ley de Alfabetización", "Defienden Ley de Alfabetización" y "Sánchez Cerén defiende crear nueva ley de alfabetización", en El Diario de Hoy, 4 de febrero, 4 de marzo y 10 de marzo de 2010. Hay que señalar que esto contradice declaraciones ante la Comisión de Cultura y Educación de la Asamblea Legislativa que se atribuyen al Viceministro de Educación: "Haya o no haya una ley transitoria, el MINED está facultado por la Constitución para ejecutar políticas y programas de alfabetización. Incluso es un deber constitucional del Ejecutivo" en "Ley y Plan Alfabetización no se complementan", en La Prensa Gráfica, 10 de febrero de 2010.

determinación de una porción del presupuesto, podría darse el caso de que las leyes de las distintas materias lo hicieran según el parecer no técnico de los diputados, hasta que el destino de gran parte o la totalidad del gasto público estuviera predeterminado en las leyes, haciendo inoperante al Órgano Ejecutivo. Por tanto, en nuestra opinión, el Art. 5 del proyecto puede tener vicios de inconstitucionalidad²⁹.

4. Debilidad técnica del proyecto

Dentro de las deficiencias que tiene el proyecto, cabe mencionar algunos puntos legales discutibles, por ejemplo, la ambigüedad del Consejo Consultivo Técnico para la Erradicación del Analfabetismo, la institución que crea: "¿Qué puede hacer esta comisión que no pueda hacer mejor el personal académico, técnico y administrativo con que ya cuenta el Ministerio de Educación?"³⁰. De manera que, la propuesta de creación de este organismo no es del todo comprensible, ya que no queda claro la función, utilidad y autoridad de la misma.

Por otro lado, el proyecto de ley contempla la incorporación de los municipios, a través de un representante en el Consejo Consultivo Técnico (Art. 9) y, de la obligación general contemplada en el artículo 11 que dice así: "todas las instituciones públicas y/o privadas, así como profesionales, especialistas y ciudadanos/as que sean llamados/as a colaborar activamente en el desarrollo del Plan para la Erradicación del Analfabetismo, estarán obligados/as a acudir, como lo manda esta ley". Sobre este punto, advertimos la ausencia de discusión con los representantes de las municipalidades y, la necesidad de valorar la idoneidad de los mismos en la ejecución de la labor técnica de alfabetización, así como, la participación de

29. El asunto ha sido planteado en una demanda de inconstitucionalidad, aunque el tribunal no entró a conocer y resolver lo alegado de forma clara y definitiva: Sentencia de la Sala de lo Constitucional 1-98. <http://www.jurisprudencia.gob.sv>.

30. Centro de Estudios Jurídicos: Alfabetización y verdadera efectividad, en La Prensa Gráfica, 22 de marzo de 2010.



Punto aparte, es la cuestión que la mayoría de las disposiciones carecen de un contenido jurídico, y más bien, son declaraciones de principios que necesitarían una normativa para desarrollarse.

las Direcciones Departamentales como unidades de trabajo base, según el organigrama actual del Ministerio de Educación³¹.

Punto aparte, es la cuestión que la mayoría de las disposiciones carecen de un contenido jurídico, y más bien, son declaraciones de principios que necesitarían una normativa para desarrollarse. Así, el Art. 11 establece que: “Todas las instituciones públicas y/o privadas, así como profesionales, especialistas y ciudadanos/as (sic) que sean llamados/as (sic) a colaborar activamente en el desarrollo del Plan para la Erradicación del Analfabetismo, estarán obligados/as (sic) a acudir, *como lo manda esta ley*”. Enfatizamos la última frase, ya que el proyecto no establece la manera como dichos particulares colaborarían a la ejecución de la ley. Por tanto, consideramos que el proyecto de ley debe contener la regulación del proyecto, y no debe remitirse su regulación a un cuerpo normativo distinto.

De conformidad al Art. 59 Cn., todos los habitantes del país deben colaborar a la alfabetización de la manera que lo determine la ley, de manera que efectivamente puede obligarse a todos los salvadoreños a cooperar con labores de alfabetización nacional; pero, en el proyecto solamente aparece una disposición en blanco, esperando que fuera complementada en el reglamento del proyecto, previsto en el Art. 33. Con todo esto, lo que se ha conseguido han sido quejas y sospechas de pretender un esquema para ideologizar el proyecto de alfabetización, movilizándolo a sectores de población con una finalidad demagógica³².

Además, las obligaciones que correspondan a los particulares, en cumplimiento del Art. 59 Cn, al igual que los términos del servicio militar obligatorio, los impuestos a pagar, las prestaciones a servir en caso de emergencia por calamidad pública y otras obligaciones

de carácter constitucional, deben estar claramente establecidas en la ley aprobada por la Asamblea Legislativa y no pueden ser materia de regulación reglamentaria, ya que ésta no puede contener más obligaciones que las establecidas por la ley. Tales obligaciones deben ser vistas, además, de conformidad a lo establecido por el Art. 9 Cn., que nadie puede ser obligado a prestar servicios sin una justa retribución.

6. Recomendaciones

En conclusión, el proyecto de “Ley transitoria para la alfabetización nacional” es un proyecto innecesario y sin un verdadero contenido jurídico, utilizando las facultades legislativas con fines ajenos a los técnicos-jurídicos, y con una gran falta de atención a las reglas de la técnica legislativa que resulta en leyes defectuosas y hasta inconstitucionales.

Consideramos que la educación es imperativa para combatir la pobreza. Puesto que cuando las personas tienen la oportunidad de adquirir una educación básica, se observa un crecimiento económico más rápido y una disminución de la pobreza.

Así pues, es preciso que el Estado cumpla su obligación constitucional e internacional aplicando la legislación existente e impulsando medidas que incrementen la alfabetización, a través de un programa que cuente con recursos humanos y financieros suficientes y especializados en la labor de alfabetización.

Para esto, se recomienda mantener el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), y vincularlo con las modalidades de educación flexible, de tal modo que los adultos puedan optar por continuar su formación hasta obtener un título de bachiller y obtener empleos mejor remunerados³³ y/o tener acceso a pro-

31. http://www.mined.gob.sv/downloads/Institucional/ORGANIGRAMA_MINED.pdf

32. “Un anteproyecto permeable a la ideologización educativa”, en El Diario de Hoy, 20 de febrero de 2010.

33. Por ejemplo, el programa Edúcame que ofrece servicios educativos de 7° a 11° grado a estudiantes de sobreedad y personas que abandonaron el sistema educativo prematuramente.

...se requiere de una sociedad preparada y altamente competitiva... Para lograr este fin, no se necesitan nuevas leyes, sino de una verdadera voluntad política de cumplir las leyes ya existentes y tener un plan integral educativo de largo plazo con visión de país.

gramas de habilitación laboral para poder desempeñar una ocupación³⁴.

Asimismo, considerando que los recursos para la inversión pública son escasos, todos los proyectos de inversión educativa están en función de los recursos disponibles y la definición de una política integral de financiamiento de la educación. Por tanto, para construir esta política FUSADES ha realizado algunas propuestas: a) mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público en educación, sea a través de la focalización de recursos, invertir en programas que mejoren la eficiencia interna del sistema educativo, u optimizar el gasto en recursos; b) considerar aportes de otras instituciones públicas, como los municipios; c) coordinar esfuerzos con la cooperación internacional; d) movilizar recursos de las familias, empresas y otras organizaciones privadas a la educación, ya sea contando con financiamiento proveniente de las fa-

milias o de las empresas, o buscando apoyo de organizaciones que faciliten recursos para la educación, mediante el apadrinamiento de escuelas³⁵.

Además, es preciso enfatizar que la educación debe enfocarse en desarrollar las habilidades de las personas para convertirlos en auténticos ciudadanos, capaces de exigir sus derechos y cumplir sus deberes.

Finalmente, cabe reiterar que estamos convencidos que para que el país cuente con un crecimiento económico sostenible, se requiere de una sociedad preparada y altamente competitiva; por lo que la educación se vuelve un elemento clave. Para lograr este fin, no se necesitan nuevas leyes, sino de una verdadera voluntad política de cumplir las leyes ya existentes y tener un plan integral educativo de largo plazo con visión de país.

34. Por ejemplo, el programa de Habilitación para el Trabajo del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), que es la entidad pública que supervisa el sistema de formación profesional del país.

35. Cuéllar Marchelli, Helga. Consideraciones financieras sobre la educación en El Salvador. Boletín Económico y Social N° 217, 2003. DEES, FUSADES. 2003



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Legales

Presidenta

María Eugenia Brizuela de Ávila

Presidente alterno

Pedro Luis Apóstolo

Directora

Claudia Beatriz Umaña

Analistas

Javier Castro De León

Roberto Vidales Gregg

Marjorie de Chávez

Laura Rivera

Carmina Castro C.

Oscar Pineda

Carlos A. Guzmán

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366

Sistema de Información Económico y Legal - SIEL -
correo electrónico: comercializacion@fusades.org

www.fusades.org
www.instituciones-fusades.org

