



LA EDUCACIÓN SUPERIOR: DOS PERSPECTIVAS DISTINTAS DE UN MISMO DERECHO HUMANO. LOS CASOS DE NICARAGUA Y CHILE.

Verónica Fabiola Juárez Henríquez*

SUMARIO:

I. Introducción. II. La educación como derecho humano. III. Educación superior como derecho fundamental y servicio público en Nicaragua. IV. Realidad del lucro en la educación superior chilena. V. La utopía de los propósitos del neo-gerencialismo en la educación y sus consecuencias en la realidad. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La educación es un derecho humano que le pertenece a todos sin distinción alguna y el rol del Estado es velar por la prestación integral de éste derecho. A partir de la década de los 80 nacieron intereses de reducir al Estado Weberiano, sustituyéndolo por los postulados de la corriente neo-gerencial que pretende introducir técnicas del gerenciamiento y formas organizativas de la empresa privada al sector público. Y, en lo que respecta al servicio de educación en todos sus niveles, al parecer está en el centro de un movimiento de reformas gerenciales educativas que se propaga en el mundo.

La perspectiva de estudio de la educación superior en Nicaragua y Chile que se observa en este modesto análisis, es resaltar que la educación es un derecho humano pero

* Profesora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (UNAN-León), ex becaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para la realización de estudio de Maestría en Democracia y Buen Gobierno en la Universidad de Salamanca, España, miembro del equipo académico del Centro Interuniversitario para Estudios de Integración (CIPEI), Abogada y Notaria Pública por la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Licenciada en Derecho por la UNAN-León de Nicaragua.

que tal reconocimiento es comprendido de forma distinta en ambos países, de tal manera que surgen dos enfoques educativos diferentes en la prestación del servicio de educación superior, bien como derecho fundamental en Nicaragua o bien como un simple servicio que el Estado Chileno está en la obligación de fomentar pero no de financiar su gratuidad a los usuarios del mismo, para así concluir con la utopía de los propósitos del neo-gerencialismo en la educación y sus consecuencias en la realidad.

De ahí la importancia de abordar el presente tema, ya que la educación en todos sus niveles es fundamental para el desarrollo integral de los individuos y en consecuencia del progreso de las sociedades en el mundo, y por supuesto, un elemento importantísimo para el respeto y ejercicio de los demás derechos humanos, garantizando así la convivencia social de todos los diversos sectores de una sociedad. La educación es vital para la subsistencia de la democracia por eso debe ser considerada como un derecho humano y constitucionalizada como un derecho fundamental en todos los niveles educativos para garantizar jurídicamente el ejercicio pleno de éste derecho de parte del educando y también que la prestación del servicio de educación sea obligatoria para el Estado adoptando cada vez más la implantación progresiva de la gratuidad de la enseñanza, todo ello, sin perjuicio de la participación de la empresa privada como colaboradores del servicio público de educación en el que se persiga el propósito de educar con conocimientos y valores a los pueblos y no con el *animus* de lucrar.

II. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO.

A nivel mundial se ha reconocido a la educación como un derecho humano esencial para el desarrollo personal, intelectual y social de los usuarios de la misma, de manera que éste derecho debe estar puesto al servicio de todos, por tales razones diversos países han suscrito y ratificado Tratados Internacionales en materia de derechos humanos relacionados con el derecho de la educación, verbigracia:



-Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹:

"Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos".

-Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales:

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. ...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....la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre....La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente....La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita..La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita... Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza,

¹ Es menester aclarar que tal Declaración no es formalmente un Tratado Internacional, pero si un fuerte instrumento declarativo de valores y principios, no vinculantes de la comunidad internacional.

implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente...”.

Otros Convenios internacionales que confirman que la educación es un derecho humano y que garantiza que el acceso a la educación sea para todas las personas hombres, mujeres y niños sin ningún tipo de discriminación ni exclusión, a saber: Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 10 y 14; Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, artículo 5; Convención de los Derechos del Niño, artículos 28 y 29; Convención contra todo tipo de Discriminación en la Esfera de la Enseñanza artículos 3, 4, 5.

III. EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y SERVICIO PÚBLICO EN NICARAGUA.

Dentro del marco jurídico nacional referido a la educación, observamos que en su Carta Magna está reconocido expresamente el derecho humano de educación como un derecho fundamental de los nicaragüenses, en virtud del cual pueden acceder a la educación de manera libre e igualitaria a todos los niveles educativos formales como son: la primaria, secundaria, técnica y superior que el Estado proporciona gratuitamente en sus respectivos Centros educativos. La base legal del derecho a la educación es tratada en la Constitución Política en su artículo 58 y en el capítulo único del Título VII de Educación y Cultura, pero también se ve reforzado por los artículos 46 y 71 que señala los instrumentos internacionales de derechos humanos que ha suscrito y ratificado (según el caso) Nicaragua, instrumentos estos que abordan en cierta medida el derecho humano a la educación en los cuales se obliga y se insta a los Estados suscriptores, el deber de prestar gratuitamente o de implantar de forma progresiva la enseñanza gratuita.

El Estado de Nicaragua dentro de sus políticas públicas tiene como eje central a la educación pues reconoce que el objetivo de la misma es la formación integral de la persona adquiriendo ésta una conciencia crítica, científica y humanista que le permitirá asumir las



tareas que demanda la nación, por tanto la educación es factor fundamental para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad². De manera que el derecho a la educación posee dos dimensiones: por un lado, es un derecho individual que facultad al sujeto a acceder libremente a determinados niveles educativos que orientan el desarrollo personal del sujeto cognoscente en cada etapa de su vida; y por otro lado, es un derecho social que trasciende la esfera individual y que incumbe a la sociedad en su conjunto, ello significa que el carácter social de este derecho se manifiesta en la voluntad prestacional del servicio de educación de parte del Estado que asume a la educación como una función indeclinable y por tanto le corresponde a éste planificarla, dirigirla y organizarla, así como la capacitación al personal técnico y profesional necesario para el desarrollo y transformación del país y ello lo hace mediante ley³. Pero también ese carácter social del derecho a la educación confiere al titular del derecho la facultad de reclamar a los poderes públicos una determinada actuación con la finalidad de que el educando pueda recibir la educación deseada⁴.

En materia de educación superior, el Estado en concordancia con su deber de garantizar la educación a todos los nicaragüenses y que esta sea de mayor calidad científica y técnica ha decidido confiar esta función a organismos que adquieren capacidad de autodeterminación más o menos amplia, es decir, que la autoridad central ha descentralizado⁵ ésta actividad administrativa. En este sentido, las entidades descentralizadas para llevar a cabo la tarea de la educación superior según la legislación nicaragüense son las Universidades

² Vid. Artículo 116. Constitución Política de Nicaragua de 1987 con sus reformas de 1990, 1995, 2000, 2004, 2005, 2007 y 2014. Managua: Ediciones Centro de Documentación e Información Judicial, 2015.

³ Vid. Artículo 119. *Ibídem*.

⁴ Vid. José Martínez de Pisón, *El Derecho a la educación y la libertad de enseñanza* (Madrid, Dykinson, 2003), 128.

⁵ En términos generales, la descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas, a órganos que guardan con la administración central del Estado, una relación que no es la de jerarquía, pero sin que dejen de existir las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder. Véase Jorge Flavio Escorcía, *Derecho Administrativo (Primera Parte)* (Managua: Editorial Jurídica, 2009), 197.

comprendidas en la Ley N° 89, Ley de las Instituciones de Educación Superior de Nicaragua (en adelante ley 89). De manera que el Estado en su afán de satisfacer las necesidades de interés general, uno de ellos es el servicio público de educación superior decide que conviene desprenderlos de la Administración Central, con el objeto de ponerlos en manos de personas con una preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, así como para evitar un crecimiento anormal del Poder del Estado. La forma de conseguir ese propósito es conceder independencia al servicio y constituirle un patrimonio que le sirva de base a su autonomía funcional⁶.

Por tanto, en materia de legislación universitaria, vemos que el propio artículo 125 de la Constitución reconoce la calidad de autonomía a las Universidades⁷ debido a que poseen personalidad jurídica propia, patrimonio propio, autonomía técnica y sobre todo autonomía orgánica, dicho artículo 125 dispone que:

Las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior gozan de autonomía académica, financiera, orgánica y administrativa, de acuerdo con la Ley. Estarán exentos de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales, regionales y municipales. Sus bienes y rentas no podrán ser objeto de intervención, expropiación ni embargo, excepto cuando la obligación que se haga valer, tenga su origen en contratos civiles, mercantiles o laborales. Los profesores, estudiantes y trabajadores administrativos participarán en la gestión universitaria. Las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior que según la ley deben ser financiados por el Estado, recibirán una aportación anual del 6% del Presupuesto General de la República, la cual se distribuirá de acuerdo con la ley. El Estado podrá otorgar aportaciones adicionales para gastos extraordinarios de dichas universidades y centros de

⁶ Vid. Jorge Flavio Escorcía, *Derecho Administrativo (Primera Parte)* (Managua: Editorial Jurídica, 2009), 345.

⁷ Vid. Artículos: 7, 8 y 55 Ley N° 89, Ley de las Instituciones de Educación Superior de Nicaragua. Gaceta. Diario Oficial de Nicaragua, N° 77, 20 abril 1990.



educación técnica superior. Se garantiza la libertad de cátedra. El Estado promueve y protege la libre creación, investigación y difusión de las ciencias, la tecnología, las artes y las letras, y garantiza y protege la propiedad intelectual.

Las Universidades señaladas en lo preceptuado por la ley 89 y que forman parte del Consejo Nacional de Universidades (CNU), reciben el financiamiento del Estado correspondiente al 6% de los ingresos ordinarios y extraordinarios establecidos en el Presupuesto General de la República para el año correspondiente, independientemente del origen de dichos ingresos⁸ y que el CNU administra y lo distribuye a las universidades que lo conforman.

De acuerdo a la ley 89⁹, Las Instituciones de educación superior corresponden a: las Universidades Públicas que son únicamente cuatro: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (UNAN-León); Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua (UNAN-Managua); Universidad Nacional de Ingeniería (UNI); y la Universidad Nacional Agraria (UNA). Las Universidades Privadas que ofrecen el servicio público de educación terciaria: Universidad Centroamericana (UCA); la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI); En 1996 mediante ley¹⁰ ingresaron también al CNU dos universidades comunitarias de la Costa Caribe: la Bluefields Indian and Caribbean University (BICU) y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua (URACCAN).

⁸ Vid. Artículo 1 Ley N° 151, Ley de Interpretación Auténtica del arto. 55, inciso 1 de la ley de las Instituciones de Educación Superior de Nicaragua. La Barricada. Managua: 9 septiembre 1992.

⁹Vid. Artículo 4 Ley N° 89, Ley de las Instituciones de Educación Superior de Nicaragua. Gaceta. Diario Oficial de Nicaragua, N° 77, 20 abril 1990.

¹⁰ Vid. Artículo 2 Ley No. 218, Ley para la Asignación del Presupuesto Universitario e Inclusión de las Universidades BICU y URACCAN en la Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior. El Nuevo Diario. Managua: 5 Septiembre 1996.

Estas últimas son las únicas universidades privadas que gozan del financiamiento estatal del 6% del presupuesto general de la República de Nicaragua. Y por último Universidades Regionales¹¹ de orden religiosa católica: Universidad Católica Agropecuaria del Trópico Seco (UCATSE) y Universidad Internacional de Agricultura y Ganadería de Rivas (UNIAG).

Sin embargo, este modelo de descentralización por servicio en materia de educación superior que se caracteriza porque son las Universidades públicas las que realizan ésta actividad pública en nombre y en interés del Estado, conviven con el modelo de descentralización por colaboración¹² cuya actividad es realizada en nombre de la propia organización privada, colaborando únicamente con el Estado pero sujeto a su vigilancia y control dentro de los límites legales, éstas son por supuesto las Universidades privadas.

Las Universidades privadas en Nicaragua se proliferaron a partir de los años noventa pues el clima jurídico y político del país favoreció enormemente el desarrollo de la iniciativa privada. Con respecto a la educación, la Constitución en su artículo 123 autoriza que los centros privados dedicados a la enseñanza pueden funcionar en todos los niveles. Es así que para el año 2006 abrieron sus puertas cuarenta y tres (43) universidades privadas¹³ y actualmente funcionan en Nicaragua cincuenta (50)¹⁴ recintos universitarios privados, para

¹¹ Anteriormente ésta universidades eran centros de Educación Técnica Superior: Escuela de Agricultura y Ganadería de Estelí (EAG) y la Escuela internacional de Agricultura y Ganadería de Rivas (EIAG) respectivamente.

¹² Son autorizaciones a las organizaciones privadas para que colaboren con el Estado “haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De ésta manera, viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas. Véase Jorge Flavio Escorcía, *Derecho Administrativo (Primera Parte)* (Managua: Editorial Jurídica, 2009), 347.

¹³ Cfr. Fuente: IESALC-UNESCO: “Educación Superior Universitaria Privada en Nicaragua”, junio 2006. Citado por: Francisco Lopez-Segrera, Carlos Tunnermann, y Crista Weise, “Educación Superior: Relevancia Social y Utilidad de la Educación Superior en Cuba, Nicaragua y Bolivia: Ejemplos de Buenas Prácticas” (Ponencia presentada en el Foro UNESCO, Trinidad y Tobago, 19 Al 21 julio, 2007).

¹⁴ Vid. Página web oficial del Consejo Nacional de Universidades (CNU): <http://www.cnu.edu.ni/universidades-legalmente-establecidas/>.



un total de sesenta (60) Instituciones de Educación Superior entre aquellas que figuran en la ley 89 y las privadas.

De acuerdo al académico Carlos Tunnermann, algunas Universidades públicas a pesar de recibir el financiamiento estatal que da para la supervivencia de ellas “han organizado secciones que funcionan como si fuesen entidades privadas, cobrando por la matrícula sumas similares a las que cobran las universidades privadas, con lo cual crean dentro de su estructura una situación dual que no se compadece con su naturaleza de instituciones públicas¹⁵”. Esto es así puesto que casi la totalidad del aporte estatal se destina “al gasto docente-administrativo y al programa de becas estudiantiles, los rubros de investigación, extensión, mantenimiento e inversiones dependen en buena parte de estas otras fuentes de financiamiento¹⁶”, tales como venta de servicios y financiamiento de organismos internacionales y de organismos no-gubernamentales.

En relación al mecanismo de admisión a las universidades nicaragüenses, no existe un sistema nacional de ingreso ni mucho menos un examen nacional de admisión como existen en otros países de Latinoamérica como por ejemplo Chile, sino que cada casa de estudios define sus propios requisitos de ingreso a sus diferentes carreras que ofertan. Únicamente las universidades estatales y la UCA que es privada subsidiada por el Estado, tienen como política de entrada a las mismas la realización de una prueba de admisión para ubicar a sus estudiantes en las distintas carreras de acuerdo a sus resultados.

¹⁵ Vid. Carlos Tunnermann Bernheim, “La educación superior en Nicaragua”, *Avaliação (Campinas)*, 13, N°2 (2008): 354, consultado 19 enero, 2017, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000200006&lng=en&nrm=iso>.

¹⁶ *Ibíd.* p. 355.

En cuanto a la eficiencia administrativa de las universidades estatales, se muestra un diagnóstico general sobre la situación de la administración universitaria que pone de manifiesto, entre otras, las limitaciones siguientes¹⁷: a) Bajos niveles de eficacia y eficiencia, resultado de la carencia de procedimientos estandarizados y sistemas de información; b) Una política de recursos humanos incipiente y un sistema de información gerencial deficiente; c) En lo relativo a la planificación administrativa se observa, en general, la ausencia de objetivos, políticas y metas de corto, mediano y largo plazo. Las tareas se desarrollan en forma coyuntural; d) La casi ausencia de manuales de organización y funciones de la mayoría de las unidades organizativas y de reglamentos específicos. A ello se agregan una excesiva centralización presupuestaria y procesos de decisiones lentas. Estos resultados parten del factor “burocracia” pues sus principales cargos como los de Rector, Vice-Rector, Secretario General, Decanos, etc., son asumidos por académicos quienes laboran entre actividades académicas y administrativas y quienes pueden ser excelentes académicos pero no necesariamente buenos directivos, además de lidiar con las presiones gremiales y políticas, lo cual no contribuye con la buena marcha gerencial de las universidades.

Por tal razón, cabría la posibilidad de plantearse si es necesario que las universidades estatales sigan el esquema de la Nueva Gerencia Pública (NGP) que “tiene como punto de partida o inspiración fundamental la propuesta de trasladar las técnicas de gerenciamiento y formas organizativas de la empresa privada al sector público¹⁸”, tales como la contratación flexible y remuneración de acuerdo a rendimientos de los empleados; disolver los esquemas de carrera profesional del servicio público. Es una realidad que el marco económico constitucional nicaragüense opta por un liberalismo económico que permite el desarrollo empresarial bajo la fórmula de diálogo, consenso en asociación pública y privada que permite a la iniciativa privada participar en la provisión de servicios que son del resorte del Estado bien por tercerización o por privatización y que operan bajo la creencia de que sólo el modelo empresarial es el más eficiente en administración de recursos.

¹⁷ *Ibíd.* p. 349.

¹⁸ Agustín E. Ferraro, *Reinventando el Estado [Texto impreso]: Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica.* (Madrid: INAP, 2009), 120.



La realidad es que la educación superior en Nicaragua tanto estatal como privada necesita con urgencia mejorar la calidad y la pertinencia en el proceso formativo pues “el sector empresarial no está satisfecho con la pertinencia del subsistema de educación superior del país. Este criterio es compartido por muchos otros sectores de la sociedad¹⁹.” Básicamente el problema no es del todo financiero en lo que respecta a las universidades subvencionadas por el Estado (aún con las limitaciones del Presupuesto de la República), ni tampoco las privadas que dependen principalmente de los recursos que generan de sus servicios, el problema ésta en las inadecuadas técnicas gerenciales y en la pertinencia de ofertas de carreras que se orientan con exceso hacia el sector de servicio y no pertinente con el mundo globalizado.

Las Instituciones de educación superior sean públicas o privadas funcionan más como “Casas de Enseñanza, donde se imparten clases magistrales destinadas a preparar profesionales en un cierto número de carreras²⁰”, es decir, “el énfasis suele ponerse en el proceso de enseñanza más que en el de aprendizaje²¹”, ya que el personal docente prácticamente ésta volcado hacia las tareas docentes, no dando importancia a la investigación ni extensión, al parecer la filosofía que los inspira es “la de simples peldaños encaminados a la obtención de un título profesional, que por lo demás suele ser la única meta que persigue la mayoría de los estudiantes²²”.

¹⁹ Carlos Tunnermann Bernheim, ob.cit. p. 356.

²⁰ *Ibíd.* p. 351.

²¹ *Ibíd.* p. 352.

²² *Idem.*

IV. REALIDAD DEL LUCRO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA.

La Constitución Política de la República de Chile²³ guarda silencio en el tema de la educación superior, no así en los otros niveles educativos como la educación parvularia,²⁴ la básica y la media, en la que establece que esta educación es un derecho para los educandos chilenos y también obligatoria, donde el Estado está obligado a financiar el acceso gratuito a ellas, de conformidad al numeral décimo del capítulo tercero de los derechos y deberes Constitucionales, precepto que se desarrolla en la actual Ley General de Educación²⁵.

Es en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley N°18.962) del año de 1990²⁶, donde encontramos el marco regulatorio organizativo de las Instituciones de educación superior. Lo destacable de ésta ley es que en su artículo 30 define que las universidades “serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial”, también hace referencia en el artículo 74 que los distintos establecimientos educacionales de todos los niveles básico, media y profesional son “declarados cooperadores de la función educacional del Estado” y que las instituciones de educación superior según el artículo 75 tienen autonomía académica, económica y administrativa.

Llama poderosamente la atención que en la letra normativa de dicha ley N°18.962 se exprese que las universidades son corporaciones sin fines de lucro y que de lo contrario no tendrían reconocimiento oficial, definitivamente es sólo letra y es muerta pues la realidad

²³ Constitución Política de la República de Chile de 1980. Texto oficial aprobada por Decreto Exento N° 142, Santiago: Ministerio de Justicia, 19 enero 2016.

²⁴ Niño que está en el primer estadio de la enseñanza escolar. Diccionario de la Real Academia Española. Edición del Tricentenario. Consultado 17 enero 2017, <http://dle.rae.es/?id=S1y8chE>

²⁵ Ley N°. 20.370, Ley General de Educación, de 12 de septiembre de 2009.

²⁶ Únicamente el párrafo 2°, los Títulos III, y IV de la Ley N°18.962 no han sido derogados por la Ley N°. 20.370.



práctica es totalmente lo contrario, en Chile las universidades operan bajo el *animus* de lucro, así lo confirma el Informe entregado por la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre el funcionamiento de la Educación Superior²⁷: “el lucro es una realidad en gran parte de las universidades privadas post 81. No solo existe lucro en la educación superior, sino que, además, todo el marco normativo que regula el sistema de educación superior, en especial respecto del cabal cumplimiento establecido en la ley respecto del lucro, no funciona”, concluye la Comisión presidida por la diputada Alejandra Sepúlveda.

Antes del año de 1981 la educación superior era gratuita, la dictadura militar de Pinochet se encargó de dismantelar la política educativa que consideraba a la educación chilena como un derecho y de gratuidad que aseguraba el acceso a todos, sustituyéndolo por un nuevo modelo neo-gerencial similar al de la empresa privada cuyos postulados emblemáticos son obtener el máximo de utilidades y que en materia educativa busca “la autonomía de la gestión escolar, la elección escolar, la competencia y la gestión por resultados²⁸”. Ésta lógica neoliberal de mercado marca profundamente el actual sistema de la educación superior en Chile.

Actualmente existen 68 universidades²⁹, de las cuales 16 son estatales, 9 son tradicionales privadas, ambas forman parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y 43 son nuevas universidades privadas. Todas estas universidades tienen

²⁷ María Olivia Mönckeberg, “Negocio de las universidades: Quiénes están detrás del lucro” (Ponencia presentada en el Foro FECH, Santiago, 25 junio, 2012).

²⁸ Vid. Antoni Verger, “Globalización reformas educativas y la nueva gestión del personal docente”, *Docencia Política Educativa* N° 46 (2012): 5, consultado 19 enero, 2017, <http://www.revistadocencia.cl/new/wp-content/uploads/2016/12/46-Globalizacion-reformas-educativas-y-la-nueva-gestion-del-personal-docente.pdf>

²⁹ Cfr. Ubaldo Zuñiga Q, “Equidad y Calidad en la Educación Superior”, en *Las Universidades públicas ¿Equidad en la educación superior chilena?*, Augusto Samaniego (coordinador) (Santiago: LOM, 2001), 16-17.

como política común de acceso el cobro de altísimos aranceles a los estudiantes que “son la fuente para lucrar. Mientras más aranceles recojan, las posibilidades aumentan para hacer negocio a gran escala³⁰”, sobre todo las privadas, pues sus precios obedecen a la regla de precio de mercado. En el caso de las universidades estatales están se vieron obligadas a autofinanciarse sobre el 75³¹% para poder permanecer como oferentes académicos, debido al bajo aporte estatal que ronda menos del 25%³². Además del raquítrico financiamiento estatal a sus universidades públicas, el Estado entrega a las universidades privadas tradicionales más dinero de presupuesto público que el aportado a sus propias universidades estatales, “promoviendo, en los hechos, la competencia no racional entre universidades³³,” pese a que son las universidades públicas las que impulsan la formación integral³⁴ de sus estudiantes más allá de la sola preparación de profesionales que al parecer es el único objetivo de las privadas.

De manera que éste esquema neo-gerencial en su intento de reducir al Estado en materia del servicio público de educación no contribuyó en mejorar el sistema educativo chileno, al contrario lo sumergió en una crisis pues no hay calidad educativa y peor aún es desigual, exclusión universitaria que marca una brecha entre ricos, clase media y pobres, y que además genera altos costos económicos a los bolsillos de los estudiantes y sus familias, comprometiendo la calidad de vida futura de estos pues tendrán que pagar grandes deudas derivadas de la política de créditos bancarios con o sin aval del Estado que son por supuesto usureras. Aún cuando el Estado ante la gigantesca crisis educativa que viene desde todos los

³⁰ María Olivia Mönckeberg, “Negocio de las universidades: Quiénes están detrás del lucro” (Ponencia presentada en el Foro FECH, Santiago, 25 junio, 2012).

³¹ Augusto Samaniego, presentación a *Las Universidades públicas ¿Equidad en la educación superior chilena?*, por coordinador Augusto Samaniego (Santiago: LOM, 2001), 12.

³² *Ibíd.* p. 8.

³³ Augusto Samaniego, *ob.cit.* p. 12

³⁴ Tareas referentes a la preparación profesional, de investigación, de humanismo, de creación artística que contribuye a la formación en conocimientos y valores de los educandos.



niveles de los subsistemas educativos³⁵ (párvulos, básica, media, técnica, universitaria) pretenda realizar cambios cosméticos al problema, mediante la política de créditos con aval del Estado, reducción de tasas de interés, y ampliación de coberturas de becas basadas en promedios académicos, todo ello, no provoca cambios profundos que se necesitan con urgencia como es mayor calidad y acceso en igualdad de condiciones al sistema de educación superior.

Como prueba de ésta crisis generada por la visión empresarial de la educación en Chile, cabe destacar dos estudios referidos a la realidad del país realizados a mediados de 1999, a saber³⁶:

Primero: La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (O.C.D.E), puso de manifiesto la interrelación entre el nivel de ingresos per cápita de la población, el gasto público en educación como porcentaje del PIB y aspectos relevantes del resultado de los procesos educativos, como es la capacidad de los educandos o egresados para utilizar la información disponible. El estudio estableció que los alumnos con educación media incompleta en Suecia logran similares puntajes a los chilenos que tienen Educación Superior completa.

Segundo: Los resultados de la prueba SIMCE (“Sistema de Medición de la Calidad Educativa” 1999) que puso en evidencia la ineficiencia del sistema escolar. Ambos estudios muestran “las inequidades del crecimiento y de la distribución de la riqueza creada socialmente, es decir, las desigualdades entre países y al interior de Chile se agravan, traduciéndose en injusticias y exclusiones respecto del derecho a educarse³⁷”.

³⁵ Existe una brecha entre establecimientos educativos marcados por la diferenciación entre público (municipalizada, estatal) y privado (subvencionada o no).

³⁶ Augusto Samaniego, ob.cit. p. 6.

³⁷ Idem.

V. LA UTOPIÍA DE LOS PROPÓSITOS DEL NEO-GERENCIALISMO EN LA EDUCACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS EN LA REALIDAD.

La nueva gerencia pública es un modelo que pretende responder a los problemas de funcionalidad del modelo weberiano caracterizado por excesos burocráticos y engorrosa formalidad en la gestión pública, sumado la crisis fiscal que se genera, es por ello que se presenta como necesidad optar por reducir el tamaño del Estado impulsando reformas en la organización y gestión de los servicios públicos.

De manera que “la privatización se impuso como el principal instrumento de la reforma administrativa del Estado, y, para los servicios que se mantuvieron a su cargo, la exigencia por mejoras significativas de calidad en su prestación llevó a la germinación de cuatro ideas fuerza: la autonomía de los servicios, la competencia entre ellos, la contractualización de sus relaciones y el control por parte de los consumidores³⁸”.

Por tanto, el modelo neo-gerencial en la gestión pública “consistió entonces en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción³⁹”.

En este sentido, las reformas educativas globales buscan incrementar la competitividad de los países mediante el incremento de los niveles de aprendizaje de los estudiantes y, al mismo tiempo, la mejora de la eficiencia de los sistemas educativos. Estas reformas aspiran a transformar drásticamente el rol del sector público en la educación

³⁸ Vid. Omar Guerrero, “Nuevos modelos de administración pública”, *Revista Digital Universitaria*, 2, N° 3 (2001): consultado 19 enero, 2017, <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html> Citado por: Manuel Alberto Restrepo Medina, “Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza”, *Revista Diálogos de Saberes*, No. 30 (2009): 174, consultado 20 enero, 2017, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3224477.pdf>

³⁹ Idem. *Ibíd.* p. 175.



mediante la introducción de incentivos, mayores dosis de participación del sector privado y dinámicas de competitividad en los sistemas educativos. En general, sugieren que el sector público debería aprender de la cultura gerencial del sector empresarial y adoptar sus normas, valores y técnicas⁴⁰.

Podemos observar, que estos presupuestos teóricos acerca de las bondades de las llamadas “reformas gerenciales en la educación” (RGE), desde mi punto de vista, son utópicas, puesto que la nueva gerencia pública en el servicio público de educación en el caso chileno, ha provocado un completo colapso de su sistema educativo, pues lejos de ofrecer una educación de calidad a como propugna el modelo empresarial se ha convertido por el contrario en un instrumento que genera oportunidad de negocio, lucro excesivo en donde se opta por proliferar carreras de forma descontrolada y sin atender a la demanda laboral del nuevo contexto global.

Atendiendo a las reglas económicas, el tratamiento que se le da a los educandos chilenos, es el de clientes consumidores de un servicio que se orienta a la simple transmisión de conocimientos para la obtención de un título universitario olvidando y no potencializando las demás áreas de un currículo integral⁴¹ como: prácticas profesionales; actividades no cognoscitivas; orientación y consejería; y la importantísima área de investigación poco valorada. De tal manera, que a los alumnos-clientes se les brinda una educación basada sólo en conocimientos sin contenido creativo, valorativo y pertinente, que contribuya a crear humanos con sensibilidad social.

⁴⁰Antoni Verger, ob. Cit. p. 5.

⁴¹ Walter Peñaloza Ramella, *El Currículo Integral* (Lima: UNMSM, 2005), 305.

VI. CONCLUSIONES

La educación es un derecho humano que permite desarrollar las capacidades y habilidades de los individuos, haciendo que éste participe activamente en cualquier escenario de la sociedad, de ahí que se relacione el derecho de la educación como factor para luchar contra la pobreza, también porque despierta al individuo y lo mueve a respetar y defender todos los derechos que corresponden a cada persona, es decir, que la educación es clave para el pleno ejercicio de los demás derechos.

Los elementos más esenciales de la educación para el ejercicio pleno de este derecho, reconocidos en Instrumentos Internacionales de derechos humanos, es la obligación del Estado en la prestación del servicio de educación para todas las personas, también el de eliminar toda forma de discriminación en el acceso a la misma por cualquier razón y ofrecer este servicio de forma gratuita o llevar a cabo acciones concretas que encaminen hacia la gratuidad progresiva de todos los subsistemas educativos, para así garantizar un servicio igualitario a los usuarios de la misma pero de suma calidad. Por ello los Estados deben de incluir a la educación en todos sus niveles incluyendo la enseñanza de educación superior, dentro de los catálogos de derechos fundamentales para su correspondiente protección jurídica.

No cabe duda que cada país tiene problemas en relación a la prestación de la educación como servicio público, en el caso de estos dos países objeto de este modesto análisis, es notable la diferencia en el tratamiento del servicio de educación, por un lado, en Nicaragua está constitucionalizada como derecho fundamental y social que obliga al Estado a prestarlo de manera gratuita para garantizar el acceso a la educación a todos los nicaragüenses, en ese sentido, el Estado debe destinar los recursos para ello, en lo que respecta a la educación universitaria está descentralizada de la administración central pero protegida constitucionalmente en relación a su autonomía y financiamiento estatal que garantiza su gratuidad y accesibilidad a todas las capas sociales del país.



Sin embargo, nada es perfecto, pues Nicaragua es el país más pobre de Latinoamérica después de Haití y que tal realidad se refleja en su Presupuesto General de la República, en consecuencia enfrenta problemas de calidad educativa en sus establecimientos de educación pública, de deserción escolar de las capas más pobres de la sociedad que prefieren trabajar para sobrevivir antes que estudiar, de pertinencia de la oferta académica universitaria y de mejorar las tareas administrativas en la gestión de su patrimonio, además de necesitar más financiamiento para la investigación en los centros universitarios.

En lo referente a los establecimientos de educación privada, estos operan en el país pero como colaboradores del Estado en la prestación de éste servicio público y las universidades privadas tienen su propia autonomía en la gestión universitaria teniendo como límite el orden público y las normativas del CNU como órgano fiscalizador de la gestión académica de éstas universidades, que también no escapan algunas de actuar en función del lucro y lo que ello conlleva.

Por otro lado, tenemos a Chile en donde la educación universitaria no es un derecho igualitario pues su Constitución no lo contempla dentro de los catálogos de derechos fundamentales del pueblo chileno y aunque reconozca que es un derecho humano debido a que ha ratificado desde mayo de 1989 el tratado internacional de derechos humanos: Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales no ha cumplido con la letra del tratado en materia de educación superior. El tratamiento jurídico que el Estado Chileno le otorga a la educación universitaria es de un simple servicio público que puede ser prestado por el propio Estado y mayormente por la iniciativa privada con ánimo de lucro aunque esté prohibido por ley.

De manera, que ese ánimo del lucro característico del modelo económico neoliberal en el terreno de la educación no la garantiza como derecho humano sino que al contrario la transforma como un objeto de mercancía con la cual se puede traficar en libre competencia y lograr los propósitos del neo-gerencialismo: eficacia, eficiencia y a menor coste, aunque las reformas gerenciales en la educación vendan la utópica idea de que introducir técnicas del neo-gerencialismo mejorará los estándares de calidad de la educación en todos sus niveles, la realidad es que no se logra conseguir tal propósito en los niveles deseados porque lo que se obtiene son atractivos réditos económicos independientemente de la calidad porque lo importante es al final conseguir un título universitario que es lo que abrirá las puertas al mercado laboral. Sencillamente el caso Chileno es una muestra palpable de que traficar con la educación como mercancía no produce la satisfacción deseada de parte de los consumidores, es decir, alumnos-clientes y esto es así porque la naturaleza del bien con que se trafica es un derecho y no una mercancía.

Por tal razón comparto el criterio aportado por Lionel Jospin el entonces Primer Ministro de Francia en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de 1998, al expresar su rechazo a la concepción mercantil de la educación señala “En este terreno a igual que en otros, la economía de mercado es la realidad en la que actuamos. Pero no debe constituir el horizonte de una sociedad”. También es una realidad objetiva que “el mercado no reconoce Patria, las universidades públicas se deben a la Nación⁴².”

⁴² Vid. Augusto Samaniego. Ob. Cit. p. 12.



FUENTES DEL CONOCIMIENTO

I. LEGISLACIÓN CITADA

- Constitución Política de Nicaragua de 1987 con sus reformas de 1990, 1995, 2000, 2004, 2005, 2007 y 2014. Managua: Ediciones Centro de Documentación e Información Judicial, 2015.
- Ley N° 89, Ley de las Instituciones de Educación Superior de Nicaragua. Gaceta. Diario Oficial de Nicaragua, N° 77, 20 abril 1990.
- Ley N° 151, Ley de Interpretación Auténtica del arto. 55, inciso 1 de la ley de las Instituciones de Educación Superior de Nicaragua. La Barricada. Managua: 9 septiembre 1992.
- Ley No. 218, Ley para la Asignación del Presupuesto Universitario e Inclusión de las Universidades BICU y URACCAN en la Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior. El Nuevo Diario. Managua: 5 Septiembre 1996
- Constitución Política de la República de Chile de 1980. Texto oficial aprobada por Decreto Exento N° 142, Santiago: Ministerio de Justicia, 19 enero 2016.
- Ley N° 18.962, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Ministerio de Educación, 10 marzo 1990, DFL N° 1 24 noviembre 2005, Diario Oficial 21 febrero 2006.
- Ley N° 20.370, Ley General de Educación, de 12 de septiembre de 2009.

II. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ESCORCIA, JF., *Derecho Administrativo (Primera Parte)* Managua: Editorial Jurídica, 2009.
- FERRARO, AE., *Reinventando el Estado [Texto impreso]: Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP, 2009.
- PEÑALOZA RAMELLA, W., *El Currículo Integral*. Lima: UNMSM, 2005.
- SAMANIEGO, A., Presentación a *Las Universidades públicas ¿Equidad en la educación superior chilena?*, por coordinador Augusto Samaniego, 5-14. Santiago: LOM, 2001.
- ZUÑIGA, U., “Equidad y Calidad en la Educación Superior”, en *Las Universidades públicas ¿Equidad en la educación superior chilena?*, coordinado por Augusto Samaniego, 15-21. Santiago: LOM, 2001.

III. REVISTAS CIENTÍFICAS CITADAS

- TUNNERMANN BERNHEIM, C., “La educación superior en Nicaragua”, *Avaliação (Campinas)* 13, N°2 (2008): 337-367. Consultado 19 enero, 2017. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000200006&lng=en&nrm=iso.
- VERGER, A., “Globalización reformas educativas y la nueva gestión del personal docente”, *Docencia Política Educativa* N° 46 (2012): 4-13, consultado 19 enero, 2017, <http://www.revistadocencia.cl/new/wp-content/uploads/2016/12/46-Globalizacion-reformas-educativas-y-la-nueva-gestion-del-personal-docente.pdf>



- GUERRERO, O., “Nuevos modelos de administración pública”, *Revista Digital Universitaria*, 2, N° 3 (2001): consultado 19 enero, 2017, <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>
- RESTREPO MEDINA, MA., “Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza”, *Revista Diálogos de Saberes*, No. 30 (2009): 167-185, consultado 20 enero, 2017, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3224477.pdf>

IV. PONENCIAS CITADAS

- Mönckeberg, María Olivia. “Negocio de las universidades: Quiénes están detrás del lucro.” Ponencia presentada en el Foro FECH, Santiago, 25 junio, 2012.
- Lopez-Segrera, Francisco, Tunnermann, Carlos y Weise, Crista. “Educación Superior: Relevancia Social y Utilidad de la Educación Superior en Cuba, Nicaragua y Bolivia: Ejemplos de Buenas Prácticas.” Ponencia presentada en el Foro UNESCO, Trinidad y Tobago, 19 Al 21 julio, 2007.

RESUMEN

En el presente trabajo se realiza un análisis de la situación jurídica del derecho de educación superior en los países de Nicaragua y Chile, y como los postulados del neo-gerencialismo propugnan una educación de alta calidad en todos los niveles educativos, no obstante, son más que una utopía pues en el caso chileno el derecho a la educación es traficada como mercancía con *animus* de lucrar. Por ello, es necesario que el derecho humano a la educación superior se constitucionalice como derecho fundamental, en virtud del cual el Estado esté obligado a prestar este servicio impulsando su gratuidad en los establecimientos de educación pública asegurando la igualdad en el acceso de educación de todos los educandos.

Palabras clave: Educación superior, derechos humanos, neo-gerencial, Estado weberiano, reforma educativa gerencial.

ABSTRACT

In the present paper an analysis of the legal status of university education in the countries of Nicaragua and Chile, and as the postulates of neo-managerialism advocate a high quality education in all educational levels, however, they are more than a utopia because in the Chilean case the right to education is trafficked as a commodity with the aim of profiting. Therefore, it is necessary that the human right to university education is constitutionalized as a fundamental right, by virtue of which the State is obliged to provide this service, promoting its gratuity in public education establishments, ensuring equal access to education for all students.

Keywords: *University education, human rights, neo-managerial, Weberian State, educational management reform.*