

## **La educación: ¿servicio público o servicio social? Inmersión del concepto en el entorno costarricense**

*M. Ed. Enrique Sibaja Núñez*

Es conveniente iniciar estas líneas con algunos cuestionamientos, ¿tendrá las mismas implicaciones a corto, mediano y largo plazo, el poder surtir de agua a una población, que poder proporcionarle acceso a servicios educativos? De la misma forma, ¿será lo mismo instalar un tendido eléctrico para alimentar de energía a un barrio, que construir una escuela o instalar una biblioteca? Ciertamente los casos mencionados son servicios importantes que se brindan y que se encuentran bajo la tutela del Estado, pero es necesario diferenciar unos de otros, por cuanto sus elementos esenciales y consustanciales son realmente distintos, sus propósitos buscan metas diferentes, su objeto principal, ese elemento central al cual se dirigen, difiere diametralmente; tanto el servicio de distribución de agua potable como el de electricidad, son servicios que se dirigen a una pluralidad de personas, en la gestión, administración y control del servicio, no hay un solo momento en que se piense en términos de personas individualmente, como seres únicos e

irrepetibles, con su propia lectura y conceptualización del mundo; este tipo de servicios están pensados en términos de colectividades, no se le brinda servicio de agua, electricidad o recolección de basura, verbigracia, a Sergio o a Marta, se brindan estos servicios al barrio o comunidad, donde puede que ellos vivan, las subjetividades de ellos individualmente no son las variables que se consideran a la hora de determinar las características del servicio, sino las de la colectividad a la que ellos pertenecen.

El sintagma “Servicio Público” es un constructo jurídico, propio del Derecho Público y más concretamente de una de sus ramas, el Derecho Administrativo; es función esencial y atribución del Poder Ejecutivo en las democracias modernas. Para la doctrina y jurisprudencia francesa el servicio público es *“la actividad que desarrollan las entidades estatales o realizada bajo su control, conforme a un régimen de derecho público, con el objetivo de satisfacer una necesidad general, en forma regular y continua”* (Sayagues, 1988, p. 58), se tiene entonces, que los servicios públicos tienen por objetivo, satisfacer necesidades colectivas, son actividades estatales que se desarrollan con la idea de servir al público, como ejemplo se puede citar el transporte público, servicio de agua potable, electrificación, recolección de basura, etc, ninguno se dirige a alguien en particular, sino a una colectividad, a un público en general, de allí su nombre.

Por otra parte, el Estado brinda otro tipo de servicios que tocan un elemento sensible de la sociedad, su elemento esencial, la persona humana. El objetivo de estos servicios no es atender necesidades colectivas o públicas como los primeros, sino individuales, son servicios dirigidos a seres humanos entendidos en su individualidad, cubrir estas necesidades es de tan medular importancia, que su desatención puede considerarse una violación a los derechos humanos, por eso su cumplimiento es visto como uno de los fines

del Estado; Sayagues Laso (1988), señala que en los Estados modernos es principio admitido de manera unánime, la necesidad de que los poderes públicos accionen para impulsar el desarrollo de la cultura, la protección de la salud, el desenvolvimiento de la previsión social. El cumplimiento de estos fines puede lograrse de distintas formas, empero, lo común es verlos mediante la organización de servicios administrativos a los cuales se les asignan determinados cometidos, en manos de una Administración específica; el conjunto de actividades que realizan dichas administraciones, constituyen los denominados *servicios sociales*.

Uno de estos servicios sociales, se encuentra dirigido a proporcionar conocimientos, crear valores, y procurar el máximo desarrollo humano de las personas, se trata de la *educación*, en vista de los objetivos que ésta persigue, el fin último del servicio se centra de forma particular en cada uno de los beneficiarios, no puede dársele por tanto el mismo tratamiento que los servicios públicos que están orientados a una colectividad.

En el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina (OREALC/UNESCO, 2007), así como en informes y literatura que trata el tema de la educación, se le da a ésta también carácter de “bien público”, término que tampoco parece apropiado considerando la naturaleza de la educación.

El concepto de “bien público” es como muchos otros, herencia del Derecho Romano, en el que se hablaba de la “res publicae” o sea, la cosa pública. A estos bienes se les daba una protección especial a causa de considerárseles no comerciales, y destinados al disfrute público, lo que se lograba mediante ciertos edictos especiales denominados “publicatios” que garantizaban su utilización por todos los ciudadanos, impidiendo que cualquiera entorpeciera su uso público, que se destinasen a un uso privado o que sufriesen algún tipo de daño.

Este tipo de bienes, desde la época romana, son considerados bienes públicos, ya sea por su propia naturaleza, como es el caso del mar, sus costas y los ríos, o bien, porque las autoridades las hubieran destinado al uso público, como es el caso de las calles, puentes, parques, etc.

Como puede apreciarse, los bienes públicos poseen dos características fundamentales, se encuentran destinadas al uso público, no considerando a las personas en su individualidad, y se tratan de entes o cosas materiales, no actividades o procesos; ocurre entonces con el concepto "bien público" lo mismo que con "servicio público", ambos son entendidos en tanto se dirigen a servir a una colectividad interpretada en su conjunto.

Por su parte, es cosa sabida que la educación no es un ente material y su fin último no está dirigido a grupos sociales en tanto conjuntos, ella es un proceso y toma en cuenta a las personas en su individualidad, su realidad, luego, ni es servicio público ni es bien público.

El servicio educativo brindado por el Estado o el que se ofrece bajo su control, puede ser medido mediante los niveles que alcance el proceso de *desarrollo educativo*, o sea, éste es una medida que nos permite juzgar el servicio educativo brindado en un país, en otras palabras, a mayor desarrollo educativo, se presume que se ha brindado un mejor servicio en materia de educación, pues los altos niveles de desarrollo educativo no son nunca obra de la casualidad, sino de un servicio inteligentemente liderado.

Por otra parte, el nivel de desarrollo educativo, se puede determinar de acuerdo con un rango de calidad, de manera tal, que a mayor calidad educativa, mayor nivel de desarrollo educativo alcanzado. No obstante lo dicho, el concepto "calidad" puede generar ciertas discrepancias por ser evidentemente subjetivo; Seco y Soley en su artículo "*La Calidad de la Educación*", (CEDAL s.d), indican que el

concepto de calidad es complejo y tiene varios significados, pudiendo ser más un término subjetivo que normativo, pues podría dicho concepto, referirse a atributos específicos, grados de excelencia, rasgos o juicios no cuantificados, así como a niveles que van de lo bueno hasta lo excelente; los indicados autores señalan que, tiene que ver fundamentalmente con los requerimientos de los consumidores, dado que un producto o servicio solo tiene calidad en la medida que satisfaga las necesidades de los clientes.

En la afirmación indicada de Seco y Soley, puede apreciarse un tratamiento del concepto "calidad" dentro de una connotación comercial, esto es, intercambio de bienes y servicios, a lo que debe advertirse la conveniencia de saber contextualizar el uso de este término. No se puede visualizar de igual forma la calidad de un producto que la de un servicio, por una parte, y no se puede entender de igual forma la calidad de un servicio comercial, que la de un servicio público; tampoco se puede conceptuar de igual forma la calidad aplicada a un servicio público que a un servicio social, según la óptica propuesta líneas atrás, aun cuando ambos sean brindados por el Estado o se encuentren bajo su control.

Ciertamente el concepto "calidad" es polisémico y hasta polivalente, además de estimársele como subjetivo, nada de lo cual va en su demérito, sino que, su subjetividad la cual justifica su polisemia y polivalencia, refiere a que debe entenderse según el contexto en que es aplicado, de manera tal, que si se está refiriendo a un servicio de carácter social, con implicaciones individuales y que considera valores humanos, es claro que la "calidad" deberá comprender entre sus elementos constitutivos, aquellos que cumplan con los máximos valores y expectativas de las características indicadas de dicho servicio, hay pues, que estudiar antes la naturaleza del servicio en particular y determinar

luego qué entendemos por calidad respecto a él; dicha labor puede no ser sencilla pero se requiere para lograr una verdad consensuada respecto al concepto “calidad” referido a la educación.

El problema no es nuevo, los distintos enfoques de la calidad de la educación tienen sus raíces en diferentes corrientes del pensamiento pedagógico (UNESCO, 2004), al respecto, la comunidad internacional ha realizado ingentes actividades y esfuerzos para lograr una significación común para todos los que tratan el tema, una de ellas fue la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada en 2000, y en la que se declaró que de esa fecha hasta el año 2015, se debería ofrecer a todos los niños los medios necesarios para cursar el ciclo completo de la enseñanza primaria, y al respecto se emitió toda una referencia específica a la calidad de la educación, (UNESCO, 2004).

Al caso concreto del servicio social de la educación, según lo dicho, resulta apropiada entonces la perspectiva de la OREALC/UNESCO, que pasa a considerar la calidad de la educación, en tanto derecho fundamental de todas las personas, como aquella que debe reunir las siguientes dimensiones: respeto de los derechos, relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia; así dimensionada la calidad educativa, en tanto se observen o no los elementos citados o se den o no adecuadamente, puede aquilatarse el desarrollo educativo de un país y en consecuencia, juzgarse en particular el cumplimiento del servicio social que en esta área tutela el Estado.

Valga aclarar, que el grado de desarrollo educativo no determina si se está respetando más o menos la educación en tanto derecho humano, este derecho se considera respetado, cuando el Estado asume la responsabilidad en cuanto su tutela, y garantiza su acceso en forma general y no discriminatoria, el nivel que se alcance, es más un tema

de carácter administrativo y de políticas educativas que jurídico.

Se aprecia entonces, que desde el punto de vista teológico, no puede pensarse en lo mismo, cuando se reflexiona sobre una problemática de servicios públicos, que cuando se hace lo propio respecto de los servicios sociales, como el de la educación, el primero, las más de las veces implica problemas de logística y organización; el segundo, además de eso, integra las variables del comportamiento y desarrollo humano, lo cual cambia radicalmente el escenario de trabajo, esta distinción tiene repercusiones en la esfera jurídica, pues los servicios sociales como el de la educación, requieren un régimen distinto, también implicaciones en la esfera de las políticas de Estado, pues deben corresponder en materia educativa, a las propias dictadas a nivel internacional y adecuadas a los derechos humanos, y obviamente sus alcances tocan la esfera económica, pues para cumplir con un desarrollo educativo de alto nivel, o sea, de máxima calidad, deben proporcionarse recursos suficientes, de forma constante y bien administrados.

Si a la educación no se la mira como un servicio social, entendida adecuadamente su naturaleza, sino como un simple servicio público, o bien público con algunas particularidades, respecto del cual basta con la adecuada logística y organización, entonces las implicaciones indicadas líneas atrás, podrían verse considerablemente comprometidas, y la calidad tal y como se ha expuesto aquí de acuerdo con las dimensiones de la OREALC/UNESCO, puede carecer de sentido.

Lo fundamental es considerar la educación como un derecho humano, en esencia ello es lo que hace que los servicios educativos deban ser vistos como servicios sociales, y no como servicios públicos o simplemente bienes, pues no se dirigen al uso colectivo, ciertamente se ofrecen a la

comunidad, pero cada uno es educado en su individualidad y bajo la perspectiva de su humanidad; aunque el proceso deba darse en grupo, el tratamiento debe ser particularizado, en este sentido puede decirse que la educación es de carácter casuística, quiere decir esto, que la educación de cada sujeto implica un caso en particular.

Es así que en el tema de la educación como servicio social, ha de tenerse especial cuidado, en relación con el aspecto de la diversidad. Es tan individual el servicio educativo, que si se generalizara tal cual un servicio público, se estaría dando trato estandarizado a personas que por características especiales de su desarrollo humano, requieren trato diferenciado, la estandarización propia de los servicios públicos aplicada al tema de la educación, se traduce entonces irremediabilmente en discriminación, y por tanto, violación al derecho humano de quien es discriminado, por no habersele dado el trato especial.

Llegado a este punto, resulta necesario ahora abordar el tema desde otra perspectiva, haciendo referencia al servicio educativo entendido como servicio social, pero ofrecido de forma privada.

En el entorno costarricense, a todos los servicios que brinda el Estado, se les denomina servicios públicos, la educación entendida como servicio siguió la misma suerte, sin atender a las especiales características que le rodean, a esto se ha llegado, por la confusión de creer que las actividades de interés público deben ser ofrecidas por el Estado en forma de servicios públicos, pero lo cierto es que una actividad de interés público puede ser ofrecida de forma privada, de manera tal que sin dejar de ser de interés público, se la pueda concebir como un servicio social, pues se brinda pensando en la conveniencia particular de cada uno de los miembros que conforman la sociedad, de este modo, existen muchos servicios sociales de interés público brindados

por el Estado, pero que también se brindan en forma privada, verbigracia, los de seguridad y salud.

No obstante, en Costa Rica se pensó por muchos años, que no existía educación privada, que toda educación era pública, aunque se brindase de forma privada. Así, la educación impartida de forma privada, se entendía a manera de permiso o concesión; congruente con este pensamiento, el artículo 34 de la *Ley Fundamental de Educación* disponía que: «*Para que adquiriera validez oficial la educación que imparten los establecimientos privados, el Consejo Superior de Educación deberá: (...)*», y se establecían una serie de requisitos de aprobación exclusiva de este Consejo, o sea, los servicios educativos privados estaban sometidos al Consejo Superior de Educación, órgano que de conformidad con el artículo 81 de la Constitución actual, no fue creado para dirigir la educación privada sino la pública, de este modo, el artículo 34 de la *Ley Fundamental de Educación*, estaba cubriendo bajo una misma estructura directiva a la prestación pública y a la privada, así, los servicios educativos en términos generales -*públicos y privados*- estaban sometidos a la única dirección directa del Estado.

Pero lo anterior fue corregido por la Sala Constitucional, en un voto que debe ser considerado de carácter histórico en el desarrollo de la educación en Costa Rica, el voto N° 3550-92 el cual establece que la prestación de servicios educativos privados no puede estar dirigida por el Estado aunque siga siendo la educación de interés público, a propósito de la libertad de enseñanza indica: «*Este derecho de toda persona a educarse y educar a sus hijos en un centro de enseñanza que considere acorde con sus creencias no podría garantizarse (...)* si el Estado ejerciera sobre la educación privada un control tal que implicara identificarla o uniformarla, de derecho o de hecho, con las instituciones de enseñanza estatal (...) Que, por ser precisamente un derecho fundamental, quien

lo actúe lo hace a nombre propio, en ejercicio de una actividad de la que es titular y no de una concesión o permiso del poder público, el cual puede, a lo sumo, y siempre que lo haga por los órganos competentes y mediante el ejercicio de simples poderes de tutela, 'inspeccionarlo' (...) No se discute que la enseñanza privada es una actividad de interés público, y que es precisamente por ello que está sujeta a regulaciones generales en beneficio de la colectividad; sin embargo, esto no la convierte en una actividad ni en un servicio público que se ejerce por el Estado o por concesión del Estado (...)» Y respecto al Consejo Superior de Educación, ha indicado la Sala en este voto: «El Consejo Superior de Educación es un órgano constitucional, al que corresponde 'la dirección general de la enseñanza oficial' (art. 81 Const.); no puede ser investido por la ley ordinaria, mucho menos por un reglamento, de potestades del Estado no autorizadas expresamente por el texto constitucional, de manera que si, como se ha dicho, la enseñanza privada no es educación pública, nada tiene que hacer el Consejo en relación con ella.» En consecuencia declara la Sala como inconstitucionales una serie de regulaciones entre las que cuenta el indicado numeral 34 de la *Ley Fundamental de Educación*.

Es así, que nuestro máximo Tribunal Constitucional, estableció que aunque «la educación privada» es ciertamente de interés público, no puede estar sometida más que a simples poderes de tutela, o sea, como dice la misma Sala, «(...) vigilar su ejercicio para garantizar, precisa y únicamente, el equilibrio armónico entre la libertad de educación del que ofrece -educador- y la libertad de educación del que recibe -educando-»

Aceptar, como se ha debido hacer, la existencia de una educación pública y una privada, termina de comprobar la tesis que aquí se expone, en cuanto la inconveniencia de entender la educación como un servicio público, cuando debería de ser interpretada como un servicio social

de interés público, que puede ofrecerse tanto por el Estado como por el sector privado, aunque con la vigilancia del Estado, claro está, en virtud de que sin importar quien lo brinde, sigue siendo de interés público.

Es claro que los servicios públicos en manos del sector privado, son objeto de interés lucrativo, esta es una de las razones más importantes, que pesan para redirigir el concepto hacia la noción de la educación como servicio social de interés público, de manera que si bien, puede estar en manos de organismos privados, estos deban adecuarse a parámetros preestablecidos propios de la educación vista como derecho fundamental y como factor para el desarrollo humano y socioeconómico.

Si bien se pueden lograr ingresos ofreciendo educación, no es posible sacrificar los fundamentos básicos de esta, por el simple lucro; al respecto Ana Lucia Gazzola, Directora UNESCO-IESALC, en el IX Congreso UNESCO, indicó que *“...si bien es necesario la creación de escuelas y universidades particulares, el problema se genera cuando se ve a la educación sólo con un fin de lucro y nada más, y se olvida que se trata de un derecho”*. Así mismo en una entrevista concedida al diario La Jornada, agregó que *“...en casi todos los países de la región prevalece una fuerte oposición a que la educación forme parte de los acuerdos comerciales de la Organización Mundial de Comercio, porque no podemos entender la educación sólo como un servicio al que puede acceder el mejor postor»*.

Como puede apreciarse, en el contexto de especialistas y autoridades en materia educativa, ya se maneja el concepto de “educación” como algo más que un servicio público, pero a pesar de ello, no existe una conciencia clara sobre el asunto, la razón puede ser, que los conceptos son expresados mediante los códigos comunicacionales inadecuados, términos no pertinentes o incongruentes con el contenido

del concepto, mentalmente se da una especie de contradicción, una paradoja conceptual, esto porque los términos empleados no satisfacen la conciencia que se posee del concepto, lo que lleva entonces a la confusión. La misma directora de la UNESCO-IESALC, en la entrevista antes indicada, reconoció que pese a la posición de la UNESCO, para que la educación no forme parte de acuerdos comerciales donde se le considera un servicio más, se trata de una perspectiva que apoyan las universidades públicas autónomas de la región, pero que no es una posición unánime entre todos los sectores sociales ni entre nuestros gobiernos, existiendo opiniones divergentes.

Desde la perspectiva expresada aquí, tal confusión es entendible, por cuanto se pretende dar un tratamiento de servicio público, a un servicio social de interés público, esto sería como pretender preparar un estofado pensando en un lenguado a la plancha, obviamente la lógica mental entra en crisis y surge la confusión. El asunto tratado no es de simple semántica, no es sino, hasta que las autoridades y especialistas en el campo educativo, y encargados de dictar las políticas educacionales de gobierno, usen los términos y sintagmas apropiados que satisfacen la conciencia que se tiene de los conceptos, que se desvanecerá toda confusión, y es esa, precisamente la intencionalidad que se encierra en estas páginas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boletín UNESCO-IESALC. (2007). N.º. 138. UNESCO.
- OREALC/UNESCO (2007). *Educación de Calidad para Todos. Un asunto de derechos Humanos*. Buenos Aires, Argentina: UNESCO.
- Sayagues, E. (1988). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.

- Robles, S. (1987). *La Educación Formal: Un Sistema para el Desarrollo de la Creatividad*. Heredia, Costa Rica. Tesis para optar al grado de licenciado en Ciencias de la Educación. Universidad Nacional.
- Soto, J. (1981) *La Educación Actual en sus Fuentes Filosóficas*. San José, Costa Rica. Editorial Euned.
- UNESCO (2004). *Educación para todos. El Imperativo de la Calidad*. Paris, Francia: Ediciones UNESCO.