

# La buena administración y el derecho a la educación

---

## Good governance and the right to education

*Hugo Dagoberto Pineda Argueta*  
(Universidad de El Salvador, El Salvador)  
 <https://orcid.org/0009-0007-0100-212X>  
Correpondencia: [hugo.pineda@ues.edu.sv](mailto:hugo.pineda@ues.edu.sv)



Recibido: 02-05-2023  
Aceptado: 08-06-2023

## LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Hugo Dagoberto Pineda Argueta

### RESUMEN

La educación, derecho humano fundamental de todas las personas; es atendida por medio de la organización y funcionamiento del servicio público esencial de educación; es prestado por el sector público en concurrencia con el privado, en este último caso, el Estado, por medio del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología se convierte en el ente regulador del servicio. Se pretende mostrar en esta investigación bibliográfica, si en cualquiera de las modalidades de la prestación, el Estado, por medio del Ministerio de Educación, ciencia y tecnología y demás entes públicos involucrados en el servicio público de educación, cumplen el deber de la buena administración, que además es vista como principio rector de la actividad administrativa, y como derecho de los ciudadanos.

**PALABRAS CLAVES:** buena administración - principios - educación - derechos humanos - servicios públicos

## GOOD GOVERNANCE AND THE RIGHT TO EDUCATION

Hugo Dagoberto Pineda Argueta

### ABSTRACT

Education, a fundamental human right for all individuals, is provided through the organization and functioning of the essential public education service. It is delivered by the public sector in conjunction with the private sector, in which case the State, through the Ministry of Education, Science, and Technology, acts as the regulatory body for the service. This bibliographic research aims to determine whether, in any of the service delivery modalities, the State, through the Ministry of Education, Science, and Technology, and other public entities involved in the public education service, fulfill the duty of good administration, which is also seen as a guiding principle of administrative activity and as a right of citizens.

**KEYWORDS:** good governance - principles - education - human rights - public services

### Abreviaturas utilizadas:

**BA:** Buena administración

**A.P.:** Administración pública

**LPA:** Ley de procedimientos administrativos

**MINEDUCYT:** Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

**UES:** Universidad de El Salvador

**DD.HH.:** Derechos humanos

**UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

# La buena administración y el derecho a la educación

*Hugo Dagoberto Pineda Argueta<sup>1</sup>*  
*El Salvador*

## Introducción

En el presente escrito se analizan dos grandes temas del Derecho administrativos: el primero, la buena administración, vista en su triple dimensión, como principio rector de la actividad administrativa, como un deber de la Administración pública, y como un derecho del ciudadano; el segundo, la educación, vista como servicio público y como derecho humano fundamental.

Se analiza el servicio público esencial de educación en sus diversas modalidades y niveles, se presenta la relación que existe entre la buena administración con la eficacia en la prestación del servicio de educación y, por tanto, el goce de este derecho humano.

El escrito finaliza haciendo algunas reflexiones y dejando constancia de las diversas fuentes tenidas en cuenta en la elaboración de este.

---

1 Decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Máster en Derecho Judicial, Máster en Derecho Penal Económico, diplomado en diversas ramas del Derecho, consultor en Derecho Laboral y Administrativo, juez suplente, abogado y notario de la República.



# I. La buena administración

Se debe partir que los recursos con los que cuenta la AP son limitados, por tanto, deben de ser administrados adecuadamente; por lo cual, se deben de conocer o por lo menos prever los límites y alcances, previo a tomar decisiones que afecten los recursos con los que cuenta el Estado.

Administrar es servir, por lo que la AP no se puede apartar de su carácter esencial de servicialidad. La calidad del Estado Democrático de Derecho no es solo las elecciones periódicas, sino aquel en el que la buena administración, responde a principios reales para vivir en un verdadero Estado Democrático de Derecho. Sostiene Cassese,<sup>2</sup> que cuando aumenta la desconfianza en los gobiernos y la democracia se convierte en un ideal frustrado, cobran brío los ideales tecnocráticos; según los cuales, la legitimidad de un gobierno, se mide por sus resultados, por sus productos, si prestan o no satisfactoriamente los servicios públicos esenciales.

La BA tiene una triple funcionalidad que es un principio general de la AP y del Derecho Administrativo. Es además, una obligación de ésta, lo que significa que toda la actividad de la AP, debe de hacerse bien. También es un derecho fundamental de la persona; es decir, que, desde la eficiencia, implica optimizar resultados con los recursos disponibles, y desde la economía, es hacer un uso racional de los recursos públicos.

## a) La buena administración como principio

Los principios, son postulados o pronunciamientos generales, que fundan el ordenamiento jurídico de un Estado, que deben, por tanto, los funcionarios tener en cuenta para crear, interpretar y aplicar el Derecho. Hay principios generales del Derecho y particulares, según la disciplina jurídica de que se trate; tales principios son flexibles y abiertos. Varios principios han sido positivizados en los ordenamientos jurídicos, así, el art. 86 Cn., regula

---

2 Sabino Cassese, *La Democracia y sus límites* (Sevilla: Editorial Derecho Global, 2018), 58.

el principio de legalidad de la AP; los arts. 3, 139 y 160 de la LPA,<sup>3</sup> enumeran los principios de la actividad administrativa, de la potestad sancionadora y normativa de la AP, respectivamente.

Son ideas jurídicas generales, valores fundamentales del ordenamiento jurídico; es precisamente esta indeterminación que trae aparejada la flexibilidad y apertura necesaria para construir el Derecho administrativo; que se ve reflejado en su sistema de fuentes de este. Al no estar positivizados, cumplen un rol secundario; pero una vez incluidos en las normas administrativas, se vuelven de obligatorio cumplimiento.<sup>4</sup>

La BA, es un principio que rige el funcionamiento de la Administración pública en su conjunto. Así, la buena Administración pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia, implica: eficiencia, transparencia, inclusión y participación.

Sostiene el profesor Rodríguez Arana, que está fundado en el hecho de que los asuntos comunes, generales o públicos están sobre los individuales; por lo que las actuaciones administrativas deben de estar orientadas por una serie de criterios de buen gobierno, al servicio del bienestar general, integral o de todos y no de una parte, por importante que sea.<sup>5</sup> Se considera que aparece al momento de la toma de decisiones de la Administración, como garantía del procedimiento administrativo, frente a sus destinatarios afectados;<sup>6</sup> esto se ve inmerso en la motivación de la actuación, al advertir la Administración las razones de conveniencia al interés público, de la adopción de la decisión, en tal o cual sentido.

El derecho a la buena administración, además de entender que es un deber y un principio básico de la Administración, se cree que es expresión

---

3 Ley de Procedimientos Administrativo (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2017).

4 Eberhard Schmidt-Assmann, *La dogmática del Derecho administrativo* (Sevilla: Editorial Derecho global, 2021), 108 y ss.

5 Jaime Rodríguez Arana, "Los principios de la Buena Administración". *Revista del III Congreso de Derecho Administrativo en El Salvador* (2016): 7.

6 Miguel Antonio Guevara Quintanilla, *El Derecho a la Buena Administración* (Madrid: Publicación especial de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2010), 88.

del principio de la buena fe con la que ésta debe comportarse, el que además, está enmarcado en el principio de confianza legítima de la Administración; con lo que se considera que se amplía el objeto de estudio del mismo Derecho administrativo, pues ya no basta ocuparse de la Administración; sino, además, por cómo se administra y quiénes intervienen en dicha administración.

Esta BA, tiene una proyección o alcance jurídico, ético y presupuestario. El primero, porque es un deber/poder elegir adecuadamente los fines y los medios para poder hacer lo que tiene que hacer; el segundo, porque nos provee los parámetros para calificarla, de mala, regular, o buena; calificación que exige tener en cuenta su objeto, su fin y las circunstancias de ejercicio; y el tercero, porque constituye un instrumento de política social y económica, que hace del presupuesto, una herramienta de ella, que le permita mantener un equilibrio, ya que no es posible alcanzar una justicia social sin una sustentabilidad presupuestaria.

#### **b) La buena administración como derecho**

Una moderna cualidad atribuida a los principios, es su mutabilidad; ejemplo de esto, es la BA, que, de principio, pasa a ser derecho.<sup>7</sup> Es un verdadero derecho humano fundamental, sin perjuicio a no estar enunciado en el catálogo de derechos que presenta la Constitución, pero sí lo está en el ordenamiento jurídico de El Salvador, específicamente en la Ley de Procedimiento Administrativos.<sup>8</sup>

El art. 16 no. 1 de la LPA, establece la buena administración como un derecho de las personas frente a la Administración pública; y, por tanto, es un deber de la Administración gestionar eficazmente la cosa pública. Derecho que se extiende a toda persona, natural o jurídica, cualquiera sea la segmentación que de esta haga la doctrina o la ley.

Se entiende como derecho de los administrados, y se asume el concepto de buena administración, cuando hay una adecuada elección de medios y de

---

7 Roberto Oliva de la Cotera y Ricardo Rivero Ortega, *Derecho Administrativo* (El Salvador: Editorial Lex Innovation, 2018), 63.

8 Ley de Procedimientos Administrativos.

oportunidades, en el ejercicio de las competencias administrativas, con relación al fin específico que se pretende lograr.<sup>9</sup>

Según el capítulo tercero de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública,<sup>10</sup> consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad e imparcialidad y que sean resueltos en un plazo razonable y al servicio de la dignidad humana.

El art. 41 numeral 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, dictada por el Parlamento Europeo y por el Consejo de la Unión; expresa que: *“toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”*.<sup>11</sup>

Como derecho, implica: i) la no dilación indebida de los procedimientos ii) las normas que rigen las funciones de la Administración pública y los servicios por ésta prestados, deben ser claras, accesibles y de fácil entendimiento para los ciudadanos; iii) los servicios provistos por la Administración pública deben cubrir las necesidades básicas de la sociedad.

Es un derecho de naturaleza instrumental, ya que eficientiza el goce de otros derechos fundamentales; en este mismo sentido, se expresa Mena Guerra,<sup>12</sup> cuando dice que es un supra derecho, por estar compuesto por todos los demás derechos contenidos en la Carta Iberoamericana de derechos y deberes del ciudadano en relación con la AP.

### **c) La buena administración como deber**

Por deber, se entiende la obligación en sentido amplio; para que en éste queden comprendidas las obligaciones de dar, hacer o de no hacer; ya

---

9 Augusto Martínez Duran, “La Buena Administración”, *Estudios de Derecho Administrativo*, n.1 (2010): 173.

10 Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Ciudad de Panamá, 2013.

11 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, Francia: El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, 2002).

12 Ricardo Mena Guerra, *Una aproximación al uso de las TIC en la LPA: Gobierno Electrónico y legislación de las nuevas tecnologías* (El Salvador: XVI Certamen de Investigación Jurídica, Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia, 2022), 23.

que, si adoptamos solo el último de los alcances, se dejarían fuera las muchas obligaciones de dar y de hacer; lo que, sin duda, afectaría la eficacia de los derechos sociales, que imponen a la AP un rol activo.

Como deber u obligación, la Administración Pública, en el ejercicio de sus potestades, debe de crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social.

El preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, expresa que es una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas, fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable. Por tanto, se deben de crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social.

## II. La educación

### a) La educación como derecho humano fundamental

Siguiendo a Pérez Luño,<sup>13</sup> se dirá que los derechos humanos son un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana; las que deben de ser reconocidas por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales. Son pretensiones del individuo, como parte del grupo social ante el Estado. Surgen y se desarrollan como formas razonadas de controlar el poder, pero además como formas de concretar las exigencias y necesidades de los grupos sociales, en cada momento histórico.

---

13 Antonio Henríquez Pérez Luño, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 5ª ed. (Madrid: Editorial Tecnos, 1995), 48.

Por su parte, Gregorio Peces Barba<sup>14</sup> los define como las facultades que el Derecho atribuye a las personas y a los grupos sociales, que son expresión de sus necesidades en lo referente a la vida, la libertad, la igualdad, la participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte al desarrollo integral de las personas en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto o la actuación de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con garantía de los poderes públicos para restablecer su ejercicio en caso de violación o para la realizar la prestación que implique su cumplimiento.

Los derechos humanos representan valores, necesidades y facultades. Al ser valores, implica que se debe de ponderar la felicidad, la dignidad, la igualdad, la libertad, la solidaridad y la seguridad. Al ser necesidades, implica que se deben orientar a su satisfacción; ya sea de forma individual o colectiva, y al ser facultades, se pueden exigir; por tanto, debe de haber instrumentos objetivos e institucionales de tutela. Los derechos humanos son instrumentos de realización del ser, nos guían a la felicidad y convivencia social.

Sin pretender desarrollar la dogmática general de los derechos humanos, me permitiré recordar las características y las clasificaciones más comunes de estos. Entre las características que en cuanto a su ejercicio se le atribuyen están: La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, e integridad; en cuanto a su goce, se caracterizan por su inalienabilidad, irrenunciabilidad, imprescriptibilidad, e inviolabilidad. Las más comunes de sus clasificaciones son: Individuales, económicos, sociales y culturales; civiles y políticos; de primera, segunda y tercera generación; etc.

A los derechos sociales, se le atribuyen otras características, entre las que se encuentran: prestacionales, requieren de la intervención estatal y se les considera programáticos y, por tanto, deben de estar reconocidos en una norma para reclamar su cumplimiento. Están basados en los valores de igualdad y solidaridad, y son reconocidos a grupos determinados e indeterminados de

---

14 Gregorio Peces-Barba Martínez, *Curso de Derechos Fundamentales* (España: Editorial Carlos III de Madrid, 1995), 21 y ss.

personas, pero tienen mecanismos individuales y colectivos de realización; suponen un derecho de crédito o de acción positiva frente al Estado, etc.

Nadie discute el carácter de derecho humano fundamental de la educación, sin embargo, es necesario tener en cuenta sus variadas dimensiones; así: como derecho civil, político, económico, social y cultural. Tiene, por tanto, implicaciones en el Estado, que ha asumido la responsabilidad de hacerlo efectivo, como en la persona titular del derecho, tanto en su esfera individual como social. A este derecho, se le asignan diversas finalidades que se relacionan con el disfrute de los demás derechos, se vuelve un eje transversal<sup>15</sup> de cualquier política pública referida a los derechos humanos.

En su componente civil y político, se vincula con el disfrute de las libertades fundamentales; en lo económico, contribuye a la elevación de la calidad de vida de la persona y por ende de la sociedad; en su dimensión social, porque incluye elementos esenciales para la vida en sociedad; y finalmente, su componente cultural, porque es un medio o instrumento para el desarrollo de la identidad colectiva de los pueblos.

Cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos los define, incorpora un componente de solidaridad internacional o derecho de los pueblos, al darle como objetivo o finalidad, el contribuir con la amistad de las naciones, con la paz internacional, el medio ambiente y el desarrollo.

Entre los instrumentos normativos nacionales e internacionales que reconocen la educación como derecho, están: La Constitución de la República de 1983, la Ley General de Educación, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948,<sup>16</sup> el Pacto Internacional de Derechos

---

15 Así lo reconoce el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Observación general número 13, 21 período de sesiones, 1999, párrafo 1.

16 Art. 26: "La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto de 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".

Sociales, Económicos y Culturales de 1966,<sup>17</sup> el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1999; entre otros.

Sostiene Alcalá, que el derecho a la educación, exige que el Estado proporcione de forma gratuita y obligatoria la educación básica y media, sin perjuicio de asegurar la educación superior de acuerdo a las capacidades de los educandos y las necesidades de la comunidad nacional. En el plano de la educación superior, el aseguramiento del derecho a la autonomía de las universidades y el derecho a la libertad de cátedra de los académicos. Por otra parte, supone el derecho de los pueblos originarios a desarrollarse de acuerdo con sus tradiciones, cultura, lengua y religión; y el derecho a la conservación del patrimonio histórico y cultural.<sup>18</sup>

La Organización especializada de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, tiene como metas la igualdad de oportunidades educativas para todas las personas, sin importar la raza, sexo, situación económica o social.

El art. 1 de la Ley General de Educación, define este derecho/servicio, como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social; que se

---

17 Artículo 13 1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que 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. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente. b) 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. c) 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. d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”.

18 Humberto Nogueira Alcalá, “El Constitucionalismo Contemporáneo y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, n. 2, abril-junio (2003): 30-65.

fundamente en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y deberes.<sup>19</sup>

La educación, es tanto un derecho humano fundamental individual y a la vez, social, ya que comprende el derecho de enseñar, de aprender, y el de optar por el centro de enseñanza y por el tipo de educación que se prefiere. Implica que, la educación sea accesible y preferiblemente gratuita; y de no ser posible la gratuidad, estar subsidiada ya sea al estudiante directamente, por medio de becas generales o especiales o a la institución educativa que atiende a la persona.

Los Estados, a fin de atender o resolver determinados asuntos de interés nacional, problemas sociales o demandas colectivas, construyen políticas públicas, en las que dan más o mayor énfasis a determinados derechos y actúan, siguiendo a tales políticas; en materia educativa, el art. 4 y ss de la Ley General de Educación, expresa que éstas, deben girar en torno a la obligatoriedad de la educación y a garantizar el acceso a la educación a la mayor parte posible de la población, ya sea por medio de la gratuidad o por la implementación de programas de becas.

#### **b) La educación como servicio público**

Se entenderá por servicio público, el proceso por medio del cual, el Estado, más concretamente la AP, directa o indirectamente satisface en un grupo social determinado una necesidad pública insatisfecha, respetando estándares normativos y de calidad, previamente establecidos. No se desarrollarán los elementos que deben de concurrir para estar en presencia de un servicio público, ni sus características; por no ser ese el propósito del artículo.

Vista la educación como servicio, su prestación incluye la docencia, la investigación y la proyección social. La docencia busca enseñar a aprender, orientar la adquisición de conocimientos, cultivar valores y desarrollar en los estudiantes las habilidades para la investigación e interpretación, para su formación integral como ciudadanos. La investigación es la búsqueda

---

<sup>19</sup> Ley General de Educación (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1996). D.L. 917 del 12 de diciembre de 1996.

sistemática y análisis de nuevos conocimientos para enriquecer la realidad científica, social y ambiental; para enfrentar con éxito los efectos adversos que se presentan. Por su parte, es proyección social la interacción entre el quehacer académico con la realidad natural, social, ambiental y cultural del país.<sup>20</sup> Por tanto, su buena gestión debe comprender todos sus componentes.

Ya se ha dicho que el Gobierno del Estado, construye y sigue políticas públicas para atender demandas sociales, y sin duda, la educación es una de ellas; y siendo los servicios públicos una herramienta de aquellas, erige el servicio público de educación para dar respuesta a una demanda y necesidad individual y colectiva.

El número 33 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la AP, expresa que uno de los derechos comprendidos dentro de la buena administración, es el derecho a servicios públicos y de interés general de calidad. Por tanto, sostiene la Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública<sup>21</sup> que aquellos servicios de responsabilidad pública deben ofrecer a los usuarios determinados patrones o estándares concretos de calidad, que se medirán periódicamente y se pondrán en conocimiento de los usuarios para que estos estén lo mejor informados posible y puedan efectuar los comentarios o sugerencias que estimen pertinentes.

El sistema educativo que rige la educación como servicio, se divide en modalidades; tales como: Formal e informal.<sup>22</sup> La primera es la que se presta en establecimientos educativos autorizados por el Ministerio de Educación, en una secuencia de años o ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y orientadas a la obtención de aprobación de grados o títulos académicos. Esta

---

20 Claudia María Samayoa Herrera, *La prospección en los procesos formativos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y del Colegio de Altos Estudios Estratégicos. Aportes al desarrollo nacional de El Salvador* (El Salvador: Colegio de Altos Estudios Estratégicos, 2023), 56.

21 Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 2008.

22 Ley General de Educación, Art. 8 y ss.

educación formal, tiene niveles;<sup>23</sup> tales como: inicial, parvulario, básica, medio-general o técnico vocacional- y superior, que comprende la tecnológica y la universitaria;<sup>24</sup> esta última a su vez, puede ser de grado o de posgrado.

La educación no formal,<sup>25</sup> es aquella que se ofrece con el objeto de completar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en asuntos académicos o laborales, sin sujeción a sistema de niveles o de grados.

Cualquiera sea la modalidad de la educación, pero atendiendo a la modalidad en la que se entrega la prestación, el servicio educativo puede ser: Presencial, semipresencial y a distancia. Esta última es la mediación pedagógica desarrollada por diversidad de medios tecnológicos donde los estudiantes desarrollan el autoaprendizaje orientado por un docente; puede ser por correspondencia, por Radio o TV, virtual o en línea, utilizando plataformas educativas institucionales o no.

La Ley de Educación Superior en el art. 6 inciso tres en relación al art. 37 inciso final, contemplan el fundamento normativo genérico o básico para la educación superior no presencial o a distancia; disposiciones que son mayormente desarrolladas en el Reglamento Especial de la Educación no Presencial en Educación Superior de 2012; normas que obviamente se le aplican a la Universidad de El Salvador, lo que suple la omisión de las autoridades de la UES en dictar el ordenamiento específico.

Sobre esta área, varias de las Universidades privadas, ya han dictado sus propias normas; por ejemplo, la Universidad Francisco Gavidia tiene registrado su Reglamento Relativo a la Educación No Presencial, aprobado en 2019 e inscrito en el Registro de Reglamentos que al efecto lleva el MINEDUCYT; la Universidad Tecnológica, en 2014 dictó su Reglamento de Educación No Presencial, inscrito en el Registro respectivo; asimismo, la Universidad autónoma de Santa Ana, en 2013 dictó su Reglamento de Educación No Presencial y Semipresencial, inscrito también en el MINEDUCYT.

---

23 *Ibid.*, Art. 16 y ss.

24 Ley de Educación Superior (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2004), Art. 4.

25 *Ibid.*, Art. 44.

Atendiendo a los sujetos que prestan el servicio, este puede ser educación pública u oficial o privada.<sup>26</sup> La primera la presta tanto el Estado, por medio del MINEDUCYT; los municipios, institutos tecnológicos nacionales y las universidades públicas. La privada, es prestada por particulares, previa autorización y posterior control del ente rector del servicio; que, para el caso, es el Ministerio de Educación. Tratándose del servicio de educación privada, el Estado subsidia a los particulares que lo prestan, en atención al número de estudiantes que poseen.

Si se tiene en cuenta que a la educación, independientemente de la forma o del nivel, la caracterizan la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; deben de haber suficientes instituciones y programas de educación, accesibles material y económicamente, y sin ningún tipo de discriminación; con métodos y planes de estudio aceptables, sujetos a los objetivos de ésta y lo suficientemente flexibles, que le permitan adaptarse a las necesidades sociales e individuales del estudiante.

### III. La buena administración en el derecho y servicio a la educación

Para analizar si el Estado realiza o no una buena administración en cuanto al goce ciudadano del derecho a la educación, es necesario tener en cuenta sus fines; los que son definidos por la Constitución y las leyes, pero más allá de los que ahí se fijan, se debe de determinar si el servicio de educación es eficaz en proveer al usuario los aprendizajes suficientes que le permitan desarrollarse digna e integralmente. Es decir, que sea una eficaz herramienta para el desarrollo personal, social y nacional; solo si se logra esto, se puede decir que el Estado hace una buena administración en el derecho y servicio a la educación.

---

26 *Ibid*, Art. 72 y ss.

Un instrumento que sirve de parámetro para hacer una medición de la realización del derecho a la educación, es el Manual de Preparación de Informes sobre Derechos Humanos que los Estados presentan en el seno de las Naciones Unidas, ya que en este se solicita información estadística sobre alfabetización, matrícula en enseñanza básica, niveles de abandono, etc.

Parafraseando a Ligia Bolívar,<sup>27</sup> se puede decir que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le impone a los Estados, en lo relativo al derecho a la educación, obligaciones de respetar, de cumplir, de proteger; entre las primeras se pueden mencionar, la de respetar el libre acceso a la enseñanza pública, en la política, en la práctica y sin discriminación; entre las segundas, están proteger jurídicamente la libertad de elegir el tipo de educación, aplicando y defendiendo el principio de igualdad; y finalmente, adoptar medidas positivas a favor de ciertos grupos, promoviendo sistemas de becas, formando a los docentes, etc.

Para analizar si hay una buena administración del derecho a la educación, es necesario tener en cuenta los ejes transversales del servicio y derecho a la educación; tales como: derechos humanos, equidad de género, educación inclusiva, educación ambiental, cambio climático, gestión para la reducción de riesgos y desastres, desempeño ético, educación para el uso de la tecnología, entre otros.

También se debe de tener en cuenta la cobertura educativa en los diferentes niveles y regiones del país; la que según datos de la Dirección de Planificación del MINEDUCYT,<sup>28</sup> publicados en su portal de transparencia en 2022, por todos los niveles -menos el superior- se matricularon 1,269,756 estudiantes; de los que el sector público atendió 1,098,430; y el sector privado, 171, 326 estudiantes; 558,311 correspondía al área rural; y 711,445 al área urbana; 638,819 hombres, y 630,937, mujeres.

---

27 Ligia Bolívar, "El derecho a la educación". *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 52 (2010): 206.

28 "Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología", Portal de Transparencia, acceso el 13 de marzo de 2023, <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mined>

De lo anterior se colige que, si se tiene en el país una población estudiantil arriba de un millón y medio; implica que casi un cuarto de millón no tuvo acceso a la educación, y si se tiene en cuenta el porcentaje del 8 % de deserción y del 6 % de repitentes, que publica el referido portal; se puede concluir que, en cuanto a acceso y eficacia, no hay una buena administración de este servicio.

El acceso a la educación, particularmente en la educación a distancia en modalidad virtual, se advierte que al haberse adoptado en todos los niveles y de forma obligatoria, un importante porcentaje de la población estudiantil, abandonó sus procesos educativos, ya sea por falta de cobertura de internet en diferentes regiones del país o por falta de recursos tecnológicos por parte de los estudiantes; se podría decir que no se alcanzó una buena administración; sin embargo, si el objetivo era no suspender el servicio, se puede decir que se la hubo. En cuanto a calidad, se ha reconocido que no se ha alcanzado la excelencia esperada; por ello incluso, se volvió a la presencialidad.

Otro elemento a tener en cuenta, para afirmar o no que la AP hace una buena administración en cuanto al derecho a la educación, es la calidad de la enseñanza en los diversos centros educativos y privados; y es de todos conocida la afirmación popular de que la educación proveída por particulares, es mejor que la pública. Sin embargo, lo que hay que determinar, es si los usuarios del servicio, en cualquiera de los sistemas educativos, públicos o privados, reciben los conocimientos y si desarrollan o no las habilidades y competencias que le permitan alcanzar un nivel de desarrollo integral.

Si se consideran los ejes transversales y los objetivos de la educación, se debe de ver el comportamiento social, del que sin duda forman parte los estudiantes de los diferentes niveles; y su impacto en el medio ambiente, derechos humanos, alfabetismo tecnológico y demás; se puede decir que tales ejes, no están generando los objetivos esperados.

Al tener en cuenta la congruencia de los planes o currículo de estudios con las demandas laborales, específicamente en los niveles medio y superior;

y considerando que la población de El Salvador, es de casi siete millones de personas,<sup>29</sup> y que de ésta, dos millones quinientos noventa y un mil cuatrocientos cuarenta y seis, es población económicamente activa,<sup>30</sup> sumado a que el nivel de desempleo ronda el treinta por ciento, se puede decir que la educación no está alcanzando los objetivos trazados, y por tanto, no se está haciendo una buena administración del servicio educativo.

Así, la docencia, la investigación y la proyección social como funciones esenciales de la educación superior, no sólo continuarán siendo las columnas de base, sino que las acciones consecuentes debían ajustarse acorde a dos realidades paralelas que coexisten; es decir, a la realidad presencial y la no presencial o virtual. Esta última, por ser suministrada exclusivamente a través del ciberespacio, desencadenó percepciones encontradas como: a) “sensaciones de alejamiento” entre congéneres situados físicamente cerca, en el mismo ámbito local, y, b) “sensaciones de cercanía” entre congéneres situados físicamente lejos, en el ámbito internacional.

En suma, a nivel universitario, la realidad virtual incursionó de modo más reciente en el siglo XXI, coexisten hoy con la presencialidad, como se ha indicado, e instituyendo un parteaguas en el modo de administrar la educación formal y las diversas carreras ofrecidas a nivel superior universitario en general; y en la Universidad de El Salvador en particular, que promedian ciento sesenta opciones académicas, en sus dos niveles, pregrado, posgrados, maestrías y doctorados, impartidas en sus doce Facultades (nueve en el campus central y tres descentralizadas) que aglutinan a su vez, a casi 63.000 estudiantes.

Implica, en lo que a ofertas académicas de educación superior se refiere, que sí existe una aceptable administración del servicio; sin embargo, es necesario instituir nuevas carreras que les permitan a los egresados, tener

---

29 “Población de El Salvador”, Countrymeters, acceso el 9 de marzo de 2023, [https://countrymeters.info/es/El\\_Salvador](https://countrymeters.info/es/El_Salvador)

30 “Población activa total - El Salvador”, Banco Mundial, acceso el 8 de marzo de 2023, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=SV>

más y mejores habilidades, con las que puedan optar a mejores puestos de trabajo y con ello, a una calidad de vida acorde a su formación.

Sin embargo, no sólo es relevante en materia de educación superior, proveer al mercado laboral los profesionales que necesita; sino también, el desarrollo de la ciencia como tal y, por tanto, aportar a la sociedad en general, los conocimientos necesarios para resolver y/o prevenir problemas sociales; tales como la seguridad y el desarrollo nacional, en lo que y en palabras de Mario Fernández,<sup>31</sup> existe una buena formación en materia de desarrollo nacional, a partir de las carreras que principalmente se imparten en la Facultad de Ciencias Económicas; pero no así, en materia de seguridad nacional, puesto que se imparten de forma superficial en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES.

La realidad actual, exige un repensar de la educación en cualquiera de las modalidades de prestación a que se refiere, como a las áreas o carreras que se deben de erigir; dimensionar lo anterior, requiere de la “toma de decisiones estratégicas” e inmediatas en el marco de una planeación flexible, que contemple la formulación e implementación de acciones prioritarias, graduales en plazos diferenciados y en función de las necesidades ad hoc para la administración de los aprendizajes; la peculiaridad de tal planeación, radicará en que cualesquiera de sus fases, acarreará procesos intangibles, tales como los desaprendizajes y la adquisición de nuevos aprendizajes, lo que a su vez demanda un alto espíritu resiliente, de todos los actores involucrados en el proceso, en aras de responder a la dinámica de la era digital, sin abandonar la presencialidad de los aprendizajes.

Con una visión de inclusión social que posibilite garantizar el derecho a la educación, relativo al acceso y cobertura, se deberá gestionar un programa de apoyo para aquellos estudiantes que no cuentan con posibilidades de conectarse a la internet para sus actividades educativas, como por ejemplo proveer de un equipo modem y lograr en conjunto con el Ministerio de Educación, Ciencia

---

31 Mario Ernesto Fernández Flores “La relación existente entre la oferta de educación superior con la seguridad y desarrollo nacional”, *Edición del Centro de Estudios de Altos Estudios Estratégicos* (2023), 87.

y Tecnología -MINEDUCYT-, que los proveedores de servicios de conexión a Internet, incluyan un conjunto de medidas que permitan reducir costos para darle soporte educativo, y de esa forma, que los estudiantes obtengan una opción adecuada y eficaz en su aprendizaje. Lo anterior se lograría con mayor eficacia, si se parte del hecho de que el acceso a la internet es un derecho humano y que, por tanto, este servicio se considere como servicio público.

Las circunstancias y efectos generados por la pandemia del coronavirus, ha conllevado a comprender que todo lo que ocurre en el mundo pasa necesariamente por el meridiano de la ciencia y la tecnología, y que las plataformas de educación en línea han pasado de ser un sistema complementario, a una opción permanente de prestar el servicio; de ser respuesta dentro de un plan de contingencia, a una estrategia flexible de planificación para llevar la educación a sectores que tradicionalmente no acceden al servicio. Por lo que, en el marco de una buena administración, se deben de generar opciones curriculares, presenciales, a distancia en modalidad virtual, o semi presenciales; a fin de que los educandos valoren la conveniencia de cuál modalidad curricular les conviene.

La UES,<sup>32</sup> en cuanto a investigación científica, pertinente y de calidad; según el último dato del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, suma más investigaciones que todas las Universidades privadas juntas, por lo que, teniendo en cuenta este índice, se puede afirmar que la Universidad de El Salvador sí hace una buena administración del servicio a la educación superior.

De ahí que, la Administración pública, en todos los niveles educativos, ya sea que ofrezca el servicio a distancia en modalidad en línea o haga de la tecnología una aliada estratégica en la educación presencial; debe de hacerse de los recursos y medios como las plataformas virtuales, institucionales o herramientas como las tutorías virtuales, las videoconferencias y las aulas virtuales para poder continuar en la formación educativa.

---

32 Ana María Campos. "UES publica más de 160 artículos científicos en los últimos dos años", acceso el 25 de abril de 2023, <https://www.ues.edu.sv/blog/post/ues-publica-mas-de-160-articulos-cientificos-en-los-ultimos-dos-anos>

Para atreverse a hacer el anterior planteamiento, se ha tenido en cuenta: La Propuesta de Conectividad Domiciliar para Estudiantes, sin Acceso a Internet de la UES, elaborado por la Dirección de Tecnologías de la Información en el año 2020; la encuesta para consultar los problemas de conectividad a Internet, a los estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES, en las actividades académicas virtuales del ciclo II-2020; también otro insumo clave, ha sido el Diagnóstico sobre la Educación Virtual, Brecha Digital y Servicio Bibliotecario en el Contexto de la Pandemia del Covid-19 en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES, presentado en junio, 2021.

## Conclusión

1. Como expresión de una buena administración, adoptar la educación en modalidad virtual de manera principal implica: Que docentes y estudiantes reciban formación virtual y que hagan suyas esa formación; que tengan acceso a tecnologías/metodologías emergentes, y se fortalezca la competencia digital en cada una de las carreras. Que se impulse la investigación científica en tecnología educativa; y promover, políticas educativas y de investigación orientadas a eficientar el goce pleno del derecho a la educación.
2. La mejora de los conocimientos de docentes y estudiantes en el manejo de las TICs, el acceso a dispositivos y conexión a internet, son fundamentales para el seguimiento adecuado de la formación en modalidad semi presencial.
3. El refuerzo de los órganos de gestión educativa en sus diversos niveles y la incidencia sobre los actores gubernamentales implicados en las políticas educativas, es esencial para la adaptación de la legislación, planes y programas de estudio, el currículo y su congruencia con la demanda laboral.
4. En la educación en modalidad presencial, también se deben de fortalecer las capacidades y medios del equipo docente, para facilitar la utilización de las TICs en los procesos formativos sincrónicos y asincrónicos.

## Bibliografía

- » “Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología”, Portal de Transparencia, acceso el 13 de marzo de 2023, <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mined>
- » “Población activa total - El Salvador”, Banco Mundial, acceso el 8 de marzo de 2023, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=SV>
- » “Población de El Salvador”, Countrymeters, acceso el 9 de marzo de 2023, [https://countrymeters.info/es/El\\_Salvador](https://countrymeters.info/es/El_Salvador)
- » Bolívar, Ligia “El derecho a la educación”. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vol. 52 (2010): 206.
- » Campos, Ana María. “UES publica más de 160 artículos científicos en los últimos dos años”, acceso el 25 de abril de 2023, <https://www.ues.edu.sv/blog/post/ues-publica-mas-de-160-articulos-cientificos-en-los-ultimos-dos-anos>
- » Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Niza, Francia: El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, 2002.
- » Cassese, Sabino. *La Democracia y sus límites*. Sevilla: Editorial Derecho Global, 2018.
- » Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Observación general número 13, 21 período de sesiones, 1999.
- » Fernández Flores, Mario Ernesto. “La relación existente entre la oferta de educación superior con la seguridad y desarrollo nacional”. *Edición del Centro de Estudios de Altos Estudios Estratégicos* (2023).
- » Gregorio Peces-Barba Martínez, *Curso de Derechos Fundamentales*. España: Editorial Carlos III de Madrid, 1995.
- » Guevara Quintanilla, Miguel Antonio. *El Derecho a la Buena Administración*. Madrid: Publicación Especial de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2010.
- » Ley de Educación Superior. El Salvador: Asamblea Legislativa, 2004.
- » Ley de Procedimientos Administrativo (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2017).
- » Ley General de Educación. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1996.
- » Martínez Duran, Augusto. “La Buena Administración”. *Estudios de Derecho Administrativo*, n.1 (2010): 173.
- » Mena Guerra, Ricardo. *Una aproximación al uso de las TIC en la LPA: Gobierno Electrónico y legislación de las nuevas tecnologías*. El Salvador: XVI Certamen de Investigación Jurídica, Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia, 2022.
- » Nogueira Alcalá, Humberto. “El Constitucionalismo Contemporáneo y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, n. 2, abril-junio (2003): 30-65.
- » Oliva de la Cotera, Roberto y Ricardo Rivero Ortega, *Derecho Administrativo*. El Salvador: Editorial Lex Innovation, 2018.
- » Pérez Luño, Antonio Henríquez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 5ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995.
- » Rodríguez Arana, Jaime. “Los principios de la Buena Administración”. *Revista del III Congreso de Derecho Administrativo en El Salvador* (2016): 7.
- » Samayoa Herrera, Claudia María. *La prospección en los procesos formativos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y del Colegio de Altos Estudios Estratégicos*. Aportes al desarrollo nacional de El Salvador. El Salvador: Colegio de Altos Estudios Estratégicos, 2023.
- » Schmidt-Assmann, Eberhard. *La dogmática del Derecho administrativo*. Sevilla: Editorial Derecho Global, 2021.