
LA LEGISLACIÓN DEL SUBSISTEMA EDUCATIVO PRIVADO: EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, ARGENTINA

María Susana Puebla

RESUMEN

Las políticas educativas planteadas en la República Argentina, desde su organización junto a la conformación del Estado Nacional, durante el siglo XIX, dispusieron un sistema educativo mixto conformado por el sector público y el sector privado. Cabe destacar que el Estado cumplió un rol principal, a partir de la definitiva organización del sistema educativo, no sin antes dar un duro debate sobre el derecho a enseñar con la Iglesia Católica. Dicho debate nunca salvado sino inconcluso, pesó en las políticas educativas posteriores e influyó de manera explícita o implícita en las definiciones o apoyos de dicha institución eclesiástica a los distintos gobiernos constitucionales o de facto que se sucedieron en nuestra historia política hasta la fecha.

PALABRAS CLAVE

Legislación; Educación privada; Argentina; Provincia de Santa Fe

THE LEGISLATION OF: THE CASE OF THE PROVINCE OF SANTA FE, ARGENTINA**ABSTRACT**

Educational policies discussed in República Argentina, since its organization together with the National State setting during nineteen century, disposed a compound school system made up of public and private sectors. It is necessary to emphasize that the State fulfilled an important role in the definitive organization of school system, but not without a rough debate about the right of Catholic Church to be involved in teaching. Such a debate, never solved but unfinished, prevailed in later educational policies, and influenced in an explicit or implicit manner the thought and support of that ecclesiastic institution to the different constitutional or de facto governments in our political history to date.

KEYWORDS

Legislation, Private education, Argentina, Provincia de Santa Fe

INTRODUCCIÓN

Las políticas educativas planteadas en la República Argentina, desde su organización junto a la conformación del Estado Nacional, durante el siglo XIX, dispusieron un sistema educativo mixto conformado por el sector público y el sector privado. Cabe destacar que el Estado cumplió un rol principal, a partir de la definitiva organización del sistema educativo, no sin antes dar un duro debate sobre el derecho a enseñar con la Iglesia Católica. Dicho debate nunca salvado sino inconcluso, pesó en las políticas educativas posteriores e influyó de manera explícita o implícita en las definiciones o apoyos de dicha institución eclesiástica a los distintos gobiernos constitucionales o de facto que se sucedieron en nuestra historia política hasta la fecha.

La Escuela Pública en nuestro país fue un instrumento de apoyo para conformar el Estado Nación, de allí que tempranamente se legisle sobre la participación de los privados en Educación y se los limite supeditándolos al control del Estado. La primera ley que encontramos en este tema es la ley 934 de 1878 llamada *ley de libertad de enseñanza*, título que hace mención a las libertades que les otorga el Estado a los privados y a los controles que deben someterse en función del reconocimiento de los estudios y habilitaciones que pretendiesen otorgar.

Será definitivamente planteada la supremacía del Estado sobre los privados en Educación a partir de la sanción de la ley común N° 1420 legislación señera para las políticas educativas argentinas por la coherencia, precisión del instrumento legislativo y por ser uno de los hitos que definen como prioridad del Estado garantizar el acceso a una educación común, igualitaria a todo ciudadano argentino, en su nivel primario.

Importa destacar estos hechos porque la política educativa argentina se apoyará en el desarrollo del sistema público de educación y los Estados Provinciales seguirán estos lineamientos nacionales en mayor o menor medida, según su dependencia y actores políticos en juego.

Esta supremacía del Estado en Educación, en materia legislativa, podríamos decir que comienza a modificarse en 1943 y con mayor fuerza en 1947 con la ley N° 13.047 estableciendo en los contenidos curriculares la obligatoriedad de la enseñanza religiosa. En la misma norma se otorga aporte del Estado al financiamiento de los establecimientos privados. Reclamamos que la Iglesia Católica nunca declinó, siguiendo lo dispuesto por la Santa Sede de acuerdo a la Bula *Sollicitudo ecclesiarum* de Gregorio XVI resguardando para sí tres aspectos de la vida social: familia, culto y educación. logrando paulatinamente mayores avances en este último campo.

El caso de la Provincia de Santa Fe no deja dudas al respecto, como vamos a ver en las sucesivas normativas y modificatorias se fueron ampliando tanto la participación, como la autonomía del sector.

LA EDUCACIÓN PRIVADA EN LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL

El Subsistema de educación privado en la Provincia se ordena por la Constitución Provincial sancionada en 1962 y legislación específica.

La Carta Magna Provincial (ARGENTINA, PROVINCIA DE SANTA FE, 1962) dedica la Sección Octava, capítulo único, a Educación y propone cinco artículos para su tratamiento. En los primeros artículos fija derechos y libertades en educación, el rol principal del Estado y define su participación según niveles. Destina el artículo Nro. 110 para la Educación Privada, garantizando las libertades de enseñar y aprender y en el mismo anuncia que deberá someterse a la ley correspondiente, que para ese entonces ya estaba en vigencia con el Nro 5.501 y fuera sancionada el 27 de octubre de 1961, con el objetivo de normar el Estatuto de los establecimientos privados de enseñanza.

Este desfasaje de la legislación no es casual, tiene que ver con las alteraciones institucionales del período, golpes de estado, constituciones declaradas inconstitucionales, inestabilidad política y la cuestión abierta desde el Gobierno Nacional del Dr. Arturo Frondizi con la autorización a los privados a participar en educación ampliando sus competencias, hecho recordado en la historia argentina como *la lucha de la libre y la laica*. Además, debe considerarse aquí, la particular situación de Santa Fe para esa época, en la que con la acción de gobierno del Dr. Silvestre Bagnis se intentaba ordenar el sistema educativo en su totalidad con un conjunto de leyes, decretos y resoluciones que fueron publicados y

conocidos en el ámbito de la educación provincial como “el digesto escolar”. En función de este proyecto político educativo es comprensible la existencia previa de la legislación a la nueva Constitución. Sin embargo, es probable que también hayan incidido aquí los intereses de la Iglesia Católica, como actor principal en la demanda de mayor participación en la tarea de enseñar, para no esperar la constituyente y avanzar en el reclamo de una habilitación por ley, aprovechando el momento político que generaba el Gobierno Nacional para los privados.

En el segundo párrafo del artículo en análisis, el Estado se hace presente determinando los contenidos mínimos a enseñar y los objetivos a respetar. En un mismo movimiento delimita los dos derechos de libertad, imponiendo qué enseñar y qué aprender, haciendo uso de su soberanía como instancia política superior (ARGENTINA, PROVINCIA DE SANTA FE, 1962, Sección Octava).

El derecho de libertad de aprender queda “garantido (a partir de otorgarle) a los padres el derecho de elegir para sus hijos el establecimiento educativo de su preferencia.” (ARGENTINA, PROVINCIA DE SANTA FE, 1962, art. 110). Algunas posturas que analizan la legislación sobre educación en Santa Fe, destacan este artículo y en especial el párrafo arriba transcrito como progresista e innovador por consagrar en forma explícita lo que puede definirse como una rama específica del Derecho de Enseñar y Aprender, la libertad de los Padres a elegir Establecimiento Educativo para sus hijos (DUPUY, 1999). Si bien es posible concordar con esta interpretación, cabe interrogarse por otras razones e intereses que se cuelan en este nuevo ordenamiento jurídico. Apelando a los hechos históricos al momento de la sanción de la carta magna en cuestión, resalta con fuerza el debate inconcluso de la Ley 1420 entre el Estado y La Iglesia Católica y que se renueva a la hora de la sanción de normas que regulan la educación.

Del análisis de los debates de la asamblea constituyente provincial, se puede afirmar que no se discutió, como sostienen algunas posturas, la libertad de enseñar y aprender solamente, sino que otros intereses se entrecruzaban en el discurso, porque no se plantean diferencias entre el dogmatismo de un posicionamiento filosófico y la reflexión crítica que da lugar a lo diverso. Tal vez los núcleos de las discusiones indicarían cierto apego a posturas más cercanas a las certezas y a los fundamentalismos que a dar lugar a la pluralidad y por consiguiente a la convivencia en libertad como se argumentaba. Además es preciso recordar que el período en el que se desarrolla la Constituyente de Santa Fe se caracteriza por un alto grado de inestabilidad política, situación que supone el establecimiento de alianzas con

distintos sectores políticos y sociales, así también con actores de fuerte raigambre cultural como la Iglesia Católica, tratando de afirmar las instituciones y en esa búsqueda evitar problemas o temas que alejaran posiciones.

En realidad los debates no parecen indicar que se discuta sobre *el derecho a la libertad de enseñar*, sino nuevamente parece reinstalarse desde el sector católico la disputa por *quién tiene el derecho a enseñar*.

LA LEGISLACIÓN QUE ORDENA LA EDUCACIÓN PRIVADA PROVINCIAL

El subsistema privado de educación en la Provincia se ordena por la Ley Nro. 6427/68, y sus modificatorias correspondientes a las leyes Nros 6978/73, 8381/79 y 10.878/92. La Ley actual y sus modificatorias corresponden a gobiernos inconstitucionales y constitucionales, la última modificación se sanciona durante el primer gobierno de Carlos Alberto Reutemann coincidiendo con el proceso de reforma educativa nacional de orientación neoliberal-neoconservadora y la sanción de la Ley Federal N° 24.195, política educativa de la que no se separa el mandatario provincial.

Se entiende, de acuerdo al momento de sanción de la ley en cuestión, que el gobierno no constitucional favoreció las posibilidades de ordenar el sector privado, y dado el interés de la Iglesia Católica en el campo de la Educación, haya encontrado un camino de mayor acceso en función del acercamiento entre los gobiernos militares del período (dada la formación religiosa de las Fuerzas Armadas Argentinas) y sectores de la Iglesia Católica. La sanción de la ley de privados como el Decreto Nro 2880, que la reglamenta, corresponde al período de Gobierno del Gral. Eladio Modesto Vázquez en el orden provincial y en el orden nacional a la Presidencia de Juan Carlos Onganía que inicia la llamada “Revolución Argentina”. El Presidente de la Nación pertenecía al Sector Paternalista de las Fuerzas Armadas (O’DONEL, 1996), quienes sostenían un proyecto de reordenamiento de la sociedad Argentina en un marco apolítico y planteaba como principio organizador relaciones corporativas en función del bien común. A los efectos, la integración social se daría de la mano del disciplinamiento de los sectores sociales y de la cohesión espiritual. La idiosincrasia de este proyecto fue compartida con amplios sectores sociales, actores políticos y gremiales, sumándose a la propuesta la Jerarquía de la Iglesia Católica.

Otro dato de cierta significación que avala la sospecha que la Iglesia alcanzó mayores posibilidades de participación en el campo educativo y con una relativa legalidad, es la distribución de ministerios que se dio entre los sectores de las FFAA que accedieron al poder para implantar este Estado Burocrático, recayendo el Ministerio del Interior y con él, la Secretaría de Educación y Cultura que estaba bajo su dependencia, en el sector paternalista reconocido por fuerte raigambre católica integrista.

Si bien se trata de normativas provinciales, cabe señalar que durante los gobiernos de facto, los gobiernos provinciales en general sostenían igual o similar orientación según la distribución de poder realizada en concordancia con los sectores en pugna al interior de las Fuerza Armadas. De los considerandos de la Ley Provincial surgen elementos discursivos que posibilitan corroborar esta coincidencia del gobierno provincial de facto con la orientación religiosa indicada para el gobierno nacional, se expresa que “...se necesita cada vez más proveer a la formación de los niños, adolescentes y la juventud, con una educación humanística, *inspirada y basada en nuestras tradiciones, religión y pasado histórico...*” En consecuencia no solamente se abren espacios para **las iglesias**, sino que la **Iglesia Católica** en el articulado de la Ley es nombrada en particular.

Resulta de alta significación el hecho que para 1968 se derogara la Ley Nro 5501 y se sancionaran, en el término de dos años seguidos, las dos normas legislativa principales para ordenar el sector de educación privado y con la consecuente ampliación en la participación de los actores que pueden crear escuelas y los niveles escolares a los que pueden acceder. La ley anterior establecía el Estatuto de los establecimientos privados de enseñanza del nivel primario y de la enseñanza técnica, sin mencionar quienes estarían habilitados para crear escuelas en estos niveles. Posteriormente a esta Ley, es la Constitución de Santa Fe que determina con una expresión relativamente general pero precisando los actores que pueden ejercer esta atribución “Padres de Familia e Instituciones privadas.”

Para 1968 la ley 6427 en su art. 11 incisos. a), b), c) y d) le otorga el derecho de crear establecimientos a: “a) Personas de existencia visible que acrediten antecedentes vinculados a la educación. b) Sociedades civiles con personería jurídica o comerciales, inscriptos de acuerdo con la legislación vigente en la respectiva jurisdicción y cuyos fines sean la promoción de actividades culturales educativas o científicas y cuyos integrantes sean docentes o personas vinculadas a la educación. c) La Iglesia Católica como persona de

derecho público por medio de sus curias y parroquias. d) Las órdenes, congregaciones o corporaciones religiosas e institutos seculares, reconocidos o admitidos.”

Como surge del texto transcrito los actores pueden ser no solamente padres, sino también sociedades comerciales, personas visibles con la condición de estar vinculadas a la educación. En cuanto a la Iglesia Católica se asegura una amplia participación precisando las diversas instituciones que guardan relación con la misma y hasta corporaciones religiosas, sin el requisito de estar “vinculadas a la educación”.

A partir del gobierno desarrollista tanto nacional como provincial efectivamente esta institución religiosa inicia un progresivo incremento en la participación del campo educativo en general. Sin embargo no son sólo las instituciones religiosas las que incrementan sus potenciales capacidades para crear establecimientos sino que por la modificatoria del año 1992 el inc. b) amplía las posibilidades a “... entes cooperativos inscriptos legalmente... .. asociaciones civiles y fundaciones con personería jurídica.”, sin la exigencia de vínculo o antecedente en el campo educativo. Esta última modificatoria es coincidente con el proyecto de reforma del Estado en Argentina, impulsado por políticas de corte netamente neoliberal-neoconservadora promoviendo la iniciativa privada en educación al igual que en otras áreas, con una fuerte identificación con las mismas del gobierno de Carlos A. Reutemann, hecho que explicaría la modificatoria que trata los alcances del sector.

La Legislación mencionada no sólo amplía los actores que participan sino también los niveles en que pueden participar, en su artículo 3 dice “El servicio Provincial de Enseñanza privada tendrá a su cargo la fiscalización técnica de los establecimientos de primaria común, jardines de infantes, diferenciada, superior, media, técnica y de idioma, de su dependencia.”

A excepción del nivel Universitario, en el que la Provincia de Santa Fe no participa, poseen habilitación al igual que el sector público en la totalidad del sistema educativo.

La derogación de la Ley N°5.501 y la sanción de la Ley N° 6.427, es un punto de inflexión donde el Estado Provincial comienza a mostrar signos de un cambio de rol en la educación. Este aspecto es importante porque la ley anterior, sancionada durante un gobierno constitucional de destacada acción política en favor de la educación pública aún posibilitando mayor participación de privados comprendiendo a La Iglesia Católica, reserva ciertos controles del Ministerio de Educación en algunos órganos de gobierno y en la creación de escuelas.

La nueva legislación en sus considerandos justifica la ampliación de la participación de los privados en el nivel medio y superior, a los efectos de cubrir la demanda de aquellas poblaciones donde el Estado no ha creado escuelas de esos niveles. En esta estrategia discursiva, plantea un rol del Estado subsidiario, ya que no lo responsabiliza de generar dicha cobertura, sino por el contrario la respuesta es promover la creación de escuelas privadas en esos niveles.

La argumentación resulta contundente destacando la acción de cobertura del Estado en el nivel primario, mientras que lo desresponsabiliza en la creación de servicios medios y superiores. Podría entenderse que este planteo satisface los antiguos reclamos, en especial de la Iglesia Católica y también de las corrientes neoliberales-neoconservadoras que ya comienzan con el Gobierno de Onganía a incidir en los diseños de las agendas públicas.

Cabe destacar que estas dos líneas de acción política serán funcionales entre sí impulsando al mismo tiempo que el fortalecimiento del sector privado en educación, el desplazamiento del Estado como autoridad pública de máximo nivel. Se insiste en este aspecto porque de alguna manera la ley se impone por sobre la Constitución Provincial, “en virtud del art. 9 del Estatuto de la Revolución Argentina, acordado por Decreto N° 3132/68 del Superior Gobierno de la Nación” como se manifiesta en sus considerandos y a partir de allí, con algunas modificaciones manteniéndose vigente hasta la actualidad, sin perder legitimidad por su origen ilegal.

De acuerdo a su permanencia podría entenderse que la ley en cuestión se sostiene en actores y sectores influyentes en la orientación de la política educativa provincial.

LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL SECTOR PRIVADO

De acuerdo a la Legislación vigente el sector en estudio por art. 2, se gobierna a través del Servicio Provincial de Enseñanza Privada, con dependencia directa de la máxima autoridad del Ministerio de Educación y Cultura:

El organigrama del Servicio Provincial de Enseñanza Privada se ordena por el Decreto N° 4.753/74, que reglamenta internamente este organismo. El Decreto fue dictado durante la segunda gobernación del Dr. Carlos Silvestre Begnis y sólo atiende a cumplimentar lo dispuesto en el art. 67 del Decreto N° 2880, adecuando la estructura a las nuevas posibilidades dispuestas por la normativa en la que se ampliaron sus competencias en los distintos niveles del sistema. No se observan alteraciones o cambios de importancia en la normativa pese a sus orígenes distantes en el tiempo y a las fuerzas políticas que las promueven, por el contrario parecen demostrar relativa continuidad. Este hecho nos permite suponer que el sector privado dispone de una fuerza particular que resiste a los cambios de gobierno, otorgándole cierta permanencia en su estructura, cargos, líneas de acción y objetivos. Las orgánicas de ministerio provincial desde el año 83 en adelante se sucedieron acompañando las distintas gobernaciones y desde el año 91 se estabilizan, permaneciendo hasta el 2007 con pequeñas modificaciones, mientras que la normativa del sector en análisis como sus estructuras orgánicas no se modificaron a la par que el sector oficial y datan de 30 o 20 años atrás. Probablemente la Iglesia Católica, principal impulsora de la creación de este sector y con una participación significativa y de extensa trayectoria, influye en la permanencia de la normativa y en el resguardo de las prerrogativas que desde el año 1947 en el orden nacional y desde 1958 en el orden provincial detenta. Por otro lado es reconocida la incidencia en la provincia de Santa Fe de la Iglesia Católica en dos aspectos de la vida política provincial: Educación y Justicia.

El sector privado presenta según los decretos mencionados anteriormente una relativa autonomía por su dependencia del Ministerio de Educación, pero en sí mismo *constituye* un sistema paralelo al sector público y según un informante clave *casi otro Ministerio*¹.

¹ Expresión de informante clave, refiriéndose a los niveles de autonomía y dependencia del sector privado con respecto al Ministerio de Educación Provincial.

De acuerdo a la estructura de gobierno que se le asigna al SPEP dispone de dependencias que cumplen funciones similares al sector oficial y que no comparten con el sector oficial las instancias de gobierno general, a excepción de la máxima autoridad de la cartera el Ministro de Educación. Es decir que el SPEP tiene a su cargo la conducción de cada nivel, la supervisión, las dependencias administrativas, pedagógicas y financieras, con independencia de similares instancias en el sector oficial, situación que afirma el paralelismo anteriormente planteado.

La Dirección General detenta las siguientes competencias: Fiscalización técnica y administrativa, autorización, creación, refundición y supresión o transformación de cursos, secciones o cargos. Se observa que la autoridad máxima del sector controla, supervisa y además dispone de poder para autorizar nuevas creaciones de establecimientos e incorporarlos sujeto a la aprobación final del Poder Ejecutivo Provincial, ello significa que inicialmente puede ayudar a otorgar subsidios, ya que es conocido que volver sobre los pasos de una decisión tomada puede resultar más costoso para la autoridad política. El decreto del año 74 al reglamentar y agregar esta posibilidad de incorporar ad-referéndum, de alguna manera procede a incrementar la autonomía del Servicio de Enseñanza Provincial de Educación Privada.

Es competencia también de la Dirección del Servicio aprobar los aranceles de los establecimientos de su dependencia según el decreto del año 74, ateniéndose a los requisitos de la ley en sus art. 15 y 16 y el decreto 2880, art. 30.

El uso de los dineros públicos fue cuestionado durante el último gobierno de Reutemann, a través del ministro del área planteando la exigencia del cumplimiento de los Art. 15 y 16 de la legislación actual. El respeto de las cuotas arancelarias declaradas y los porcentajes de subsidio correspondiente a los que se pretende acceder, dio lugar a agrias disputas, planteando una fuerte resistencia del sector a su aplicación. Finalmente se delegó el ajuste de las cuotas arancelarias en el Ministerio de Educación y además debiendo auditar a los establecimientos incorporados. Esta medida racional y democrática, porque implica cumplir la ley sancionada, le costó al Gobierno Provincial la renuncia del ministro Germano que la impulsó.

Pese a la renuncia del Ministro de Educación mencionado en la gestión Reutenman, la legislación sigue vigente, sin embargo el gobierno que le sucede del mismo partido Justicialista, no efectiviza la auditoria y la reemplaza por la declaración jurada que presentan los establecimientos.

Esta práctica frecuente en nuestro país, donde la ley se sanciona pero su aplicación queda sujeta a la fuerza de los sectores interesados para resistirla, se reitera en el sistema educativo provincial y nos permite dudar del poder del Estado para ejercer su control y a la vez insistir en la autonomía de hecho que detenta el sector en estudio².

El Director del SPEP posee además competencia para *dividir la provincia en secciones y/o zonas* y organizar la supervisión respectiva.

En cuanto al Cuerpo Asesor, el decreto reglamentario de la Ley vigente, le otorga la función sólo de asesoramiento, no obligando al director a considerar su dictamen o decisión, de esta forma a esta instancia integrada por representantes de los docentes, padres y patronal elegidos por votación directa, se le restringe su poder decisorio disminuyendo luego los grados de democratización del gobierno. En este mismo sentido corresponde señalar que si bien la ley N° 6427 y su decreto reglamentario proponen al cuerpo Asesor como forma de conducción del sector privado compartida, donde se incrementaría teóricamente la participación de los estamentos involucrados a través de sus representantes, cabe la posibilidad de no ser tal, no sólo porque asesora y no obliga sino que además limita el plazo para expedirse, cuestión que libera a la Dirección para resolver por si misma.

La atribución de aprobar cuotas arancelarias, fijando máximos y mínimos según el decreto 2880/69, art. 30, se limitó con el decreto N° 2058/03 durante el segundo gobierno de Reutenman, normativa resistida fuertemente por el sector, provocando una situación conflictiva cuyo desenlace final se resolvió en la renuncia del Ministro del ramo. El decreto en cuestión continúa vigente sancionado en el mes de julio de 2003 y también la disposición N° 018 de febrero del mismo año, dictada por el Director General de Privada, planteando de alguna manera un escenario caracterizado por la ambigüedad en la distribución de poderes en este aspecto específico.

² Para el momento en que se escribe este análisis están vigentes el decreto y la disposición 018/03 del Director General de Privada, ambas normativas se oponen sin anularse.

Afirmarían estas leyes y decretos la relatividad de la autonomía, pero no por ello menos importante, del sector en estudio, ya que si bien en lo pedagógico aparentemente lo somete a la política educativa provincial y también en algunos aspectos administrativos, sin embargo se asemeja a un Estado dentro de otro Estado.

LÍMITES Y LIBERTADES EN EL ASPECTO CURRICULAR PARA EL SECTOR

La legislación provincial plantea en resguardo del derecho a la educación que tienen todos los ciudadanos, la exigencia de un mínimo de contenidos curriculares en igualdad de condiciones que los estudios propuestos por la enseñanza oficial. En este sentido se debe ajustar en cuanto al régimen de ingreso y promoción, planes y régimen de estudio, constituyendo en si mismo un condicionamiento de valía, dado que del cumplimiento de estos mínimos depende la autorización como institución educativa perteneciente al sistema formal.

El Estado se pone por encima de las libertades de los particulares, en resguardo de otros derechos ciudadanos, sin embargo en el mismo artículo noveno, en el inciso siguiente flexibiliza estas limitaciones expresando que, con **carácter experimental podrán modificar calificaciones, promociones, regímenes disciplinarios y de asistencia, planes y programas, con la autorización del Servicio Provincial de Enseñanza Privada.** Evidentemente, este inciso amplía las libertades de las escuelas del sector y la expresión *carácter experimental* no agregaría condicionamientos importantes aunque sí lo hace el control o autorización del SPEP, que actuaría como instancia representante del Estado y de los Privados.

Es preciso señalar que el SPEP en su organigrama mantiene la secretaría técnica-docente con dependencia directa del Director General de este organismo, quien se responsabiliza de las secciones de certificados de estudios; el Supervisor General que tiene a su cargo la función de orientación y supervisión en el aspecto técnico-docente con competencia para proponer cambios que posibiliten las experiencias curriculares que su área evalúa positivamente y además el organismo mantiene una representación en la Comisión de Títulos del Ministerio de Educación, situación que refuerza las posibilidades de ampliación de las libertades en materia curricular para aquellos sectores privados que los soliciten y posean capacidad para concretar el proyecto.

Según un informante clave que se desempeñó en el área de Títulos de la Provincia, es posible encontrar en el sector privado provincial títulos iguales que se producen a partir de planes de estudios diferentes, hecho que refuerza las sospechas sobre las libertades de las escuelas del sector en estudio.

Cabe señalar que la justificación del sector privado como garantía del Estado del derecho de libertad de enseñar y aprender prima sobre el derecho fin que es el derecho a la educación, ya que de acuerdo a la normativa se plantean dos cuestiones de importancia, por un lado se deja amplia libertad para proponer planes en carácter experimental y sólo lo aprueba el SPEP, desplazando al Estado como máxima institución de control y por el otro, asegura los derechos de libertad para los sectores que pueden financiar cambios curriculares agregando por sobre el mínimo de contenidos dispuesto para todos los ciudadanos de la Provincia, pero no lo garantiza para todo el sector privado, dejándolo librado a la disponibilidad de recursos propios.

Por consiguiente se les otorgan derechos de libertad, más no se establecen condiciones de igualdad en la concreción efectiva de los derechos, lo que estaría indicando que se trata de una libertad negativa, donde la responsabilidad se fija en el individuo y su capacidad para alcanzarla. Cabe destacar que si se otorgan estos derechos para experimentar cambios curriculares es porque se consideran importantes para mejorar las condiciones y la calidad de los aprendizajes, se desprende de ello que si el Estado no prevé las formas de garantizar estos derechos de libertad a los efectos de ampliar las posibilidades y condiciones de educación para todo el sector, ese corrimiento del mismo actúa en desmedro finalmente del derecho a la educación en su carácter de derecho individual – social y universal.

LA REGLAMENTACIÓN INTERNA DE LAS ESCUELAS

Los Institutos privados internamente fijarán una reglamentación o estatuto que debe ser aprobada por la Dirección Gral del SPEP, previo estudio del Cuerpo Asesor. Esta reglamentación interna es actualizada anualmente para su autorización, la legislación no plantea mayores precisiones al respecto, constituyendo esta una posibilidad mayor de autonomía para ordenarse, especialmente en lo que respecta a aceptación de alumnos y propuesta de designación del personal docente, como se trata en el punto siguiente.

La amplitud de la normativa, al dejar librado a los privados los criterios para la elaboración de las normas estatutarias de los establecimientos, daría lugar a sospechar que no se imponen porque se trata de entidades sujetas a contratos propios del escenario de la sociedad civil, de la esfera de lo privado. Esta situación parecería indicar que se presencia un proceso de privatización de lo público, más allá de su dependencia última del Estado, donde éste deja sin control aspectos de vital interés para asegurar el acceso de profesores y alumnos a las instituciones educativas del sector.

LOS PROPIETARIOS Y LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE EN LAS ESCUELAS DEL SECTOR

La Ley N° 6.427 y sus decretos reglamentarios plantean, siguiendo la orientación de la legislación nacional y provincial precedente, que el docente de las escuelas privadas está sujeto a contrato, considerándose empleado de comercio.

La legislación explicita claramente por sus artículos 11 y 13, que las escuelas son propiedad de: ...*“personas de existencia visible, sociedades comerciales, entes cooperativos, sociedades civiles, asociaciones civiles, fundaciones, Iglesia Católica, órdenes, congregaciones o corporaciones religiosas e institutos seculares”* y son éstos los responsables de las obligaciones contraídas. Plantean dueños que tienen la capacidad de contratar, de emplear y designar para la aprobación por el SPEP al personal que hayan seleccionado. No hay mayores especificaciones en cuanto a cómo se procede a esta designación, solamente se dice que cada escuela elaborará su escalafón. De acuerdo a las entrevistas realizadas no aparecen los criterios para la elaboración del mismo. Por consiguiente es aquí donde la dicotomía señalada por Bobbio (1989) entre Ley/Contrato aparece acentuando el carácter privado del sector y de estas escuelas, los docentes trabajan en relación de dependencia, seleccionados por su propietario y esta relación puede concluir en el momento que el propietario lo decida.

Por consiguiente la estabilidad de los docentes es similar a cualquier otro sector de la esfera privada, esto resulta de los art. 23, 28 y 30 de la legislación vigente. Si bien en el primer artículo de los tres precedentemente mencionados, parece poner en pie de igualdad de derechos y obligaciones a los docentes del sector con los docentes del sector oficial, se agrega en el mismo artículo la expresión “... tendrá los mismos derechos y obligaciones ... en todo cuanto sea compatible con el carácter de su relación de dependencia”. Luego, la igualdad de

derechos y obligaciones con el sector oficial no sería tal, quedando supeditada a las condiciones de la relación laboral, razón por la que se afirmaría el carácter privado de las escuelas del sector.

De todas maneras no se puede desconocer que los derechos y obligaciones determinados por ley siempre constituyen una exigencia para la Institución, sin embargo cabe señalar que el hecho de supeditar la relación laboral docente al tipo de contrato establecido particular para cada establecimiento, refuerza el poder de la Patronal y abre la sospecha sobre la posibilidad cierta de hacer uso de licencias u otros derechos, así como reclamos de salarios y bonificaciones sin poner en riesgo la estabilidad laboral.

El Estado no contrae obligaciones económicas ante la falta de cumplimiento de los propietarios, sólo se remite a exigir el cumplimiento de los derechos deberes de un contrato privado.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Interrogarnos por la vigencia de una ley *que no fue sancionada* por el Poder Legislativo Provincial y que se fundamenta en los principios de la llamada Revolución Argentina, hecho ilegal, golpe de Estado que precisamente anuló el status de ciudadanía y que de suyo procedió de *forma ilegal*, reclama al menos una respuesta algo más compleja.

La permanencia de una ley que no es legal, parece un juego de palabras, sin embargo en la Argentina es frecuente encontrarnos con normativas- aún hoy a 25 años del recupero de la democracia- con leyes que no siguen los procedimientos marcados por la Constitución Nacional, Provincial o que trasgreden el orden de prelación de leyes, como el caso de algunas de las recientes leyes de educación. Tal vez, se puede pensar en cierta cultura anómica de esta sociedad argentina, que parece no alcanzar a vislumbrar el peligro que constituye la ausencia de normas que nos contengan en nuestros derechos y deberes, en la posibilidad de dejar de *ser* por la falta de un entramado legal.

Precisamente cuando la anomia se presenta en la sociedad, las decisiones se dirimen a partir del poder de los actores. La legitimidad otorgada a la normativa en cuestión por los mismos ciudadanos y sus instituciones representativas a partir de su obediencia y persistencia o ausencia de cuestionamiento público es evidente. Quedando pendiente si los ciudadanos de la Provincia de Santa Fe (en este caso) no pueden, no quieren o no saben como reordenar su sistema educativo, instalando la legalidad y legitimidad como dos caras de la misma moneda.

Importan estos temas porque lo que está en juego es el derecho del ciudadano a la educación y quien debe garantizarlo es el Estado, a través de Instituciones Públicas. La relativa e importante autonomía que registra el sector privado en la provincia en estudio, deja en duda la posibilidad cierta de control del Estado para garantizar un derecho ciudadano y mucho más para definir políticas educativas en función del derecho social a la educación.

La privatización de la educación, en el caso en estudio, parece ser producto también del impacto de medidas tomadas durante gobiernos constitucionales e inconstitucionales, del regreso del debate no saldado en 1882 en el I Congreso Pedagógico con la disputa por quién tiene el derecho a enseñar y definir qué se aprende y qué se enseña al ciudadano, olvidando que el derecho a la educación es un derecho humano, que el tiempo transcurre y que los ciudadanos argentinos parecemos mantenernos en un eterno comenzar.-

REFERENCIAS

ARGENTINA. Provincia de Santa Fe. **Constitución de La Provincia de Santa Fe**. Sección octava. Dispone sobre rol del Estado en Educación y derechos y libertades de los ciudadanos. Provincia de Santa Fe: Santa Fe, 1962

BOBBIO, N. **Estado, gobierno y sociedad**: por una teoría general de la Política. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1989.

DUPUY, R. **Pautas Legales comentadas de la Actividad Docente en la Provincia de Santa Fe**. 2.ed. Santa Fe: Centro de Publicaciones; Universidad Nacional del Litoral, 1999.

O'DONNELL, G. **El Estado burocrático autoritario**: triunfos, derrotas y crisis. Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano, 1996.

MARÍA SUSANA PUEBLA

Prof. Titular de Política Educacional
Facultad de Humanidades y Artes,
Facultad de Psicología
Universidad Nacional de Rosario.
Coordinadora General del Laboratorio de Políticas Educativas
E-mail: mspuebla@yahoo.com.ar

Recibido em: 01/09/2009
Publicado em: 15/12/2009