

Régimen legal de la enseñanza privada en la Argentina

[Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XII, núm. 1, 1982, pp. 71-76]

Héctor F. Bravo
CICE, Buenos Aires

I. DISPOSICIONES GENERALES

La enseñanza privada se halla amparada en la República Argentina por el precepto constitucional que garantiza a todos los habitantes el goce del derecho de enseñar (artículo 14). Asimismo, con propósitos de integración y, básicamente, con el fin de asegurar los beneficios de la libertad (preámbulo) y de la igualdad (art. 16), la carta fundamental reconoce este derecho también a los extranjeros residentes en el país (art. 20), así como a los que ingresen en territorio argentino con el objeto de introducir y enseñar las ciencias y las artes (art. 25).¹

Pero el expresado derecho no es absoluto. Al igual que los demás derechos individuales está sujeto a limitaciones, en virtud de la cláusula citada en primer término, por cuanto establece lo siguiente: "...conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio". Procede mencionar, entonces, el inciso 16 del artículo 67, en cuanto atribuye al Congreso "proveer lo conducente..., al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria...".

Por cierto, en la correspondiente actividad gubernamental ha de respetarse la cláusula que afirma: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 28)."²

Ahora bien, el Congreso Nacional ha reglamentado el ejercicio del derecho de enseñar en forma asaz inorgánica, aunque comprendiendo los tres niveles, mediante diversas leyes. Entre ellas interesan aquí las que llevan los números 934, 1420, 1304, 14389, 14473, 15240 y 17604.

La primera de estas leyes, sancionada en 1878, versa principalmente sobre la presentación "a examen, parcial o general, de las materias que comprende la enseñanza secundaria de los colegios nacionales, ante cualquiera de éstos", por parte de los alumnos de los institutos particulares, conforme a determinadas condiciones (arts. 1o. y 2o.). En consecuencia, la aprobación de los exámenes autoriza la expedición de los certificados correspondientes "en igual forma que los

¹ No se trata de una repetición. El artículo 20 considera a los extranjeros que residen en el país y el artículo 25 a los que van a ingresar en él.

² Para una ampliación de estos conceptos, véase: Bravo, Héctor Félix, *Bases constitucionales de la educación Argentina*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.

que se dan a los alumnos de los colegios nacionales, pero con expresión de aquel de que procedan, y dichos certificados serán respetados en todos ellos y en las universidades nacionales para los efectos legales". No se puede dejar de consignar aquí que la aplicación de esta ley —extendida a todas las modalidades de la enseñanza media— ha dado lugar a un cúmulo de desviaciones, originadas en actos del poder administrador, de una magnitud tal que, prácticamente, han determinado su sustitución por un régimen de decretos, en cuya virtud los institutos privados están "considerados como unidades administrativas técnico-docentes de gestión propia".³

La segunda ley, o sea la no. 1420, del año 1884 y orgánica de la educación primaria, contempla en tres de sus capítulos lo referente a la enseñanza privada. En el capítulo I autoriza a cumplir la obligación escolar "en... las escuelas particulares o en el hogar de los niños" (art. 4°). Luego, en el capítulo VI, confiere al Consejo Nacional de Educación determinadas atribuciones respecto de la matriculación, la asistencia, la estadística y el censo de la población estudiantil en aquellos establecimientos (art. 57, inc. 10°).⁴ Finalmente, en el capítulo VII trata, de modo circunstanciado, diversos aspectos atinentes a la supervisión de las escuelas y colegios particulares (arts. 70-72). Últimamente, diversos actos del gobierno de las fuerzas armadas sobre transferencia de

las escuelas primarias dependientes del Consejo a las provincias y a la Municipalidad de la Capital Federal —aún en proceso de ejecución— han vaciado de contenido y, por lo tanto, de significación práctica a la ley 1420.

Una ley dictada el año 1947 regula las relaciones de los establecimientos de enseñanza privada con su personal y con el Estado. Trátase de la Ley no. 13047, por la cual se dio estabilidad a los docentes del sector, al disponerse la aplicación de las cláusulas pertinentes del Código de Comercio. En 1973 dicha estabilidad fue consolidada por la ley no. 20614, en cuanto estableció que el contrato de trabajo no puede ser rescindido sin que medie justa causa, a tono con el derecho reconocido a los enseñantes del sector oficial por el artículo 19 de la ley no. 14473 (Estatuto del Docente).⁵ Mas la ley no. 13047 comprende también disposiciones sobre el sueldo del personal, modalidades de su designación, sus derechos y deberes, los aranceles que los establecimientos pueden aplicar a los alumnos, la contribución del Estado para el pago de los sueldos mínimos al personal y la creación de un organismo encargado de fiscalizar las relaciones emergentes del contrato de empleo privado en la enseñanza y el cumplimiento de la ley. Dicha repartición es el Consejo Gremial de Enseñanza Privada.⁶

La ley no. 14389, sancionada en 1954, en su breve articulado establecía que el Ministerio de Educación de la Nación es el organismo del Estado con competencia natural y exclusiva para el otorgamiento de títulos en las distintas ramas de la enseñanza media

³ Al respecto, véase: Bravo, Héctor Félix, "La supervisión de la enseñanza privada", en *Temas de política educacional*, Cuadernos de Ciencias de la Educación, No. 8, Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, Imprenta de la Facultad, Buenos Aires, 1963, pp. 5-11.

⁴ Modificado por la ley no. 19161, del año 1971.

⁵ La ley 21380 ha derogado recientemente la ley 20614, restableciendo las disposiciones de la ley 13047.

⁶ Una ampliación de lo expuesto puede verse en el último trabajo citado, pp. 7-8 y 11-12.

(art. 1°), modificaba algunas disposiciones de la ley no. 934 (art. 2°) y dejaba sin efecto los privilegios de ciertos institutos particulares (art. 3°). Esta ley ha quedado derogada por el decreto-ley no. 19998/72 (ley no. 1998).⁷

En la enseñanza privada también es aplicable la ley no. 14473 (año 1958), sobre estatuto del personal docente del Ministerio de Educación. Efectivamente, su título VIII contiene “disposiciones especiales para la enseñanza adscrita”.⁸ En primer término establece que “está comprendido en este estatuto el personal docente, directivo y docente auxiliar que presta servicios en establecimientos de enseñanza adscrita, en relación con las prescripciones de la ley 13047” (art. 173).⁹ Luego reconoce a dicho personal el derecho a gozar “de una remuneración mensual idéntica a la que en igualdad de especialidad, tarea y antigüedad perciba el personal similar de los establecimientos oficiales” (art. 174) y

reconoce, asimismo, los servicios prestados en la enseñanza adscrita “con igual validez que los desempeñados en la enseñanza oficial, a los efectos del ingreso, acrecentamiento de horas y ascensos, en todas las ramas comprendidas en el presente estatuto” (art. 175).

La ley no. 15240, del año 1959, sobre creación del Consejo Nacional de Educación Técnica, interesa aquí en cuanto atribuía a dicho organismo jurisdicción y competencia exclusivas en todo lo que se refiere a la supervisión de los institutos adscritos de la especialidad. Al respecto, el artículo 4° ordenaba: “Este Consejo Nacional –cuya finalidad es educar integralmente a la juventud y lograr la capacitación técnico-profesional de sus educandos– tendrá a su cargo la dirección y organización de la educación técnica y serán sus funciones:... k) Ejercer el contralor de los establecimientos adscritos”. Mas esa atribución quedó sin efecto en virtud de la ley no. 19206, sancionada el año 1971.¹⁰

El último acto legislativo de carácter orgánico, sobre la materia examinada, es el decreto-ley no. 17604 (ley no. 17604), expedido por el gobierno de facto en 1967, con referencia a la creación y funcionamiento de establecimientos universitarios privados. En veintidós artículos instituye el régimen específico, comprendiendo, entre otros aspectos importantes, la autorización pertinente por decreto del poder ejecutivo nacional, la fiscalización permanente de los establecimientos, su obligación de cumplir los mismos fines generales y funcio-

⁷ Según la denominación dispuesta por el decreto no. 1319 de fecha 16/VII/76. Mucho antes de la derogación de la ley no. 14389, el poder administrador había alterado su contenido y alcance, tal como se denuncia en el trabajo arriba citado; ver, pp. 9-10.

⁸ Según la ley no. 13047, los establecimientos privados se clasifican en tres categorías: a) adscritos a la enseñanza oficial, b) libres y c) establecimientos privados de enseñanza en general. Pertenecen a la primera categoría los establecimientos privados de enseñanza secundaria, normal o especial incorporados a la enseñanza oficial dependiente del Ministerio de Educación

⁹ Sobre los títulos exigidos para desempeñarse en cargos directivos y docentes en los establecimientos adscritos, véase el último trabajo citado, pp. 12-13. Sobre las características de los institutos, véase un artículo, con el mismo título, aparecido en *Consudec*, año XII, no. 282, pág. 309.

¹⁰ El CONET continúa supervisando planteles privados organizados en establecimientos industriales y comerciales (escuelas privadas de fábrica).

nes que los prescritos para las universidades nacionales por la ley respectiva, su derecho a expedir títulos académicos que tendrán carácter profesional con validez en todo el país cumplidos los requisitos establecidos para su habilitación por el poder administrador, y también la protección económica del Estado en determinadas condiciones.

Por lo que hace a la actividad jurisdiccional del poder ejecutivo en esta materia, cabe significar que ha sido abundosa y desbordante. Lo último, según quedó acreditado en las páginas precedentes. Mas no atañe a este trabajo el estudio circunstanciado de los correspondientes decretos y resoluciones ministeriales. Basta a nuestro propósito la mención de las principales cuestiones contempladas en el encuadramiento administrativo *sub-examine*.

Y bien, reconocidos legalmente los estudios realizados en los establecimientos de enseñanza privada, las normas reglamentarias contemplan distintos aspectos de la organización escolar. Por ejemplo: solvencia y condiciones morales de los propietarios, competencia necesaria de los docentes, *idem* del personal directivo, condiciones que deben reunir los edificios, material mínimo exigible, justificación de la necesidad de los establecimientos en la respectiva zona, cumplimiento de planes y programas mínimos, *idem* de las reglamentaciones administrativas, número mínimo de alumnos, etc.¹¹ En lo atinente a las universidades, la reglamentación específica establece una fiscalización permanente, adecuadas pautas para determinar la necesidad o conveniencia de la

¹¹ Al respecto es de aplicación, principalmente, el decreto no 371 del 17 de enero de 1964, sobre el régimen de incorporación de los institutos privados a la enseñanza oficial.

creación de nuevos establecimientos, suficientes requisitos para acreditar la responsabilidad de tal iniciativa y satisfactorias causales de intervención; pero encierra omisiones de importancia, cuya denuncia no procede aquí.

Otra cuestión de indudable importancia es la referente a la supervisión de los planteles privados o particulares —aun los tenidos por “autónomos”—, función que compete al Estado en virtud del poder de policía. Ella se ejerce por medio de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada, en cuanto a los niveles primario, medio y superior no universitario¹² y la Dirección Nacional de Altos Estudios, con relación al nivel superior universitario.¹³

Asimismo, cabe significar que las normas vigentes imponen a los establecimientos privados la obligación de suministrar la información estadística requerida por el correspondiente servicio oficial. Y, por supuesto, toda otra información relativa a la marcha de estos planteles.

II. DISPOSICIONES ESPECIALES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA ENSEÑANZA PRIVADA

La asistencia financiera a la enseñanza privada fue contemplada inicialmente por la ley no. 13047,¹⁴ que fijó una con-

¹² La S.N.E.P. cumple, también, en el mismo ámbito, funciones de auditoría, por lo que hace al aspecto contable.

¹³ Sobre antecedentes de la acción supervisora del Estado en las universidades privadas, véase: Bravo, Héctor Felix, *Las universidades privadas y el examen de habilitación para el ejercicio profesional*, U.B.A., Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Ciencias de la Educación, “Estudios e Investigaciones”, 3, Buenos Aires, 1965.

¹⁴ La ley no. 13047, sancionada el año 1947,

tribución del Estado para el pago de sueldos mínimos al personal docente de los establecimientos adscritos a la enseñanza oficial.¹⁵ Modificaciones ulteriores autorizaron al Poder Ejecutivo a reglamentar el otorgamiento y percepción de dicha contribución (ley no. 14395)¹⁶ y equipararon las remuneraciones del personal docente, directivo y docente auxiliar de los establecimientos antes mencionados con las que, en igualdad de especialidad, tarea y antigüedad, percibe el personal similar de los establecimientos oficiales (ley no. 14473).¹⁷

Ahora bien, el Poder Ejecutivo reglamentó la distribución y fiscalización de la contribución estatal mediante el decreto no. 15 de fecha 2 de enero de 1964.¹⁸ En-

ha sido objeto de diversas modificaciones (algunas arbitrariamente, por vía de decreto). Al respecto, puede verse: Bravo,

Héctor Félix, *La supervisión de la enseñanza privada*—trabajo ya citado— y *Régimen fiscal de la educación nacional*, segunda parte, V, Edit. Inst. T. Di Tella. Buenos Aires, 1968.

¹⁵ Los institutos denominados *libres*, o sea los establecimientos privados de enseñanza secundaria, normal o especial que, siguiendo los planes y programa, oficiales, no revisten la condición de adscritos (art. 2°, inc. b), financian sus actividades con las cuotas de los alumnos. Asimismo, los llamados *establecimientos privados de enseñanza en general*, vale decir, los establecimientos privados de enseñanza directa o por correspondencia, costean sus erogaciones exclusivamente con las cuotas que abonan quienes reciben uno u otro tipo de instrucción.

¹⁶ Sancionada en 1954.

¹⁷ Sancionada en 1958.

¹⁸ Precisa aclarar aquí que algunos establecimientos adscritos no reciben subsidio, total o parcial, debido a limitaciones financieras del erario. Asimismo, que los jardines de la infancia gozan ese beneficio cuando integran planteles de nivel primario, aunque no en su totalidad.

tre sus normas cabe destacar las siguientes: "Artículo 1° —Los propietarios de los institutos de enseñanza privados incorporados, de nivel medio y superior, y las escuelas privadas primarias fiscalizadas por el Consejo Nacional de Educación que demuestren que no pueden pagar la equiparación de sueldos determinada por el art. 144 de la ley 14473 (Estatuto del Docente), recibirán de acuerdo con las prescripciones del presente decreto una contribución del Estado a ese solo efecto",¹⁹ ...Art. 4° —A los efectos de la contribución del Estado, los Institutos se clasificarán en dos grupos: a) *Establecimientos que perciban aranceles*, en cuyo caso la contribución podrá alcanzar los siguientes límites máximos, conforme a categorías que fije el Ministerio de Educación y Justicia por intermedio del Servicio Nacional de la Enseñanza Privada, que deberá tener en cuenta para ello las características económicas de la zona y de la población escolar, el tipo de enseñanza impartida, los resultados del estudio de balance de acuerdo con lo determinado en el artículo siguiente y la necesidad del Establecimiento como unidad escolar en su zona de influencia. Categoría A hasta 80%, Categoría B hasta el 60%, Categoría C hasta el 40%. Esta contribución se acordará sobre el total de los sueldos del personal directivo, docente y docente auxiliar, incluidos los correspondientes aportes patronales establecidos por las leyes de Jubilación y Previsión Social.²⁰ La mencionada contribución se

¹⁹ Las cooperativas de enseñanza, integradas por los mismos profesores, en carácter de socios, pueden emplear un 40% del aporte estatal para gastos de administración escolar.

²⁰ Incluye, también, el salario familiar —cuando corresponde— y las bonificaciones por dedicación exclusiva, antigüedad y ubicación desfavorable, además del aporte en concepto de suplencias.

acordará por un periodo de diez (10) meses, lapso durante el cual los institutos percibirán aranceles. Para los dos meses restantes y el sueldo anual complementario, dicha contribución podrá ser hasta el 100%, incluidos los mencionados aportes patronales; b) *Establecimientos que no perciban aranceles*, ni ningún otro pago por enseñanza o servicios adicionales docentes prestados al alumnado, en cuyo caso la contribución alcanzará el 100% de los sueldos del personal directivo, docente y docente auxiliar, incluidos los aportes patronales a que se refiere el inciso anterior.²¹ Otras cláusulas de este decreto conciernen, principalmente, a los balances del movimiento económico-financiero, las modalidades de los aranceles, la determinación del crédito

anual preventivo correspondiente a cada establecimiento y el plantel máximo de personal subvencionable.

Disposiciones diversas complementan el régimen expuesto,²² cuya complejidad, entretrejida con particularismo y consumismo, requiere una renovación que alivie la tarea de los institutos y modernice la acción supervisora de los Estado. En suma, sin perjuicio o de la mecanización de las operaciones administrativo-contables, convendría la desburocratización del régimen de distribución y fiscalización de la contribución oficial.²³ Aunque un avance de tal magnitud no podría realizarse de modo repentino, dadas las sorpresas que a veces depara el mejor camino.

²¹ Los Institutos gratuitos representan alrededor del 60% de los institutos subvencionados, estando autorizados a cobrar, durante diez meses, una cuota mensual única por alumno de un tercio de arancel mínimo de la categoría inferior que fije anualmente el Consejo Gremial de Enseñanza Privada, para atender gastos de funcionamiento.

²² Entre ellas: resolución ministerial n° 171, de fecha 2 de diciembre de 1963, sobre rendición de cuentas por parte de los institutos privados, y circular del SNEP del 10 de junio de 1965, referente a la caracterización económica-social de esos institutos.

²³ Cfr., *Pombo, Bernardo A.*, "La asistencia financiera a los institutos educacionales privados". *La Nación* 21/IX/69.