

¿ Es la educación un Servicio Público ?

Dr. Eduardo Federico Coroleu ¹

Presidente de la Fundación Centro de Estudios Regionales - FUCER

➤ *“Hablar del futuro de las culturas y de la civilización implica, necesariamente, hablar de educación”*

Fernando Savater

I. La noción de Servicio Público

A fin de responder al interrogante objeto de este trabajo considero indispensable captar bien la noción de Servicio Público con sus caracteres esenciales.

Villegas Basavilbaso ² define a los Servicios Públicos como toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público.

Marienhoff ³ define al servicio público como toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal.

El Profesor Dromi ⁴ señala que el Servicio Público es un medio para un fin próximo o para un fin mediato -el bien común-, que se traduce en actividades públicas, con forma de obra, función o prestación de interés público y con un régimen jurídico de derecho administrativo, común a todo el quehacer de la función pública.

De su parte Sarmiento García ⁵ realiza una definición descriptiva de Servicio Público sosteniendo que se trata de una actividad administrativa desarrollada por

¹ El Dr Eduardo Coroleu es Magister en Administración, Derecho y Economía, por las Universidades de Paris X, Carlos III de Madrid y El Salvador de Argentina.

² Villegas Basavilbaso Benjamín Derecho Administrativo, t III p 49 TEA Bs As 1951.

³ Marienhoff Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, T II p 55

⁴ Dromi Roberto, Derecho Administrativo, T II p.5 Ed Astrea

⁵ Sarmiento García Jorge, Los Servicios Públicos Rev. MJ N° 37 p.67

entidades estatales o por su delegación, que tiene por finalidad satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva, mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas, que constituyen el objeto esencial de una concreta relación jurídica con el administrado, y asegurada por normas y principios que tienden a dar prerrogativas de derecho público a quien la cumple para permitirle la mejor satisfacción de las necesidades colectivas.

II. La educación y la cultura.

También para despejar la inquietud inicial resulta conveniente tratar de conceptualizar que debemos entender por educación.

Se ha señalado que la educación ⁶ es un proceso abierto que promueve la plena diferenciación, dentro del individuo, de todas sus posibilidades, y de su correlativa integración en una unidad armónica, capaz, por si mismo y simultáneamente, de captar y asumir las diferencias sociales, y aceptar su diferenciación progresiva y enriquecedora, a la vez que realizar la integración personal y progresiva en la comunidad.

Esta concepción de la educación supone que la persona logre el máximo de discriminación y de disponibilidad de sus potencialidades y de armonía en la expresión total de su personalidad, así como, el máximo de conciencia y libertad, y también de capacidad creadora.

En la dimensión existencial, la educación se presenta como un verdadero proceso de diferenciación de los valores circunstanciales y permanentes, y de las circunstancias generadoras de cambios significativos. En definitiva, de la integración de todo ello en formas de vida respetuosas de lo uno y de lo otro⁷.

Siguiendo esta línea de pensamiento podemos señalar que la educación es una variante de la cultura, una función de la misma, un proceso de desarrollo de la persona en la comunidad, en base a la imagen o modelo de hombre y de comunidad que se ha elaborado culturalmente. En resumen, el modelo cultural orienta al proceso de

⁶ Labaké Julio, El Problema actual de la educación, p. 30 Ed. Bonum

⁷ Labaké, ob. cit p. 37

educación en todas sus formas, organizando la vida humana, estableciendo sentidos y valores, promoviendo el espíritu creador del hombre y su libertad.

Otros han planteado un concepto normativo de la educación ⁸ sosteniendo que la misma *debe ser* una acción social justa, porque equitativa y solidariamente busca socializar mediante el conocimiento legitimado públicamente. Es decir relaciona la educación con los fundamentos éticos políticos, donde la socialización se encuentra regida por principios de equidad y solidaridad.

III. Doctrina que considera que la educación no es un servicio público.

Como casi en todos los temas del derecho existen posiciones encontradas en cuanto a la naturaleza jurídica de determinadas instituciones. El caso de la educación no fue una excepción.

Sostiene Sarmiento García ⁹, al referirse a los cometidos de bienestar y progreso social del estado, que los denominados “servicios sociales”, entre los que ejemplifica a los hospitales y a la enseñanza, no deben confundirse con los “servicios públicos impropios” ni resulta conveniente englobarlos en el concepto de servicio público dado que en sus aspectos fundamentales su régimen es distinto. Refiere también que la Ley de Federal de Educación N° 24.195, a su criterio, confirma que la educación constituye un servicio social, y que no es un servicio público.

Como fundamento de su posición señala que existen notas distintivas entre el servicio “social” y el “público”, a pesar de que resulten extensivos al servicio social parte de los principios que regulan el servicio público.

Argumenta este autor que en los servicios sociales la actividad esta dirigida en forma inmediata al mejoramiento del individuo, especialmente de aquellos que se encuentren en condiciones mas desfavorables, que la prestación es distinta y variada que para el caso de los servicios públicos, que puede tratarse de una prestación que no sea material o el uso de un medio técnico, limitándose al desarrollo de sus conocimientos

⁸ Cullen Carlos, Critica de las razones de educar, p 157, Paidós.

⁹ Sarmiento García Jorge, Los Servicios Públicos, p. 9 Depalma.

como en el caso de la enseñanza.¹⁰ También afirma que los servicios sociales no persiguen fines lucrativos y que su financiamiento generalmente se realiza mediante impuestos o contribuciones dado que son deficitarios. Sostiene que en los servicios públicos existen usuarios mientras que en los servicios sociales se denominan beneficiarios. Por último que no constituyen servicio público aquellas actividades que si bien se traducen en un beneficio para los ciudadanos no constituyen el objeto de una concreta relación jurídica, material en especie, periódica y sistemática, o el uso de un medio técnico.

En sentido similar se ha sostenido que se entiende por servicios sociales a aquellas actividades concretas organizadas por la administración pública o por los particulares autorizados por ella que tiene por objeto promover la cultura o desarrollar la educación¹¹, que por poseer caracteres comunes justifica considerarlos en una categoría especial, y que a pesar de tener elementos comunes con los servicios públicos debe distinguirse de ellos¹².

Agrega este autor¹³ que el cumplimiento de estos servicios constituye una obligación y responsabilidad para el estado quien debe garantizar que todos los habitantes de la nación tengan acceso al mismo, señalando que los destinatarios de los cometidos sociales son beneficiarios, que en la actividad educativa no ha habido “publicatio”, que no existe contrato administrativo, que no existen prerrogativas que permitan entrometerse en la libertad contractual, ello sin perjuicio de las normas que lo reglamenten. En definitiva el servicio de enseñanza constituye una prestación social.¹⁴

Barra¹⁵ en el comentario al fallo de la Cámara de Apelaciones Federal contenciosa administrativa recaído en los autos “Fundación San Martín de Tours sobre Amparo” sostuvo que el intento de clasificación de los servicios públicos en propios o impropios confunde el sometimiento de determinadas normas de policía con el régimen de concesión donde el ejercicio de tal actividad queda subordinado al régimen de delegación

¹⁰ Sayaguez Laso, Tratado de Derecho Administrativo, t I, p.80

¹¹ Maljar Daniel, Intervención del estado en la prestación de servicios públicos, p 226, Hammurabi

¹² Sayaguez Laso, ob. cit. t. 1, p. 78

¹³ Maljar, ob. cit. P.227, 253 y ss.

¹⁴ Sayaguez Laso, ob. cit. P 80

¹⁵ Barra Rodolfo, Hacia una interpretación restrictiva del concepto de servicio público LL 1982-B-362 y ss

transestructural de cometidos. Es decir que reconoce la existencia de una regulación de naturaleza policial. En definitiva, en cuanto específicamente a lo que refiere a la educación señala que no se trata de un servicio público.

Oyhanarte sostuvo ¹⁶ que no se trata de un régimen de servicio público, y que constituye un régimen de policía económico.

IV. La educación: un Servicio Público.

Taraborrelli ¹⁷ con motivo de su meduloso estudio sobre la educación en la Argentina, sostuvo, en forma contundente, que la educación constituye un servicio público.

Mantiene su posición referenciando los hitos jurídicos en materia educativa, especialmente los profundos cambios acaecidos a partir del año 1990.

La ley de Educación Nacional N° 26.206 regula el derecho constitucional de enseñar y aprender, estableciendo la unidad y organización del sistema nacional de educación.

Estas directivas establecen como agente natural y primario de la educación a la familia, y al Estado nacional como responsable principal.

La misma norma establece que es el Estado el responsable de fijar la política educativa conforme a parámetros en la misma expresados.

Establece también la estructura del sistema educativo integrada desde la educación inicial, la educación primaria, la educación secundaria, y la educación superior.

Luego de la reforma constitucional del año 1994, quedo evidenciada la voluntad de la nación de garantizar los principios de gratuidad y equidad en la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Sostiene este autor que la incorporación constitucional del inc. 19 al Art. 75, importó reconocer las ideas de Juan Bautista Alberdi quien concibiera que para

¹⁶ Oyhanarte Julio la expropiación y los servicios Públicos p. 51

¹⁷ Taraborrelli Alejandro, Educación Pública en la Argentina, Cuadernos de Epoca N° 5 p. 104 y ss

lograr el progreso del país era necesario promover el bienestar de la población, la cual se lograría a partir del fomento de la educación general y universitaria.

Nuestro sistema Constitucional de carácter programático delegó en el poder Legislativo las facultades de dictar las leyes de base y de organización de la educación.

Posteriormente, fue sancionada la denominada Ley de Educación Superior N° 24.521 que establece que es el Estado el responsable de la prestación del “servicio educativo”.

El Profesor Dromi ha descrito ampliamente el acceso a la educación y a la cultura como un derecho social y, fundamentalmente, como servicio público.

Partiendo de un marco normativo supranacional –Resolución de Naciones Unidas y Declaración de UNESCO- se encolumna en las directrices constitucionales contenidas en los Arts. 14 y 75 inc. 19, es decir el derecho de todos los habitantes de la Nación de enseñar y aprender, y la cláusula de progreso y prosperidad en lo atinente al desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, la formación de los trabajadores, la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento, etc. y, fundamentalmente las bases y organización de la educación con el objeto de consolidar la unidad nacional respetando las identidades locales, atribuyendo al Estado la “responsabilidad indelegable” y la participación de la familia y la sociedad. Promueve también los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación, garantizando los principios de gratuidad y equidad de la “educación pública estatal” y la autonomía y autarquía universitaria. De igual modo la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

Consideramos a la educación como un derecho fundamental inherente a lo humano, con posibilidades ciertas de acceso al conocimiento y la información, en donde exista la posibilidad de conocer para crear. Reconocemos también su innegable naturaleza constitucional, y la realidad de derecho social indiscutiblemente exigible.

V. Reflexión final a modo de conclusión:

1. Determinada la presencia de los caracteres que individualizan a los servicios públicos, y en orden a la proyección hacia el bien común del servicio de educación, consideramos al mismo como servicio público, en directa conexidad con los servicios sociales, urbanos y culturales..
2. La relación autónoma e interactiva entre ciencia, la tecnología y la ética definen el sentido de la demanda social de la educación.
3. La publicidad de los saberes tiene que ver con su universalidad, es decir expuestos a todos, es lo que Aristóteles denomina el carácter enseñable de los conocimientos bien fundados, científicos.
Pero también tiene que ver con el cuestionamiento y su contrastabilidad, en definitiva: con un espacio de diálogo de razones. Por último tiene que ver con criterios de equidad, libertad, solidaridad y comunidad.
4. Por cierto que estas son también argumentaciones que resumen una línea de pensamiento y discusión, pero, conforme ya lo señalaba Descartes ¹⁸, *“la razón es una de las cosas mejor repartidas del mundo ... y por eso, la diversidad que en nuestras opiniones se observa ... depende de los diversos caminos que sigue la inteligencia y de que no todos consideramos las mismas cosas.”*

¹⁸ Descartes, El Discurso del Método, Obras Escogidas, p. 9, Schapire