

EL DERECHO AL ACCESO GRATUITO A LA UNIVERSIDAD: LOS DIVERSOS CONCEPTOS DE GRATUIDAD UNIVERSITARIA EN ARGENTINA

Bruno Ovejero Silva

Docente Auxiliar, Universidad Nacional de Tucumán

Resumen: La gratuidad universitaria puede ser entendida como el derecho a acceder a la educación superior sin que el estudiante tenga que efectuar pagos como contraprestación alguna, surgiendo la cuestión de los fundamentos de tal derecho, así como su alcance en relación a la responsabilidad del estado. El objetivo principal de este trabajo es identificar las diversas definiciones del derecho al acceso gratuito a la universidad, partiendo del análisis del caso argentino. Con esa finalidad, se estudian los fundamentos históricos, políticos y legislativos de los aranceles en la enseñanza universitaria, así como las diversas interpretaciones en torno al concepto de gratuidad incorporado a la Constitución reformada en 1994. Metodológicamente se considerará el plano sistemático-normativo y la justificación del discurso jurídico desde las directrices políticas subyacentes, principalmente aquellas provenientes de la elaboración de organismos internacionales como el Banco Mundial y UNESCO. Se contextualizará así la cuestión en el marco de las reformas neoliberales del estado en la década de 1990 y los procesos contrarreforma a nivel regional en la primera década del siglo XXI, tomando algunas referencias del contexto latinoamericano. En definitiva, el análisis delimitará tres conceptos de gratuidad basados en los antecedentes estudiados: a) acceso gratuito únicamente a quienes no pueden pagar los aranceles, b) gratuidad como el no pago de aranceles en ningún caso, y c) acceso gratuito con políticas equitativas que refuercen a los sectores económicamente más vulnerables.

Palabras claves: Universidad – Gratuidad – Derecho a la educación

Cítese como: Ovejero, B. (2017) “El derecho al acceso gratuito a la universidad: los diversos conceptos de gratuidad universitaria en argentina”, en *Derecho y Crítica Social* 3(1) 75-109. ISSN 0719-5680. Recibido el 16 de junio de 2017, aprobado para su publicación el 30 de julio de 2017. Contacto del autor: brunoovejerosilva@gmail.com.

THE RIGHT TO FREE ACCESS TO THE UNIVERSITY: THE DIFFERENT CONCEPTS OF FREE UNIVERSITY IN ARGENTINA

Bruno Ovejero Silva

Docente Auxiliar, Universidad Nacional de Tucumán

Abstract: Free university education can be understood as the right to access higher education without the student having to make any payments, emerging the question of the basis of such right as well as its range in relation to the of the state's responsibility. The main objective of this paper is to find a definition of the right to free access to the university, starting from the analysis of the Argentinian case. The purpose of this study is to consider the historical, political and legislative foundations of tuitions in university education, as well as the different interpretations of the concept of gratuitousness incorporated in the Constitution reformed in 1994. Methodologically, the rule-system level and the justification of the legal discourse will be considered from the underlying political policies, mainly those that came from the elaboration of international organizations such as the World Bank and UNESCO. The issue will be contextualized in the framework of the neoliberal reforms of the state in the 1990s and counter-reform processes at the regional level in the first decade of the 21st century, taking some references from the Latin American context. In conclusion, the analysis will outline three concepts of gratuitousness based on the antecedents studied: a) free access only to those who cannot pay the tuitions, b) gratuitousness like non-payment of tuition in any case, and c) free access with equitable policies that reinforce those who belongs to the most economically and socially vulnerable sectors.

Key words: University – Gratuitousness – Right to Education

Cite as follows: Ovejero, B. (2017) “El derecho al acceso gratuito a la universidad: los diversos conceptos de gratuidad universitaria en argentina”, in *Derecho y Crítica Social* 3(1) 75-109. ISSN 0719-5680. Received on June 16, 2017 and approved for its publication on July 30, 2017. Corresponding author contact: brunoovejerosilva@gmail.com.

INTRODUCCIÓN

Desde una primera y provisoria aproximación, la gratuidad de la universidad puede ser entendida como el derecho a acceder a la educación superior sin que el estudiante tenga que efectuar pagos como contraprestación alguna. Este concepto que se encuentra en el centro de la discusión política, jurídica y social, dentro y fuera de los claustros, siendo probablemente una de las cuestiones más controvertidas en oportunidad de diagramar políticas públicas para este nivel educativo. ¿Existe un derecho al acceso gratuito a la educación universitaria? Y, en caso afirmativo, ¿cuál sería el alcance de tal derecho? Entendiendo en este último caso al alcance como los distintos niveles de exigibilidad de responsabilidad del estado. Las respuestas a estas preguntas pueden variar de acuerdo a la tensión entre considerar a la enseñanza universitaria como un bien público o como un servicio que puede ser librado a la regulación del mercado. La relevancia de la cuestión se evidencia en un contexto en que se rediscuten los procesos de reformas del estado, haciéndose foco en la legitimidad de determinadas políticas inclusivas. Se propone entonces en este artículo, dilucidar los fundamentos de las diversas respuestas y reconstruir los diferentes conceptos del derecho al acceso gratuito a la universidad.

Este trabajo tiene por objetivo principal aportar al debate desde lo jurídico, partiendo del caso argentino, analizando los fundamentos históricos, políticos y legislativos de los aranceles a la enseñanza universitaria, así como las diversas interpretaciones en torno al concepto de gratuidad incorporado a la Constitución reformada en 1994, en el contexto de las reformas neoliberales de la década de 1990. Se busca así delimitar las diversas definiciones legales, constitucionales y jurisprudenciales de la gratuidad universitaria, considerándose los aportes en este sentido provenientes del desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en especial de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se pretende de esta forma considerar el objeto de estudio, no sólo desde el plano puramente sistemático-normativo, sino también desde su justificación como

discurso jurídico, prestando especial atención al plano de las directrices políticas subyacentes que provienen de organismos internacionales.

En la primera sección se describirán los antecedentes de los aranceles en la universidad argentina teniendo en cuenta los diversos abordajes legislativos, para detenernos particularmente en la Ley de Educación Superior, vigente desde 1995 y reformada en 2015. En la segunda parte se ubicará la cuestión a nivel constitucional, analizándose las pautas de gratuidad y equidad consagradas en la Constitución Nacional de 1994, cláusula que estuvo sujeta a diversas interpretaciones, para pasar luego a las definiciones provenientes de los principios de Derechos Humanos con rango constitucional. Por último, en la tercera sección, se abordarán los estándares internacionales sobre educación superior provenientes de actores internacionales como el Banco Mundial y la UNESCO, reconociéndolos como tributarios de directrices políticas que influyeron en las últimas décadas en la delimitación de las concepciones de acceso a la universidad. Como corolario, se ensaya una conceptualización y categorización de tres definiciones de gratuidad universitaria, partiendo de los antecedentes analizados.

I. PAGAR POR IR A LA UNIVERSIDAD EN ARGENTINA

Las discusiones sobre la gratuidad en el acceso a la universidad y sus posibles alcances estuvieron en el centro de la agenda educativa durante gran parte del siglo XX y continúan hasta la actualidad. Esta tensión generó importantes movimientos políticos en uno y otro sentido, lo que se tradujo en una prolífica actividad legislativa que estuvo lejos de ser uniforme. A continuación, en una primera parte, veremos el tratamiento de la cuestión desde los orígenes del sistema universitario argentino hasta la sanción de la ley universitaria de 1995, y en una segunda parte se analizará en detalle la legislación vigente y las implicancias de la reforma de la Ley de Educación Superior en 2015.

1. El debate por la gratuidad universitaria en la historia argentina

Ya la Universidad jesuita y colonial de Córdoba complementaba sus recursos provenientes de donaciones de la diócesis del Tucumán y de las rentas de las estancias por ellos controladas, con el pago de “derechos universitarios”, en particular “propinas” que debían abonar aquellos que deseaban obtener los grados y títulos, sistema que se abolió hacia 1815, reemplazándolo por un nuevo conjunto de aranceles¹. Con la sanción de la primera ley universitaria en 1885 (“Ley Avellaneda”), el silencio de la misma en relación al cobro de tales estipendios fue interpretado como una autorización implícita a las instituciones de arancelar los estudios, dentro del marco de su autonomía. Por esta razón, durante los más de sesenta años de vigencia de tal norma, las universidades nacionales hicieron uso en mayor o en menor medida de tal facultad.

El paso del siglo XIX al siglo XX mostró un crecimiento de la población escolarizada, incrementándose la población estudiantil universitaria, modificándose lentamente su composición por el incremento de origen migratorio que se estaba constituyendo². En palabras de Adriana Chiroleu:

“La democratización universitaria constituyó una de las banderas de la Reforma de 1918 y en tal carácter dejó una huella indeleble en América Latina; a lo largo del siglo pasado, con características singulares según los países y sus tradiciones, este proceso experimentó también un comportamiento discontinuo caracterizado por un movimiento pendular de ampliación-contracción según la sucesión de gobiernos democráticos o autoritarios, liberales, conservadores o populistas”³.

En este nuevo contexto, la Reforma Universitaria iniciada en Córdoba en 1918 puede ser entendida como un movimiento social y académico que, en alguna medida, postuló el acceso a la educación como un derecho. El movimiento estudiantil que dio forma a la Reforma de 1918, ratificó a través de la Federación Universitaria Argentina (FUA) el monopolio estatal de la enseñanza universitaria, los principios de la docencia libre, la asistencia libre

¹ Buchbinder (2010) 34-35.

² Buchbinder (2010) 74-75.

³ Chiroleu (2016) 109.

a clases y la periodicidad de cátedra comprendidos como instrumentos centrales para la renovación del profesorado y de la misma forma respaldaron el gobierno tripartito con presencia estudiantil. Pero los congresos estudiantiles no lograron aprobar algunas de las consignas más avanzadas, como la del reclamo por la gratuidad total de los estudios universitarios. En este último sentido, sólo se propuso recomendar a los poderes públicos que se abocasen al análisis de los costos de la enseñanza superior para aquellos estudiantes que no pudiesen afrontarla. También se comprometieron las distintas federaciones estudiantiles a tomar las medidas particulares para colaborar con los estudiantes que carezcan de fondos suficientes para afrontar los gastos educativos⁴. Si bien los reformistas se preocuparon profundamente en la democratización interna de la universidad, distinto fue el caso en relación a la democratización en el acceso a los estudios universitarios (democratización externa) como un derecho. Se limitaron a poner en debate temas como el de los aranceles y las formas de ingreso a los estudios superiores, pero la universidad de la reforma no impuso estructuralmente ni el ingreso irrestricto ni la enseñanza universitaria gratuita. No obstante, durante el período en que se consolidó el movimiento reformista, la presión estudiantil logró en ámbitos específicos excepciones de pagos de aranceles para alumnos que no podían tomar exámenes por este motivo.

La masividad de la enseñanza superior llegaría recién con el peronismo y, con ella, algunas medidas sociales que repercutieron directamente en el acceso a la universidad. La más importante en este sentido fue la supresión de los aranceles a la educación superior, a lo que se le sumó la supresión del examen de ingreso durante los primeros gobiernos peronistas. En efecto, el 22 de noviembre de 1949, el Poder Ejecutivo sancionó el Decreto N° 29.337 por el cual se ordenaba suspender el cobro de los aranceles universitarios en vigor, plasmándose normativamente, por primera vez en el país, la noción de gratuidad. En los fundamentos de tal decisión se declaraba que se entendía dentro de la función social del estado el amparar la enseñanza universitaria, y que una forma racional de propender a ello era el

⁴ Buchbinder (2008) 126.

establecimiento de la enseñanza universitaria gratuita. De todos modos, la literatura especializada⁵ coincide en que este proceso de masificación encontró limitaciones en las altísimas tasas de deserción, insuficiente impacto de becas en familias obreras y en la incapacidad de las instituciones de absorber la matrícula cuando surgieron limitaciones presupuestarias. Por otro lado, estas medidas que propendían a ampliar la base social del estudiantado, eran complementadas con políticas que limitaban fuertemente la democracia interna de las universidades, dejándose de lado los principios reformistas, no contemplando la autonomía, suprimiendo la participación estudiantil (Ley N° 13.031) y desplazando masivamente al cuerpo docente que no adhería políticamente al partido de gobierno.

El proceso de acceso masivo se revertiría con el gobierno militar de 1976 que privilegió la política de admisión y luego la aplicación de aranceles. En general, más allá de los reiterados cambios de legislación, las universidades nacionales han sido y siguen siendo básicamente sostenidas por el estado y en términos históricos las “otras fuentes” de recursos financieros han sido de escasa relevancia, entre ellas el cobro de aranceles o derechos, incluso después del 18^º, se siguieron cobrando sin oposición derechos o aranceles, aunque modestos⁶. La actividad legislativa en la materia fue prolífica durante el siglo XX, siendo una de las discrepancias más notorias precisamente las que se dieron en materia de arancelamiento de los estudios, y según la clasificación de Cantini se adoptaron diferentes fórmulas: 1) *Gratuidad de la enseñanza universitaria*, en las leyes 14.297 del año 1953, 20.654 de 1974 y 23.151 de 1984. 2) *Gratuidad de la enseñanza universitaria de grado, exclusivamente*: leyes 17.245 de 1967 y 23.569 de 1988. 3) *Arancelamiento facultativo implícito* por silencio de la ley: leyes 1.597 de 1885 y decretos-leyes 6.403 de 1955 y 7.361 de 1957. 4) *Arancelamiento facultativo explícito*: leyes 13.031 de 1947 y 22.207 de 1980⁷.

⁵ Buchbinder (2010) 160.

⁶ Sánchez Martínez (2004) 262.

⁷ Cantini (1997) 89-90.

Por estas razones, encontramos en los antecedentes históricos que, desde los inicios de la educación universitaria en territorio argentino, hasta fines de la década de 1940, la regla era el arancelamiento de los estudios que recaían en los estudiantes, siempre entendida como una facultad de las universidades nacionales (único tipo de instituciones existentes) para complementar los ingresos provenientes del tesoro público. A partir de mediados del siglo XX, el debate sobre la gratuidad – entendida como el no cobro de aranceles – adquirió fuerza, y la tensión que giraba en torno a la cuestión se trasladó a los poderes políticos, sean constitucionales o de facto, con la sanción de una docena de normas que iban en uno u otro sentido, así como también hacia el interior de las universidades. Esto se explica en buena medida porque desde la Reforma de 1918, el siglo transcurrido ha sido testigo de sucesivos momentos de apertura y contracción de las instituciones, vinculados con diversos tiempos políticos y distintos contextos⁸. Aun así, a partir de la Reforma, sectores como el movimiento estudiantil tomaron a la gratuidad como bandera política, influyendo en muchos casos la toma de decisiones de las instituciones mismas respecto a la eliminación o disminución del cobro de aranceles.

2. La Ley de Educación Superior (LES)

El período que comienza con la sanción de la Ley de Educación Superior (en adelante LES) de 1995 que actualmente regula todo el sistema de educación postsecundaria, es relevante porque es una norma que nació en un marco de intensos debates políticos y académicos que incluían concepciones contrapuestas sobre la educación superior, lo que se contextualizaba en las directrices que provenían de organismos internacionales que pretendían influir hacia el interior de los sistemas nacionales. Enmarcada en un proceso de reformas del estado de corte neoliberal, no escapó a un intenso debate que tenía como uno de sus ejes centrales precisamente la gratuidad de los estudios.

⁸ Chiroleu (2016) 127.

La LES, sancionada como N° 24.521, complementa la Ley Federal de Educación N° 24.195, y sufrió reformas parciales a lo largo de los años, siendo la más importante para nuestros fines la del año 2015. Según tal norma, corresponde al estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales (artículo 58). Dentro del marco de la autonomía de las instituciones, fija el principio por el cual son las universidades quienes tienen la atribución de establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes (art. 29 inc. J), con el deber de promover la excelencia y asegurar la libertad académica y la igualdad de oportunidades y posibilidades (art. 33). La discusión respecto al arancelamiento, se centró principalmente en el artículo 59 inciso “c”, en el marco de la autarquía económico-financiera de las instituciones está la facultad de

“[D]ictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico”.

La expresa mención de contribuciones o tasas por los estudios de grado implicarían la posibilidad – ahora expresamente consagrada en el régimen legal – de establecer determinados niveles de arancelamiento de la enseñanza superior, adoptando la fórmula de arancelamiento facultativo explícito.

Eduardo Sánchez Martínez – en una posición favorable a la LES – sostiene que la garantía del artículo 58 no había de entenderse como contradicción con la generación de otros recursos por parte de las universidades. En rigor, para esta opinión, lo único que haría la ley en lo relativo a las tasas por los estudios de grado, es dejar el punto en manos de las universidades, como correspondería a un régimen de instituciones que gozan de autonomía, con la única condición que si se cobran aranceles o cuotas, los recursos que se generen deberán destinarse prioritariamente a becas, créditos y otras formas de apoyo a los estudiantes⁹.

⁹ Sánchez Martínez (2004) 279.

Ahora bien, en el año 2015 con la sanción de la Ley “de Implementación efectiva de la responsabilidad del estado en Educación Superior” (N° 27.204), la LES sufrió un cambio esencial en relación a la concepción de la gratuidad en la universidad pública. Este viraje sobre la concepción del acceso se manifestó en dos secciones de la norma: modificándose el título que se refiere a los principios generales que impregnan la ley, a la vez que se reformó el mencionado inciso “c” del artículo 59.

El título I, originalmente se limitaba en dos breves artículos a establecer el ámbito de aplicación de la ley, y a establecer la responsabilidad del estado en la prestación del “servicio de educación superior de carácter público”. Por un lado, se incluyó en la reforma un concepto de educación como bien público y como un derecho humano personal y social (artículo 1 última parte), prohibiendo expresamente la incorporación de todo arancel o gravamen en la educación de gestión estatal (artículo 2 bis). Pero, por otro lado, la Ley 27.204 enumeró en el artículo 2 una serie de especificaciones de la responsabilidad estatal en el ámbito de la educación superior considerándolo un derecho antes que un servicio: garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso; proveer equitativamente becas, infraestructura y recursos; promover políticas de inclusión; vincular prácticas y saberes provenientes de distintos ámbitos sociales, etcétera.

La reforma legal de 2015 también modificó el artículo 59 inciso “c” principalmente en dos sentidos. En primer lugar, eliminó la referencia a las contribuciones o tasas por estudios de grado que generó la polémica tras la sanción de la ley de 1995, limitándose actualmente la norma a mencionar a los recursos adicionales provenientes por contribuciones. En segundo término, se cambiaron los requisitos esenciales sobre los que se deben constituir los “sistemas de becas o préstamos”. El texto original decía que este tipo de ayudas estarán fundamentalmente destinadas a aquellos estudiantes que: 1º) demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución; y 2º) que por razones económicas no puedan acceder o continuar los estudios. La ley de 2015, por su parte, eliminó el requisito de aptitud académica, subsistiendo únicamente el segundo requerimiento relativo a las condiciones económicas.

Tras los conceptos legislativos comentados, existen concepciones políticas específicas que se comprenden con mayor precisión cuando se tienen en cuenta las implicancias de la reforma constitucional de 1994, la incorporación de los principios del derecho internacional de los derechos humanos (ahora con rango constitucional) y las influencias de directrices internacionales sobre la materia de educación superior. Sobre estas cuestiones trabajaremos en las próximas secciones.

II. LA CONSTRUCCIÓN DE UN DERECHO A LA GRATUIDAD UNIVERSITARIA

A nivel constitucional, la carta magna de 1853 incluyó tres normas que hacían referencia a la educación: el artículo 5 que reconoce que los gobiernos provinciales deben garantizar la educación primaria en sus territorios; el artículo 14 que garantiza a todos los habitantes el derecho de enseñar y aprender; y el artículo 67 inciso 16 (actual 75 inciso 18) que establece que corresponde al Congreso de la Nación sancionar planes de instrucción general y universitaria en la denominada “cláusula del progreso” como forma de fomentar el desarrollo nacional. Sobre el artículo 14, Ruiz y Marzoa¹⁰ afirman que tenemos enunciados dos derechos que aparecen discursivamente en un plano de igualdad, sin que se evidencie una relación jerárquica entre ellos. El *derecho a enseñar* es entendido como el derecho de los particulares para crear establecimientos educativos e impartir educación, como el derecho de los docentes de ejercer el oficio y como el derecho a expresar ideas libremente. Por otro lado, el *derecho a aprender* puede interpretarse en el sentido de suponer una intervención del estado, una responsabilidad pública. No obstante, recurriendo al origen del artículo 14, ambas facetas deben interpretarse en el contexto del estado liberal de mediados del siglo XIX, pues se tendía a proteger normativamente a la educación como una libertad individual, específicamente como una derivación de la libertad de pensamiento.

La reforma constitucional de 1994 introdujo dos cambios relevantes en relación a nuestro objeto de estudio. Por un lado, garantiza los principios de

¹⁰ Ruiz y Marzoa (2012) 41-42.

gratuidad y equidad de la educación pública estatal dentro de las funciones del Congreso de dictar leyes de educación. Por otro lado, al ampliar la base constitucional con la incorporación de los tratados de derechos humanos, permite ubicar a la educación en general y a la educación superior en particular, dentro del desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

1. La gratuidad y la equidad en la Constitución de 1994

La Reforma Constitucional de 1994 incluyó el artículo 75 inciso 19, el cual establece como función del Congreso sancionar leyes de organización y de base de la educación respetando las particularidades locales, asegurando la responsabilidad indelegable del Estado y la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades sin discriminación alguna y que garanticen los “*principios de gratuidad y equidad*” de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades. Según constitucionalistas como Néstor Sagües¹¹, se incorporó aquí una manifestación del principio de igualdad real de oportunidades en el ámbito educativo, de los cuales infiere dos pautas fijadas por el texto de la Constitución en relación al acceso a la educación: en primer lugar la de evitar discriminaciones económicas y sociales en todos los niveles del sistema educativo, tanto para el ingreso como para la permanencia de los alumnos; y en segundo término dispone la gratuidad y equidad de la educación pública estatal. Aun así, desde el constitucionalismo, el contenido de esta norma fue discutido, según lo que se verá continuación.

La interpretación de la cláusula gratuidad y equidad, referida a la educación superior, generó debates en el seno de la Asamblea Constituyente, en la teoría constitucionalista y en la jurisprudencia. Sobre el análisis de esta cláusula, Stubrin¹² sostiene que fue una fórmula polémica, adoptada por los

¹¹ Sagües, Néstor (1998) 576.

¹² Stubrin, Adolfo (2015) 42.

convencionales constituyentes, por transacción entre las diversas corrientes, porque cada una de ellas entendía cosas diferentes. El principio nace así con una ambigüedad que ocasionaría diversas posiciones fundadas en visiones antagónicas. Podemos al menos distinguir tres puntos de vista diferentes.

Para una primera interpretación, la equidad puede entenderse como un límite a la gratuidad a fin de cobrar determinado tipo de aranceles a alumnos con recursos suficientes para afrontarlos. En este sentido, desde el derecho constitucional, María Angélica Gelli¹³ opina que las políticas de arancelamiento parcial de estudios universitarios pueden concluir en hacer más igualitario y equitativo el acceso a los estudios superiores de quienes no cuentan con medios suficientes; al mismo tiempo que impiden que estudiantes y familias con recursos económicos sean financiados en sus estudios universitarios. La Corte Suprema se acercó en un primer momento a este criterio, sosteniendo en el caso “Ministerio de Cultura y Educación de la Nación sobre observaciones al estatuto de la U.N.C.” de 1999, que la obligación de asegurar la tendencia progresiva hacia la gratuidad no implica la obligación estatal de financiar íntegramente el funcionamiento y las necesidades de las universidades nacionales, por lo que “nada empece a que se sufrague parte de aquellos gastos con la contribución de los estudiantes que se encuentren en condiciones de hacerlo”¹⁴. Concluyó luego definiendo que la equidad “cumple una función de equilibrio que impedirá que en el futuro se establezca como principio la gratuidad absoluta de la enseñanza pública o bien la onerosidad absoluta alterando, en ambos supuestos el alcance y el sentido de la fórmula constitucional”¹⁵. Según Stubrin¹⁶, esta fue la interpretación, más al estilo anglosajón, del grueso de los convencionales constituyentes oficialistas, por la cual equidad corrige a la gratuidad, pudiendo ésta ceder y en consecuencia podían cobrarse aranceles en la universidad pública.

¹³ Gelli (2005) 508

¹⁴ CSJN, Fallo 322:888, considerando N° 20.

¹⁵ CSJN, Fallo 322:889, considerando N° 24.

¹⁶ Stubrin (2015) 42.

Desde una posición opuesta, gratuidad se considera como un imperativo inalienable y significa que la educación estatal no puede arancelarse. De este modo, la referencia a la equidad no significa que el alumno que esté en condición de pagar tenga que hacerlo, sino algo muy distinto: como sumatoria a la gratuidad.. En consecuencia, el que realmente carece de recursos debe recibir algo más que la exención del arancel; por ejemplo un subsidio para los gastos de estudio en los términos de Germán Bidart Campos¹⁷. La mayoría de los opositores en la Convención Constituyente adoptaba esta posición por la cual la equidad debía complementar la gratuidad a través del otorgamiento de becas o beneficios económicos, pues la gratuidad por sí misma no conseguiría democratizar las bases del reclutamiento de las universidades públicas¹⁸. En la Corte Suprema, esta posición fue sostenida por los ministros Belluscio, Petracchi y Bossert en su disidencia del citado caso “Ministerio de Cultura y Educación de la Nación sobre observaciones al estatuto de la U.N.C.”, expresando que “el principio de equidad, por más difícil de aprehender que resulte, no puede entenderse de manera de restringir hasta desvirtuar el principio de gratuidad, el cual cuenta también con igual tutela constitucional”¹⁹. Los jueces concluyeron que el estado, y en definitiva todos los contribuyentes, “tiene la responsabilidad de afrontar con sus posibilidades materiales, pedagógicas, psicológicas y socioeconómicas, la ayuda de aquellos que, con igualdad de méritos, se verían excluidos o imposibilitados de continuar una similar formación educativa”²⁰.

n el año 2008, la Corte Suprema – con nueva composición de integrantes – se pronunció remitiendo la solución a la autonomía de las instituciones universitarias en el fallo “Estado Nacional – Ministerio de Cultura y Educación contra Universidad Nacional de General Sarmiento”²¹. La

¹⁷ Bidart Campos (1997) 45.

¹⁸ Stubrin (2015) 42.

¹⁹ CSJN, Fallo 322:900, considerando N° 8.

²⁰ CSJN, Fallo 322:888, considerando N° 9.

²¹ CSJN, Fallo 331:1015.

garantía de ambos principios (gratuidad y equidad) dependería entonces de la operatoria que en la práctica desarrolle cada institución universitaria. En el fallo, se rechazó así la observación realizada por el Ministerio de Cultura y Educación al Estatuto de esa universidad nacional por consignar la gratuidad de los estudios en uno de sus artículos y no incluir el término “equidad” (según la primera concepción: como límite a la gratuidad). Esta decisión se apartó de las sentencias a las de 1999, pero no fue tan terminante como el voto de los jueces Petracchi y Zaffaroni, quienes votaron concurrentemente con la mayoría, pero remitiendo a los argumentos de la disidencia del fallo contra la UNC según el caso arriba reseñado. En los hechos, este precedente facultaba a las universidades a adoptar fórmulas más progresistas como la segunda posición desarrollada, sin permitirse que el estado nacional obligue a las instituciones a incorporar limitaciones a la gratuidad.

Este fecundo debate atravesó la teoría constitucionalista, la jurisprudencia, los partidos políticos y el movimiento estudiantil. De todos modos, la cuestión tomaba como punto de partida a la gratuidad en una fórmula negativa de no-pago de aranceles, trasladándose el eje a la cuestión de si ese acceso sin pagar era suficiente garantía de democratización de la universidad, o si el estado tenía todavía mayor responsabilidad que la mera abstención de cobrar tasas de estudio. Así, se delimitan una concepción negativa y otra positiva de gratuidad. El desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos aporta elementos para comprender esta segunda tesis.

2. La inclusión de los principios de Derechos Humanos. La educación superior y el desarrollo de los DESC

La Constitución reformada en 1994 estableció una jerarquía normativa que incluía en su cúspide a la Constitución Nacional junto a los tratados internacionales de Derechos Humanos (artículo 31 y 75 inciso 22). Estos instrumentos tienen jerarquía constitucional en las condiciones de su vigencia, lo que implica que rigen tal como lo hacen en el ámbito internacional, y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su

interpretación. Así es que tal jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales, según lo definió la Corte Suprema con respecto a la Convención Americana de Derechos Humanos²². Así, el derecho a la educación aparece reconocido en los principales instrumentos de protección de los Derechos Humanos de los sistemas universal y americano: la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 26), el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), la Convención Americana (arts. 26 en conexión con los arts. 34 h, 47, 48, 49 y 52 de la Carta de la OEA) y el Pacto de San Salvador (art. 13). Es términos interpretativos, se tornan relevantes entonces las posiciones de organismos internacionales específicos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y también puede llegar a otorgarle mayor valor a las pautas generales que elaboran por ejemplo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC).

Ese plexo constitucional amplió el contenido del derecho a enseñar y aprender del artículo 14 originario de la Constitución, siendo la enunciación más amplia la definida por el artículo 13 del PIDESC, por el cual se reconoce el derecho de toda persona a la educación, y específicamente en lo que se refiere a enseñanza superior, se dispone que “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” (artículo 13.c). El Comité DESC, con sede en Ginebra, fue constituido como un cuerpo de expertos independientes que monitorea la implementación del PIDESC, creado por resolución del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas y entre sus funciones están las de examinar los informes periódicos que le presentan los estados partes realizando devoluciones sobre preocupaciones y recomendaciones, así como la de recibir reclamos de individuos que consideran violados sus derechos. En su Observación General N° 13, sobre el derecho a la educación, describe que ésta debe tener

²² CSJN, Girolodi, Horacio David y otro s/ Recurso de casación, 07/04/1995 - Causa N° 32/93.

cuatro características interrelacionadas: la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. La accesibilidad, específicamente consta de tres dimensiones: a) la no discriminación, debiendo ser la educación accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables; b) la accesibilidad material, refiriéndose a su localización o por medio de tecnología moderna; y c) la accesibilidad económica, es decir al alcance de todos, pidiéndose a los Estados Partes que implementen gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

Esa obligación de implementación progresiva de la enseñanza gratuita está contenida en el artículo 13.2 del PIDESC. Según la misma Observación General, la educación superior debe ser sólo disponible en igualdad de oportunidades, diferenciándola de la educación primaria con su carácter de universalidad, y la secundaria que debe ser generalizada. La gratuidad a nivel universitario no adquiere la misma intensidad que respecto a la enseñanza primaria, pero aun así, el Comité DESC sostiene que los Estados deben adoptar medidas concretas para lograr este objetivo. Desde esta interpretación y acudiendo al lenguaje natural, la enseñanza gratuita significa, sin más, lo que la palabra indica, es decir, que no se exija una contraprestación económica para acceder a las mismas, pues la existencia de tarifas es un impedimento para el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Así, puede entenderse que las universidades públicas, dentro de su autonomía están obligadas a no apartarse de estos principios del derecho al acceso de la educación superior.

En la conceptualización de los DESC, entra el debate sobre las posibles diferencias de exigibilidad entre los derechos sociales de los llamados derechos de libertad. La tradicional separación tajante entre derechos de primera generación (Civiles y Políticos) y de segunda generación (Económicos, Sociales y Culturales) se encuentra cuestionada, promoviéndose su superación al considerarse que todos los derechos comportan un amplio abanico de obligaciones exigibles ante los poderes públicos: desde obligaciones negativas de respeto, hasta obligaciones positivas de promoción y satisfacción, pasando por obligaciones de protección frente a vulneraciones provenientes de particulares y actores

privados²³. Siguiendo a Abramovich y Courtis, en ambos casos se trata de un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del estado, aunque en el caso de los derechos sociales, las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos²⁴. Esas obligaciones positivas revisten generalmente problemas de redistribución, lo que es relacionado por Gil Domínguez con su “explosividad” política, pues en ningún otro ámbito es tan clara la conexión entre el resultado jurídico y las valoraciones políticas²⁵.

Cualquiera sea el caso, de todos los tratados internacionales de Derechos Humanos, surgen obligaciones concretas para los estados que los suscribieron. En primer lugar deben respetar los derechos, no adoptando medidas que impidan el acceso o el disfrute de los mismos, deben además protegerlos tomando medidas para evitar o prevenir que particulares produzcan dichos perjuicios, a la vez que deben cumplirlos reconociéndolos en los sistemas legales y adoptándose políticas y medidas para satisfacerlos. Así, una característica específica de los DESC, es que los instrumentos normativos que los instituyen se refieren a su implementación con una doble condición: por una parte los Estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que disponga; a lo que se le suma la pauta de progresividad de su plena efectividad (por ejemplo el art. 2.1 del PIDESC). De la obligación de implementación progresiva del acceso gratuito a la educación superior pueden extraerse obligaciones concretas. Lo gradual o progresivo es la plena satisfacción de cada derecho, pero la adopción de las medidas para el logro de ese objetivo es un imperativo cuyo cumplimiento por parte de los Estados no está sujeto a condicionamientos temporales. Ahora bien, la obligación mínima asumida por el Estado al respecto, es la obligación de “no regresividad”, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas que

²³ Pisarello (2007) 61.

²⁴ Abramovich y Courtis (1997) 241.

²⁵ Gil Domínguez (2009) 150.

empeoren la situación del derecho en cuestión²⁶, y por lo tanto un estado estaría incumpliendo sus obligaciones si implementa acciones tendientes a disminuir el grado de goce existentes.

Con estos fundamentos, el acceso gratuito a la universidad como derecho adquiere otro peso, pues la gratuidad como derecho viene acompañada de obligaciones del estado que incluso pueden acarrear responsabilidad internacional en caso de incumplimiento. Esto se comprende en toda su dimensión cuando se analiza el vínculo entre los DESC y la Constitución socioeconómica, entendida como el conjunto de normas constitucionales que establecen un determinado orden económico y que tiene por objeto posibilitar la plena eficacia del sistema de derechos constitucionalmente establecidos²⁷. En términos de Andrés Gil Domínguez, sin tener en cuenta este presupuesto, el tratamiento positivo de los DESC no pasa de ser un mero ejercicio de retórica constitucional sin ninguna clase de proyección eficaz²⁸. Es entonces que la exigibilidad de estos derechos sociales se relaciona con la operatividad de la fuerza normativa constitucional.

Sustentada entonces en basamentos constitucionales y convencionales, la accesibilidad económica desde esta perspectiva de derechos humanos incluye específicamente a la gratuidad, reforzando el concepto en el sentido de no-pago de contraprestaciones para acceder a la universidad. La expresa mención a la implementación progresiva de la enseñanza gratuita trae obligaciones específicas a los estados, lo cual adquiere un peso especial en un contexto como el argentino, cuando muchas instituciones públicas no cobran aranceles, lo que implica que cualquier decisión en sentido contrario llevaría a disminuir el goce de derechos existentes pudiendo ser impugnada por regresiva en materia de Derechos Humanos. No obstante, el desarrollo en cuanto a directrices de políticas de equidad que complementen la liberación de pagos de tasas de estudios, no está mucho más desarrollada,

²⁶ Abramovich y Courtis (1997) 335.

²⁷ Gil Domínguez (2009) 21.

²⁸ Gil Domínguez (2009) 149.

limitándose en el caso del PIDESC a señalar la conveniencia de un sistema de becas que sea apropiado.

III. LA GRATUIDAD FRENTE A LA MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Hasta aquí se planteó el derecho al acceso gratuito a la universidad desde una perspectiva sistemática jurídica, buscando su fundamento en el ordenamiento jurídico argentino de acuerdo a los niveles legales, constitucionales y de Derechos Humanos. No obstante, partiendo de la concepción según la cual el derecho es un fenómeno esencialmente político, y por ende considerando que la insularidad del discurso jurídico es tanto imposible tanto como incorrecto²⁹, nos detendremos en los principios y directrices políticas que pueden subyacer detrás de las interpretaciones analizadas. En relación a la educación superior, las últimas décadas fueron testigos de tensiones entre directrices políticas³⁰ contradictorias que provenían de organismos internacionales, en especial el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la UNESCO.

Entre las directrices políticas que provenían de los organismos internacionales tuvieron especial relevancia en el contexto latinoamericano aquellas que propiciaban una reforma del estado y que surgían principalmente de instituciones multilaterales de crédito, que – a través de condicionalidades – proponían la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa, la privatización y la desregulación. A continuación, y en una primera parte, se definirán los diversos trayectos sobre la cuestión específica de la educación superior que reflejan la tensión entre considerarla como un bien público y un derecho, o como un bien de

²⁹ Nino, C. (2014) 15.

³⁰ Optamos por el término *directrices* o *directrices políticas*, como la traducción al español de lo que Dworkin llamaba *policy*, que ubicaba dentro de los principios jurídicos que no son reglas, a las que definía como estándar que propone un objetivo que ha de ser alcanzado, generalmente una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad. En traducciones de esta obra de optan por este término [Dworkin (1993) 72].

mercado. Luego, se hará una referencia del contexto latinoamericano tomando brevemente como ejemplo los casos de Brasil y Chile, con la finalidad de ilustrar la influencia de ciertas directrices políticas internacionales en los sistemas universitarios estatales. Por último, en una tercera sección, se considerará la cuestión específicamente en el caso argentino, señalando algunas características de las reformas y contrarreformas en el sistema universitario, en especial respecto al acceso gratuito a la universidad y las políticas de inclusión.

1. La educación superior: bien público o bien de mercado

Los procesos de internacionalización de los sistemas universitarios en América Latina vinieron de la mano con una discusión en torno a la mercantilización de la educación superior. Esta mercantilización implicaría concebir la educación como un servicio transable, lo que da lugar a la denominada “comoditización” educativa, que la asimila a cualquier otro bien susceptible de comercialización³¹, y a su vez como una manifestación de la globalización en la educación postsecundaria. Sucede que, en términos de Pedro Krotsch, donde parece haber un corte respecto a la misión y función de la universidad es, por un lado, en la concepción de su papel como espacio intelectual o moral y como constitutiva de un momento reflexivo de la sociedad y, por el otro, en una concepción de la universidad más ligada a su función económica. Se trata, en efecto, de una discusión normativa de lo que “debe ser”³².

La cuestión de la educación superior tuvo un lugar preponderante en la discusión política de las últimas décadas, y los foros internacionales estuvieron presentes en el debate, delineándose directrices muchas veces contradictorias respecto al concepto de la educación. El Banco Mundial tuvo particular interés en relación a la educación superior emitiendo una serie de documentos al respecto a partir de la década de 1990 en un contexto de promoción de programas de estabilización que apuntaban a la

³¹ Fernández Lamarra, (2015) 61.

³² Krotsch (2009) 67.

optimización financiera. Así, en un emblemático documento publicado por primera vez en 1994³³, definían orientaciones claves para las reformas de los sistemas de educación superior, resaltando la diversificación del financiamiento de las instituciones públicas, con la participación de los estudiantes en los gastos a través de derechos de matrícula. A esta expresa limitación de la gratuidad, se le sumaba la eliminación de subsidios para los gastos no relacionados con la instrucción, tales como la vivienda y la alimentación, fijando como meta el que las instituciones estatales generen ingresos que financiaran el 30% de los gastos ordinarios con fuentes no gubernamentales. No obstante – siguiendo a Bernal y Siufi García³⁴– con pocos años de diferencia, el Banco Mundial dio marcha atrás con gran parte de los aportes teóricos de principios de la década de 1990, por ejemplo reconociendo la importancia de la inversión pública en el sector.

A los lineamientos definidos por el Banco Mundial, se le sumó el trayecto seguido por la OMC con el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS), que tenía la finalidad de servir como un instrumento de reglas multilaterales sobre el comercio de servicios, tendiente a la progresiva liberalización del sector, mencionándose a los servicios de enseñanza en general, incluyéndose al nivel de enseñanza superior. Los acuerdos de 1990 y 2001 propiciaban la liberalización en el comercio de servicios de enseñanza, lo que obligaría a los países miembros de la OMC a eliminar las reglamentaciones o regulaciones nacionales que afecten el comercio de estos servicios. Los cuestionamientos a estos planteos surgieron en tanto que se concebía a lo educativo, no como un bien público, sino con sentido de bien comercial y de mercancía, lo que implica una idea inaceptable para quienes defienden a la educación como un derecho³⁵.

Por otro lado, y desde una concepción opuesta, se posicionaron los trayectos de la UNESCO con las Conferencias Mundiales sobre Educación

³³ Banco Mundial (1995) “La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencias”, publicado originalmente en inglés en 1994.

³⁴ Bernal y Siufi García (2007) 100.

³⁵ Fernández Lamarra (2015) 61.

Superior (CMES) en 1998 y 2009 que generaron la Declaración Mundial sobre la Educación Superior. La Declaración de 1998 define a la educación como uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos, haciendo hincapié en el derecho a la igualdad de acceso. El acceso debe ser abierto a toda persona que hubiera finalizado la enseñanza secundaria o equivalente, basado en los méritos, debiendo además facilitarse activamente el acceso a algunos grupos específicos como los indígenas, minorías, grupos desfavorecidos, etcétera, mencionándose expresamente la necesidad de una asistencia material especial (artículo 3). El mismo instrumento, al definir el marco de acción, resalta la financiación de la educación superior como un servicio público, conservando el estado una función esencial en esa financiación. En 2009, la CMES celebrada en París, emitió un comunicado reforzando algunos conceptos sostenidos en la Declaración de 1998, definiendo la educación como bien público en el marco de los derechos humanos, que es responsabilidad principalmente de los gobiernos, estableciendo la ampliación del acceso como prioridad con objetivos de equidad (entendida como participación y conclusión de los estudios), debiendo abarcar un adecuado apoyo económico y educativo a comunidades pobres y marginales. En tanto a nivel de acciones de los estados, promueve la inversión, la equidad y el garantizar el acceso a grupos insuficientemente representados.

La literatura especializada les otorgó un espacio central a los diversos trayectos llevados adelante por estos actores internacionales. Así, Bernal y Siufi García, reconocen dos visiones contrapuestas: una que concibe a la educación como un bien más sujeto a comercialización en los mercados globales, la que es desarrollada en el seno de la OMC por países desarrollados; la otra postura rescata los valores de la universidad estatal y la educación superior como bienes públicos garantes de movilidad social, del pensamiento crítico y de la construcción de marcos epistemológicos pertinentes a nivel nacional y regional, la que es principalmente defendida por los países menos desarrollados y motorizada en el seno de la UNESCO por la comunidad de países iberoamericanos³⁶. García Guadilla se refiere a

³⁶ Bernal y Siufi García (2007) 53-55.

las posiciones del Banco Mundial y UNESCO sosteniendo que quizás la diferencia fundamental entre ellas no fueran tanto la recuperación de costos, sino el papel del estado en el sector público de la educación superior³⁷. Boaventura de Sousa³⁸ aborda el impacto en la universidad pública, entendiéndolo que las transformaciones en el sistema de educación superior se explican en parte en la decisión del Estado de reducir su compromiso político con las universidades lo que es resultado de la pérdida en general de la prioridad de las políticas sociales (educación, salud, seguridad social) inducida por el modelo de desarrollo económico del neoliberalismo, encontrándose la alternativa en la creación del mercado universitario, siendo la disminución de la inversión pública y la globalización mercantil dos caras de la misma moneda.

2. Las reformas neoliberales y arancelamiento en América Latina

Durante la difusión del pensamiento neoliberal en las décadas de los ochenta y noventa en América Latina, se produjeron una serie de reformas educativas que en el ámbito de la enseñanza superior que poseen algunos elementos bien definidos, representativos de aquellas corrientes promotoras libre mercado. Analizar el contexto latinoamericano ayuda a comprender la influencia de aquellas directrices políticas hacia el interior de nuestros sistemas universitarios, lo que se transparenta por ejemplo en la situación de Chile, con una profunda reforma en el año 1981 y de Brasil en los noventa.

En el caso chileno, la gran transformación de la enseñanza superior se dio a comienzos de la década de los ochenta, con medidas de claro corte liberal y privatista. Según los comentarios de Campbell³⁹, esta denominada “modernización educacional” se caracterizó principalmente por la disminución del gasto público y la privatización del nivel superior en cuanto a la propiedad y fuente de financiamiento. El sistema de financiamiento, se

³⁷ García Guadilla (2005) 2.

³⁸ Boaventura de Sousa (2015) 92.

³⁹ Campbell (1997) 101.

modificó totalmente con una importante disminución de los aportes del Estado, causando el cobro de aranceles de matrícula y promoviéndose la venta de servicios por parte de las universidades mediante contratos con los sectores público y privado. Se establecieron tres mecanismos para traspasar recursos fiscales, tanto a las universidades como a los estudiantes: 1) El aporte directo que históricamente recibieron las universidades, que fue decreciendo en el tiempo; 2) El aporte indirecto como una nueva modalidad que se distribuye sobre bases competitivas; 3) El crédito fiscal que se destina a financiar a aquellos estudiantes que no disponen de recursos para pagar de inmediato los aranceles. En la década del 90 se estableció un nuevo fondo de becas destinado al pago de los aranceles de matrículas para aquellos alumnos de bajo nivel socioeconómico. Se creó además un sistema de reprogramación de las deudas contraídas a través del crédito fiscal⁴⁰. El núcleo de medidas puestas en práctica por el gobierno militar, y continuadas con la serie de gestiones constitucionales, se insertan en un esquema de disminución de la presencia del estado en la gestión educativa, promoviendo al mercado como mecanismo de asignación de recursos y de regulación del crecimiento del sistema. Este cuerpo de políticas económicas de carácter netamente neoliberal ocasionaron efectos bastante negativos en lo que respecta a las posibilidades de acceder a la educación superior en relación a la posición socio-económica de afrontar los constantes aumentos de aranceles y tasas de estudios, regulados principalmente por las normas del mercado.

En un proceso similar al chileno, en los años noventa, Brasil experimentó una reforma que incluye a la educación superior, implementándose políticas y mecanismos que intensificaron el modelo gerencial de la Instituciones de Educación Superior (IES) mediante una lógica de privatización y mercantilización de los bienes y servicios académicos. En la era del presidente Fernando Henrique Cardoso, la expansión fue netamente privada, con reducción de los recursos de fondos públicos para mantenimiento y desarrollo de las universidades públicas. Las instituciones de educación superior públicas tuvieron que salir así a buscar en el mercado

⁴⁰ Campbell (1997) 114-116.

– siempre por la vía de la prestación de servicios remunerados, cobro de tasas o mensualidades y obtención de financiamiento privado para proyectos académicos – los recursos necesarios para compensar las disminuciones presupuestarias, los atrasos, las trabas burocráticas, etcétera⁴¹.

En los casos de los países tomados a título ejemplificativo, las políticas públicas en materia de educación superior siguieron directrices políticas que coincidían con las elaboraciones por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, en el sentido de la incorporación de conceptos que tendían a la comercialización de servicios educativos, lo que se traducía en disminución de subsidios estatales para la educación y la ciencia, y la expansión del sector privado. En una etapa posterior a las reformas del estado propiciadas por las políticas neoliberales, tanto Brasil como Chile encararon procesos por los cuales se buscó cierta democratización en el acceso universitario. En el primer caso, a partir de la presidencia de Luiz Inacio Lula da Silva se regularon políticas de acción afirmativa a favor de afrodescendientes, indígenas y de clases sociales desfavorecidas económicamente; la instauración de un programa de apoyo a planes de reestructuración y expansión de las universidades federales (REUNI); la creación de un programa de becas a estudiantes de cursos de grado y cursos secuenciales de formación específica en instituciones privadas; entre otras⁴². En Chile, el cambio del sistema heredado de la dictadura fue impulsado en gran parte a partir de las movilizaciones estudiantiles de 2011 que, entre otros reclamos, exigían que se garantice la gratuidad de la educación. Este proceso – todavía en curso – llevó a la sanción de una ley de gratuidad universitaria en 2015 por la cual se incorporan modificaciones a la ley de presupuesto y estableciendo además la obligatoriedad de las universidades estatales de garantizar la gratuidad a estudiantes. No obstante, sus términos y alcances todavía están siendo debatidos y cuestionados por organizaciones como la Confederación de Estudiantes (Confech).

⁴¹ Fernandes Dourado et al (2003) 19-20.

⁴² Costa de Paula (2011) 49-51.

3. Las reformas y contrarreformas en Argentina

En Argentina, en un proceso similar al ocurrido en la región, directrices políticas que estaban a tono con concepciones como las del Banco Mundial, influenciaron al sistema jurídico local, como el paradigmático caso de la LES en su texto original en los términos analizados más arriba en este trabajo. De todos modos, los efectos concretos de las reformas educativas neoliberales tuvieron un impacto relativo, sobre todo si se los compara con lo ocurrido en otros países de la región. Siguiendo a Buchbinder, muchos de los pronósticos sobre la evolución de la universidad, previstos a principios de los noventa, no se cumplieron: “Ni los estudios de grado se arancelaron masivamente, ni se restringió el acceso. Unas pocas instituciones públicas de enseñanza superior aceptaron imponer aranceles a sus estudios de grado, aunque los generalizaron en el caso de los posgrados”⁴³.

Tal como se desarrolló al analizar los cambios en la legislación universitaria argentina y los diversos conceptos barajados durante el proceso de reforma constitucional, la influencia de las recomendaciones internacionales, como las provenientes del Banco Mundial, fue evidente. No obstante, en una etapa posterior, produciéndose un proceso de reacción a las políticas neoliberales, conceptos fundados en el desarrollo de la UNESCO, promovieron la reforma parcial de la LES en 2015, resaltando la responsabilidad indelegable del estado en el financiamiento de la educación superior, entendiendo a la educación como un bien público y un derecho humano, y eliminando toda pauta normativa que posibilite el arancelamiento de los estudios universitarios.

Como manifestación de las contramarchas respecto a las reformas neoliberales, si focalizamos en América Latina, en lo que va del siglo XXI diversos países han avanzado en la implementación de políticas públicas que buscaron incorporar a grupos tradicionalmente ausentes para ampliar la base social de población universitaria⁴⁴. En esta última etapa, en el ámbito local,

⁴³ Buchbinder (2010) 230-231.

⁴⁴ Chiroleu (2016) 116.

tales políticas se dirigieron en dos sentidos: en la creación de una nueva red de instituciones y en mecanismos inclusivos aplicados a instituciones ya existentes. La expansión de la cantidad de universidades nacionales, ubicadas mayormente en ciudades del densamente poblado conurbano bonaerense, fue interpretada como el acercamiento de las universidades a nuevos territorios lo que permite mayores posibilidades de acceso y abre las puertas para el ingreso a jóvenes que no poseen los recursos para trasladarse a otras ciudades⁴⁵.

Atento al objeto estudiado, la política pública que implicaba una intención de ampliar la base social de la población universitaria y que tributaba a un concepto amplio de gratuidad en el acceso a la educación superior, está representada paradigmáticamente por el “Programa de respaldo a estudiantes argentinos” (PROG.R.ES.AR.), creado por Decreto N° 84/2014 del Poder Ejecutivo Nacional en el año 2014. Este programa, se creó con la finalidad de generar oportunidades de inclusión social y laboral a jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de su capacitación e inversión laboral. Se instituyó así una prestación constituida por una suma de dinero mensual destinada a jóvenes de entre dieciocho y veinticuatro años, desocupados o cuyos grupos familiares se encuentren desocupados o con ingresos menores al salario mínimo, cuyo requisito principal de acceso era acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados, lo que incluía a universidades públicas y privadas.

La creación de nuevas instituciones estatales está íntimamente relacionada con el concepto de “accesibilidad material” desarrollado por el Comité DESC y que tiene que ver específicamente con la localización geográfica de acceso razonable de la educación (vinculado con la disponibilidad), a la vez que programas como el “Progresar” se ubica dentro del concepto de “accesibilidad económica”. Ahora bien, tomadas en conjunto, políticas como las reseñadas pueden ser ubicadas como parte de los procesos de cambio que emergieron en Latinoamérica tras la hegemonía neoliberal de la década de los 90. Rediscutir nociones como gratuidad y equidad se hace

⁴⁵ Alonso (2016) 137.

necesario, entonces, principalmente cuando nos hallamos en una coyuntura regional en la que aparecen impugnaciones provenientes del liberalismo a políticas democratizadoras, lo que es entendido en el debate académico actual como un punto de inflexión en la cuestión universitaria en donde la disputa del derecho a la universidad se debate en torno a un “horizonte de época”⁴⁶. Así entendida la cuestión, en la próxima sección, a modo de cierre, se formularán los diferentes tipos de conceptos de acceso gratuito a la universidad subyacentes en el debate.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En la construcción de un derecho a la gratuidad universitaria surgen elementos propios de una tradición histórico-política argentina que se remontan a los debates que surgieron con la Reforma Universitaria de 1918. Sin embargo, las leyes universitarias dictadas durante el institucionalmente accidentado siglo XX no fueron capaces de plasmar este derecho en normas operativas para delinear políticas consistentes que puedan subsistir en el tiempo. La gratuidad en los hechos quedó en gran parte supeditada al plano institucional, pues dependía de las políticas de acceso y permanencia que cada universidad nacional implementaba, siempre en relación con factores endógenos, como por ejemplo la fuerza del movimiento estudiantil hacia el interior de cada universidad. Por otro lado, ni siquiera la Reforma Constitucional de 1994, que incorporó la gratuidad y equidad en la enseñanza universitaria en su texto, fue eficaz para definir políticas concretas, pues la ambigua interpretación que se hizo de tal cláusula, tanto en la asamblea constituyente como en la jurisprudencia, evitó que fuera plenamente operativa.

Más allá de estos factores internos, en las últimas décadas la educación superior ha sido objeto de una prolífica actividad por parte de actores internacionales que tenían a la cuestión del acceso a la universidad como uno de los temas fundamentales. Tales consideraciones, surgidas en el seno del Banco Mundial, la OMC y la UNESCO – por mencionar las más

⁴⁶ Del Valle et al (2016) 19-21.

relevantes – tenían como objetivo declarado influir en la transformación de los sistemas nacionales de educación, aunque sus propuestas partían de supuestos muchas veces contradictorios entre sí. Mientras que el Banco Mundial, en una primera formulación, concebía a la educación superior como un servicio que debía ser privatizado, tanto en el sentido de ampliar el subsistema de instituciones privadas, como en el de recuperación de costos de las instituciones estatales, la UNESCO enmarcaba a la educación superior como un bien público focalizado en el derecho a la igualdad del acceso y en la responsabilidad del estado en el financiamiento de la educación.

De los diversos trayectos analizados en el presente trabajo, surgen tres conceptos de gratuidad del acceso universitario:

(1) *Acceso gratuito únicamente a quienes no están en condiciones de pagar los aranceles.* Este concepto restringido, sostenido principalmente por la mayoría de la Corte Suprema en la década del noventa y por el bloque del peronismo durante la Asamblea Constituyente, es la acepción de gratuidad que más se adecuaría a los lineamientos del Banco Mundial, posibilitando ciertos niveles de arancelamiento en las instituciones públicas. Así se facultaría a las universidades estatales a obtener parte de financiamiento con aportes no estatales, mediante el cobro de tasas de estudios a aquellos estudiantes que estarían en condiciones de abonarlos.

(2) *Acceso gratuito como el no pago de aranceles.* Se excluye aquí cualquier posibilidad de cobro de derechos o tasas de estudio a las universidades nacionales, considerando a los aranceles como una barrera que impediría a los sectores económicamente en desventaja acceder a los estudios superiores. La supresión de aranceles promovida por el Decreto de 1949 durante el primer gobierno peronista partía principalmente de esta noción de gratuidad.

(3) *Acceso gratuito con políticas equitativas que refuercen a los sectores económicamente más vulnerables.* En este caso, al acceso gratuito en los términos del no pago de aranceles se le suma un concepto de equidad, entendida como un principio ético o axiológico, cuya aplicación debe generar igualdad social o,

por lo menos, disminuir en lo posible las desigualdades⁴⁷. Se requiere así un doble esfuerzo del estado: sostener económicamente a las instituciones universitarias y generar aquellas políticas positivas en favor de los sectores que no suelen acceder o permanecer en este nivel educativo, incluyendo a aquellas personas que provengan de grupos económicamente vulnerables. Esta fue la interpretación de equidad sostenida por la minoría de la Corte Suprema en la década de 1990 y por el bloque opositor en la Asamblea Constituyente. Aplicaciones de este concepto de gratuidad pueden encontrarse en la ampliación de las cantidades de universidades nacionales (accesibilidad material) y en creación del programa “Progresar” (accesibilidad económica).

Partiendo del ordenamiento jurídico vigente en Argentina el primero de los conceptos está descartado, en especial si tenemos en cuenta la Ley de Educación Superior en su texto actual, que en principio eliminó la posibilidad de que se implementen aranceles, tomando las definiciones desarrolladas por el trayecto de la UNESCO. Una interpretación acorde a los principios de derechos humanos que impregnan el derecho constitucional argentino también va en el mismo sentido, lo que surge de la no regresividad en materia de derechos sociales. El acceder gratuitamente a la universidad es un derecho garantizado en gran parte del sistema estatal, y políticas que vayan en dirección contraria serían regresivas y por lo tanto antijurídicas, además de implicar responsabilidad internacional del estado por incumplir compromisos en materia de Derechos Humanos.

La tensión y el debate se encuentran entre el segundo y el tercer concepto, en términos de interpretación del derecho al acceso gratuito a la universidad para guiar la diagramación de políticas, tanto a nivel del sistema nacional de educación superior, como a nivel institucional de acuerdo a la amplia autonomía con que cuentan las universidades nacionales. Encontramos aquí serios argumentos para sostener la responsabilidad del estado no sólo en el financiamiento de las instituciones públicas, sino también en tomar un rol activo en la promoción de una igualdad real basada en políticas de inclusión

⁴⁷ Diaz Sobrinho (2011) 77.

para democratizar el ingreso, la permanencia y el egreso de las casas de estudios, ampliando la representación social del estudiantado.

El debate de todos modos implica inevitablemente una consideración más amplia en torno a la democracia, ubicándose a la gratuidad como un elemento de la democratización de la universidad, democratización que es interna de las instituciones (gobierno universitario, autonomía, representación de los claustros) y a la vez externa (ampliación de las bases sociales)⁴⁸. A una perspectiva de derechos humanos y de exigibilidad del derecho a la educación se le debería sumar la consideración de cuestiones sobre la efectividad en algunas de las medidas a tomar. La mera fórmula negativa de gratuidad (el segundo concepto) podría ser insuficiente para garantizar el acceso, permanencia y egreso de aquellos estudiantes que provengan de sectores socio-económicos en desventaja y podría incluso tener efectos regresivos. Esto último puede surgir por ejemplo de un análisis de la relación entre los porcentajes de matrícula según nivel de ingreso familiar y la contribución de cada grupo al financiamiento del sistema. En efecto, algunos estudios señalan que los sectores ricos, los pobres y la clase media baja son quienes subsidian a las clases media y media-alta en la universidad ⁴⁹. Así, si consideramos que jurídicamente no es viable incorporar aranceles a aquellas personas que estén en condiciones de pagarlos, las políticas equitativas probablemente tengan que financiarse a partir de repensar el sistema tributario argentino, y considerar opciones como los impuestos de afectación específica (opción raramente considerada en la legislación argentina), o el progresivo incremento de las partidas presupuestarias destinadas a la educación universitaria y al desarrollo científico. Para esto último, sin embargo, se necesitan datos confiables que provengan de un compromiso serio del sistema universitario en conjunto, que sean acompañados por propuestas viables para el financiamiento universitario.

⁴⁸ Chiroleu (2016) 109.

⁴⁹ Delfino (2004) 201.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Abramovich, V. y Courtis, C. (1997) “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, en Abramovich V., Bovino A., y Courtis C. (comps.) *La aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Ed. Del Puerto.
- Alonso, L. (2016) “Universidad e inclusión en Argentina” en Del Valle, D., Montero F. y Mauro S., *El derecho a la universidad en perspectiva regional*. Buenos Aires: IEC-CONADU-CLACSO.
- Banco Mundial (1995) *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*.
- Bernal, M. y Siufi García M.G. (2007) *Educación Superior, comercio de servicios y sociedad del conocimiento. Debates y perspectivas*. San Miguel de Tucumán: EDUNT.
- Bidart Campos, G. (1997) *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ed. Ediar.
- Buchbinder, P. (2008) *¿Revolución en los claustros? La Reforma Universitaria de 1918*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Buchbinder, P. (2010) *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Campbell, J. (1997) “La Universidad en Chile” en Sguissardi – Silva (orgs.) *Políticas públicas para a educação superior*. Piracicaba: Ed. UNIMEP.
- Cantini, J.L. (1997) *La autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- Chiroleu, A. (2016) “La democratización universitaria en América latina: sentidos y alcances en el siglo XXI” en Del Valle, D., Montero F. y Mauro S., *El derecho a la universidad en perspectiva regional*. Buenos Aires: IEC-CONADU-CLACSO.
- Costa de Paula, M.F. (2011) “Educación superior e inclusión social en América Latina: un estudio comparativo” en Fernandez Lamarra, N. y Costa de Paula, M.F. (compiladores) *La democratización de la educación*

- superior en América Latina. Límites y posibilidades.* Sáenz Peña: Ed. Eduntref.
- Del Valle, D., Montero F. y Mauro S. (2016) *El derecho a la universidad en perspectiva regional.* Buenos Aires: IEC-CONADU-CLACSO.
- Delfino, J. (2004) “La gestión financiera de la educación superior”, en Basky, O., Sigal, V., Dávila, M. (coords.) *Los desafíos de la universidad argentina.* Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- Dias Sobrinho, J. (2011) “Educação superior: democratização, acesso e permanência com qualidade” en Fernandez Lamarra, N. y Costa de Paula, M.F. (compiladores) *La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades.* Sáenz Peña: Ed. Eduntref.
- Dworkin, R. (1993) *Los derechos en serio.* Barcelona: Planeta-Agostini
- Fernandes Durado L., Ferreira de Oliveira J., Mendes Catani A. (2003) “Transformações recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil” en Fernandes Durado L., Mendes Catani A. y Ferreira de Oliveira J. (orgs.), *Políticas de gestão da educação superior. Transformações recentes e debates atuais.* Sao Paulo: Ed. Xama.
- Fernández Lamarra, N. (2015) “Internacionalización de la educación superior en América Latina. Hacia una nueva agenda para el debate” en Mainero, N. y Mazzola, C. (compiladores), *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas.* Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila.
- García Guadilla, C. (2005) “Lo público y lo privado en la educación superior. Algunos elementos para su análisis del caso latinoamericano” en *Revista de la Educación Superior* (México) 30(3): 119.
- Gelli, M.A. (2005) *Constitución de la Nación Argentina Comentada.* Buenos Aires: Ed. La Ley.
- Gil Domínguez, A. (2009) *Constitución socioeconómica y derechos económicos, sociales y culturales.* Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas.* Bernal: Ed. Universidad Nacional de Quilmes.
- Nino, C. (2014) *Derecho, moral y política. Una revisión de la teoría general del Derecho.* Buenos Aires: Siglo XXI.

- Ruiz, G. y Marzoa K. (2012) “La conformación histórica de la estructura académica del sistema educativo en el marco de la organización nacional” en Ruiz, G. (Coord.) *La estructura académica argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sagües, N. P. (1998) *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ed. Asrtrea.
- Sanchez Martinez, E. (2004) “La legislación sobre educación superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones” en Basky, O., Sigal, V., Dávila, M. (coords.) *Los desafíos de la universidad argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Santos, Boaventura de Sousa (2015) *La universidad en el siglo XXI*. México DF: Siglo XXI.
- Stubrin, A. (2015) “Panorama comparativo entre las políticas universitarias de Argentina durante el período democrático” en Mainero, N. y Mazzola, C. (compiladores) *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila.