



**X Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur**
"Balance y prospectiva de la Educación Superior en el marco
de los Bicentenarios de América del Sur"
Mar del Plata 8, 9 y 10 de Diciembre de 2010

La gratuidad en la educación superior argentina: un derecho humano

Dr. Horacio Javier Etchichury

etchichury@hotmail.com

Índice

1. La gratuidad progresiva en la educación superior argentina: un derecho humano. [2]
 2. La situación de la enseñanza universitaria. [8]
 3. Análisis de caso: la Universidad Nacional de Córdoba. [10]
 4. La necesidad de alternativas respetuosas de la gratuidad. [12]
- Bibliografía [13]

Resumen

El presente trabajo describe la gratuidad progresiva en la educación superior como un derecho humano en el marco constitucional argentino. Para ello se revisan los textos normativos y también la jurisprudencia de la Corte Suprema y las elaboraciones del Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En particular, se analiza bajo ese prisma el régimen existente en la Universidad Nacional de Córdoba. En el nivel de grado, la llamada "contribución estudiantil" cordobesa se somete a un control de constitucionalidad. Por otra parte, el régimen del nivel de posgrado también se contrasta con el plexo constitucional y de derechos humanos. En sus conclusiones, el trabajo señala posibles alternativas a fin de adecuar el sistema existente a los mandatos constitucionales.

Texto

La gratuidad en la educación superior argentina: un derecho humano

1. El derecho humano a la educación superior gratuita en Argentina.

En Argentina, el derecho a la educación superior gratuita ha quedado consagrado como un derecho humano con jerarquía constitucional. Así resulta de los incisos 19 y 22 del artículo 75 y del artículo 13 del PDESC, que tiene el mismo rango que la ley suprema. En virtud de ello, toda ley o regulación en materia de educación superior no puede recortar o disminuir la gratuidad. Tampoco los acuerdos internacionales sobre comercio, préstamos financieros o integración pueden afectar este derecho.

La gratuidad en el PDESC

El art. 13 del PDESC (dotado de jerarquía constitucional, según el art. 75 inc. 22 de la CN) reconoce el derecho de toda persona a la educación, precisando que la de nivel superior “debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, [...] en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”. Por lo tanto, la gratuidad forma parte del derecho a la educación superior. Se trata de un derecho humano por estar incluido en el Pacto, definido en el art. 75 inc. 22 de la CN como un tratado de derechos humanos¹. La gratuidad apunta a garantizar la accesibilidad económica a la educación, un aspecto que integra las obligaciones de cada Estado parte del PDESC, según ha establecido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales².

La gratuidad en el articulado de la CN

El inciso 19 del art. 75 refuerza este derecho. Incorporado en la reforma de 1994, ordena al Congreso “garanti[zar] los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal” al dictar legislación sobre la materia. A diferencia del PDESC, el art. 75 no distingue niveles: toda la educación pública estatal es gratuita.

Gratuidad y progresividad

Este derecho a la educación superior gratuita se desarrolla, según el PDESC, de acuerdo con

¹ El PDESC se halla en una lista de tratados dotados de jerarquía constitucional; luego, el texto del inc. 22 dice: “Los demás tratados y convenciones de derechos humanos [...]”, de lo cual se deduce que el listado antecedente incluye sólo instrumentos de derechos humanos. Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos incluye al PDESC en la llamada *Carta Internacional de los Derechos Humanos*; véase <http://www2.ohchr.org/spanish/law>.

² Véase la Observación General (OG) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales núm. 13 (1999), párr. 6. El Comité es el órgano de aplicación del PDESC.

el principio de progresividad, consagrado en el art. 2 del Pacto. Según este principio, cada Estado “se compromete a adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. El art. 11.1 del Pacto, por su parte, incluye el derecho “a una mejora continua de las condiciones de existencia”, lo que también sirve de base a la progresividad. Como ya vimos, el art. 13 del Pacto establece la “implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

Vale la pena aclarar dos confusiones frecuentes. En primer lugar, este principio no significa que el Estado pueda hacer lecturas parciales de la gratuidad, entendiendo que -por ejemplo- un arancel bajo no la afecta. La gratuidad, como veremos más adelante, no admite grados. Lo “progresivo” es la *implantación* de la gratuidad, y no la gratuidad misma.

En segundo lugar, hay que subrayar que el principio de progresividad no permite que cada Estado postergue indefinidamente la efectiva vigencia de este derecho, bajo el pretexto de que todavía está “progresando” en esa dirección.

La progresividad significa que, en principio, cualquier norma que reduzca el alcance de la gratuidad atenta contra el Pacto. Una medida regresiva es la que “empeora el nivel de ejercicio o el goce de un derecho”³. Abramovich y Courtis, por su parte, definen a una norma como regresiva respecto de otra cuando “el grado de efectividad del derecho social reglamentado [...] resulte menor al que había alcanzado [...] antes de la sanción de esa norma. Esto es, cuando la norma impugnada limite, restrinja o reduzca la extensión o el sentido de un derecho social, o le imponga a su ejercicio condiciones que con anterioridad no debían sortearse”⁴.

En el caso argentino, la progresividad se evalúa desde un umbral específico: la gratuidad sin distinción de niveles fijada en el art. 75 inc. 19 de la CN. Esa gratuidad, de alcance general, representa el punto de partida frente al que no caben retrocesos. La “implantación progresiva” ya quedó cumplida de modo completo con la aprobación de aquel inciso constitucional.

Gratuidad y equidad

Sin embargo, hay quienes sostienen que la gratuidad no tiene esa extensión. Para ello, se basan en el principio de equidad, también consagrado en el art. 75 inc. 19 (aunque ausente en el PDESC). Afirman que ese principio introduce límites a la gratuidad, permitiendo arancelar, por ejemplo, los niveles más altos de formación, o bien cobrar una tasa en tiempos de penuria presupuestaria. La equidad, entendida en general como una justicia del caso concreto⁵, haría posible

³ Sepúlveda, 2006: 132.

⁴ Abramovich y Courtis, 2002: 112.

⁵ Así está definida en “Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación) formula observación a los Estatutos de la UNC –art. 34, ley 24.521–”, 24 de mayo de 1999; *Fallos*, 322: 875 [en adelante, “UNC” (1999)],

que personas con recursos económicos aporten dinero para asegurar el sistema educativo. La gratuidad no alcanzaría a todos, sino que podría excluir a ciertos grupos con capacidad contributiva⁶.

Rechazamos esta interpretación. Como dijimos más arriba, no se comprende por qué un concepto como “gratuidad” podría tomarse de forma parcializada o reducida, convirtiéndose en “onerosidad moderada”, o algo similar. Según Bidegain, la Corte Suprema ha fijado la pauta de “atenerse a los textos”, dándole a las palabras el sentido “que tienen en la vida diaria”, sin suponer que hay palabras superfluas, o que deben ignorarse o considerarse no escritas⁷. Siguiendo esta línea, la noción de gratuidad no permite lecturas parciales: la onerosidad, en cualquier extensión, excluye la gratuidad.

Su eliminación no podría presentarse como una reglamentación del derecho a la educación superior gratuita. Según el art. 28 de la CN, ninguna reglamentación puede alterar el derecho en cuestión. Este principio se denomina “razonabilidad”. Significa que toda limitación a un derecho debe resultar proporcional al fin buscado (por ejemplo, mantener funcionando el sistema educativo). La idea de proporción queda descartada con nociones como “gratuidad”, que sólo pueden tener vigencia completa, y no parcial. Tomar “equidad” como la llave para eliminar la gratuidad volvería superflua la inclusión de este último principio.

Por otra parte, la admisión de contribuciones “equitativas” en el nivel universitario permitiría introducir normas semejantes en la enseñanza media o primaria. No hay argumentos que justifiquen limitar la equidad a la educación superior. No puede presumirse que el alumnado de ese nivel (o sus familias) tenga mayor capacidad adquisitiva que el de los demás.

En general, la propuesta de limitar la gratuidad educativa sólo en beneficio de quienes no pueden pagar se integra en las estrategias de “focalización” de las políticas sociales. Consiste en concentrar (o “enfocar”) esas políticas sobre los grupos que se hallan en la indigencia más extrema. Durante la década de 1990 el BM impulsó estos planteos, incluso proponiendo el arancelamiento de la educación y la salud⁸, para hacer más eficiente el gasto social. Actualmente, el BM no mantiene esta propuesta para la educación primaria, pero sí en los niveles secundario y terciario; además, promueve techos salariales para los maestros⁹. La noción de derechos, en cambio, supone que la provisión de salud y enseñanza deben financiarse a través de impuestos generales¹⁰, para asegurar que los más pobres queden efectiva y automáticamente “exentos” sin necesidad de los trámites para

voto de la mayoría, considerando 11.

⁶ Esta interpretación, favorecida en Gelli, 2005: 697.

⁷ Bidegain, 1994: 78.

⁸ Véase, por ejemplo, Banco Mundial, 1994: 31.

⁹ Abouharb y Cingranelli, 2007: 65-66.

¹⁰ Beiter, 2006: 490.

lograr una excepción.

Sin embargo, esta eficiencia se orienta a garantizar el ahorro fiscal para el cumplimiento de compromisos externos¹¹, y no para garantizar la vigencia más extendida del conjunto de derechos sociales. Como señala acertadamente Lema Añón, los impulsores de la “focalización” dan por sobreentendido que la adquisición de salud, educación o vivienda se produce naturalmente a través del mercado, y que sólo subsidiariamente se obtienen bajo la forma de derechos sociales a través de una prestación del Estado. Se da a estos bienes el carácter de mercancía¹². En el caso de la Constitución argentina, la educación estatal (de todos los niveles) claramente se integra en el conjunto de derechos, y no de bienes de mercado. El art. 13 del PDESC refuerza esta noción.

Corresponde entonces encontrar una interpretación de “equidad” que no niegue la gratuidad, sino que la complemente. Tal interpretación no significaría recortar la gratuidad (volviéndola “onerosidad”), sino fortalecerla. La justicia del caso concreto beneficiaría a quienes no logran acceder a la educación superior aun en un régimen de gratuidad. Esta segunda manera de entender la relación entre gratuidad y equidad se halla, precisamente, en la intervención del miembro informante Rodríguez durante la Convención constituyente de 1994. Afirma el convencional: “[...] la gratuidad no será una mera técnica para alcanzar la igualdad de oportunidades, sino una técnica absolutamente insustituible. [...] El principio de equidad [...] impone al Estado la carga de proveer a los habitantes de los medios suficientes para acceder a la educación gratuita.”¹³.

Bajo esta interpretación¹⁴, la equidad implicaría la provisión de ventajas adicionales, tales como ayudas alimentarias, becas de materiales o subsidios para el cuidado familiar. De esta manera, no se violenta el sentido común del término “gratuidad” y a la vez se incorpora la noción de “equidad” como justicia anclada en las circunstancias concretas. Su combinación da como resultado la vigencia más plena del derecho a acceder a la educación superior, y no su recorte ni su sujeción a certificados de pobreza, ni su conversión en una mercancía que “por naturaleza” debe pagarse.

La Corte argentina ha presentado su propia lectura de la cuestión en el fallo “UNGS” (2008). Allí, convalidó el estatuto de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que no incluye la noción de “equidad” en su texto. Sostuvo que la mención explícita no era necesaria¹⁵.

Sin embargo, esta decisión de la Corte deja algunos puntos problemáticos. Luego de

¹¹ Abouharb y Cingranelli, 2007: 3.

¹² Lema Añón, 2010: parág. I y III.1.

¹³ Citado en “UNC” (1999), voto de la mayoría, considerando 8; el texto se halla en el *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente* de 1994, pág. 3181.

¹⁴ Gelli reseña esta interpretación, pero la descarta; véase Gelli, 2005: 696-697.

¹⁵ Revirtió así la postura anterior, adoptada por la mayoría de la anterior integración de la Corte en “UNC” (1999). Esa decisión obligó a la UNC a incorporar la palabra “equidad” en su Estatuto.

transcribir la cita del convencional Rodríguez, la mayoría del tribunal adopta un criterio diferente sobre el juego entre gratuidad y equidad. Sostuvo que no se violenta la “relación armónica” entre ambas cuando “por aplicación del principio de equidad y para lograr la igualdad real de oportunidades [...] se dispusiere recurrir a contribuciones o cánones [...], con el fin de instrumentar un sistema de educación superior que efectivamente posibilite que los sectores más postergados en lo económico tengan acceso real a las carreras de pregrado y grado”¹⁶. En otras palabras, no sostiene que la equidad agregue ventajas a quienes las necesiten para poder aprovechar integralmente la gratuidad. Por el contrario, permite imponer contribuciones, siempre que tengan la finalidad de aportar a que sectores de bajos ingresos puedan ingresar a la universidad. Esto significa, en los hechos, adoptar un programa redistributivo muy limitado: tomar fondos de cierta parte del estudiantado para transferirlos a otra más pobre. Huelga señalar que esto evade la redistribución más amplia, desde los estratos de mayor riqueza (que asistan o no a la universidad) hacia el alumnado de menores recursos. El problema central de la interpretación propuesta por esta mayoría de la Corte es que no logra dar vigencia simultánea a las nociones de gratuidad y equidad: la primera cede a favor de la segunda. La hermenéutica adoptada por el convencional Rodríguez, en cambio, habilita la coexistencia plena de ambos conceptos. Por ello resulta más incomprensible que, después de citar extensamente esa intervención del convencional, la Corte tome una postura diversa, sin argumentar ese apartamiento.

Ante esa falta de razones, consideramos que la interpretación de la equidad más coherente con el texto constitucional es la ofrecida por el miembro informante durante la Convención de 1994.

Gratuidad y recursos disponibles

La referencia en el art. 2 del PDESC al “máximo de recursos de que disponga” no impide la exigibilidad de estos derechos. No puede interpretarse como una autorización para no respetar los derechos sociales. Ello implicaría una concepción contradictoria del Pacto en cuestión: un documento donde los Estados reconocen los derechos sociales para luego introducir una expresión que los vuelve ineficaces e inexigibles¹⁷. Si bien este límite (disponibilidad de recursos) integra el

¹⁶ “Estado Nacional - Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad de General Sarmiento s/ res. (au) N° 6/99 H.A.U. –aplicac. Ley 24.521–”, 6 de mayo de 2008, expte. E. 129. XL. [en adelante, “UNGS” (2008)], voto de la mayoría, considerando 9. Una postura similar se halla en “UNC” (1999), voto de la mayoría, considerandos 12 y 13. Allí, la mayoría sostiene que “una afirmación excesiva de la igualdad puede dar lugar a un individualismo donde cada cual reivindique sus derechos sin querer hacerse responsable del bien común”; por lo tanto, la equidad, fundada en la solidaridad y la colaboración (no incluidas en el texto constitucional), justifica la imposición de contribuciones a los alumnos “que pueden hacerlo”, o “que más tienen”.

¹⁷ De lo contrario, se violaría el principio *pacta sunt servanda*, es decir, la buena fe en la celebración y ejecución de los tratados, por la que los pactos se elaboran para ser cumplidos y cumplidos de buena fe; véase Rizzo Romano, 1988: 60. El principio está contenido en el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por la Argentina el 5 de diciembre de 1972. El art. 19 de la Convención también se basa en el mismo principio, al prohibir que los Estados introduzcan, al momento de la ratificación, reservas que contradigan el fin del tratado. Se trata de un principio “universalmente aceptado” en el ámbito del derecho internacional público; véase Diez

Pacto, no puede tener el sentido de eliminar toda obligación estatal en materia de derechos sociales, abriendo un campo amplísimo para la discrecionalidad. Si así fuera, el Pacto habría perdido su sentido como instrumento internacional. No se pensó, al momento de redactar el PDESC, que esta cláusula pudiera ser “una excusa para que los Estados pudieran demorar la realización de los derechos”¹⁸.

La expresión, entonces, sólo puede referirse al máximo posible de los recursos de un Estado, considerados en su conjunto. No se refiere solamente a los fondos asignados expresamente a vivienda, salud, o educación, por citar algunas de las áreas pertinentes. De otro modo, el Estado podría incumplir sus obligaciones simplemente asignando ningún presupuesto (o muy poco) a las áreas referidas a derechos sociales; ante un reclamo, podría contestar que el nulo o escaso presupuesto no permite hacer más. Se trata, como vemos, de una interpretación que arroja un resultado incompatible con el mínimo de buena fe necesario para considerar que se están cumpliendo las previsiones de un tratado. Craven destaca que durante la redacción del Pacto, los Estados Unidos propusieron una enmienda al proyecto para que la cláusula rezara: “[...] hasta el máximo de recursos de que disponga para ese propósito [...]”. Esta propuesta fue rechazada, precisamente porque podría servir a los Estados para lo que acabamos de decir: argumentar que una asignación mínima de fondos resulta suficiente¹⁹. Por lo tanto, la expresión incluida en el art. 2 del PDESC no significa que los derechos sociales deban satisfacerse con lo que queda luego de otros gastos (la deuda externa, compra de insumos militares) que no tienen la misma jerarquía; así lo entiende, por ejemplo, Bidart Campos²⁰.

Gratuidad y acuerdos internacionales

La calidad de derecho humano con jerarquía constitucional también tiene relevancia frente a eventuales tratados internacionales que habiliten el arancelamiento de este nivel de enseñanza, o que le den carácter de servicio lucrativo. Por ejemplo, un convenio con el Banco Mundial podría fijar como contrapartida a un préstamo la fijación de tasas estudiantiles. Acuerdos como ése no tendrán validez, por contradecir un principio constitucional.

En efecto: los tratados de comercio o integración, o los pactos con instituciones financieras internacionales, no tienen jerarquía igual a la de la Constitución. Damos tres razones principales. Primero, el inc. 22 del art. 75 sólo les da preeminencia sobre las leyes. La aclaración sería innecesaria si tuvieran el mismo nivel que la Constitución. Como segunda razón, hay que señalar

de Velasco, 2005: 188.

¹⁸ Craven, 1995: 136.

¹⁹ Craven, 1995: 137, nota al pie 182.

²⁰ Bidart Campos, 1999: 285, 309, 343-344.

que el mismo inc. 22 otorga “jerarquía constitucional” a un conjunto de tratados de derechos humanos. Si éstos tienen ese rango, por lógica esto debe significar que los demás tratados no lo tienen. En otras palabras: están en un nivel inferior al de la Constitución. De otro modo, de nada valdría esa extensa lista, ni el procedimiento específico de mayorías agravadas para su denuncia, o para dar la misma jerarquía a otros instrumentos de derechos humanos. En tercer lugar, en virtud del art. 27 de la CN los tratados que celebre el Gobierno federal deben estar “en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”. De modo que existe una subordinación de los tratados internacionales a los principios constitucionales²¹.

Como conclusión, sostenemos que en Argentina la educación superior gratuita se halla hoy consagrada como un derecho humano sin distinción de niveles, y con jerarquía constitucional, superior a la de otros acuerdos internacionales. A continuación revisamos cómo esto se proyecta en el grado y posgrado.

2. La situación de la enseñanza universitaria.

En el nivel de grado

En general, la educación universitaria estatal no está arancelada en el nivel de grado²². Sin embargo, las normas vigentes habilitan el cobro a los estudiantes.

Aprobada en 1995, la LES permite a las universidades percibir “contribuciones o tasas por los estudios de grado”, pero éstas “deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico”; la norma agrega que esos fondos recaudados “no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes” (art. 59 inc. c). La ley autoriza a crear contribuciones; pero fija ciertas condiciones en cuanto al destino de los fondos. Si las universidades no desean cumplir esos requisitos, entonces pueden abstenerse de imponer aranceles.

Esta norma resulta claramente inconstitucional: viola el principio de gratuidad establecido en el art. 75 inc. 19 de la CN²³. Este principio quedó incorporado en 1994. Por lo tanto, la ley de 1995 no puede habilitar un retroceso, prohibido por el art. 13 del PDESC.

En el nivel de posgrado

Las especializaciones, maestrías y doctorados en las universidades estatales, por regla

²¹ Quiroga Lavié, 2000: 152-153.

²² Hay excepciones, como el caso de la Universidad Nacional de Córdoba analizado más adelante.

²³ La palabra “gratuidad” (o alguna derivada) no aparece en todo el texto de la ley.

general, están arancelados²⁴, en una tendencia fortalecida durante la década de 1990²⁵. No se comprende aquí qué argumentos constitucionales se usan para justificar el cobro de tasas en este nivel de enseñanza. No podría admitirse, por supuesto, la finalidad de lucro²⁶. Resulta indiferente, desde el punto de vista jurídico, que se trate de estudios posteriores al título de grado. El art. 75 inc. 19 de la Constitución fija una gratuidad de extensión general. Tampoco el principio de progresividad permite alguna excepción: la gratuidad completa quedó fijada en 1994.

En general, suelen aducirse dos líneas para defender el cobro de aranceles en el nivel de posgrado. La primera enfatiza la necesidad de financiarlo con esas tasas, de obtener los recursos adicionales a través de esa vía. Se intenta derivar una conclusión normativa (“es legítimo cobrar aranceles”) a partir de un hecho (“el presupuesto normal resulta insuficiente”). Esta falacia naturalista no resulta aceptable en la argumentación jurídica. El acto de incumplir no sirve para justificar el incumplimiento mismo. Por el contrario, frente al hecho (la insuficiencia de recursos) corresponde buscar soluciones normativas coherentes con el resto del sistema legal.

La segunda línea argumental, en cambio, intenta reunir una base moral y anclarse en el principio de equidad. El planteo puede reconstruirse como sigue. El posgrado, en general, representa un beneficio simbólico y económico para quien lo cursa. Por lo tanto, no puede exigirse a toda la comunidad que lo financie a través del presupuesto. Además, muchas personas cursantes de posgrado provienen de los sectores de mayores ingresos. En conclusión, un beneficio individual para gente de clase media y alta debe ser costado por quien lo disfruta. Así, quienes defienden el posgrado arancelado buscan dejar de lado los principios de gratuidad y progresividad.

Antes que nada, hay que señalar que este argumento tiene proyecciones muy amplias. Es que también el grado beneficia en lo simbólico y en lo material a quien la recibe. Lo mismo ocurre con la enseñanza secundaria, y con la inicial y primaria. ¿Hay que concluir, entonces, en que se justifica arancelar todos los niveles? Y por otra parte, no sólo el alumnado de posgrado proviene de clases pudientes. Un panorama similar podría hallarse en la educación de grado. También en numerosas escuelas medias y primarias estatales de ciertos barrios y ciudades. Nos preguntamos: ¿deben arancelarse esos niveles? La paradoja surge, precisamente, por intentar trazar fronteras ausentes en el texto constitucional, donde la gratuidad se garantiza de modo uniforme. La redistribución encuentra su canal más adecuado en la vía impositiva. De lo contrario, se limita sólo a quienes ejercen su derecho a educarse. No es el título de doctor lo que debe gravarse, sino las riquezas

²⁴ Incluso en algunos proyectos de nueva ley de educación superior, se mantiene la gratuidad sólo en el nivel de grado; véase, por ejemplo, el proyecto impulsado por la diputada Adriana Puiggrós (Frente para la Victoria, Provincia de Buenos Aires), expediente 0458-D-2009, arts. 3.d, 5.d y 29; disponible en: http://www.adrianapuiggros.com.ar/ver_proyectos.php?id=108.

²⁵ Mollis, 2010: 18.

²⁶ Esta finalidad orientó la expansión del posgrado en la década de 1990, según Mollis y Jaim Etcheverry, 2003: 270.

concretas obtenidas por cada profesional (o rentista, o comerciante, o empresario, o terrateniente).

3. Análisis de caso: la Universidad Nacional de Córdoba.

Nos detenemos en un ejemplo, para analizar su viabilidad constitucional. La UNC ha introducido aranceles tanto en su nivel de grado como en el posgrado. En el primero, a través de una norma universitaria aprobada en 1990; en el segundo sigue la tendencia prevaleciente en las instituciones argentinas.

La ordenanza 5/90: arancelamiento del grado

Aprobada por el Honorable Consejo Superior de la UNC el 18 de mayo de 1990, la ordenanza se presenta en sus vistos y considerandos como una medida “urgente” para “mantener la actividad universitaria” frente a las “severas restricciones presupuestarias impuestas por el Estado Nacional”.

Su art. 1 establece una “contribución” que deben pagar los estudiantes de la UNC. El pago tiene carácter obligatorio. En primer lugar, no se califica a la contribución como voluntaria en ninguna parte del texto. Por otra parte, el art. 7 crea un régimen de eximiciones, lo que –*contrario sensu*– define la obligatoriedad como regla. Las excepciones se conceden ante la “imposibilidad” de pago. No hay derecho a eximirse por voluntad propia, sino que el estudiante debe hallarse impedido de abonar. El otorgamiento de eximiciones queda en manos del Rector y los Decanos.

La ordenanza introduce una distinción entre estudiantes argentinos y no argentinos. En efecto: según el mismo art. 7, “ningún estudiante argentino estará obligado a dejar sus estudios por imposibilidad de pago”. Las eximiciones, por lo tanto, se limitan a este grupo nacional. El texto indica –una vez más, *contrario sensu*– que personas de otra nacionalidad sí deberán abandonar sus estudios ante la imposibilidad de cumplir con la contribución.

Lo recaudado se destina a “complementar exclusivamente los servicios paraeducativos” (art. 1), definidos como “los insumos necesarios para los trabajos prácticos, para la limpieza de aulas y servicios sanitarios, materiales educativos, mantenimiento del sistema de iluminación, materiales bibliográficos, biblioteca y servicio de computación” (art. 2). Se trata de gastos corrientes, que deben solventarse mes a mes de modo constante.

En cuanto al monto, la ordenanza fija un límite máximo: la contribución anual de los estudiantes argentinos no puede superar el sueldo mensual básico de un Auxiliar de Segunda de dedicación simple (art. 8). Este límite se aplica según un criterio de nacionalidad, de modo que la norma habilita a imponer contribuciones más onerosas (en rigor, sin un tope) a los extranjeros.

Un Comité de Asignaciones integrado por dos representantes docentes y dos estudiantiles (arts. 3 y 4) propone al Consejo Directivo de cada Facultad cómo usar los fondos. El Consejo

aprueba en cada caso las propuestas, que deben venir avaladas por al menos uno de los dos delegados del alumnado. Un banco oficial recauda las contribuciones y entidades sin fines de lucro quedan a cargo de ejecutar lo recaudado (art. 6).

Este sistema, genéricamente conocido como “contribución estudiantil”, se halla vigente desde 1990. Cabe señalar, aunque no constituye el centro del presente trabajo, que en algunas unidades académicas, la resistencia del alumnado condujo, gradualmente, a su eliminación o reducción a montos simbólicos no obligatorios. En otras, por el contrario, la contribución se mantiene como una fuente relevante de ingresos y el monto se actualiza periódicamente, sin flexibilizar su carácter obligatorio.

La ordenanza es regresiva, porque antes de su vigencia, no era necesario pagar para ejercer el derecho a la educación superior; luego de su aprobación, se debe abonar la contribución o gestionar una excepción por imposibilidad de pago (esto último sólo es viable si se trata de un estudiante argentino). La regresividad se produce porque en 1990 ya se hallaba vigente el PDESC, que fue aprobado en 1986 (por ley 23.313).

Más allá de esto, la ordenanza viola el citado art. 59 inc. c de la LES. En primer lugar, porque no destina lo percibido a ayudas estudiantiles como prioridad. No se menciona tal objetivo en absoluto. En segundo lugar, porque –en directa contradicción con lo establecido en el art. 59 citado– se asignan los fondos a cubrir gastos corrientes (la adquisición de insumos “paraeducativos”).

La situación del posgrado

En este renglón, la UNC no difiere del panorama general de las instituciones públicas. Las 167 carreras de posgrado existentes en esa Universidad se hallan aranceladas, con montos diversos²⁷. El sistema se definió a través de la Ordenanza 6/91 (aprobada el 17 de septiembre de 1991). En su art. 1 autoriza a arancelar todas las actividades de posgrado, destinando hasta el 70% de lo recaudado al pago de los docentes. En los considerandos, se destaca que la obtención de los títulos de este nivel “representa un beneficio individual, a veces considerable”. Este punto aparece como la justificación del arancelamiento, junto con la previsión de “ayudas” para quienes no puedan pagar (art. 4).

Se exime, en el nivel de doctorado, a los docentes de la Casa a través de la Ordenanza 2/2009 (aprobada el 19 de mayo de 2009). Sin embargo, los considerandos de esa norma no fundan la decisión en los principios constitucionales. Se destaca, en cambio, la necesidad de los profesores de contar con el título máximo para ser titular de cátedra. Más aún: los considerandos subrayan que

²⁷ La información detallada, disponible en: <http://www.saa.unc.edu.ar/de-posgrado/banner-posgrado-1/Posgrados-UNC-2010.pdf>

no debe afectarse la capacidad del posgrado de financiarse a sí mismo. Se aplican a la UNC las mismas objeciones constitucionales planteadas para el arancelamiento del posgrado en general.

4. La necesidad de alternativas respetuosas de la gratuidad.

La argumentación jurídica presentada parece arrojar esta conclusión: el arancelamiento del posgrado (y, en menor medida, del nivel previo) resulta inconstitucional, aunque muy extendido. La aceptación de esta modalidad de financiamiento se ha generalizado, aunque sin dar cuenta de cómo dejar de lado (o reinterpretar) el mandato constitucional de gratuidad.

Se abre ante nosotros, entonces, la tarea de adecuar la enseñanza superior al orden constitucional argentino. La tarea resulta imperiosa, salvo para quienes logren justificar la legitimidad de incumplir la Constitución.

Por razones prácticas, aplicar el principio de gratuidad en este nivel requiere un proceso gradual. La adaptación, lamentablemente, no puede ser inmediata. Sin embargo, debe constituirse en la labor prioritaria de las secretarías de posgrado en las distintas universidades públicas. Se requiere un plan de transición efectiva (y lo más rápida posible) hacia la eliminación de los aranceles y tasas. Cabe destacar aquí que esto no basta, por sí solo, para asegurar la accesibilidad económica. Quienes aspiran a cumplir estudios de posgrado necesitan, ciertamente, ayudas económicas o becas que les permitan sostenerse y dedicar la mayor parte o la totalidad de su tiempo a la formación. Allí juega un rol crucial la noción de equidad tal como la definimos en este trabajo.

La transición hacia el posgrado sin aranceles exige replantearlo sobre nuevas bases. La gratuidad significa, seguramente, una drástica reducción de los recursos propios o adicionales. Por lo tanto, debe aprovecharse, primariamente, toda la capacidad educativa instalada en las universidades. A modo de ejemplo, una maestría puede reformularse como un estudio dirigido, que sume cursos dictados en el nivel de grado de disciplinas ajenas a la del maestrando. Pueden fijarse requisitos de aprobación adicionales a los previstos para el grado, o bien combinar estos cursos con actividades en otras instituciones y adscripciones en cátedras, según los intereses y orientación de la tesis.

Veamos un ejemplo sencillo. Una abogada decide posgraduarse en ciencia política. Una doctora de esa área dirige su trabajo. La abogada le presenta un anteproyecto de tesis. Una vez aprobado, la doctora prepara junto a la candidata una lista de cursos que deberá tomar en la Facultad de Filosofía y Humanidades, en la de Ciencias Económicas y en la de Ciencias Sociales. Si bien son materias de grado, los contenidos de los cursos son novedosos para la abogada. Para aprobarlos, los docentes de cada curso podrían exigir una tarea adicional al examen final común, o una monografía escrita, de carácter crítico u original. Los seminarios opcionales de distintas carreras también podrían abrirse a estudiantes de posgrado, con condiciones diferentes de aprobación. Si, en cambio,

el proyecto de tesis versa sobre cuestiones relativas a la representación política, la candidata puede acreditar tareas en la Legislatura o en la Justicia Electoral. Las adscripciones en cátedras pertinentes (para este caso, la de Derecho Parlamentario) también aportan elementos a la formación de la aspirante. Cumplido un número de cursos (o créditos) fijado reglamentariamente, la doctora puede guiar la tesis de maestría.

En este caso quizá demasiado simple, puede verse el aprovechamiento de los diversos cursos y opciones de una universidad. No habría costos adicionales, ni necesidad de crear instituciones de posgrado. También se gana una dirección más cercana y personalizada, y se elimina un sistema basado en el pago, violatorio de la Constitución. Para respaldar el sistema, debería darse una remuneración adicional a quienes guíen tesis, proporcional al tiempo exigido por la tarea.

Las áreas de posgrado, bajo este esquema, no desaparecen. Tienen por delante una fundamental tarea de apoyo, asesoramiento e información para aspirantes y directores. Organizan reuniones de discusión de proyectos y avances, y establecen redes con otras universidades para intercambiar estudiantes y docentes, y así acercar otros cursos y opciones. También celebran convenios que permiten la formación práctica.

El ejemplo ofrecido no es, por supuesto, una política completa en la materia. Lo presentamos sólo para mostrar cómo puede pensarse el posgrado sobre nuevas bases. En lugar de fundarse en el autofinanciamiento, la gratuidad ocupa el lugar asignado por la Constitución y se convierte en el criterio orientador de todo el sistema, tal como ocurre con los niveles anteriores, desde la enseñanza inicial hasta el grado. No hay razones que justifiquen un trato diferente para el posgrado.

Bibliografía

Abouharb, M. Rodwan y Cingranelli, David (2007): *Human rights and structural adjustment*. Cambridge University Press, Cambridge (GB).

Abramovich, Víctor y Curtis, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta, Madrid.

Banco Mundial (1994): *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. World Bank, Washington (D.C.).

Beiter, Klaus (2006): *The international protection of the right to education by international law*.

Martinus Nijhoff, Boston.

Bidart Campos, Germán J. (1999): *El orden socioeconómico en la Constitución*. Ediar, Buenos Aires.

Bidegain, Carlos María (1994): *Curso de derecho constitucional*, tomo I. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Craven, Matthew C. R. (1995): *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. A perspective on its development*. Clarendon Press, Oxford (GB).

Diez de Velasco, Manuel (2005): *Instituciones de Derecho Internacional Público*. 15ª ed., Tecnos, Madrid.

Gelli, María Angélica (2005): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. 3ª ed., La Ley, Buenos Aires.

Lema Añón, Carlos (2010): “Derechos sociales, ¿para quién? Sobre la universalidad de los derechos sociales”. En *Derechos y Libertades*, Época II, núm. 22, Madrid.

Mollis, Marcela (2010): “Imágenes de los posgrados: entre la academia, el mercado y la integración regional”. En Mollis, Marcela *et al.*, *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe. Desafíos y perspectivas*, Clacso, Buenos Aires.

Mollis, Marcela y Jaim Etcheverry, Guillermo (2003): “Posgrados universitarios: ¿actividad académica o servicio al cliente?”. En *Calidad en la Educación*, núm. 18, Santiago de Chile, pp. 261-277. Disponible en:
http://www.clacso-posgrados.net/documentos_aportes/13.pdf

Quiroga Lavié, Humberto (2000): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*. 3ª ed., Zavalía, Buenos Aires.

Rizzo Romano, Alfredo (1988): *Manual de Derecho Internacional Público*. 2ª ed., Plus Ultra, Buenos Aires.

Sepúlveda, Magdalena (2006): “La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión ‘progresivamente’”. En Christian Courtis (compilador), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Editores del Puerto, Buenos Aires.

Nota de autorización de publicación en Actas de las Jornadas y en CD.

Por la presente, autorizo la publicación de esta ponencia en Actas y en CD de las jornadas del VII Coloquio de Gestión Universitaria de América del Sur 2010.

Horacio Javier Etchichury

DNI 23.822.221