



XVII CONGRESO NACIONAL y VII LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA

Tucumán, Argentina – 5, 6 y 7 de octubre de 2016

SOBRE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA PÚBLICA EN ARGENTINA: UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Autor: Paulo Andrés Falcón

Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la UNT y FRT-UTN

paulo_falcon@hotmail.com

Comisión N° 7) Derechos Humanos, discriminaciones y conflictos sociales.

1. A modo de Introducción:

Este trabajo pretende ser una reflexión sobre el derecho a la educación universitaria y su gratuidad desde la perspectiva de los derechos humanos, para poder verificar la recepción de tales preceptos en la realidad de las universidades públicas de Argentina.

Por lo que partimos en primera instancia en comprender la idea Universidad y sus principios fundantes, para pasar a analizar posteriormente como esa idea se constituyó en nuestro país. En segundo lugar, pasamos a analizar el lugar que detentan tanto la Universidad como institución, el derecho a la educación y la gratuidad de los estudios universitarios detentan en el proceso constitucional argentino, para seguir con un análisis del estado actual del derecho a la educación universitaria y su gratuidad, desde el punto de vista legal y jurisprudencial en Argentina. En tercer término se observan de modo concreto los ejes que entendemos representan los aspectos en los que la gratuidad de la educación superior entra en tensión con la realidad del contexto universitario.

De esta forma creemos poder dar cuentas las relaciones conceptuales de la idea de Universidad, del derecho a la educación y del real valor que la gratuidad ha tenido y tiene en el plano jurídico en Argentina, para poder contrastarlos con la realidad universitaria,



evidenciando las distancias entre las prescripciones constitucionales y legales referidas a educación universitaria y su gratuidad y lo que ocurren en nuestras universidades públicas.

2. Acerca de lo que Entendemos por Universidad:

La Universidad -por lo menos lo que en occidente entendemos por universidad- nace en el alto medioevo, como una iniciativa tendiente a dar respuesta a las cuestiones del mundo frente a la enorme tutela ejercida por la iglesia católica. En efecto, la creación de Bologna, como primera Universidad importa la ruptura del monopolio de la iglesia en la definición del conocimiento y del poder, pero a su vez, un intento del rey en separar lo temporal de lo espiritual. No es casual entonces, que el primer objeto de estudio de la flamante congregación de estudiantes, haya sido el derecho, intentado fortalecer el derecho civil ante los preceptos del derecho canónico, inquietud por cierto, sin mayor legitimación en la época que la necesidad del emperador Federico I en su lucha por la autonomía del poder político del religioso.

De esta forma, vemos como desde sus inicios, la Universidad nace como una construcción social llamada a contemplar, cuestionar y proponer cambios en la realidad social. De allí sus rasgos originales más notorios: institución que hace eje en el sujeto protagonista del proceso educativo: el estudiante, es por ello que Bologna nace con participación estudiantil en su conducción; otro rasgo es el de ser una Institución autónoma del poder, sea temporal como espiritual, garantía de libertad en su seno como base para el desarrollo científico y de la enseñanza; por lo que la Universidad se presenta como una Institución de pretensión democrática, siendo la gratuidad un medio de facilitación del acceso a la ciudadanía sin mediar exigencias económicas para de los estudios universitarios, desde un inicio en los Concilios de Letrán C1170 y 1215) se instaura la idea de gratuidad de la educación universitaria.

Las vicisitudes históricas, marcaron a la Universidad: las recurrentes crisis políticas, las guerras y la inquisición, tornaron a esta organización gremial medieval, en un espacio contrario a las ideas fundantes. Alejada la Universidad de los postulados de autonomía e imbuida en una atmósfera monacal.

La modernidad trajo consigo una revalorización del hombre como tal y a partir de allí el conocimiento que se adquiere, tanto en el plano de la filosofía y la sociedad, como de la física



y las matemáticas. La revolución francesa y la revolución industrial dan cuenta de ello. Hay en todo momento una enorme preocupación por el mundo, su funcionamiento y el arribo a un estadio social de perfección en donde libertad, igualdad y solidaridad se postulan como principios y fines de los grandes relatos que se elaboraron con el objeto de alcanzar la modernidad¹.

No resulta extraño que en este clima de ideas la Universidad vuelva a retomar su relevancia social, a partir de la reconquista de sus antiguos valores, verbigracia: autonomía, libertad, participación y preocupación social. Se produce entonces el traslado de la preocupación por la búsqueda del ideal de Universidad, así veremos situada la atención en el progreso científico como herramienta de avance social, vuelve entonces la Universidad a recuperar la centralidad en la producción del conocimiento impartándose en ella los conceptos innovadores, regresan a surgir de ella los pensadores que cuestionan y proponen cambios.

La Universidad, como tal será terreno de disputa. Se propondrán y llevarán a cabo modelos de Universidad, que analizaremos abajo, los que denotan prioridades y en base a éstas se observarán la relación que dichos conceptos de organización universitaria tendrán con la sociedad toda y con el Estado, cada modelo responderá a una forma particular de organización social y de gobierno.

Dentro de los principales modelos encontramos al modelo alemán, construye una Universidad pública autónoma, donde su misión esencial es la producción científica, de esa forma enseñanza e investigación se funden en la actividad universitaria como hechos de un proceso. En cambio, el modelo napoleónico marca la centralidad del Estado por lo que la Universidad gira en torno a la necesidad de profesionalizar su aparato burocrático. La misión fundamental de la universidad será la formación de profesionales y el sostenimiento del Estado desde la educación superior. Carente de autonomía la Universidad francesa será modelo de formación de contenido academicista. El modelo anglosajón, que presenta dos versiones, la inglesa y la norteamericana, ambas variantes presentan particularidades que lo distinguen de los anteriores, especialmente por el carácter privado de las Universidades, y por ende la visión gerencial de su funcionamiento, lo que marca su relación con el sector productivo.

¹ Bianco, Ivonne, 2004, Análisis de los distintos modelos y experiencias de Educación superior. Documento de circulación interna.



En la práctica, todos los modelos han tenido entrecruzamientos, dando diversos ejemplos de organización universitaria, conjugando misiones y articulando conceptos en relación a las necesidades locales y la inspiración político-ideológica de los impulsores universitarios. Estas definiciones políticas dependen de la matriz socio-política que configure al Estado, ésta dará cuenta de la magnitud de los recursos con los que cuente la universidad y el origen de los mismos. En definitiva estas consideraciones hacen al reconocimiento del derecho a la educación universitaria pública estatal y su gratuidad o bien la opción de la onerosidad de la misma.

De manera que pasamos de contar con una idea de universidad como espacio convocante a las ideas a contar con una idea de universidad. Esa idea inicial basada en la universidad como congregación democrática, autónoma a la que se suma la de gratuidad va a estar enmarcada por el pensamiento imperante en cada sociedad en un momento dado, dependiendo del grado de libertad y compromiso público que impere para contar con mayor desarrollo en sus principios fundantes.

3. Sobre la Universidad en Argentina:

En nuestro país, como en prácticamente todos los países latinoamericanos, las Universidades inspiradas en el modelo de la Universidad de Salamanca, con reconocimiento de privilegios tanto por parte de los Reyes Católicos, como del Vaticano mediante Bula Papal respectiva, dieran lugar a una Universidad–Convento, siendo la Universidad de Córdoba consagrada en 1613 un ejemplo de esto.

De modo que no es de extrañar que al calor de la “filosofía nueva”, una vez producida la independencia, las Universidades hayan transitado hacia el modelo francés, el que perfiló nuestras Universidades, dando lugar a la llamada “universidad de abogados”. Al constituirse nuestro país un estado de derecho en el proceso que va de 1853/1860 con la definitiva incorporación de la provincia de Buenos Aires, la República Argentina contaba con dos Universidades, la citada Universidad de Córdoba y la Universidad de Buenos Aires, creada en 1821.

El modelo de universidades fue teniendo tibias incorporaciones del modelo alemán o anglosajón, la creación de las universidades provinciales de La Plata y Tucumán, por influjo



de González y Terán, respectivamente resultan ejemplos claros de estas tendencias. Situación ésta que perduró hasta la reforma universitaria de 1918.

El movimiento reformista de 1918 gira en torno a una definición central que es la incorporación de la política en clave democrática a los claustros y la conceptualización de la Universidad y del conocimiento como parte de la esfera de lo público, lo que importa la posibilidad de apropiación por parte de la sociedad de los logros y avances, mostrando la base social de la institución de educación superior.

El reformismo desarrolla a partir de la adopción del sentido crítico, el mecanismo para encarar el proceso político e institucional, sea dentro de la Universidad o fuera de ella, como visión propia del ambiente científico de la Universidad reformista, el que no asume postulados de carácter dogmático y se expone a la revisión, crítica y reformulación constante de sus aseveraciones, situación este que marca una clara distinción con los modelos autoritarios previos a reforma o de los regímenes que posteriormente la limitaron o suprimieron. Esta concepción convierte a la política en tolerante y respetuosa de la divergencia, pero fuerte en la convergencia de sus principios comunes.

Ese sentido crítico permite en lo institucional afirmar que la reforma como movimiento, instaura el cambio de nuestras universidades, convierte en abiertas y flexibles a sus estructuras, lo que define postulados, mediante la adopción irrestricta de la democracia representativa y participativa mediante el cogobierno multiestamentario y el control que sobre éstos ejerce el demos universitario.

Este clima de ideas a los que se deben sumar la base filosófica permite arribar al concepto de libertad, que se expresa en términos universitarios mediante la adopción de la noción de autonomía, a lo que se agregará el de autarquía, como una clara valla a la intromisión estatal, pero también al clerical y del mercado, según hemos observado a lo largo de los años; el de libertad de cátedra, cátedras paralelas, concursos docentes en forma periódica, laicismo, gratuidad e ingreso irrestricto, éstas últimas características como medios y garantía de la igualdad de oportunidades, compensada con la asistencia social a los estudiantes. Todos estos principios estructurantes de la Universidad Pública en el plano interno.

En cuanto al plano social, la legitimación de la institución universitaria se alcanza mediante la valoración del compromiso universitario en la resolución de los problemas sociales mediante



la conceptualización de la extensión universitaria, con lo que el modelo de Universidad reformista pasa a revestir tres funciones esenciales: académica, científica y social, en distinción con los demás modelos de Universidad difundidos.

De modo tal que la reforma de 1918 vuelve a generar una mirada congregacional de la universidad al constituirse como la suma de los diferentes estamentos que hacen a la comunidad universitaria, retomando valores y principios fundacionales de la idea de Universidad, como los de autonomía o el propio de gratuidad, haciendo de este movimiento un camino hacia la recuperación de la más original idea de Universidad, cuestionando un modelo carente de libertades que imponía la onerosidad de la educación universitaria imperantes hasta ese momento.

La historia de las Universidades públicas en Argentina evidencia un proceso de construcción y reconstrucción en función de la centralidad o no que ostenten la democracia y la valoración de lo público, como espacio continente del movimiento dinámico de los sujetos que componen la comunidad universitaria, dado su continuo requerimiento de libertades y garantías de acceso y ejercicio al status de universitario, lo que se refleja en la carrera hacia la consolidación de un concepto de Universidad Pública en el que se funden los postulados de la reforma, a punto tal que hacer mención a la Universidad Pública, implica hablar de Universidad Reformista².

4. Bases Constitucionales del Derecho a la Educación Universitaria y la Gratuidad:

Nos parece oportuno marcar la conceptualización que se ha dado al derecho a la Universidad y a la educación universitaria, siendo estudiados solamente los textos resultantes del proceso constitucional original y del derivado de los procedimientos de reforma establecidos en la Carta Magna, dejamos de lado en este análisis los preceptos fijados en “Estatutos” de gobiernos de facto.

La Constitución Nacional establece en el Capítulo de “Principios, Declaraciones y Garantías” la educación es consagrada en el Art. 14 de la Constitución de 1853, como el “*derecho a*

² Esta afirmación no implica desconocer el peso de las visiones alternativas, que se expresan particularmente en materia de financiamiento y gratuidad del derecho a la educación universitaria. Más la asimilación de las ideas del reformismo a la idea de universidad, al margen de la impronta gubernamental, en nuestro país es indiscutible.



enseñar y a aprender” fue el medio para la consolidación del proyecto nacional, dirigido a todos sus habitantes, no tan solo a los nacionales, como un medio para la construcción de nacionalidad. Por lo que para el ejercicio de estos derechos, los habitantes debían conducirse conforme lo manden las leyes, de modo que al contar con especificaciones algunas, se desprende que se refiere al derecho a enseñar y aprender en todos los niveles del sistema educativo, incluida entonces la educación Universitaria.

En cuanto a la educación universitaria, ha establecido desde su inicio la existencia la obligación del Estado Federal en sostener a la Universidad, tal cual se desprende del texto de la Constitución original de 1853, la que en su Art. 67 establecía: *“Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria.”* Esta disposición trajo consigo la nacionalización de la Universidad de Córdoba en 1854 y posteriormente la de la Universidad de Buenos Aires en 1881.

La Constitución de 1949 fijaba en el Art. 37, Apartado IV que *“El Estado encomienda a las universidades la enseñanza en el grado superior, que prepare a la juventud para el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la Nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad. Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento.”* En esta ocasión la primera vez que se le otorga grado constitucional a la Autonomía aunque regulada por Ley del Congreso de la Nación.

Siendo derogada la Constitución del peronismo, se vuelve en 1957 al texto constitucional de 1.860.

El último proceso de reforma constitucional de 1994 trajo consigo una serie de importantes cambios en lo que a las universidades y el derecho a la educación universitaria respecta. La vía de incorporación de estos cambios están contenidos por una parte directamente en el cuerpo constitucional mediante el Art. 75 Inc. 19 y por la otra en a los dispuesto en el inc. 22 del Art. 75, el que otorga “jerarquía constitucional” a un conjunto de tratados de derechos humanos.



El mencionado Art. fija que corresponde al Congreso de la Nación: “*Sancionar leyes de organización y de base de la educación... y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.*”

Con esto se incorporan con estatura constitucional los principios de autonomía y autarquía universitaria, como principios fundantes de la idea constitucional de Universidad, por lo que al ser su enunciación sin adjetivaciones o especificaciones, la Constitución ha fijado un marco amplio para su desarrollo, lo que no puede ser limitado arbitrariamente por las leyes o demás disposiciones que se dicten.

De modo que en todo momento las Universidades cuentan con la posibilidad de requerir la intervención del control de constitucionalidad del Poder Judicial ante leyes de organización y de base de la educación universitaria o los Decretos del Poder Ejecutivo que vayan en desmedro de su autonomía y autarquía, ya que conforme al Art. 28 de la propia Constitución, al fijarse el criterio de la “razonabilidad”, si bien los derechos no son absolutos, toda limitación debe ser proporcional al fin pretendido. Asimismo, el mencionado inciso constitucionaliza el derecho a la gratuidad y equidad de la educación pública estatal. De modo tal que al analizar el precepto constitucional nos encontramos con las siguientes particularidades, a saber:

En primer lugar la gratuidad es una característica que debe contar en todo momento y en todo el país la educación pública estatal en Argentina, por lo tanto debe ser un rasgo imprescindible de la educación universitaria en todos sus grados, ya que al no distinguir grados -pregrado- grado y postgrado- el texto constitucional, tampoco lo puede hacer la Universidad.

En segundo término, al ser la equidad una relación entre término, siendo su interpretación judicial como la justicia en el caso concreto, la misma importa una verdadera obligación de hacer al Estado en cuanto a su obligación de sostener el principio de gratuidad de la educación universitaria, por lo que lo justo implica que el Estado a demás de garantizar la gratuidad permita que quienes pese a ser gratuita la educación universitaria y no pueden acceder a ella, cuenten con la apoyatura del Estado para poder acceder a la misma. Este es el espíritu de la convención constituyente de 1994, observable en intervención del convencional que obra



como miembro informante, convencional Jesús Rodríguez³, el que afirma: “[...] *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.*”

La otra vía de jerarquización constitucional del derecho a la educación universitaria y su gratuidad, como ya lo hemos manifestado son los tratados internacionales de DDHH contenidos en el Inc. 22 del Art. 75, dentro de los cuales podemos mencionar concretamente al art. 26.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Art. XII.1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en todo lo referido al derecho a la educación y su gratuidad. Esta jerarquización constitucional a los tratados internacionales de DDHH prescribe de modo claro el sentido del derecho a la educación en todos los niveles como un verdadero derecho humano y fija la obligación indelegable del Estado en su reconocimiento y garantía hacia todos los habitantes del territorio.

En este apartado es importante manifestar que al expresarse que los “*principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal*” deben ser garantizados, la gratuidad se incorpora como un derecho en todos niveles educativos de la oferta estatal, y a su vez, la falta de distinción dentro de grados en el nivel de la educación superior por parte del texto constitucional implica una mayor extensión que lo prescripto en los Pactos y Declaraciones, ya que impone la obligación sin progresividad alguna, como la que establece el Art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por otra parte, la jerarquización constitucional de estas normas impide que la educación y en particular, la educación universitaria, al ser considerada un derecho humano, pueda ser incorporada dentro de las negociaciones relacionadas con la venta de servicios como en su momento se ha pretendido en el ámbito de las rondas del GATT y la OMC.

Esta conceptualización constitucional inhabilita a Argentina a asumir compromisos internacionales que vayan en desmedro de tal posición jurídica, actuar en contrario implicaría una violación al principio del derecho internacional “*pacta sunt servanda*”, que no implica ni

³ Esta afirmación se encuentra en el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, pág. 3181.



más ni menos que la buena fe en la celebración y ejecución de los tratados internacionales, ya que todos los tratados se suscriben para ser cumplidos de buena fe.⁴ Lo que hace obligatorio su cumplimiento para Argentina.

5. Evolución Legislativa del Derecho a la Gratuidad:

Corresponde entonces, verificar en apretada síntesis cómo ha evolucionado la legislación referida a Universidad, derecho a educación universitaria, para comprender lo atinente a la gratuidad.

Es por esto que vemos que la primera medida del Estado fue nacionalizar a las Universidades existentes al momento de su creación, ya que después de iniciado el proceso de independencia dichas universidades pasaron a depender de las provincias, con lo que esas congregaciones pasaron a convertirse como instituciones públicas estatales regidas por el derecho público, para lo cual había que dotar de un cuerpo legal específico al incipiente sistema universitario.

En 1885 con la sanción de la Ley 1527, conocida como “Ley Avellaneda”, el Estado Nacional dicta su primera norma destinada a regir a las Universidades Nacionales. Esta norma “marco” contaba solo con tres art. y en 1895 se le agrega uno más, remitiendo a los Estatutos de cada Universidad lo concerniente a los derechos universitarios que se perciban los que constituían el “fondo universitario”, estos “derechos” debían ser aprobados por el Consejo superior y eran anualmente observados por el congreso de la nacional. La concepción de la educación universitaria y su gratuidad como derecho es planteada con posterioridad como reclamo estudiantil y al calor las ideas renovadoras de fines de siglo 19 e inicios del siglo 20 que provocaron cambios en el estatuto de la UBA.

El principio de gratuidad es impulsado desde el movimiento estudiantil porteño en el seno del reformismo. Este movimiento fue responsable de la nacionalización de las universidades provinciales de entonces (Litoral y Tucumán) y sin necesidad de legislación alguna fue instalando la idea de gratuidad como desafío y proyecto igualitario.

La Ley 1527 perduró a gobiernos conservadores, liberales, radicales, gobiernos de facto y conservadores nuevamente, siendo recién reemplazada en tiempos del primer peronismo por la Ley 13031 de 1947. Dicha norma conocida como una “ley estatuto”, por concentrar en el

⁴ Este principio se encuentra en el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que fuera oportunamente ratificada por nuestro país.



Estado todo lo atinente a la organización, funcionamiento y sostenimiento del Sistema universitario, estableciendo como uno de sus medios de generación de ingreso en su Art. 102 (Recursos en general) a “*El producido de derechos arancelarios*” por lo que el peronismo originalmente sostenía la onerosidad de los estudios universitarios.

Es mediante el Decreto N° 29337 de 1949 cuando se establece el concepto de gratuidad de la educación universitaria, la que es confirmada con fuerza de ley de la Nación ya en el segundo peronismo a través de la Ley 14297 de 1954.

El derrocamiento del gobierno peronista en 1955 trajo consigo la derogación de las normas universitarias, retro trayendo marco legal al régimen de la ley Avellaneda. Situación esta que es corregida por una serie de Decretos-Leyes hasta que se dicta el Decreto-Ley 6403, el que es convalidado completamente mediante ley 14557 de 1959, salvo en lo que respecta a su art. 28, el permitiendo de ese modo la incorporación al sistema universitario a entidades privadas.

El gobierno de facto surgido golpe de estado de 1966, dictó el Decreto-Ley 17245 denominado como “Ley orgánica de las universidades nacionales” de 1967, el que en su Art. 92 establecía que “*La enseñanza será gratuita, salvo en los cursos para graduados. Las universidades establecerán el mínimo anual de materias aprobadas con que podrá mantenerse el derecho a esa gratuidad. Fijarán asimismo las excepciones a contemplar, los requisitos que deberán llenarse para recuperar el referido derecho y los aranceles anuales fijos a cobrar en los casos señalados, que no podrán ser inferiores a la asignación básica del menor sueldo de la escala docente.*”

Este antecedente resulta relevante, ya que es el primer régimen que distingue gratuidad para el grado de la onerosidad para el posgrado. Agregando a su vez, la exigencia de acceso a la gratuidad condicionada al rendimiento académico del estudiante.

El tercer peronismo, consigue la aprobación en acuerdo con sectores del radicalismo de la Ley 20654, Ley orgánica de las universidades nacionales, que viene a sustituir al Decreto-Ley 17245. Esta norma en su Art. 47 excluía la posibilidad de que se perciban tasas o aranceles por el servicio de enseñanza para la integración del fondo universitario. Por lo que garantiza el acceso gratuito a la educación universitaria.

Producido el golpe de estado de 1976, la dictadura dio lugar a una serie de reglamentaciones, tendientes a intervenir directa y profundamente en la vida universitaria, dando lugar en 1980



al Decreto-Ley 22207, conocido como: “Ley orgánica de las universidades nacionales” el que deroga los Decretos-leyes 20654, 21276 y 21533.

Esta norma fija en su Art. 39 que “Respetando el principio de igualdad de oportunidades, la enseñanza podrá arancelarse conforme con una reglamentación general, dentro de excepciones o de aranceles diferenciales. Las Universidades podrán disponer la percepción de tasas por la prestación de servicios administrativos.” En el Art. 40 dispone que los cursos de posgrado sean arancelados sin excepción alguna.

La recuperación democrática el 10 de diciembre de 1983, permitió al gobierno de Alfonsín promover una política que recupera las tradiciones reformistas. Dicta el decreto 154/1983, el que establece la intervención a las Universidades y se fija un periodo de “normalización”, dejando sin efecto las reglamentaciones de la dictadura retrotrayendo el estado legal interno de las Universidades a los Estatutos Universitarios vigentes al momento del Golpe de Estado de 1966, como una suerte de diálogo entre décadas, tratando de recuperar la llamada “década de oro” de las universidades, debiendo producir esas intervenciones el proceso democrático para que la propia comunidad universitaria elija sus autoridades. Esta política, ratificada mediante la Ley del Congreso Nacional 23068, significó, la democratización del sistema universitario, ya que muchas de las universidades desde su creación estuvieron intervenidas.

En materia de gratuidad, Alfonsín asumió que el sostenimiento íntegro del sistema universitario público, debía estar en cabeza del Estado, por lo que se derogó el sistema de aranceles y las tasas por derechos de examen instaurado en la dictadura. Acordando mediante la Ley N° 23569, el denominado “Régimen Económico Financiero de las Universidades Nacionales”, sancionado casualmente en Junio 15 de 1988, aniversario de la Reforma Universitaria, la que en idéntica redacción que la Ley 20654, excluye la posibilidad de percepción de tasas y aranceles por el acceso a la educación universitaria.

En 1989 en medio de una profunda crisis económica y financiera, se produce la primera transición de un gobierno democrático a otro en décadas, asumiendo como Presidente Carlos Menem. Su gobierno se caracterizó por llevar adelante una política neoliberal, cuestionando a lo público, provocando ajustes estructurales y un proceso de “reforma del Estado” en donde se privilegió el achicamiento del aparato estatal y el consecuente traspaso al sector privado de empresas de servicios públicos. En ese marco el Ministro de Educación Antonio Salonia



planteó el arancelamiento de los estudios universitarios como una fuente alternativa de financiación de la universidad, lo que generó un fuerte rechazo de los sectores docentes y especialmente estudiantiles. En 1993, se insistió con el proyecto, que luego ingresó al congreso.

En el plano educativo el modelo del menemismo produjo una verdadera transformación del sistema mediante la comprensión de la educación como servicio académico, lo que se plasma primero con la sanción de la Ley N° 24195 de 1993, denominada “Ley Federal de Educación”, la que modificó las bases de la educación primaria y media, complementando ese proceso de reforma con la sanción en julio de 1.995 se aprobó la Ley de Educación Superior.

La Ley 24521 importa la primera legislación de fondo desde la recuperación democrática y un verdadero cambio en materia de legislación universitaria. En primer lugar porque es una ley reglamentarista, ya que norma al detalle aspectos contenidos hasta ese momento en estatutos, resulta ser un marco legal contenedor de toda la educación superior: universitaria pública/privada y no universitaria, otorga centralidad y protagonismo al Poder Ejecutivo Nacional e imprime un carácter individualista a la educación y da un corte personalista a la Universidad.

En cuanto al financiamiento, esta norma fija un marco para la competitividad y el financiamiento alternativo al presupuestario otorgado por la ley de presupuesto de la Nación. Si bien pone en cabeza del Estado Nacional el sostenimiento del Sistema, no fija criterios, lo que habilita a la discreción, instaurando un régimen competitivo entre las Universidades por fondos del Estado y la desregulación salarial. Permite a las Universidades nacionales la percepción de tasas y aranceles por los estudios de grado, en contra del derecho a la gratuidad, ya consagrado en la Constitución Nacional desde 1994.

En fecha de 16 de septiembre de 2015, el Senado de la Nación sanciona la Ley 27204 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior”, la que surge de un proyecto iniciado por la Diputada Adriana Puiggrós y otros, presentado el 5 de junio de 2013. Esta norma, es promulgada el día 9 de noviembre de 2015, mediante el Decreto 2358/15. Se resaltan las fechas para evidenciar la lentitud del Congreso Nacional en dar tratamiento al proyecto, pese a pertenecer al oficialismo de turno, siendo su promulgación a un mes de concluir el mandato presidencial y con posterioridad a la



aprobación de la Ley de Presupuesto 2016, con lo que la posibilidad de aplicación plena de modo inmediato por parte de las Universidades es limitada, porque el mismo Congreso otorgó un presupuesto sobre bases legales propias del régimen anterior.

Esta reforma importa un verdadero avance en cuanto a la conceptualización de la educación superior dada en la nueva redacción del Art. 1º, toda vez que al establecer que la educación superior es responsabilidad “indelegable y principal” del Estado y considerarla un “bien público” y un “derecho humano”, incorpora al derecho nacional preceptos y definiciones dados desde la Conferencia Mundial sobre Educación Superior realizada en París en septiembre de 1998⁵ en adelante, a los que ya se había adherido nuestro país mediante compromisos y declaraciones.

La reforma sostiene el carácter de responsabilidad “indelegable,” que asume el Estado, de manera que es indeclinable e intransferible a otro sector, debiendo el Estado en todo momento garantizar el sostenimiento económico y financiero del sistema universitario público, más no niega la posibilidad de incorporar otros actores al reconocerse como principal responsable, lo que implica la posibilidad de recurrir a actores secundarios o complementarios.

En relación al financiamiento, el nuevo Art. 2º profundiza ese concepto, declarando que el “Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales”, de modo tal que el rol del Estado nacional como sostenedor del sistema universitario público nacional se consolida legalmente, especialmente con la modificación del Art. 58, al establecer que el aporte del Estado Nacional para las universidades públicas “no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto”.

Respecto de la gratuidad y relacionado con el financiamiento, podemos conjugar el Art. 2 con el Art. 2º bis: que prescribe que “los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos.” De modo

⁵ Declaración Mundial Sobre la Educación Superior En El Siglo XXI: Visión y Acción y Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior.
http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm



que se observa que impide afectar la gratuidad con cualquier tipo de mecanismo que requiera algún aporte económico al estudiante para acceder a la educación de una carrera de grado.

Sin perjuicio de los avances marcados en materia de fortalecimiento del rol del estado y gratuidad de la educación por lo menos para el grado, debemos decir que la incorporación de conceptos como los de “supervisión y fiscalización” genera preocupación el posible quebrantamiento de las garantías constitucionales de autonomía y autarquía universitaria.

Todo esto porque la fórmula legal adoptada en la reforma deja abierta la puerta para la intromisión en términos de control y consecuentemente posibles pérdidas de libertades a las universidades. Aun sosteniendo el criterio que autonomía y autarquía no importan soberanía universitaria y en la firme creencia que las instituciones universitarias deben rendir cuentas a la sociedad por su accionar, por ser entidades sostenidas con el esfuerzo colectivo, la vía legal para que estas prácticas se incorporen deben surgir de normas resultantes del acuerdo con el sistema universitario y no de una imposición irritante e innecesaria a la luz de las agendas universitarias, donde la preocupación por volver a ocupar un sitio de privilegio en la consideración pública le exigen conductas institucionales transparentes, republicanas y democráticas.

Concluyendo este apartado, debemos decir que hemos observado que a lo largo de la historia de nuestro país, la legislación que rigió a la educación universitaria estuvo signada por la onerosidad desde la ley Avellaneda (1885) hasta el dec. 29337 (1949) que por primera vez establece legalmente el derecho a la gratuidad. Al derogarse las normas del primer y segundo peronismo por el gobierno de facto en 1955, se vuelve a lo fijado por la ley Avellaneda, es decir a la onerosidad de la educación universitaria. Siendo restituida la gratuidad de modo limitado mediante el Dec-Ley 17245 1967, la que es ampliada con la Ley 20654 en 1974, hasta que en 1976 con el golpe de Estado se vuelve a la onerosidad.

Durante toda la última dictadura y hasta el 10 de diciembre 1983 con la vuelta a la democracia que deroga las normas de facto y por ende se reinstaura la gratuidad de los estudios universitarios en términos legales. Pero a partir de 1995, con la sanción de la LES, que como hemos marcado, en contradicción con el precepto constitucional incorporado en 1994 que garantiza la gratuidad de la educación universitaria, habilita la percepción de tasas y aranceles. Lo que es corregido en noviembre de 2015 con la promulgación de la ley 27204 que modifica



parcialmente la LES, estableciendo el principio de gratuidad para los estudios de grado universitario, dejando expresamente de lado a los estudios de pregrado y postgrado.

Con lo que en Argentina a lo largo de la historia ha primado legalmente la onerosidad por sobre la gratuidad de la educación superior.

6. La Gratuidad en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

El debate judicial en torno a la gratuidad de los estudios universitarios se desarrolla en nuestro país al momento de sanción de la Ley de Educación Superior, en función al mayoritario rechazo a dicha norma por su contenido por parte de la comunidad universitaria y a la necesidad de adecuación de sus Estatutos y normas internas.

En ese marco prácticamente todas las Universidades Nacionales iniciaron planteos de inconstitucionalidad de la LES⁶, actuando el Estado Nacional rechazando tales pretensiones, no haciéndose lugar a todas estas demandas, sea en primera, segunda instancia o de modo definitivo en la Corte Suprema.

También debemos decir que a partir de la definición del Poder Ejecutivo, el Estado Nacional, inició reclamos de adecuación de Estatutos a lo dispuesto por la LES, siendo la gratuidad uno de sus ejes centrales, reclamando que en todo caso se incluya a la par del derecho a la gratuidad, el derecho a la equidad, completando la fórmula constitucionalmente fijada.

Este reclamo se sustentaba en la definición del entonces Ministerio de Cultura y Educación, que afirmaba que la mención del derecho a la gratuidad de los estudios universitarios en los estatutos universitarios, sin referencia a la equidad implicaba ser “violatorio del Art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional y, consecuentemente, del Art. 59 inc. c) de la Ley 24521 - que lo reglamenta-, ya que al promover e imponer la gratuidad absoluta de la enseñanza, limita el principio de equidad previsto expresamente en la referida manda constitucional, al

⁶ Utilizaremos esta sigla para referirnos a la Ley de Educación Superior.



tiempo que también se encuentra en pugna con el Art. 39 de la Ley Federal de Educación 24195.”⁷

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en estos planteos acogió favorablemente la interpretación generada por el Poder Ejecutivo, consagrando la obligatoriedad de incluir los conceptos de gratuidad y equidad en los estatutos universitarios (cfr. CS, 27/5/99 Ministerio c/Univ. Nacional de Córdoba; 27/3/99 Ministerio c/ Universidad Nacional de Luján; 27/5/99 Ministerio c/Univ. Nacional de Cuyo).

En la comprensión que el derecho a la gratuidad no era un derecho absoluto y que cabía la posibilidad de recibir limitaciones, por medio de la imposición de aranceles y tasas, para lo cual el agregado del derecho a la equidad otorgaría la posibilidad de encontrar criterios de justicia a los casos concretos en donde esas limitantes resulten irritantes a la equidad.

Lo que se verifica perfectamente en la siguiente afirmación de la posición mayoritaria en la sentencia recaída en contra de la UNC “...querer hacerse responsable del bien común. La contribución por parte de aquellos que pueden hacerlo no significa una cuestión de carácter meramente económico, sino que está enderezada a promover una actitud de colaboración, a través del principio de solidaridad, y así hacer efectiva la equidad y, por ende, la igualdad de oportunidades y posibilidades consagrada por el propio inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional (punto 11 del Considerando).”

De modo que las Universidades movilizadas en contra de la LES, tuvieron con posterioridad que convocarse a Asamblea para modificar sus estatutos en arreglo a la normativa nacional. Esta situación tuvo una excepción, ya que la UBA obtiene un fallo parcialmente favorable en contra de la LES y su Dec. Reg. frente a esto el Poder Ejecutivo Nacional apela extemporáneamente, quedando firme esa decisión judicial, este gesto no se puede explicar jurídicamente, ya que resulta evidente un acuerdo político del gobierno con el rectorado de la Universidad más grande y con asiento en la ciudad Capital, para evitar mayores manifestaciones de repudio a la política universitaria nacional.

⁷ Esta fórmula legal estuvo presente en todas las presentaciones judiciales entabladas por el Ministerio en contra de los Estatutos Universitarios que no consignaban el derecho de gratuidad junto al de gratuidad de la educación universitaria.



Sin perjuicio de ello, la UBA apela por el resto de la demanda a la que el Juez en lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia, Dr. Marinelli, no hizo lugar, estando a la fecha tal recurso sin resolución judicial...

En el año 2002 la postura del Poder Ejecutivo cambia radicalmente, en función a una nueva mirada política de la Secretaría de Políticas Universitarias, la que dejó de impugnar a los estatutos que carecían la mención del derecho a la equidad a la par del derecho a la gratuidad, lo que contaba con el antecedente a un informe, contenido en el Expediente Administrativo iniciado por la Universidad Nacional de General Sarmiento⁸ en la que el Asesor Legal y Técnico de la Secretaría de Políticas Universitarias, expresó su opinión favorable al desistimiento de la acción entablada contra la Universidad Nacional de General Sarmiento y aconsejó asimismo que se ordene la publicación de su estatuto, según la versión aprobada por la asamblea de esa entidad universitaria, es decir sin el agregado del derecho a la gratuidad.

Así fue como Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, por medio de la Resolución N 531/02, instruyó al servicio jurídico del Ministerio a que se desistiera de la impugnación judicial efectuada a los estatutos de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Esta postura manda un cambio rotundo en la política universitaria hacia las universidades nacionales en relación a la gratuidad de la educación universitaria.⁹

Sin perjuicio de ello y pese a que esta Resolución importa un acto interno de la Administración, ante la consulta recibida, dadas las Facultades y competencias, la Procuración General del Tesoro, mediante Dictamen 524/2003 sostuvo que el Ministerio no podía apartarse de la conducta anteriormente sostenida tanto por el estado de la causa, como pro que resulta política judicial de esta Procuración que las posiciones a sostener deben guardar consonancia con lo regularmente establecido por la Corte Suprema aconsejando revocar la instrucción contenida en la Resolución ministerial y ordena la prosecución de esas actuaciones judiciales, lo que provocó que sea la propia Corte la que resuelva el litigio planteado.

⁸ Contenido en fojas 85/87 del Expediente N° 4581/99 conforme surge del registro de ese Ministerio.

⁹ Contenido en el expediente antes referido.



Así es como en 2.008, la Corte Suprema de Justicia, ya en su nueva integración¹⁰, provoca un cambio jurisprudencial ha presentado su propia lectura de la cuestión en el fallo de la causa iniciada a la UNGS.

En esta sentencia, la Corte ratificó la vigencia del estatuto de la UNGS, que no incluye a la equidad como complemento de gratuidad. Sosteniendo que tal referencia no era imprescindible para que tal criterio se torne efectivo. Con lo que se revirtió la posición jurídica antes sustentada por el máximo tribunal de la Nación.

En dicha sentencia al transcribir la cita antes realizada del convencional Rodríguez, evidencia que la mayoría del tribunal sostiene una mirada distinta del juego entre gratuidad y equidad. Sosteniendo que no se agrede la llamada “relación armónica” entre ambos términos 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”.

En definitiva, se sostiene que la incorporación de la noción de equidad al de gratuidad no incrementa beneficios a quienes las necesiten para poder aprovechar integralmente la gratuidad. Sino que habilita la posibilidad del establecimiento de tasas y aranceles, en desmedro de la gratuidad. Sin perjuicio de ello, la mención a las carreras de pregrado y grado, sin mencionar al posgrado en dicha sentencia, deja sin resolución a esta instancia formativa en cuanto a lo que a su gratuidad se refiere.

De manera tal que desde el 2008, los estatutos universitarios pueden ser aprobados por las asambleas universitarias sin que la fórmula de “gratuidad y equidad” sea incorporada textualmente, pudiendo consagrar el derecho a la educación universitaria de modo gratuito, sin que esto genere una impugnación por parte del Ministerio de Educación de la nación, ya que dicho Ministerio no puede cuestionar el criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia en el fallo de referencia por ser jurisprudencia de la Corte y el servicio jurídico del Ministerio no puede apartarse de dicho razonamiento legal y judicial, conforme lo manda la Procuración del Tesoro de la Nación.

¹⁰ Esta nueva integración del Superior Tribunal se produjo luego de un proceso de juicios políticos y renuncias de quienes formaban parte de la otrora “mayoría automática” que durante tiempos del menemismo sostuvo fallos avalando el accionar legal y administrativo del gobierno.



7. La gratuidad: entre la Norma y la Realidad.

Nuestras Universidades nacionales han recepcionado como principio a la gratuidad, la impronta reformista y el sesgo incorporado desde la recuperación democrática han sido una marca del comportamiento institucional de las universidades. Sin perjuicio de esto y del discurso mayoritario en la comunidad universitaria, la realidad expone situaciones donde la gratuidad cede ante la onerosidad del acceso o permanencia en los estudios universitarios en las universidades públicas. Los diferentes casos que podemos exponer son los siguientes:

Percepción de derechos de matrícula en carreras de grado: Muchas Universidades nacionales o sus facultades limitan el derecho a la gratuidad de la educación universitaria mediante el cobro de una tasa en concepto de inscripción de los aspirantes a los cursillos de ingreso o bien al ingreso a la carrera de grado.

Percepción de derechos de reinscripción anual a carreras de grado: Encontramos universidades en donde los alumnos para ser tales, deben renovar año a año su vínculo con la Universidad, en algunas de ellas, la reinscripción requiere el pago de una tasa determinada por la Universidad, o bien por la Facultad.

Arancelamiento en Carreras a término: Dentro del Sistema Universitario Argentino encontramos el dictado de carreras de pregrado o grado dictadas a término, es decir ofertas académicas que son abiertas por cohortes, las que no suelen contar con apoyatura de fondos del tesoro nacional, para el sostenimiento de estas ofertas las Universidades suelen recurrir a la percepción de aranceles en concepto de matrícula y cuotas mensuales o bien un determinado número de cuotas que hacen al costo de la carrera.

Arancelamiento en Ciclo de Licenciatura en articulación con Terciarios: En las políticas de articulación entre distintos segmentos del sistema de educación superior se encuentran ofertas académicas tendientes a, valga la redundancia, articular instancias formativas de pregrado con ofertas de grado. Muchas veces en estos casos, de igual modo que en el caso anterior, estas ofertas no suelen tener el soporte presupuestario de la universidad, para lo cual recurren al financiamiento por medio del arancelamiento de estas ofertas. Por lo que el dictado de las mismas depende del autofinanciamiento a conseguir por parte de los alumnos.



Arancelamiento en Carreras de Pregrado: En el marco de la ampliación de su oferta académica tradicional y en el ánimo de atender la demanda de carreras “cortas con salida laboral” se han incorporado las tecnicaturas superiores, las que muchas veces al carecer de financiamiento del tesoro nacional, son sostenidas con el aporte de los estudiantes mediante el pago de derechos de matrícula y aranceles regulares.

Arancelamiento en Cursos y Carreras de Posgrado: Desde los años 60’ el posgrado se ha incorporado como una instancia regular en las ofertas formativas de las universidades, lo que provocó incluso su distinción en las legislaciones universitarias. Así es como hemos visto que las normativas de facto de los 60’ y 70’ establecían su onerosidad, adoptando como hemos visto la Corte este criterio en los considerandos del fallo “UNGS”. La realidad establece que la regla en materia de posgrado es la onerosidad, encontrando excepcionalmente gratuidad algunas ofertas concretas o bien contando algunos sujetos con ese derecho en determinadas ofertas de postgrado. Estas excepciones suelen estar ligadas a la formación docente.

Por otra parte, suelen establecerse tasas o derechos por trámites dentro de las universidades que importan una restricción al criterio de gratuidad de los estudios universitarios, como ser: las tasas por derecho de exámenes, los derechos para el trámite de para la obtención de certificaciones o títulos, por citar ejemplos.

De modo que el derecho a la gratuidad de la educación universitaria no solo se veía afectado directamente por lo dispuesto en la original LES hasta noviembre de 2015 o la interpretación restrictiva de la Corte con respecto al pregrado y postgrado, sino que además son las propias Universidades públicas quienes en función al no contar con recursos suficientes por parte de los aportes de Tesoro Nacional echan mano a instrumentos de onerosidad que cargan sobre los estudiantes el peso de soportar el desarrollo total o parcial de la oferta educativa en la que se desempeñan, viendo de ese modo afectado su derecho a la gratuidad, careciendo de pautas de equidad que permitan hacer revertir estos procesos.

Debemos marcar que la propia LES fijaba en su Art. 59 Inc. “C”: “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; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes.”



Al ser derogado ese inciso, por la Ley 27204, y sustituido por una redacción que apela a la misma finalidad o destino a los recursos adicionales que las universidades generen, se condiciona el uso de los recursos propios de las universidades por venta de servicios o transferencia de servicios, que ha sido un mecanismo recurrente para incrementar sus presupuestos en los últimos años.

Con lo que en los casos arriba expuestos de ciclos de articulación, pregrado y postgrado en donde los aranceles se justifican en el sostenimiento de la oferta académica por carecer de financiamiento público, ya que las mismas no podrían desarrollarse, por estar destinado lo recaudado teóricamente para el pago de salarios docentes y demás gastos de funcionamiento de dichas ofertas académicas. Esta realidad importa administrativamente por una parte atender con lo recaudado un gasto corriente, lo que es agravante a la LES.

También debemos marcar en este momento, que las Universidades suelen condicionar o directamente tercerizar propuestas académicas al recurrir a las fundaciones universitarias o bien de las llamadas cooperadoras para que éstas entidades con personalidad jurídica distinta sean los órganos de percepción de dichos ingresos, por fuera del circuito administrativo público, como instrumento que permite carecer de los controles propios de la administración pública y contar con más simples mecanismos de disposición de fondos, atentando groseramente contra la gratuidad y generando un marco poco transparente.

En estos más de 20 años de vigencia de la LES, parte de la comunidad universitaria ha pasado de la resistencia a la resignación, adecuando no solamente por orden judicial sus estatutos, sino que también en no pocos casos, prácticas universitarias que vienen a sostener criterios que inspiraron esta norma, como el carácter subsidiario del financiamiento estatal por lo limitado y reducido del mismo, lo que a modo de ejemplo podemos decir que en materia de posgrado es una realidad extendida a lo largo y ancho del sistema universitario.

La legislación de 2015, significa un cambio a esa concepción. Los críticos a la norma o a su aplicación hacen foco generalmente a las innovaciones sobre el ingreso universitario que si bien no es el objeto de este trabajo, corresponde mencionarlo, más que en lo referido a financiamiento y gratuidad de la educación.

Desde nuestra perspectiva, esto es así ya que en cuanto al ingreso se podrán esbozar teorías académicas y sostener criterios de autonomía, sumamente cuestionable por cierto, pero en



materia de financiamiento un manto vergonzante cubre gran parte del sistema universitario, ya que se recurre normalmente a vías oblicuas como las nombradas cooperadoras o fundaciones para hacerse de fondos mediante aranceles y venta de servicios, cuando no es directamente y sin tapujos, lo que ha afectado seriamente al derecho a la gratuidad de la educación universitaria en argentina en los últimos años.

8. Conclusiones Primarias:

A modo de conclusiones primarias es importante destacar que la matriz conceptual a tener presente para poder arribar a una posición jurídica sobre la cuestión de la gratuidad de la educación universitaria depende del concepto que se sostenga de educación universitaria en sí. Idea ésta que no podrá estar desligada de la que se posea a su vez de educación en general, por lo que debemos manifestar que sostenemos que para que los preceptos constitucionales cuenten con un andamiaje jurídico sólido, la educación pública estatal en general y en particular la educación universitaria pública debe comprenderse como un bien público y un derecho humano, con toda la profundidad y extensión que el texto constitucional le ha otorgado.

Esta comprensión ha sido reconocida primero el Art. 2 de la Ley de Educación Nacional¹¹, que establece que “*La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado*”. Ampliando este concepto en su Art. 10 cuando se manifiesta que “*El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública*” y a partir de la ley 27204 estos conceptos en general como hemos marcado se han incorporado en el plano de la educación universitaria.

Lo que vino a dotar al sistema educativo en general de cierta coherencia, ya que hasta ese momento, el Estado sostenía legalmente que la educación en determinados niveles detentan cierta naturaleza y en el plano universitario un criterio diferente.

¹¹ Ley N° 26.206



Esto es así, toda vez que hemos evidenciado la contraposición de la redacción original de la LES con los preceptos internacionalmente reconocidos y constitucionalmente amparados y hoy también con los más elevados criterios jurisprudenciales.

Dicho esto, mal puede comprenderse a la educación estatal en general y específicamente a la educación universitaria como un servicio y menos aun de corte lucrativo u oneroso. La naturaleza propia de la educación universitaria impide desde los antecedentes y realidades de onerosidad que se han marcado tengan viabilidad y reconocimiento legal todavía.

Es por ello, que al no limitarse constitucionalmente el derecho a la gratuidad para ningún nivel educativo público estatal, mal puede una ley inferior, una interpretación jurisprudencial o una reglamentación universitaria incorporar restricciones al precepto constitucional de la gratuidad dentro de los grados universitarios, como ocurre con el nivel universitario, en materia de pregrado y el postgrado.

Dicho lo anterior, debemos marcar que resulta imposible el ejercicio de la autonomía y de la autarquía consagradas constitucionalmente si el Estado nacional no incorpora como política de estado al fortalecimiento del sistema universitario mediante un esquema de financiamiento que permita no solamente el mero funcionamiento como en la actualidad, sino también el cumplimiento de los fines establecidos en sus planes de desarrollo institucional.

Para ello, el financiamiento debe garantizarse por medio de indicadores claramente fijados al momento de la aprobación de la Ley de Presupuesto año tras año. En este sentido, la ley 27204, resulta un progreso significativo en cuanto al financiamiento del sistema universitario, más el hecho que haya sido promulgada después de la ley de presupuesto 2016 impide la ejecutoriedad inmediata, por los avances que la norma representa en materia de sostenimiento del Estado Nacional al sistema universitario público no se podrán verificar en la práctica en este año.

La aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005¹², implicó un avance en las garantías del derecho a la educación. Esta norma preveía alcanzar en 2010 un nivel de inversión en educación, ciencia y tecnología no inferior al seis por ciento (6%) del Producto Bruto Interno (PBI). No obstante esto, corresponde manifestar también que en 2015, el nivel de inversión del Estado no alcanzó las pautas fijadas en la ley, por lo que esta garantía legal es

¹² Ley N° 26.075



incumplida por el propio gobierno dictante de la norma, limitando de ese modo el derecho a la educación, las calidades elementales por insuficiencia de fondos y recursos necesarios para garantizar el normal funcionamiento del sistema.

Es así como la Universidad, ante esta situación de desfinanciamiento que se evidencia trágicamente en el nivel porcentual que implican los sueldos en el total de presupuesto universitario (ronda en más o en menos el 90% según cada universidad), se vea condicionada a modificar su objeto en procura de fondos para poder concretar sus fines participando la venta de servicios al sector productivo o el propio Estado como consultora de privilegio.

Esta política lo que lejos de ser el resultado de la aplicación de políticas serias de transferencia y vinculación tecnológica, en algunos casos han convertido a la Universidad o Facultades en una “unidad de negocios”, las que lamentablemente han alejando –en algunos casos- a las Universidades de las publicaciones científicas para acercarlas a tapas de diarios se hacen eco de noticias en donde las Universidades figuran como parte de entramados de corrupción o por lo menos falta de transparencia en el manejo de fondos.

Estas situaciones, sumadas a una perspectiva proclive a la onerosidad dan cuenta de la variedad de modos detallados arriba que han desplegado y despliegan las Universidades para la obtención de fondos fruto del aporte de los propios ciudadanos mediante tasas y aranceles por el acceso y permanencia en los estudios universitarios, violentando el derecho a la educación universitaria y su gratuidad.

El Estado debe priorizar a la educación, garantizando el financiamiento integral del sistema y no solamente al grado, evitando restricciones a derechos constitucionalmente recepcionados y prescindiendo las universidades de accionar en un sentido recaudador en detrimento del derecho a la gratuidad en los demás grados académicos, ya que donde la constitución no distingue, ni la ley ni las Universidades pueden hacerlo.

Esta situación de agravio al derecho a la gratuidad requiere un profundo y sincero debate universitario que se traduzca en acuerdos que den lugar a un nuevo marco legal de fondo, un nuevo cuadro para el financiamiento y del relacionamiento del Estado en cada uno de sus niveles con las Universidades, que sea receptivo de los preceptos constitucionales desde la mirada de los DDHH de modo de dotar a la perspectiva de la educación universitaria y su gratuidad en todos los grados académicos como un bien público y un derecho humano, como



instrumentos de universalización de la educación superior, en un marco de resguardo transparencia pública.

Biografía Consultada:

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002): Los derechos sociales como derechos exigibles. Trotta, Madrid.
- Bianco, Ivonne, 2004, Análisis de los distintos modelos y experiencias de Educación superior. Documento de circulación interna.
- Bidart Campos, Germán J. (1999): El orden socioeconómico en la Constitución. Ediar, 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.
- Mignone, Emilio Fermín (1998): “Política y Universidad: el Estado Legislador” Editorial IDEAS. BS AS.
- 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
- Rizzo Romano, Alfredo (1988): Manual de Derecho Internacional Público. 2ª ed., Plus Ultra, Bs. As.
- Sánchez Martínez, Eduardo (2003). La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones. Documento de Trabajo N° 102, Universidad de Belgrano. Disponible en la red: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/102_sanchez_martinez.pdf
- 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.