

La universidad gratuita en Argentina y el principio de igualdad de oportunidades: desde una concepción formal a una sustancial

Free University in Argentina and the Principle of Equal Opportunities: From a Formal to a Substantial Conception

Marcos Guillermo Fernández Peña ¹

Resumen

En la República Argentina el Poder Legislativo ha entendido que la forma de garantizar la igualdad de oportunidades en la educación universitaria es estableciendo la gratuidad en el acceso a ésta. Sin embargo, en los términos en que está redactado y los resultados que su aplicación ha arrojado, el principio de igual oportunidad parece quedar en una mera no discriminación formal, ya que no reúne las condiciones para implementar una igualdad sustancial. El propósito de este artículo es reflexionar si la justa igualdad de oportunidades, tal y como la plantea Rawls, se da en los hechos en Argentina y qué alternativas podrían plantearse.

Palabras clave: Educación Superior; Justicia social; gratuidad; Igualdad de oportunidades

Abstract:

In the Argentine Republic, the Legislative Power has instituted free access to university education to guarantee equal opportunities. However, in the light of the draft and the results that its application has yielded, it has become evident that the principle of equal opportunity is a mere formal non-discrimination policy, since it does not meet the conditions to implement equality substantially. The purpose of this article is to reflect on whether equality of opportunities, as proposed by Rawls, is actually achieved in Argentina and explore alternatives that could be considered.

Keywords: Higher Education; Social Justice; Gratuitousness; Equal opportunities

Fecha de Recepción: 03/11/2021
Primera Evaluación: 09/03/2021
Segunda Evaluación: 19/05/2021
Fecha de Aceptación: 27/05/2021

I. Introducción.

El artículo 2 bis de la Ley de Educación Superior de la República Argentina reza:

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. Prohíbese a las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienen formas de mercantilización. (Ley 24.521, artículo introducido por la reforma de la ley 27.204).

El fundamento que habría detrás de la imposición de la gratuidad universitaria –conforme los debates legislativos y la exposición de motivos– es que ésta garantiza la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior a todos los miembros de la sociedad. Esta forma de entender el principio puede relacionarse con el criterio desarrollado por Rawls en su *Teoría de la Justicia*: existe una verdadera igualdad de oportunidades cuando aquellos que tienen el mismo nivel de talento y habilidad, y tienen la misma voluntad de usarlos, obtienen las mismas perspectivas de éxito, con independencia de la clase económica de origen (Rawls 1999^a, p. 63). Rawls sostiene entonces que, en una sociedad que practique la equidad, es necesario compensar aquellas desigualdades de las que no se puede responsabilizar a los agentes: las desigualdades “de origen”; Kymlicka define esa idea de un modo claro “nadie elige la clase ni la raza en la que va a nacer, ni nadie merece estar en desventaja a consecuencia de ello” (Kymlicka 1989, p.186).

No obstante el fin loable que aparentemente tiene la ley argentina, pueden observarse dos problemas en ella para satisfacer ese criterio de justicia distributiva. El primer problema es el tipo de sociedad para el cual Rawls formulaba el principio de igualdad de oportunidades: la sociedad bien ordenada. Queralt Lange (2014) advierte que “el mismo Rawls reconoce que si tratásemos de implementar la justa igualdad de oportunidades en un contexto no ideal...convendrá recurrir a otros principios distintos [...] dirigidos a remediar ciertas injusticias que no existirían en la sociedad ideal” (p.82). En este sentido, parece razonable afirmar que las condiciones de la sociedad argentina son en efecto un contexto no ideal, por lo que al criterio rawlseano habría que hacerle algunos ajustes para que se efectivice.

El segundo problema –conectado con el anterior– es que lo único que prescribe la norma es el no cobro de arancel para el ingreso a la universidad. Esto implica que todo otro costo asociado a los estudios superiores no es cubierto. En este artículo presentaremos algunos datos relativos a estadísticas de educación universitaria en Argentina que parecen confirmar que la realidad indica que la igualdad de oportunidades proclamada normativamente parece reducirse a una mera no

discriminación formal en el acceso.

Cabe preguntarse entonces qué otro mecanismo de justicia distributiva, complementario a la gratuidad en el acceso, puede instaurarse de modo tal que mejore los resultados obtenidos hasta el momento, teniendo en cuenta el contexto no ideal de la sociedad argentina.

El debate no deviene abstracto, puesto que las decisiones públicas que se toman sobre la educación tienen un componente de obligatoriedad ya que interviene la capacidad coercitiva del Estado. Dado que se obliga a todos los miembros de la sociedad a financiar con sus impuestos la educación universitaria, es importante reflexionar si el sistema realiza el cometido esperado. Además, las instituciones de una república –como lo es Argentina- exigen que sean públicos también los criterios de justicia que éstas dicen sostener. En palabras de Queralt Lange (2014),

Para ser público un criterio de justicia no únicamente tiene que ser claro sino que debe ser susceptible de comprobación empírica...la exigencia de publicidad no puede satisfacerse a menos que tengan un modo de saber cuándo dicha concepción se cumple (p. 60).

En este orden de ideas, la estructura del artículo será la siguiente: en primer lugar, analizaremos para qué tipo de sociedad formuló RAWLS el principio de igualdad de oportunidades, qué contenido le dio y qué problemas se presentan para aplicarlo en una sociedad diferente de la de su ideal, como la argentina. A continuación, detallaremos cuáles han sido los resultados obtenidos por Argentina en cuanto a estudiantes y graduados universitarios bajo el sistema de gratuidad vigente. En tercer lugar, definiremos el concepto de “gratuidad”, qué implicaciones tiene y qué transferencias exige para que sea compatible con la justicia. El cuarto apartado está destinado a explicar el modelo uruguayo de educación superior y cómo éste parece realizar de mejor modo el principio rawlseano. Finalizaremos con unas breves reflexiones a modo de conclusión.

I. El presupuesto fáctico de la justicia distributiva rawlseana: la sociedad bien ordenada.

La sociedad bien ordenada es el núcleo de la concepción rawlseana de la justicia por lo que es esencial definirla, aunque sea en forma sucinta. Este tipo de sociedad se distingue por tres características: a) los ciudadanos aceptan los mismos principios de justicia y existe un conocimiento público de este hecho; b) la estructura básica de la sociedad satisface los principios de justicia y existe un conocimiento general de este cumplimiento y c) los ciudadanos poseen un sentido efectivo de justicia que les permite comprender y aplicar los principios de justicia. Uno de los rasgos esenciales de este tipo de sociedad ideal es la estabilidad: una sociedad es “estable”, según

Rawls, cuando las normas que la rigen se cumplen con regularidad y existen fuerzas que corrigen y previenen las infracciones (Rawls 1999^a, p.6).

Para regular una sociedad bien ordenada, Rawls sugiere como criterio la *igualdad democrática*. Ésta es un criterio de justicia que asegura un sistema de libertades básicas iguales para todos los individuos (principio de igual libertad) y exige estructurar las desigualdades de modo que satisfagan dos condiciones: a) que beneficien a los peor situados (principio de la diferencia) y b) que exista una justa igualdad de oportunidades para alcanzar las mejores posiciones sociales (principio de la justa igualdad de oportunidades).

En cuanto a la aplicabilidad de estos criterios, Queralt Lange (2014, p. 72) advierte que hay dos requisitos que son necesarios para que el primer principio pueda aplicarse: a) el nivel de desarrollo de la sociedad ha de ser suficiente para poder asegurar las libertades básicas y b) todos los individuos deben disponer de los recursos necesarios para que las libertades básicas tengan un valor mínimo. Específicamente el segundo principio –que es lexicográficamente posterior y el que aquí nos interesa- exige que las desigualdades económicas y sociales satisfagan dos condiciones: deben estar asociadas a posiciones y cargos abiertos a todos en condiciones de igualdad de oportunidades y deben redundar en el mayor beneficio posible para los individuos peor situados de la sociedad (Rawls 1999^a, p. 266). Parece razonable afirmar que ninguno de los dos requisitos mencionados por Queralt Lange es satisfecho por las instituciones básicas de Argentina, formadas en un contexto muy alejado del de “sociedad bien ordenada”.

¿Cuál es, entonces, la utilidad de formular la teoría ideal, dado que existe el riesgo de que ciertos principios que resultan adecuados en ese contexto no lo sean en escenarios no ideales? A este interrogante, Rawls responde que la teoría ideal es previa a la teoría no ideal, ya que define las metas hacia las que debemos dirigir el diseño de nuestras instituciones. En este sentido, “hasta que no hemos definido el ideal, al menos un esbozo [...] la teoría no ideal carece de objetivo” (Rawls 1999b, p. 90). De este modo, la teoría no ideal toma a la ideal como guía.

La teoría no ideal, entonces, “se pregunta cómo podemos alcanzar este objetivo a largo plazo, o cómo podemos avanzar hacia él de manera gradual. Busca cursos de acción que sean moralmente permisibles y políticamente posibles, a la vez que tengan probabilidades de ser efectivos” (Rawls 1999b, p. 89). No obstante, lamentablemente, Rawls no profundiza en cuáles pueden ser los criterios o herramientas para transitar desde el contexto no ideal al ideal. Intentaremos en el trabajo sugerir algunos criterios que puedan ser útiles para realizar la igualdad de oportunidades en el contexto no ideal argentino, teniendo como referencia la teoría ideal.

Partimos de la premisa de que el contexto argentino es terreno de la teoría no ideal; es decir, como la sociedad argentina no reúne ninguna de las características de

la sociedad bien ordenada, necesariamente al principio de igualdad de oportunidades tal y como es formulado por Rawls hay que realizarle ciertos ajustes para arrojar el resultado deseado. Una igualdad de oportunidades formal como la que prescribe la legislación argentina, dado que sólo refiere al no cobro de arancel por el estudio universitario, pero que no se hace cargo de los otros costos que tiene estudiar una carrera universitaria, como por ejemplo vivienda, transporte, alimentación, permite que las expectativas de cada individuo se vean indebidamente influidas por su clase social. Queralt Lange ilustra en forma correcta el problema que una igualdad de oportunidades formal conlleva: “un sistema educativo regulado únicamente por un principio de no discriminación legal genera desigualdades entre quienes provienen de una familia acomodada y los de origen más humilde” (Queralt Lange 2014, p. 80).

Rawls afirma que

la distribución natural no es ni justa ni injusta; tampoco es injusto que las personas nazcan en una posición particular en la sociedad. Esto solo son hechos naturales. Lo que es injusto o justo es el modo que tienen las instituciones de tratar estos hechos (Rawls 1999a, p. 87).

Consecuencia necesaria de esto es que, si la legislación argentina no capta las otras desigualdades económicas que supone el estudio superior, produce resultados sustancialmente injustos e inequitativos.

II. Cronología de la gratuidad en la normativa argentina y sus efectos en la práctica

II.1. Las normas de educación superior en Argentina

Para poder hacer un análisis del funcionamiento del principio de igualdad de oportunidades en la Argentina, es preciso contextualizar la evolución de las normas de educación superior en ese país y los resultados que éstas han obtenidos. Ése será el objetivo de este apartado, para el cual se utilizó fundamentalmente la base de datos de normativa universitaria presente en la página web oficial de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria argentina.

En la República Argentina, las diversas normativas dictadas en el lapso de siete décadas han ido oscilando entre la gratuidad y la libertad de aranceles, hasta llegar a la ley de educación superior vigente, que expresamente determina la gratuidad. Esta variabilidad en términos históricos refleja la pendularidad en las políticas del Estado que han caracterizado a Argentina durante todo el siglo XX y parte del XXI.

En términos cronológicos, el comienzo de la gratuidad en los estudios superiores ocurrió en 1949. Dentro del marco del Primer Plan Quinquenal Justicialista (1947-1951), el por entonces presidente Juan Domingo Perón sancionó el 22 de noviembre de 1949 el Decreto N° 29.337 que suspendió el cobro de los aranceles universitarios.

Posteriormente, en 1953, el segundo gobierno peronista eliminó el examen de ingreso de las universidades públicas, y, al año siguiente, se aprobó la ley 14.297, que fue la primera norma sancionada por el Congreso que incluyó taxativamente la gratuidad universitaria. Específicamente, en el capítulo I, “De la misión y organización de las universidades”, el inciso 7 del artículo 1º, estableció como objetivo “asegurar la gratuidad de los estudios”.

Sin embargo, esa gratuidad no se mantuvo en forma ininterrumpida en la legislación. La llamada “Revolución Libertadora” –golpe militar que en 1955 derrocó al gobierno peronista– derogó, mediante el decreto-ley 477/55, las leyes universitarias mencionadas y básicamente delegó a las Universidades la facultad de establecer o no aranceles y regular sus políticas de ingreso. La normativa universitaria impuesta por la Revolución de 1955 no se modificó sustancialmente en este aspecto después de entregar el gobierno al presidente elegido democráticamente Arturo Frondizi (1958-1962) ni en el período de sucesor, Arturo Umberto Illia (1963-1966). La situación tampoco cambió durante el nuevo golpe militar –esta vez denominado “Revolución Argentina”– que colocó sucesivamente en el mando ejecutivo del país a Juan Carlos Onganía (1966-1970), Roberto Marcelo Levingston (1970-1971) y Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973). Es decir que, durante al menos 18 años, la gratuidad no estaba garantizada normativamente para los estudios superiores.

La reforma universitaria de 1973 –impulsada por el retorno del peronismo al poder, primero en la figura testimonial de Héctor Cámpora y luego, sucesivamente, en Juan Domingo Perón y María Estela Martínez– instauró nuevamente la gratuidad y el ingreso irrestricto, ambos elementos presentes en la Ley 20.654 aprobada por el Congreso de la Nación en 1974 (Ley Taiana). Con el nuevo golpe militar de 1976 –autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”– se volvió a dar marcha atrás con la gratuidad y el ingreso irrestricto. Bajo una política de “redimensionamiento” de la Universidad, el presidente *de facto* Jorge Rafael Videla sancionó en 1976 la ley *de facto* 21.276 que introdujo una nueva modalidad de ingreso a la universidad, la reducción del cupo de estudiantes por carreras, el arancelamiento de diversos trámites administrativos y la supresión o fusión de casas de estudios y carreras. En suma, se trataba de políticas destinadas a recortar el número de universidades y el porcentaje de estudiantes inscriptos. La otra normativa que dictó la dictadura, la ley *de facto* 22.207 de 1980, ratificó la posibilidad de fijar aranceles a la enseñanza, la vigencia de los exámenes eliminatorios para entrar a las Facultades y los cupos de admisión.

Finalmente, con el retorno de la democracia en 1983 –con la elección del presidente Raúl Alfonsín– se dictó el decreto 154/83 que eliminó el arancel, los cupos, y en la mayoría de las universidades se reimplantó el ingreso irrestricto. Posteriormente, en 1984, esto fue ratificado por el Congreso mediante la ley 23.068 denominada de “Normalización de Universidades Nacionales”. En 1988 mediante la ley 23.569

se prescribió que la enseñanza de grado necesariamente debía estar exenta de tasas. En 1995 –presidencia de Carlos Menem-, se promulgó la Ley de Educación Superior 24.521 que, mediante el artículo 59, inciso c, permitió que las Universidades arancelen los estudios de grado, si lo creían conveniente. Finalmente, en 2015, bajo la presidencia de Cristina Fernández, se sancionó la ley 27.204 modificatoria de la de 1995, que expresamente consagró la gratuidad de los estudios universitarios en el artículo 2 bis, transcripto al inicio de este trabajo.

En resumen, la historia normativa desde el decreto de Perón de 1949 respecto del arancelamiento o no de los estudios superiores podemos describirla del siguiente modo (Del Bello y Giménez 2016: 11):

- A. Gratuidad: Decreto N° 29.337 de 1949; Ley 14297 de 1953; Ley 20654 de 1974; Ley 23569 de 1984 y *Ley 27204 (vigente)*.
- B. Libertad de arancelamiento en cabeza de las Universidades: decreto-ley 477/55 y leyes posteriores hasta 1974. Ley 24.521 (de 1995) según redacción original.
- C. Arancelamiento explícito: Ley de facto 22.207 de 1980.

II.2. Impacto de las normas en el ingreso y graduación de estudiantes

Hemos visto en el apartado anterior que el régimen de ingreso a la universidad en Argentina ha sufrido variantes a lo largo de su historia pero que, desde 1949, siempre estuvo en consideración –y durante muchos períodos vigente- la gratuidad en el acceso. Actualmente, no existe un examen después de la finalización del ciclo secundario –ingreso irrestricto- y el acceso a las carreras de grado no está sujeto a ningún arancel –gratuidad-.

Esto configura un sistema de educación superior muy distinto al vigente en casi todos los países del mundo. En las diversas normativas que han consagrado la gratuidad, se ha afirmado que ésta es el cimiento de la justicia social, al otorgar igualdad de oportunidades a todos los estudiantes que deseen seguir su educación formal, sin distinción de clases sociales ni, tampoco, de nacionalidad, ya que la regla de gratuidad aplica también a los estudiantes extranjeros. Sin embargo, es preciso evaluar qué resultados ha tenido la intención normativa en la práctica.

Desde la perspectiva del *ingreso* a la universidad, tuvo –y tiene- cierto éxito. En los años inmediatamente posteriores al decreto que estableció la gratuidad, la explosión en la matrícula de ingresantes fue evidente: en una década la matrícula de estudiantes de universidades públicas casi se triplicó pasando de 47.400 en 1945 a 138.317 en 1955² (Consejo Interuniversitario Nacional 2019). El crecimiento del ingreso fue sostenido en el tiempo, aún en los períodos en los cuales se habilitó a las universidades a cobrar tasas por sus carreras de grado (160.047 en 1960; 222.903

en 1965; 261.342 en 1970), esto en tanto muchas no cobraban arancel y, las que lo hacían, exigían módicas sumas. El aumento continuó constante hasta 1975, en que se llegó a un pico de 487.389 (*ibíd.*).

El descenso en la cantidad ingresantes se produjo durante la última dictadura militar (1976-1983), tal es así que en 1980 se registró un nuevo ingreso de 386.743, poco más de cien mil ingresantes menos que sólo cinco años atrás. En cuanto a los datos más recientes, tomando el período de los últimos ocho años, los datos indican que entre 2009 y 2017 la matrícula de ingreso volvió a crecer exponencialmente de 387.603 en 2009 a 516.305 en 2017³ (Ministerio de Educación de la Nación argentina).

Sin embargo, cabe hacer algunas precisiones. En primer lugar, esos valores indican el número absoluto de ingresantes, esto es, sin discriminar entre universidades públicas (las gratuitas por ley) y las privadas. De acuerdo al Ministerio de Educación, del total de estudiantes de pregrado y grado, el 78%⁴ lo hace en universidades públicas, por lo que al número de ingresantes del párrafo anterior, para ver el verdadero impacto de la gratuidad, habría que quitarle el 20% que corresponde a los ingresos en institutos privados.

En un segundo –y más relevante– aspecto, *esas estadísticas no reflejan el número de egresos, que en verdad es el índice del éxito o no de una política educativa y la métrica sobre la que hay que medir la igualdad de oportunidades sustantiva*. Cuando se agrega esta variable, el resultado es alarmante: sólo el 30% de los estudiantes de las universidades públicas se gradúa. Es decir que el índice de deserción universitaria ronda el 70%: dos de cada tres ingresantes no terminan su ciclo universitario (Lima 2019^a, p. 4).

A esto se suma otro problema: la baja tasa de aprobación anual, con el consiguiente atraso en los estudios y la mayor probabilidad de deserción. Conforme el análisis que efectúa Lima (2019b, p.6), en el último Anuario Estadístico Universitario publicado –en 2015– de la totalidad de alumnos reinscriptos en universidades nacionales de gestión estatal, casi la mitad (49,57%) aprobó sólo una o ninguna materia en el ciclo lectivo anterior.

Estos datos parecieran confirmar la hipótesis que articulamos en la introducción: la gratuidad en el acceso a la educación superior que consagra la ley argentina sólo expresa una igualdad de oportunidades formal, esto es, prácticamente un principio de *no discriminación en el acceso*, pero no satisface los requisitos que se exigen para convertirse en una igualdad de oportunidades sustantiva.

El aumento de los ingresantes es sin duda un buen parámetro, dado que implica que la barrera de acceso es sorteada en parte por la gratuidad consagrada normativamente. Pero el principio exige *algo más* que eso, pues de lo contrario parece verificarse que la universidad argentina “es gratuita solamente en el sentido en que no se paga matrícula. Pero parece ser un lugar poco igualitario para elegir y

permanecer allí” (Sarlo 2011).

III. **No hay almuerzos gratis.**

Es razonable afirmar que cuanto más educación formal reciba una persona, más facilidad tendrá para encontrar trabajo y tener un buen ingreso. Todo esfuerzo para aumentar su nivel educativo en relación con el de los demás va a redundar en un beneficio individual. Esto explica por qué, aunque el Estado no intervenga, seguramente habrá personas dispuestas a pagar por educarse. Pero el problema es que quienes podrán hacerlo serán aquellos que ya tienen recursos. Ahora bien, ¿cómo equiparar esta desigualdad de origen?

La célebre afirmación de Milton Friedman

no hay almuerzos gratis” puede ser extrapolada al ámbito de la educación universitaria. Como afirma Da Silveira “lo primero que hay que decir sobre la enseñanza gratuita es que no existe...eso sólo significa que nos falta información sobre quién está pagando...lo seguro es que alguien paga” (Da Silveira 2009: 129).

De esta manera, cuando afirmamos que la universidad es pública y gratuita, lo único que estamos diciendo es que ni los alumnos ni su familia están haciendo una erogación directa. Lo que llamamos “gratuidad” entonces tiene siempre por detrás un problema de justicia, “dado que quienes pagan y quienes se benefician no son los mismos, es crucial verificar cómo funcionan las transferencias” (Da Silveira 2009, p. 130).

Teniendo en cuenta ese concepto, sostenemos que la gratuidad en el sistema educativo universitario argentino no funciona como el principio de justicia lo exige. Aún más, dado que cuando optamos por financiar algo mediante impuestos, la capacidad de decidir cómo se usa el dinero recae sobre los políticos que nos gobiernan y los funcionarios que controlan la burocracia antes que sobre los contribuyentes, esto tiene efectos sobre el control democrático.

El mismo Marx estaba en contra de los estudios universitarios gratuitos: como los hijos de la burguesía llegan a la universidad con mucha más frecuencia que los pobres, una universidad gratuita sólo significa que el costo de la educación de las clases altas es financiado con la recaudación de impuestos que pagan todos. Para Marx, la universidad gratuita es inaceptable porque implica subvencionar los estudios de quienes tienen más con el dinero de quienes tienen menos (Marx 1875, parte IV). Es lo que técnicamente se llama “redistribución regresiva”. En un sentido análogo, se ha expresado que

no es verdad que decretar la gratuidad sea una decisión sin costos. No es verdad que sea siempre una decisión justa. Si se quiere defender la gratuidad

en un contexto específico, hay que demostrar que los beneficios esperables son mayores que los costos y riesgos que se generan” (Da Silveira 2009: 131).

Un argumento usual para defender la gratuidad es afirmar que, allí donde algo es “gratis”, la gente dispone de más dinero para satisfacer otras necesidades. Pero esto no es necesariamente así, dado que la gratuidad no siempre significa un ahorro. Como el dinero público sale de los bolsillos privados, es preciso preguntarse cuánto paga quien reviste la condición de contribuyente, y puede ocurrir que los impuestos que estén pagando para acceder “gratuitamente” a un servicio, sean más altos que el precio que pagarían en el mercado. Si el costo por egresado de la enseñanza estatal es más alto que el de la privada, el acceso financiado mediante impuestos –incorrectamente llamado “gratuito”- deja al contribuyente con *menos* dinero para cubrir otras necesidades.

Puede objetarse desde la perspectiva rawlseana que no es relevante que el costo de sostener la educación pública sea mayor que el de la privada, porque el principio de justa igualdad de oportunidades exige esa transferencia, dadas las condiciones diferentes de nacimiento de los individuos, si es en beneficio de los peor situados. Sin embargo, si bien se exige que la justicia sea un criterio prioritario por sobre la eficiencia, no tienen por qué necesariamente ser criterios antagónicos. Veremos luego lo que ocurre en el sistema uruguayo.

Otra estrategia para eliminar la desigualdad en el origen ha sido la de PLATÓN. Al percibir que nacer en un hogar con medios económicos, buen nivel cultural y contactos sociales abre posibilidades diferentes de las que se tienen si se nace en contextos de pobreza, el filósofo griego propuso eliminar la familia. Es decir, que los hombres pudieran tener intercambios sexuales con todas las mujeres sin que existieran parejas estables y que el vínculo entre madre e hijo fuera interrumpido poco después del nacimiento.

La propuesta platónica para “avanzar” en términos de justicia social es incompatible con la teoría rawlseana, pues viola el principio lexicográficamente prioritario de la libertad. Es decir, si bien elimina toda diferencia de origen, trae como consecuencia un derrumbe inaceptable de la libertad individual. La pregunta que surge entonces es ¿cómo asegurar que la educación financiada por el Estado respete la libertad individual, satisfaga las exigencias de justicia y, al mismo tiempo, tienda a la eficiencia?

Da Silveira coincide con Rawls en que, dado que los miembros de las nuevas generaciones no son responsables de las desventajas de origen que los afectan, es moralmente legítimo ofrecerles una oportunidad real de superarlas. A partir de esa idea, elabora dos presupuestos que deben satisfacerse al momento de establecer como regla educativa el principio de la igualdad de oportunidades: 1) Los gobiernos pueden aspirar a desarrollar políticas de igualdad de oportunidades, pero dado que se trata de una política y no de un derecho, su ejecución no debe atender contra

la protección efectiva de otros derechos (por ejemplo, la asignación de recursos destinados a igualar las oportunidades no debe desfinanciar la administración de justicia) y 2) Toda política de igualdad de oportunidades debe tener en cuenta el imperativo de eficiencia, es decir, la necesidad de contar con incentivos adecuados para asegurar la reproducción material de la sociedad (Da Silveira 2009, p. 92-93).

Vemos que Da Silveira en esta consideración no subordina la justicia a la eficiencia, sino que hace a ambos principios mutuamente dependientes. Como vimos, las tasas de graduación universitaria en Argentina son bajísimas, a pesar de estar satisfecho formalmente el principio de igualdad en el acceso. ¿Por qué ocurre este fenómeno? Por el costo de oportunidad. Asistir a clase no sólo significa estar en el aula sino dejar de hacer otras cosas que se podrían estar haciendo. Este es un costo que la gratuidad de acceso no compensa y que tiende a crecer con el paso del tiempo. Cuando estos hechos son ignorados, el resultado es que los mecanismos de discriminación siguen operando.

Eso es lo que explica por qué, en Argentina, los pobres llegan a la universidad con mucha menor frecuencia que quienes pertenecen a los sectores medios y altos y que, los que llegan, son prontamente expulsados por el sistema. Es decir, “para quienes tienen pocos recursos, la exoneración del pago no es suficiente para poder estudiar durante largos años” (Da Silveira 2009, p.137).

Veremos ahora el ejemplo de un sistema que, sin dejar de darle prioridad al criterio de justicia rawlseano, también incorpora la eficiencia y la solidaridad intergeneracional, dándole al principio una estructura sustantiva.

IV. **Una igualdad de oportunidades sustancial: el modelo uruguayo**

Un sistema que parece satisfacer debidamente las exigencias del principio de justa igualdad de oportunidades rawlseano aplicado a una sociedad “real” es el uruguayo. Tomamos la decisión de utilizar este ejemplo puesto que pareciera ser razonable afirmar que la sociedad uruguaya es lo suficientemente análoga a la argentina como para utilizar su modelo de guía.

La República Oriental del Uruguay combina la gratuidad en el acceso a la educación superior con un sistema de becas que sirven de apoyo para que los estudiantes de bajos recursos puedan continuar sus estudios superiores. Es decir, reúne los dos elementos para configurar una verdadera igualdad de oportunidades: el formal –no restricción de acceso por razones socioeconómicas- con el sustancial –apoyo financiero para que los estudios efectivamente continúen.

En primer lugar, Uruguay le da una protección más fuerte a la igualdad de oportunidades formal, dado que consagra el principio de gratuidad en los estudios superiores en su Constitución y no en una ley. En efecto, el artículo 71 de su Carta

Magna reza:

“Declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares.

En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos”. (Constitución de la República, artículo 71).

Hasta aquí, el principio es análogo al argentino, aunque resguardado por la mayor importancia institucional del molde que lo acoge. Sin embargo, desde 1994 Uruguay complementa el acceso gratuito con una herramienta sustancial: el Fondo de Solidaridad Universitaria (FSU). El FSU es una persona de derecho público no estatal, creada en 1994 mediante la ley 16.524, cuyo fin es financiar un sistema de becas para estudiantes de la Universidad de la República y del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP).

El FSU se financia conforme al principio de *solidaridad intergeneracional*, esto es, con el aporte de los egresados -más allá de que ejerzan o no su profesión- de la Universidad de la República o del CETP. La declaración de la Misión del Fondo de Solidaridad es clara al respecto, dice que su objetivo es “promover la inclusión en la educación terciaria pública, fomentando la realización de estudios para jóvenes de recursos económicos insuficientes través de un sistema de becas económicas basadas en la solidaridad intergeneracional” (Fondo de Solidaridad, 2017).

El aporte al fondo –que es obligatorio-, se abona en doce cuotas mensuales y es considerado como una contribución especial. Comienzan a aportar quienes perciben ingresos mensuales mayores al mínimo no imponible, luego del quinto año de aprobada la última materia curricular de la carrera cursada, dado que lo que la contribución grava es el *egreso*, no la obtención del título ni el ejercicio de la profesión.

El monto anual a pagar varía de acuerdo a la duración de la carrera cursada por el egresado y a la cantidad de años que pasaron desde su egreso. Durante los primeros cinco años luego de egresados, quedan eximidos de aportar al Fondo. Luego, quienes cursaron una carrera de cuatro o más años de duración deberán pagar anualmente 1 BPC (Bases de Prestaciones y Contribuciones) cuando hayan transcurrido 5 a 9 años desde su egreso; después de los 10 años del egreso, deberán pagar 2 BPC anuales. Quienes hayan cursado una carrera de menos de cuatro años de duración aportan la mitad, o sea 1/2 BPC durante el primer quinquenio de aporte y 1 BPC luego de los diez años de egresados.

El valor de 1BPC para el año 2020 es de 4.519 pesos uruguayos, que equivalen a USD 101 al tipo de cambio de marzo 2020, por lo cual el anticipo mensual de

dicho aporte obligatorio será de entre USD 2 a USD 17, dependiendo la carrera cursada y los años transcurridos desde el egreso. El pago del aporte al FSU queda exceptuado para quienes perciban ingresos mensuales que no alcancen el mínimo no imponible de 8 BPC. Además, quedan eximidos quienes viven en el exterior y no registren ingresos en la República Oriental del Uruguay. La obligación del pago de la contribución al Fondo se hace efectiva hasta que el aportante cumpla alguna de las causales de cese: por haber transcurrido 25 años como aportante al Fondo; por haber cumplido 70 años de edad; por jubilación (en este caso la inactividad deberá ser total), o por enfermedad física o psíquica irreversible (montos y valores extraídos del trabajo de Lima 2020, p. 3-5).

Además del aporte al Fondo de Solidaridad, aquellos egresados de la Universidad de la República que hayan cursado carreras de duración mayor a los cinco años, deberán hacer un Aporte Adicional destinado cubrir gastos de la Universidad de la República referidos a proyectos institucionales, mejoras en la infraestructura edilicia y no edilicia, formación de docentes, publicaciones, entre otros. Este Aporte Adicional también será exigido luego del quinto año transcurrido desde la fecha de egreso, quedando eximidos de realizarlo quienes tengan ingresos mensuales menores a 6 BPC.

Los beneficiarios del Fondo de Solidaridad son aquellos estudiantes uruguayos o extranjeros con residencia en la República Oriental del Uruguay, que provengan de hogares que no cuenten con los ingresos suficientes para costear los gastos educativos necesarios para afrontar estudios terciarios en la Universidad de la República, la Universidad Tecnológica y en el Consejo de Educación Técnico Profesional.

Una vez que los solicitantes a las becas se inscriben como requirentes de éstas, el Fondo analiza cuestiones como situación social, económica y patrimonial del hogar del solicitante, la edad. Además, el Fondo incorpora un criterio de eficiencia en el momento de solicitar la renovación: con el propósito de verificar el cumplimiento de la escolaridad del estudiante becado, se le exige demostrar la aprobación de un porcentaje de materias cursadas en el año. Es decir que aunque no es determinante el promedio de las calificaciones, sí lo es el cumplimiento de los créditos o materias, exigiendo al alumno cierta regularidad en el avance de la carrera (Boero 2020, p. 5).

Vemos entonces que el sistema uruguayo, a través de la combinación del acceso gratuito a la universidad y el FSU combina criterios de distribución igualitarios con sistemas de discriminación positiva y criterios de eficiencia. El principio igualitario en su aspecto formal se ve satisfecho en la extensión de la gratuidad en el acceso a todos los estudiantes; la discriminación positiva –para eliminar las transferencias indebidas que ocurren de los peor situados a los mejor situados por ejemplo en Argentina- se produce al momento de evaluar el otorgamiento o no de las becas

por parte del FSU para el apoyo en los estudios. Pero además, incorpora cierto componente de responsabilidad individual y eficiencia en la distribución, dado que si bien no existen restricciones académicas al momento de solicitar la beca, sí las hay para la renovación –cuando ya se disfrutó de la beca un año académico-. En la ocasión de solicitar la renovación, los alumnos deben demostrar la aprobación de al menos el 60% de la totalidad de las materias cursadas en el año.

El monto otorgado a los estudiantes becados es de 2 BPC mensuales, por el término de entre 8 a 10 meses. Una vez que los beneficiarios del Fondo de Solidaridad egresan de sus casas de estudio, pasan ellos también a ser sujetos pasivos del aporte- luego de los cinco años de su egreso, como todos los contribuyentes-.

Las becas otorgadas por el FSU han arrojado resultados que parecieran confirmar la utilidad de la herramienta para igualar las oportunidades: el 20% de los egresados de la Universidad de la República en 2017 fueron becarios en algún momento de su carrera académica (Boero, 2020, p. 9). Dado que el mantenimiento de la beca también está ligado a objetivos académicos, ha demostrado también tener buenos resultados en cuanto al avance académico de los beneficiarios. Un estudio desarrollado por investigadores de la Universidad de la República con el objetivo de evaluar los efectos de las becas sobre las trayectorias estudiantiles de estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, arrojó estos datos:

Con respecto al avance en la carrera, se comparó a los estudiantes que reciben la beca y a los estudiantes comparables que no la recibieron...Los resultados muestran que los estudiantes que reciben la beca avanzan un 25,81% más al cabo de un año, con relación al promedio de avance del total de estudiantes. El efecto es significativo tanto si se atiende el avance al cabo de un año como de dos años. Considerando únicamente a la población que declara trabajar al momento de completar el formulario, los efectos encontrados son aún mayores. Al cabo de un año, los estudiantes que reciben la beca tienen un avance en la carrera que duplica el avance (en media) del total de estudiantes que declaran trabajar, mientras que, al cabo de cuatro años, este efecto se mantiene, siendo la diferencia de 47,08% a favor de los estudiantes que reciben la beca. Las becas muestran un efecto mucho más fuerte en los estudiantes que trabajan, permiten a los estudiantes reducir las horas dedicadas a tareas remuneradas (al aumentar su ingreso disponible). Al analizar la probabilidad de sobrevivir al primer año en la Facultad Ciencias Económicas y de Administración para el total de estudiantes, se observa que quienes obtienen beca presentan una probabilidad 9,4% mayor de continuar estudiando con relación al total de estudiantes. Si se considera únicamente a estudiantes que declaran trabajar, el efecto de las becas en la probabilidad de sobrevivir es aún mayor, siendo del 24,4 %. (Arim y Bourone, 2018).

Así, el sistema uruguayo combina varios mecanismos para ser consecuente con un principio de justicia distributiva respetuoso de la igualdad de oportunidades: no restringe el acceso a la educación superior, y, aún más importante, establece un sistema de apoyo a los estudiantes de bajos recursos para que *permanezcan* con las mismas oportunidades. Además establece incentivos que permiten mejorar la eficiencia de los estudiantes en su progreso educativo. Parece ser entonces que el modelo uruguayo se acerca más que el argentino a realizar el ideal de igualdad de oportunidades de Rawls.

V. Conclusiones.

En este trabajo, en primer lugar, describimos para qué contexto social formulaba Rawls la igualdad de oportunidades como criterio de justicia y qué exigencias implica. Luego establecimos, haciendo la cronología de la normativa y las revoluciones sociales en la educación superior Argentina durante los últimos setenta años, que el contexto distaba de ser análogo a la “sociedad bien ordenada” rawlseana.

A continuación analizamos los efectos que estas normativas tuvieron sobre el número de ingresantes, aprobados y egresados del país, para tener una métrica sobre la cual medir si sólo la gratuidad en el acceso era suficiente para realizar el principio de igualdad de oportunidades. Vimos que Argentina tiene pocos graduados. Advertimos entonces que la prescripción normativa no implica más que una mera no discriminación formal en el acceso y lejos está de garantizar la igualdad de oportunidades para obtener un título de grado. Finalmente, analizamos el modelo institucional uruguayo, que parece ser más completo ya que incorpora un elemento del que el argentino carece: la preocupación por mantener a los alumnos de bajos recursos en el sistema y ofrecerles la oportunidad real de graduarse. Además, observamos que Uruguay incorpora criterios de eficiencia que incluso mejoran el desempeño de los becados en comparación con los no becados.

En la Argentina el gasto burocrático consume el 40% del presupuesto educativo (Da Silveira 2014, p. 206), y los resultados, como vimos, continúan excluyendo de la educación superior a dos de cada tres ingresantes. Parece verificarse entonces la afirmación de Illich, quien sostiene que la gratuidad es un mecanismo que oculta o reproduce injusticias afirmando que “los privilegiados que llegan a graduarse viajan sobre las espaldas de todos los que pagan impuestos” (Illich 1970, p.247).

La justa igualdad de oportunidades exige eliminar las desigualdades generadas por la clase social tanto en el aspecto formal (el acceso) como en un sentido más sustancial (la permanencia de esa oportunidad). La Ley de Educación Superior argentina sólo se ocupa del primero de ellos, y, al hacer la gratuidad extensiva a toda la población, pero no brindar un sistema de apoyo o financiamiento a los más postergados, origina transferencias indebidas. Faltan herramientas para transitar

hacia la igualdad de oportunidades sustancial.

El modelo uruguayo es una alternativa, pero no la única. Otra posibilidad, con un componente más liberal y menos intervención estatal, podría ser un mecanismo análogo al de la llamada “*GI Bill*” de los Estados Unidos, que surgió como respuesta a la necesidad de incorporar a la vida civil a los veteranos de la Segunda Guerra Mundial.

La norma destinó una gran cantidad de dinero a la capacitación de los antiguos combatientes pero, en lugar de ponerlo en manos de algún aparato burocrático, simplemente lo distribuyó entre ellos. Cada uno recibió un papel con el que podía presentarse a la institución de enseñanza que prefiriera. La institución podía cambiar ese papel por dinero en una oficina del Estado. De ese modo se podía responder con rapidez a las necesidades de formación, se evitaba gastar dinero en burocracia y se dejaba en manos de cada interesado la elección del tipo de formación que mejor se adaptara a sus características y oportunidades. El resultado fue un éxito. Casi ocho millones de veteranos recibieron esos bonos y los presentaron en una variedad de instituciones”. El mecanismo tuvo un efecto igualador de las oportunidades (Da Silveira 2009, p. 222).

En Argentina es complejo instalar el debate. Se parte desde el preconceito de que cuando se habla de reformar el sistema de gratuidad universitario se lo hace con motivos elitistas y reaccionarios. Lo que buscamos desde este artículo es precisamente lo contrario: contribuir a igualar verdaderamente las oportunidades.

Herbert advertía los problemas que una propuesta de este tipo puede acarrear:

Si un hombre que sostiene ideas nuevas sobre educación puede dirigirse a aquellos que simpatizan con su punto de vista, reunir fondos y poner a prueba su experimento, entonces verá un objetivo alcanzable...pero si algún gran sistema oficial bloquea su camino, si tiene que superar la impávida resistencia de un ministerio, si tiene que persuadir a un partido político que carece de simpatías hacia toda propuesta que no prometa ventajas políticas... si mientras tanto está obligado a sostener con sus impuestos un sistema al que se opone, se vuelve poco probable que su energía y su confianza en las ideas que defiende sean suficientes para llevarlo a resistir tales obstáculos con éxito (Herbert 1880, p. 68-69).

No obstante esas dificultades indudables, la consecución de la igualdad de oportunidades es un imperativo ético en cualquier democracia que pretenda ser estable. Si los obstáculos son muchos, se verá la solidez de la idea. Como dijera Platón, “*si un hombre no arriesga nada por sus ideas, o bien sus ideas no valen nada, o es el propio hombre el que nada vale*”. Creemos que la igualdad de oportunidades es una ideal por el que, sin importar las resistencias que su discusión genere, vale la pena luchar.

Notas:

(1) Abogado y Maestrando en Políticas y estrategias de la Universidad del Sur. Estadísticas del Consejo Interuniversitario Nacional, consultadas en línea el 10/04/2020 en <http://gratuidaduniversitaria.cin.edu.ar/informacion/historia>. Estadísticas del Ministerio de Educación de la Nación, consultadas en línea el 12/04/2020 en <http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/seccion/1/N6dHVFhfy4tV15OFDTn1>. Estadísticas del Ministerio de Educación de la Nación, consultadas en línea el 12/04/2020 en <http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/home/1>

Bibliografía

ARIM, R. Y BOURONE, S., (2018), *Efectos de las becas del fondo de Solidaridad en las trayectorias estudiantiles de FCEA*, Montevideo: UdelaR – FCEA.

BOERO, F., (2020). “El Fondo de Solidaridad del Uruguay en números”, en *Centro de Estudios de la Educación Argentina de la Universidad de Belgrano*, Año 9, N° 21, pp. 5-10. Extraído online en http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/8755/cea_marzo_2019.pdf

CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL, (2019), extraído en línea en <http://gratuidaduniversitaria.cin.edu.ar/informacion/historia>

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.

DA SILVEIRA, P., (2009), *Padres, maestros y políticos. El desafío de gobernar la educación*, Buenos Aires: Taurus.

DEL BELLO, J.C., y GIMÉNEZ, G., (2016), “La Ley 24.521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria”, en *Revista Debate Universitario*, Vol. 5, N° 9. Extraída online en http://www.afam.org.ar/textos/04_07_19/ley.pdf

HERBERT, A., (1880), “State Education: A Help or Hindrance?”, en *The Right and Wrong of Compulsion by the State*, Indianápolis: In. Liberty Fund (1978), pp. 53-80.

ILLICH, I., (1970), *La sociedad desescolarizada*, Buenos Aires: Ediciones Godot (edición 2011).

KYMLICKA, W., (1989), *Liberalism, Community and Culture*, Oxford: Clarendon Press.

LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINA.

LIMA, G., (2019 a), “La Universidad en Chile”, en *Centro de Estudios de la Educación Argentina de la Universidad de Belgrano*, Año 8, N° 80, pp. 3-5. Extraído online en http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/8768/cea_abril_2019.pdf

LIMA, G., (2019 b), “Materias aprobadas en las Universidades Argentinas”, en *Centro de Estudios de la Educación Argentina de la Universidad de Belgrano*, Año 8, N° 79, pp.5-9. Extraído online en http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/8755/cea_marzo_2019.pdf

LIMA, G., (2020), “Solidaridad intergeneracional”, en *Centro de Estudios de la Educación Argentina de la Universidad de Belgrano*, Año 9, N° 21, pp. 3-5. Extraído online en http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/8755/cea_marzo_2019.pdf

MARX, K., (1875, ed. 1977), *Crítica del programa de Gotha, Parte IV*, Moscú: Editorial Progreso.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, Sistema de Estadísticas

La universidad gratuita en Argentina y el principio de igualdad de oportunidades: desde una concepción formal a una sustancial

Universitarias, extraídas *en línea* en <http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/home/1>

QUERALT LANGE, J., (2014), *Igualdad, suerte y justicia*, Madrid: Marcial Pons.

RAWLS, J., (1999 a), *A theory of justice*, edición revisada, Cambridge Mass.: Harvard University Press.

RAWLS, J., (1999 b), *The Law of Peoples*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.

SARLO, B., (4 de febrero de 2011), “La universidad de las desigualdades”, en La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-universidad-de-las-desigualdades-nid1347056>