

LA CONQUISTA DE UN DERECHO

Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad
universitaria en Argentina.

Ernesto Villanueva (Coord.)



La conquista de un derecho

**Reflexiones latinoamericanas a 70 años
de la gratuidad universitaria en Argentina**

La conquista de un derecho: reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina / Graciela Giménez ... [et al.]; compilado por Ernesto Villanueva; prólogo de Ernesto Villanueva. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes; Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-466-5

1. Educación Superior. 2. Universidades. I. Giménez, Graciela. II. Villanueva, Ernesto, comp.

CDD 378.009

Arte de tapa: Villy

Diseño interior: Eleonora Silva

La conquista de un derecho

Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina

Ernesto Villanueva
(Compilador)



Universidad
Nacional
de Quilmes



Universidad Nacional
ARTURO JAURETCHE



CLACSO



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

La conquista de un derecho. Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina
(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2019).

ISBN 978-987-722-466-5

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  **Asdi**

Contenido

Prólogo.....	11
<i>Ernesto Villanueva</i>	

I. La universidad, la gratuidad, el peronismo y la Reforma Universitaria

Para que reine en el pueblo el amor y la igualdad	
El Decreto 29.337/49 que estableció la gratuidad universitaria.....	19
<i>Graciela Giménez</i>	

1. La gratuidad y el bienestar del país.....21
2. Las universidades en el decenio peronista26
 - a. El financiamiento de las universidades26
 - b. Los aranceles educativos.....27
3. La educación como estructura y no como un conjunto de partes.....31
4. El *ethos* actual de la gratuidad..... 35

Bibliografía.....	38
-------------------	----

A 70 años de la sanción de la Gratuidad Universitaria (1949-2019).....	49
<i>Aritz Recalde</i>	

1. Introducción49
2. La Reforma Universitaria del año 1918 y la gratuidad universitaria.... 52
3. El Estado nacionalista y las universidades..... 54
 - a. El Primer Plan Quinquenal.....56
 - b. El Decreto Presidencial 29.337/49.....57
 - c. El financiamiento de la gratuidad universitaria58
 - d. Aspectos derivados de la gratuidad universitaria59
4. Retrocesos históricos62

5. 1949-2019: setenta años de gratuidad universitaria.....	63
Bibliografía.....	65

II. La situación de la gratuidad en América Latina y Estados Unidos

Las dos caras de Jano. Cogobierno y gratuidad en las universidades latinoamericanas.....	69
--	----

Daniela Atairo y Antonio Camou

1. Cambios en los principios del gobierno de las universidades argentinas en sintonía con las tendencias regionales	72
a. Príncipes, burócratas y gerentes: el gobierno en las universidades de México.....	74
b. Entre la democratización y el mercado: el gobierno en las universidades de Brasil.....	75
c. Entre la herencia autoritaria, el reclamo democratizador y la orientación gerencialista: el gobierno en las universidades chilenas	76
d. Entre la autonomía restringida y el gobierno mixto: el gobierno en las universidades de Colombia.....	77
2. Confirmación de los principios de acceso abierto a las universidades argentinas en tensión con las tendencias regionales	79
a. Gratuidad condicionada por rendimiento académico y sistema de ingreso por examen y cupos: el caso de las universidades de Perú.....	82
b. Arancelamiento según estrato social y sistema de ingreso con exámenes y vacantes: el caso de las universidades de Colombia ...	83
c. Gratuidad y sistema de ingreso a la universidad con examen y vacantes: el caso Brasil.....	85
d. “Gratuidad” progresiva y sistema de ingreso a la universidad con examen y cupo: el caso de Chile.....	86
e. Gratuidad y sistema de ingreso orientado por la inclusión educativa: el caso de Venezuela	87
3. Reflexiones finales.....	90
Bibliografía.....	92

Características generales del financiamiento de la educación superior en Brasil

Rui Vicente Oppermann

1. Introducción.....	99
2. Educación superior gratuita: Los dilemas del financiamiento de la educación superior en Brasil.....	113
Bibliografía.....	121

Mientras la propuesta de un gobernador reaviva el movimiento por la gratuidad de la educación universitaria, una nueva investigación proporciona argumentos a los escépticos..... 125

Judith Scott-Clayton

Bibliografía.....	134
Financiación.....	134

III. Gratuidad, desigualdad y derechos

La Universidad latinoamericana y los actores populares..... 137

Rodrigo Arocena

1. Introducción.....	137
2. Sobre conocimiento y poder.....	138
3. Los desafíos mayores.....	140
4. Dimensiones descuidadas de la democratización.....	143
5. Buscando inspiración en la experiencia de la acción colectiva.....	146
6. La expansión de las capacidades como idea fuerza.....	149
7. Recapitulación: esbozando opciones para retomar caminos.....	152
Bibliografía.....	157

Gratuidad y desigualdad en la educación superior de América Latina.

El nudo gordiano..... 159

Axel Didriksson Takayanagui

1. Introducción.....	159
2. Las nuevas dimensiones de la regionalización excluyente.....	161
3. La desigualdad estructural en América Latina.....	168

4. El nuevo escenario: Las metas para el año 2030	170
5. Cuando el mercado se impone al derecho humano.....	177
6. Los términos del debate.....	187
7. Conclusiones.....	191
Bibliografía.....	194

El miedo a la gratuidad.....	197
------------------------------	-----

Freddy Javier Álvarez González

1. La ontología del miedo	197
2. ¿Por qué la educación superior no puede estar a la venta?	200
3. ¿La educación superior puede ser un don?.....	206
4. La educación superior no puede ser vendida ni donada	210
5. A manera de conclusión	214
Bibliografía.....	215

Menosprecio y reconocimiento en la universidad argentina.

Sentidos en disputa a 70 años de la supresión de los aranceles	217
--	-----

Julián Dércoli

1. Introducción.....	217
2. Algunos elementos sobre los conceptos <i>reconocimiento</i> y <i>menosprecio</i>	219
3. La historiografía del menosprecio.....	223
4. Elementos en torno al reconocimiento y el sentido de la universidad en algunas fuentes peronistas.....	229
5. Igualdad y finalidad colectiva	232
6. Universidad, trabajadores y apreciación social	233
7. De la gratuidad a la gratitud: la lucha por el reconocimiento como problema	235
Bibliografía.....	237

Prólogo

*Ernesto Villanueva**

En el año 2008 la CRES declaró a la Educación Superior como un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber del Estado. En la Argentina, 59 años antes, el Gobierno de Juan Domingo Perón, por intermedio del Decreto 29.337, quitó los aranceles universitarios. Dicha medida fue parte de un conjunto de transformaciones que tuvieron como objetivo democratizar la universidad, con el anhelo de transformarla y situarla en diálogo con un proyecto de nación soberana.

Medidas tales como el desarancelamiento, la creación de la Universidad Obrera Nacional, la sanción de dos leyes universitarias y el reconocimiento de la autonomía con rango constitucional en 1949, marcaron la cultura política e institucional de nuestras universidades y de los diversos movimientos universitarios hasta nuestros días. Obviamente, no se trata de un legado exento de tensiones y contradicciones. Sin embargo, su reivindicación pone en cuestión a los relatos historiográficos hegemónicos que se concentraron en oponer lo nacional-popular a la cuestión universitaria e intelectual.

Hoy, 70 años después de aquel Decreto y a 100 años de la Reforma Universitaria, se vuelve necesario –pero no a modo de mero homenaje, sino en tanto la potencialidad que tiene el recordar– volver

* Rector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

sobre los principios, las experiencias, los límites y los horizontes que nos permitieron aquellos sucesos. Nuestra región cuenta con experiencias distintas y diversas, pero que comparten un mandato: a la universidad debe entrar el pueblo y ella debe estar en función de un proyecto político de nación que tenga como norte el desarrollo soberano con inclusión social.

Nos propusimos entonces compilar un libro que cuente con aportes de autoridades, especialistas, políticos y militantes de la universidad a nivel continental, porque ansiamos reflexionar sobre estos temas abandonado el límite puesto por las fronteras nacionales, porque queremos aportar a la construcción de relatos de la universidad que den cuenta de problemáticas y procesos regionales; en definitiva, tratamos de recobrar el sentido global de la universidad desde la perspectiva particular de la democratización y de la función social de la misma en nuestro continente. Las siguientes páginas son el resultado de aquella iniciativa.

Los artículos pueden pensarse organizados bajo tres ejes. Un primer eje de corte histórico centrado en la Argentina; un segundo eje que recorre experiencias de distintos países de América Latina y Estados Unidos; y, por último, un tercer eje que propone reflexiones vinculadas a los significados, los límites y las potencialidades de la gratuidad en el marco de sociedades desiguales.

Dentro del primer eje encontramos dos trabajos: por una parte el artículo Graciela Giménez, en el cual la autora inserta la gratuidad en el marco de una serie de políticas que se llevaron a cabo durante el primer y segundo gobierno de Perón en términos educativos en general y universitario en particular, trayendo a colación series estadísticas y datos presupuestarios hasta el momento inexplorados. Por otra parte encontramos el artículo de Aritz Recalde, el cual recorre elementos de la legislación y otros documentos de gobierno del primer peronismo relativos a la universidad y nos invita de manera sugerente a dejar de pensar dicho legado en oposición a la Reforma, sino, tal vez, como cierre de algunas tareas inconclusas de la misma.

El trabajo de Antonio Camou y Daniela Atario funciona como puente entre aquella primera parte y la segunda, debido a que los autores rastrean la genealogía de dos elementos importantes de las tradiciones universitarias latinoamericanas: la gratuidad y la autonomía. En este recorrido develan que aquello que muchas veces solemos titular bajo el rótulo de la Reforma tiene en realidad orígenes diferentes. Una vez hecho esto, analizan las distintas formas y transformaciones que sufrieron estos dos elementos de nuestras universidades en los distintos países de la región. Según ellos, tras la CRES de 2008 el principio legitimador de la educación como derecho propició una serie de transformaciones que, a pesar de su diversidad, han puesto el centro en los esfuerzos por ampliar la universidad como forma de contrarrestar la mercantilización y la exclusión heredadas de los años neoliberales.

Junto a este artículo encontramos los de Vicente Rui Oppermann y de Judy Scott-Clayton. El primero recorre las particularidades de los avances y retrocesos en torno a la gratuidad y las políticas de acceso en la historia de Brasil, al mismo tiempo que se hace eco de los actuales ataques que las universidades brasileñas están sufriendo de parte del Gobierno de Bolsonaro. El segundo artículo es un breve informe relativo a la iniciativa del gobernador de Nueva York, Andrew Cuomo, para que la educación universitaria pública resulte gratuita en dicho Estado. A partir de esto, la autora discute con algunas posiciones escépticas en torno a la efectividad de dicha medida. Es interesante aquí ver la discusión y, sobre todo, la cercanía con nuestras latitudes, debido a que propone no sólo centrarse en la gratuidad como única política, sino a la necesidad de vincular esta con políticas que tiendan a mejorar la totalidad de la “experiencia universitaria”. En definitiva, la certeza de que hoy no alcanza con la gratuidad es uno de los núcleos que condensan las reflexiones y discusiones que se pueden ver a lo largo de este libro.

Aquel núcleo nos abre el paso a la tercera y última parte, en donde se problematiza la gratuidad universitaria desde la realidad de la desigualdad y desde la perspectiva de los derechos. Los cuatro

artículos que allí anidan tienen un punto en común: la universidad es parte de las estructuras de poder de nuestros países, países signados por una profunda desigualdad, atravesados por la vorágine de un capitalismo que propone un consumismo voraz, mientras que se le niega condiciones de vida digna a las mayorías. Los autores exploran dos tensiones: en primer lugar las que surgen de la imposibilidad para producción y socialización del conocimiento de sustraerse de la lógica de producción y apropiación privada propia del capitalismo; en segundo lugar, del hecho de que las universidades se insertan en sociedades desiguales que consolidaron su estratificación en base a la construcción de patrones de diferenciación y exclusión, en los cuales el acceso, o no, a la universidad forma parte de uno de los elementos que constituye la distinción.

Ligado a lo anterior encontramos el artículo de Rodrigo Arocena. El autor sostiene que las actuales formas de producción del conocimiento son consecuencia de las formas de producir y apropiarse la riqueza social. Según su visión, el conocimiento forma parte de las estructuras de poder, por lo tanto, ahí radican las principales dificultades para su democratización. Siguiendo al autor, hoy el conocimiento como cualquier otra mercancía se encuentra bajo una lógica privada, debido a ello la exclusión de las mayorías es un aspecto esencial de ese modelo. Por lo tanto, podemos decir junto a Arocena, que hoy para cualquier agenda universitaria democrática es ineludible el acercamiento de las mayorías populares al conocimiento.

Ahora bien, tal como sostiene Axel Didriksson, así como la universidad participa del universo de la distinción, también es cierto que las luchas universitarias han estado centradas en la gratuidad y la universalización como contracara de las tendencias hacia la mercantilización y la segmentación. No obstante, destaca este autor que con la gratuidad hoy no alcanza para revertir la desigualdad que se perpetua en la trayectorias universitarias, producto de las desigualdades existentes en la sociedad. A esta encrucijada él se refiere como el *nudo gordiano* de la gratuidad. Tal vez, como decíamos, esta tensión nos queda pendiente como desafío permanente.

Mencionar la relación entre la universidad y las mayorías nos remite al par prestigio-exclusión. Sin dudas, esta es una de las formas de entender la relación entre la universidad y las estructuras de poder y de estratificación; aquella nos permite entender las resistencias y prejuicios que genera en algunos sectores sociales la democratización universitaria. Por este rumbo empieza su indagación Freddy Álvarez en su artículo *El miedo a la gratuidad*. Retomando al autor, la gratuidad en su carácter de no-valor es una desviación para el neoliberalismo: si no tiene valor no puede ser cuantificable, no puede ser intercambiable, más aún la gratuidad ubica a la educación en el terreno de lo común; por todo esto afirma: la gratuidad para el neoliberalismo es un exabrupto. En continuación con este punto puede pensarse el trabajo de Julián Dércoli. Allí el autor intenta explorar, bajo algunos elementos de la teoría del reconocimiento, la posibilidad de pensar la gratuidad como un elemento que configure nuevos escenarios para pensar el lugar de la universidad en la sociedad actual y su papel como institución que participa del proceso de construcción del reconocimiento y la valoración social.

Creo que hemos logrados el objetivo de exponer una diversidad de enfoques para pensar la gratuidad y con ello las políticas de democratización universitaria. Quien lea los artículos podrá encontrar diversidad de registros, exposición de diferentes casos que presentan situaciones variopintas y de extrema heterogeneidad producto de la propia historia de nuestras naciones. Al mismo tiempo encontramos un punto en común: todos los artículos destacan que con la gratuidad no es suficiente. Y esto es producto de que los distintos trabajos insertan a la universidad en el marco de la historia de la desigualdad, que no es otra que la historia del capitalismo. A mi juicio, está aquí uno de los puntos clave para seguir pensando la universidad en el siglo XXI. Si bien hoy existe un consenso extendido en la idea de universalización, en la idea de universidad de puertas abiertas, en la idea de la universidad con un vínculo orgánico con los problemas económicos y sociales de nuestras naciones; a pesar de todo esto, nos queda seguir explorando y, fundamentalmente, implementando

políticas para que la igualdad sea una realidad efectiva; para ello la gratuidad universitaria es una de las herramientas clave pero no la única.

No quiero terminar este prólogo sin agradecer profundamente esta iniciativa de CLACSO, siempre comprometida con bucear los problemas que afronta nuestro continente en aras de un mejor destino para nuestros pueblos. En este sentido, la secretaria ejecutiva Karina Batthyány prosigue este compromiso del que nos alimentamos los intelectuales que bregamos por una mayor justicia social. Asimismo, quiero mencionar a Nicolás Arata, director de formación y producción editorial de CLACSO, quien trabajó, y mucho, para que esta publicación sea posible. También quiero agradecer a todos y a cada uno de los autores por el cumplimiento casi perfecto de los plazos que nos propusimos. Una mención especial debo hacer de Julián Dércoli que ha trabajado a destajo para que este texto saliera a la luz. Del mismo modo, no puedo olvidar a Alejandro Villar, rector de la Universidad Nacional de Quilmes, quien impulsó decisivamente la posibilidad de un libro que rememora y homenaja la existencia de la gratuidad de la educación superior en nuestra Argentina.

Espero que este texto sirva para que nuestras universidades profundicen su compromiso con nuestros pueblos. A todos, gracias.

I. La universidad, la gratuidad, el peronismo y la Reforma Universitaria

Para que reine en el pueblo el amor y la igualdad

El Decreto 29.337/49 que estableció
la gratuidad universitaria

*Graciela Giménez**

El “Estado peronista” es estudiado como la primera experiencia argentina de planificación integral de políticas públicas. Esa voluntad fue la que puso en diálogo las necesidades nacionales y la formación universitaria, en específico la Ley del año 1947 inaugura una nueva tradición de regulación del sistema. Con 118 artículos se precisan los alcances de la autonomía técnica, docente y científica y personalidad jurídica, se promueve desarrollar una conciencia nacional histórica y la investigación, la ciencia aplicada y las creaciones vinculados a las realidades regionales; se limita la participación política de docentes y alumnos, invocando su carácter de miembros de la corporación universitaria, se promueve la docencia con dedicación exclusiva y se establece la obligatoriedad de la asistencia de los alumnos para revestir como regulares. Varios artículos tratan la organización académica y del gobierno universitario. Es tan exhaustivo el texto que, sobre los costos de los estudios, motivo del presente artículo, indica

* Directora de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad (OAC) de la Universidad Nacional de Río Negro. Profesora de Literatura y Especialista en Gestión de la Educación Superior.

que los alumnos regulares son los únicos que pueden percibir becas, y que éstas son para la enseñanza gratuita dirigida a los hijos de familias de obreros y otras con problemas económicos. Las becas, dice la Ley, pueden contemplar una compensación económica familiar equivalente lo más aproximadamente posible a la aportación del alumno. Y es por primera vez que el tema de los costos de los estudios universitarios forma parte de una Ley.

En el año 1949 comenzó a funcionar el Ministerio de Educación de la Nación (que hasta ese momento era parte del de Justicia e Instrucción Pública). Con el nuevo Ministerio y el Consejo Nacional Universitario, integrado por los rectores de seis las universidades nacionales, el Estado se propuso regular con mayor exactitud el funcionamiento de la cultura, la ciencia y la investigación del conjunto del sector.

Con posterioridad al Decreto 29.337 que estableció la gratuidad, al que nos referiremos más adelante, y en el marco de la nueva Constitución del año 1949 que estableció la autonomía universitaria dentro de los límites de una ley especial se aprobó el Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) que postuló ocho grandes metas universitarias, entre las que se destacaron la de formar profesionales con, “responsabilidad social y plena conciencia de que están obligados a servir al pueblo”; la de consolidar una educación “gratuita, eminentemente práctica y especializada”; avanzar en la implementación de la dedicación exclusiva de los docentes; abrir centros universitarios en todo el país; incluir de manera obligatoria “cursos para posgraduados” y entablar una “vinculación permanente con el mundo a fin de mantener el nivel de enseñanza universitaria”. El Plan propuso que las universidades asesoraran al Gobierno Nacional (Recalde, 2019). Con este tenor se sanciona la segunda Ley Universitaria del peronismo en el año 1954 que incorpora el concepto de autarquía, la gratuidad de los estudios, las ternas de profesores para los decanatos, previo concurso de méritos, aptitudes y antecedentes (no se explicita “oposición”). También se impone la materia “doctrina nacional” en todos los planes de estudio y otros cambios sobre el gobierno: el Rector es designado

por el PEN (ídem la Ley de 1947), los Decanos son designados por el Rector, elimina las normas sobre remuneraciones sobre docentes y autoridades superiores, ratifica el Consejo Nacional de Universidades y modifica la representación estudiantil: alumno regular de los 3 últimos años proveniente de entidad gremial reconocida. El delegado estudiantil en el Consejo Directivo tiene derecho a voto en cuestiones que directamente afecten a los intereses estudiantiles.

1. La gratuidad y el bienestar del país

No puede concebirse a la universidad como separada de la comunidad, y es inadmisibile que proponga fines ajenos o contrarios a los que asume la Nación. No puede configurarse como una isla dentro de la comunidad, como fuente interminable de discusiones librescas (Perón, 1949).

La cita ilustra con perfecta actualidad el modo de estudiar los fenómenos de expansión de la educación superior, es decir no resultan consistentes sin una perspectiva que incluya la consideración de los determinantes de su crecimiento, la relación con las políticas públicas nacionales, los cambios sociales acaecidos, lo que acontece en los otros niveles educativos, la tendencia mundial.

La exención del pago de aranceles establecida en el Decreto 29.337 con la simple expresión “*Suspéndese con anterioridad al 20 de junio de 1949 el cobro de los aranceles universitarios actualmente en vigor*” está basada en seis considerandos cuyo marco de sentido es el resguardo del bienestar de la nación y los derechos de “*todos los jóvenes capaces y meritorios*” por lo que se establece “*suprimir los obstáculos para que se instruyan por el bien del país*”.

Decreto N° 29.337 del 22 de noviembre de 1949

CONSIDERANDO

Que el engrandecimiento y auténtico progreso de un Pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcanza cada uno de los miembros que lo componen;

Que por ello debe ser primordial preocupación del Estado disponer de todos los medios a su alcance para cimentar las bases del saber, fomentando las ciencias, las artes y la técnica en todas sus manifestaciones;

Que atendiendo al espíritu y a la letra de la nueva Constitución es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria a fin de que los jóvenes capaces y meritorios encaucen sus actividades siguiendo los impulsos de sus naturales aptitudes, en su propio beneficio y en el de la Nación misma;

Que como medida de buen gobierno, el Estado debe prestar todo su apoyo a los jóvenes estudiantes que aspiren a contribuir al bienestar y prosperidad de la Nación, suprimiendo todo obstáculo que les impida o trabaje el cumplimiento de tan notable como legítima vocación;

Que dentro de la Nación y de acuerdo con la misión específica que la ley les impone, son las universidades especialmente, las encargadas de difundir la cultura y formar la juventud;

Que una forma racional de propender al alcance de los fines expresados en el establecimiento de la enseñanza universitaria gratuita para todos los jóvenes que anhelan instruirse para el bien del país;

Por ello y de acuerdo a lo aconsejado por el Sr. Ministro de Educación,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

DECRETA

Decreto N° 29.337 - 22 de noviembre de 1949 - Suspende el cobro de aranceles universitarios.

Art. 1º: Suspéndese con anterioridad al 20 de junio de 1949 el cobro de los aranceles universitarios actualmente en vigor. El Ministerio de Educación, propondrá a la consideración del Poder Ejecutivo, dentro de los 30 días de la fecha del presente decreto, con intervención del Ministerio de Hacienda, las normas a que se ajustará la aplicación del presente decreto.

Art. 2º: Por el Ministerio de Educación se procederá a determinar la incidencia que financieramente tenga en cada organismo universitario la medida a que se refiere el artículo anterior, debiendo –en el caso de que los menores ingresos por derechos arancelarios no puedan ser compensados con los recursos específicamente universitarios– proponer al Ministerio de Hacienda el arbitrio que estime corresponder.

Art. 3º: El presente decreto será refrendado por los señores Ministros Secretarios de Estado en los Departamentos de Educación y de Hacienda de la Nación.

Art. 4º: Comuníquese, etc.

- PERÓN - Ramón A. Cereijo - Roberto A. Ares - Oscar Ivanissevich - Alfredo Gómez Morales
- José C. Barro.

Un decreto es un tipo de norma que suele establecer la manera en que se aplica la ley; de obligatorio cumplimiento, suele deberse a la necesidad imperiosa de regular una situación determinada con urgencia y alcanzada por una Ley precedente. El decreto de la gratuidad, sancionado dos años después de la Ley 13.301, especifica aún más las condiciones del acceso de los estudiantes a las universidades complementando lo establecido en materia de becas, que en el mundo ya era reconocido como un instrumento efectivo para alcanzar la igualdad de oportunidades. La Ley, conocida como “Ley Guardo”, por su impulsor Ricardo Guardo, profesor universitario y diputado nacional entre 1946 y 1952, fue pensada a partir de diagnóstico negativo sobre el sistema universitario heredado de la Reforma de 1918, según el cual la actividad política había subvertido las funciones y la calidad de la universidad dado que, nuevamente, se había conformado una suerte de “élite” que pretendía representar sin lograrlo a todo el estudiantado y además se ubicada en las antípodas del momento social que atravesaba el país “*Hoy somos nosotros quienes vamos a dar la nueva interpretación del viejo y auténtico anhelo de la universidad argentina, ya que los continuadores de 1918 han encallado la nave*” (Recalde, 2007).

En la sanción de las leyes universitarias del peronismo, cuya orientación en esta materia es llamada antirreformista hubo tensiones con los sectores embanderados con la Reforma sobre las medidas con epicentro en la organización política, el gobierno, y el control ideológico. La gratuidad tampoco estuvo exenta de disputa, pese a que en décadas anteriores había habido proyectos parlamentarios de Julio V. González y Alfredo Palacios siguiendo los postulados de los tres Congresos Universitarios realizados entre 1918 y 1942. Al momento de la discusión parlamentaria de la Ley 13.301 el diputado radical Alfredo Calcagno se plantó diciendo que la gratuidad de la enseñanza “insinuada en el Plan Quinquenal, no figura en el proyecto (...) nuestro proyecto suprime las limitaciones numéricas al ingreso y consagra el principio de la gratuidad sin restricciones, así como la compensación económica a la familia proletaria”. La iniciativa de ley

elevada por la UCR en el artículo 28 había fijado que “la enseñanza será gratuita y laica. No se exigirá contribución pecuniaria ni regirá tasa alguna para ingresar a las universidades”. Si los nuevos estudiantes privaban de ingresos económicos a su familia, éstos tendrían “derecho a una ayuda pecuniaria” (Sesiones Cámara de Diputados 1947: 676 y 706-708) (Recalde, 2019). Es decir, la Ley del Peronismo del año 1947 y según los reformistas no había llegado a establecer la gratuidad en los alcances previstos por los congresos estudiantiles reformistas. Hizo falta el decreto.

Al decreto del año 49 que suspende los aranceles y delega a los Ministerios de Educación y Hacienda elaborar una propuesta para sortear la ausencia de ingresos que de la medida derivaría, le sigue el Decreto N° 4.493 del 7 de marzo de 1952, que extendía la suspensión los aranceles a todas las instituciones del ciclo superior de enseñanza; es decir, a los profesorados e institutos especiales, que quedaban por fuera de la anterior:

Que de conformidad a la Doctrina Justicialista que orienta los actos del actual gobierno deben ampliarse a todos los estudiantes de la NUEVA ARGENTINA las medidas dispuestas con respecto a los estudiantes universitarios por el referido Decreto N° 29.337/49. Por ello (...) suspéndese la percepción de aranceles y otros derechos fiscales que gravan la enseñanza en los respectivos establecimientos dependientes del Ministerio de Educación.

El contenido de ambos decretos fue ratificado en el artículo 1 de Ley N° 14.297/54, que con once objetivos definía la “misión y organización de las universidades”. En términos generales, la misión era una conjunción de las funciones clásicas de las universidades (la organización de la investigación y producción científica, cultural y literaria; el otorgamiento exclusivo de títulos para el ejercicio de las profesiones liberales) y los elementos a la misión social de afirmación de la conciencia nacional, difusión de la cultura y la organización de la extensión universitaria, y se establece que el contenido de la formación debía estar en contacto con la sociedad (inculcación de la

responsabilidad social y la conciencia de servir al pueblo, tanto para los estudiantes como para los docentes e interesarse por los problemas nacionales). El séptimo de ellos enunciaba como objetivo el de “Asegurar la gratuidad de los estudios” (Pis Diez, 2019).

Los estudiantes nucleados en la FUA que tuvieron una férrea oposición a la política universitaria impulsada por el Gobierno calificaron a la suspensión de los aranceles como una “medida intrascendente”. La “frialdad” con la que la medida fue recibida por la comunidad reformista se explica por el malestar económico que los estudiantes denunciaban constantemente: era más bien el costo de los materiales de estudio, del transporte, de las pensiones y de los comedores universitarios lo que principalmente explicaba el éxodo en las universidades (Toer, 1988). Los estudiantes tuvieron una activa participación para la eliminación de los exámenes de ingreso, que de acuerdo con la Ley 13.301 era atributo del Consejo de Universidades establecer las condiciones de admisión de los alumnos, medida que habían adoptado algunas facultades. Bernardo Kleiner en ese momento un militante reformista del PC cuenta que lo vivió desde su condición de reformista de izquierda antiperonista. Según el autor, en 1949 Decanos de Ingeniería de todo el país propusieron un curso de ingreso preparatorio para frenar el acelerado ascenso de matrícula y *“En 1950 el Consejo Nacional Universitario, integrado por todos los rectores y presidido por el Ministro de Educación y Justicia, implantó el examen de ingreso en la Universidad”*. Los estudiantes se opusieron: *“permanentes campañas del movimiento reformista en esa y otras facultades obligaron a muchos profesores a reconocer algunos derechos estudiantiles, impidiéndose que eliminaran a buena parte de los aspirantes a la universidad. Así, pues, la supresión del examen de ingreso, resuelta recién en 1953, fue el fruto de la lucha reformista”*. Kleiner (1964) observaba ya un efecto que se volvería sintomático del sistema *“los estudiantes ingresaban en mayor número a la universidad, la abandonaban en cambio a partir del año siguiente”*.

Un epílogo sobre el asunto pareciera mostrar una inobservancia de la norma: las universidades continuaron cobrando aranceles a los

estudiantes al menos hasta el año 1954. Cinco años después a la sanción del Decreto 29.337 que estableció la gratuidad, el porcentaje de los aranceles a los estudiantes respecto de los recursos propios generados por las universidades representaba el 45%, e incluía un “Fondo del Gobierno Nacional para compensar la supresión de los aranceles universitarios”. La conflictiva relación entre los actores universitarios reformistas y las políticas universitarias peronistas, provocaron que aquellas disposiciones quedaran ocultas. Es decir, no solamente no fueron celebradas en 1949-1952, tampoco implementadas a partir del mandato de un Decreto, ni defendidas luego cuando se las derogó (ver Anexo I. Leyes de Presupuesto).

2. Las universidades en el decenio peronista

Durante el primer gobierno de Perón la matrícula universitaria aumentó con una tasa de crecimiento promedio del 13% y del 12% en el segundo y hasta su derrocamiento. La cantidad de instituciones pasan de seis a ocho, con la creación de la Universidad Obrera, más tarde UTN, y el Instituto Tecnológico del Sur, que luego sería la UNSur; en su origen una institución privada que en 1946 pasó a ser una dependencia de la UNLP y se autonomizó en el año 1950 con su primer rector López France, hasta ese momento Ministro de Hacienda de la Provincia de Buenos Aires en el Gobierno de Domingo Mercante.

a. El financiamiento de las universidades

En las leyes de presupuesto de la nación de los años 1949 a 1955 se halla información muy valiosa de la distribución del financiamiento estatal a las universidades, en esa época organismos descentralizados de cultura dependientes de la órbita del Ministerio de Educación. La contribución del Estado para el funcionamiento de las seis universidades en 1949, año de sanción del decreto que estableció la

gratuidad fue de \$ 197.680.352, a lo que las instituciones agregaron para su funcionamiento \$ 14.732.053 de recursos propios; el 68% de este último total correspondía a aranceles que se cobraban a los estudiantes, o sea \$ 10.030.080.

El presupuesto de las universidades nacionales representaba en 1949 el 6,5% del Presupuesto del Ejecutivo Nacional y el 2,4% en 1953-54. Entre 1949 y 1953 todas las universidades tuvieron un aumento que llegó a crecer un 60% de manera agregada.

Los recursos adicionales que producían las universidades provenían de la venta de servicios: imprentas, ediciones de estampillas, servicios de laboratorio (UBA, Cuyo, Tucumán), centros de salud (Hospital de Alienados de Rosario y Escuela de Nurses de la UNL, Banco de Sangre de la UNLP, Escuela de Sacarotecnia de Tucumán), donaciones de legados (de varias familias a la UNLP), renta de títulos y lo producido de campos (UBA, Fundación Miguel Lillo de Tucumán), aportes de las provincias (Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes a la UNL) y de otros organismos del Estado (Comisión de Energía a Cuyo y UNL), la extensión (Universidad Popular de Rosario de la UNL, Escuela de Cinematografía de Tucumán), aporte de otra Universidad (Tucumán a la Fundación Miguel Lillo) (ver Anexo I. Leyes de Presupuesto).

b. Los aranceles educativos

Los aranceles por servicios educativos que pagaban los estudiantes en 1949 plasmados en las columnas de ingresos de los presupuestos de las Universidades eran sobre el curso de ingreso, matrícula y seis cuotas anuales para derecho a la enseñanza, permiso de recursada o pérdida de examen, el costo de la libreta universitaria y su eventual pérdida, los apuntes, los programas, las publicaciones, la emisión del título y los servicios el alojamiento, el comedor (que parece ser sólo lo disponían Córdoba y La Plata). Las universidades, mejor dicho las facultades, podían disponer de exenciones de los costos de

Cuadro 1. Estudiantes universitarios (1944-1955)

Universidades Nacionales	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
TOTAL	46.804	47.400	52.011	51.447	56.722	66.212	80.445	90.922	98.132	119.029	135.891	138.317
Buenos Aires	20.121	19.976	22.419	21.215	24.531	29.611	37.611	41.898	45.576	61.223	77.714	75.200
Córdoba	6.491	6.571	6.648	6.069	6.452	7.284	9.384	10.031	11.269	14.600	12.617	14.961
Cuyo	1.009	1.151	1.173	1.365	1.636	1.727	1.882	2.491	2.633	3.251	3.788	4.376
La Plata	10.973	11.378	12.213	12.498	13.132	13.120	14.755	15.975	17.781	16.484	16.545	17.795
Litoral	6.838	7.004	8.191	8.708	9.333	12.426	14.169	16.404	16.360	17.990	19.016	18.526
Sur	-	-	-	-	231	354	550	1.005	1.124	976	804	855
Tecnológica Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	676	1.466	1.955
Tucumán	1.372	1.320	1.367	1.592	1.407	1.690	2.094	3.118	3.389	3.829	3.941	4.709

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Educación, Argentina.

los derechos de enseñanza, que contemplaban a alumnos pobres con “*certificado de pobreza*” y que obtuvieran en los exámenes del último año del colegio un promedio de ocho. Los costos por el derecho de la enseñanza diferían según el tipo de carrera, ordenadas de mayor a menor valor aunque no necesariamente de mayor a menor experimentalidad:

- a. Doctorado en Medicina, Ingenierías y Arquitectura.
- b. Farmacia, Bioquímica, Odontología, Doctorado en Química, Agrimensura y Consular.
- c. Abogacía, Contador, Actuario, Ciencias Económicas, Doctorado en Jurisprudencia.
- d. Obstetricia.
- e. Notario, Procurador, Doctorado en Ciencias Naturales, en Veterinaria, en Ingeniería Agronómica, Carrera Administrativa.
- f. Doctorado y licenciatura en Fisicomatemática, Filosofía, Letras e Historia, Profesor de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial.
- g. Bibliotecario, Técnico de Museos y Archivista.

Para el objeto de esta aproximación a los costos de los estudios se empleó como dato testigo una libreta de un estudiante de Filosofía de la UBA que inició sus estudios en el año 1938 y que revela que el estudiante pagó \$ 300 anuales. Para actualizar ese valor del año 1938 al año 1949 se consideró el índice que mide el incremento de precios al consumidor que fue del orden de 165%. Esto significa que el valor de esos \$ 300 de 1938 serían unos 794 pesos o U\$D 33 de 1949, es decir unos 10 a 11 mil pesos anuales en la actualidad. Seguido, una comparación de este costo con los sueldos de obreros y funcionarios de la universidad actualizando los datos descriptos en la Ley 13.301 parecieran mostrar una incidencia marginal de los costos de la enseñanza sobre los salarios.

Cuadro 2. Comparación costo de derecho de enseñanza y salarios (1949)

Arancel anual Estudiante	Sueldo Anual Obrero Personal Calificado/ No Calificado	Sueldo Anual Rector	Sueldo Anual Profesor Titular	Sueldo Anual Profesor Asistente
794	6.045	59.505	26.777	11.901
	13%	1%	3%	7%

Fuente: Elaboración propia con datos de “Libreta Universitaria”, ver Anexo II y Ley 13.301 (Argentina).

De acuerdo con los costos de la enseñanza descriptos en la Libreta, para mantener la condición de estudiante se debía cumplir puntillosamente con los pagos en los plazos establecidos ya que en su defecto operaba el recargo, la multa y la invalidez de los pagos efectuados en el año. Los permisos de exámenes van aumentando su costo a medida que se progresaba en la carrera y había penalidad por no presentarse a exámenes o por presentarse más de una vez, por dejar transcurrir más de dos años hasta rendir examen, por materias libres, por examen y defensa de tesis.

La Libreta revela los antecedentes que tuvo en cuenta el Decreto que estableció la gratuidad y que contribuyó a la expansión de la matrícula, el cambio de la etnografía de los estudiantes y el propio sentido de la elitista universidad argentina. En el Anexo II, entre las reglamentaciones de los pagos de aranceles, se advierte que la posibilidad de la exención de los pagos estaba limitada a 80 casos por Universidad, era atributo del Rector y en acuerdo con las Facultades.

Imagen 1. Libreta de pagos de un alumno del año 1938

NÚMERO	FECHA DEL PAGO	NÚMERO DE LA BOLETA	SUMA PAGADA	CONCEPTO DEL PAGO	IMPRESO	SELLO
1	29/4/38	1398	20	Matrícula, 1º Fil y Letras		
2	30/5/38	0407	15	1ª c. ensañ "		
3	18/7/38	0407	16	2ª " " " "		
4	3/9/38	0407	16	3ª " " " "		
5	20/9/38	0407	16	4ª " " " "		
6	30/9/38	0407	15	5ª " " " "		
7	2/10/38	0407	15	6ª " " " "		
8	7/11/39	2299	20	Matrícula, 2º Dict Fil		

3. La educación como estructura y no como un conjunto de partes

Dentro de un concepto de justicia social, la educación de un país no puede ser concebida como un conjunto de partes, según sus diferentes grados, sino como una serie de aspectos de una total estructura íntimamente entrelazados, de tal modo que la configuración de uno de ellos repercute, necesariamente, en la de los demás y en esa estructura que todos constituyen (Primer Plan Quinquenal, p. 16).

El sistema universitario argentino, como se dijo antes, tuvo un crecimiento de matrícula importante en el segundo gobierno peronista que obedecería a la expansión de la matrícula de los niveles educativos anteriores: más del doble en el secundario y un aumento de un tercio en la cantidad de alumnos de la primaria. A nuestro juicio los dos factores más importantes que el impacto directo de la eliminación de aranceles en la universidad en cuanto a tender a un sistema universitario de masas fueron la expansión de la educación secundaria y consecuentemente egresados con vocación para continuar estudios y la mejora en la distribución del ingreso. Cabe advertir que el sistema universitario en el peronismo continuó siendo de élite según la clasificación de Martin Trow (2006), dado que la tasa bruta de matriculación universitaria (de la población de 18/24 años) pasó de

2,44% en el año 1947 a 6,45% en el año 1955. También aumentaron la cantidad de profesores y de establecimientos educativos. Este crecimiento de la matrícula en el período estudiado significó el acceso al nivel educativo secundario de sectores de menores ingresos de la población, lo que se verifica al considerar las modalidades que desarrollaron más: el comercial y la escuela técnica, que son las que tienen una mayor participación de alumnos provenientes de hogares de obreros. Por caso, no hay diferencia muy marcada de la tasa de crecimiento del bachillerato y la enseñanza normal entre 1935 y 1965.

Cuadro 3. Matrícula de la enseñanza secundaria (1935-1965)

Año	Bachillerato	Normal	Comercial	Industrial	Total
1935	40.953	24.387	11.050	7.351	83.741
1945	62.151	50.331	27.880	23.873	164.235
1955	115.451	97.245	83.257	76.749	372.702
1965	178.555	184.934	178.739	103.656	645.884
Tasa de crecimiento anual					
1935-1945	4,3	7,5	9,7	12,5	7,0
1945-1955	5,9	6,8	11,6	12,4	8,4
1955-1965	4,5	6,6	7,9	3,1	5,7

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Educación, Argentina.

Es decir, la mayor impronta para la ampliación de la demanda universitaria prevista en el primer plan quinquenal que motivó la gratuidad de los estudios, ocurrió efectivamente a partir del impulso a la escuela secundaria, el ascenso educativo de sectores sociales populares y el aumento de la matrícula en especial de las modalidades comercial y técnica, dado que la visión de la educación procuró ampliar los servicios educativos bajo una concepción nacionalista y antienciclopedista de la enseñanza (pese a la vigencia de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales).

De esta forma, la gratuidad vino a garantizar la continuidad en los estudios de los alumnos procedentes de familias que por primera vez habían accedido al secundario. “*Tal como lo había reclamado la Reforma del 18, en la Argentina, con el peronismo, la enseñanza media y superior dejó de ser una prerrogativa de clases*” (Hernández Arregui, 1957).

Imagen 2. Postales estadísticas de los dos primeros gobiernos peronistas



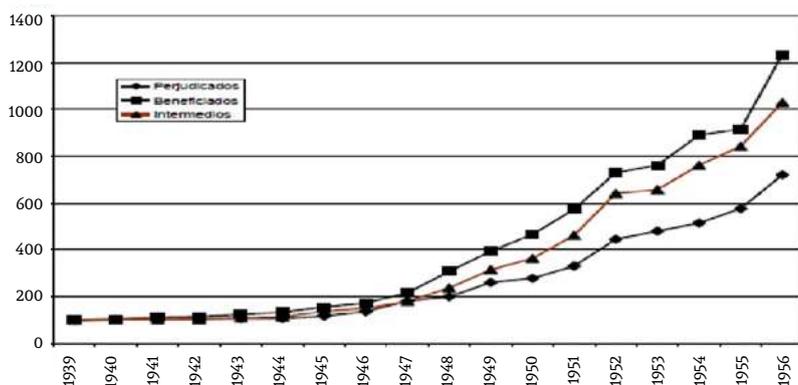
Fuente: *Mundo Peronista* (2017) con prólogo de M. A. Pichetto.

Las dos primeras presidencias de Perón fueron un punto de inflexión en la historia de la movilidad social ascendente de los habitantes del país que había iniciado en la generación del ochenta. Entre los estudios de los gobiernos peronistas están los que con enfoques objetivos enfatizan en los cambios y consecuencias del “Estado del bienestar” (el mejoramiento del poder adquisitivo de la población, o en lo que respecta a la vivienda, la educación y la salud) y otros que explican lo ocurrido en la materia simbólica sobre cómo el peronismo alteró las subjetividades de la clase trabajadora y de los sectores medios y cómo conformó su historia tras el derrocamiento de Perón en 1955.

El presente artículo se basa en el enfoque que intenta describir el contexto y el marco de sentido del decreto que estableció la gratuidad en 1949. Así, se han tenido presentes algunas investigaciones sobre la evolución de los salarios en Argentina a partir de 1943 y hasta

1955, que coinciden en señalar un incremento en sus niveles reales, en particular y de manera extraordinaria entre 1946 y 1949. Luego de años de estancamiento durante la Segunda Guerra Mundial, los incrementos de sueldos se habrían acelerado como consecuencia de la aplicación de políticas laborales favorables y del crecimiento de la economía en general. Aunque se señala que las altas remuneraciones alcanzadas serían parcialmente socavadas por la crisis sufrida a partir de 1949, para 1955 los salarios se habían recuperado y sobrepasado su máximo nivel anterior.

Gráfico 1. Índices de Salarios de los Sectores “Beneficiados”, “Intermedios” y “Perjudicados”, 1939-1956 (base 100=1939)



Fuente: Newland y Cuesta (2017).

Esta tendencia en la evolución del salario es semejante a la ocurrida en el crecimiento de la matrícula educativa de los niveles secundarios y universitarios, lo que acreditaría la imbricada interrelación del factor económico en la consagrada meta de la movilidad social ascendente que tuvo desde su origen la educación pública argentina. En las políticas públicas educativas argentinas desde Sarmiento se expresan el ideal de sociedad y se distinguen en los discursos o documentos de los gobiernos definiciones sobre el futuro, el legado.

Cuando se sancionó el decreto que estableció la gratuidad y durante el peronismo se pensó la educación y en específico a la Universidad implícita en la configuración de la nación, en su destino. La gratuidad no era tan mito ni tan tabú, sino una medida de apoyo al mérito de los jóvenes que contribuirían a la grandeza de la Patria.

4. El *ethos* actual de la gratuidad¹

Casi siete décadas después de la sanción del decreto que estableció la gratuidad y en sintonía con la época se sancionó en 2015 la “Ley 27.204 de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior”, reconceptualizando desde un nuevo glosario la Ley de Educación Superior de 1995. Con la sanción de la Ley Puiggrós (por Adriana Puiggrós, diputada nacional que impulsó la Ley), el mérito, un atributo descripto en el decreto de la gratuidad del peronismo, ya no es una condición del estudiante, tampoco se consignan exigencias con el bienestar del país, es más bien un individuo llevado por sus impulsos accediendo al derecho a estudiar en una universidad que bien puede funcionar enajenada del destino del país. Tan diferente a “es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria a fin de que los jóvenes capaces y meritorios encaucen sus actividades siguiendo los impulsos de sus naturales aptitudes, en su propio beneficio y en el de la Nación misma”. El texto de esta modificación que hace equivalente el sentido de gratuidad con la prohibición de la mercantilización, paradójicamente no incluye mención sobre los sistemas de becas.

Al comparar con lo que ocurre en el mundo puede resultar extraño, porque en los países en los que no se cobran las tasas académicas es muy alta la subvención a los estudiantes a través diferentes

¹ Las traducciones de la *Retórica* de Aristóteles distinguen tres componentes duales según el propósito de la argumentación: orador/*ethos*, auditorio/*pathos* y discurso/logos. La primera dupla refiere al “carácter moral” del orador, su autolegitimación y credibilidad para decir.

formas: subvenciones según el nivel de renta, asignaciones familiares para los estudiantes, beneficios fiscales para los estudiantes o sus padres, y otras transferencias a los hogares. Por ejemplo en países nórdicos (Finlandia y Noruega), los estudiantes no pagan aranceles de ningún tipo y la mayoría de ellos se benefician de la ayuda económica pública cuando se matriculan en la educación superior. En esos países, un 55% o más de los estudiantes reciben subvenciones, becas o préstamos públicos. En Alemania desde 2002 la nueva ley de universidades prohibía a nivel nacional la posibilidad de introducir el pago de matrículas para estudiar en la universidad. Siete estados alemanes recurrieron dicha medida porque consideraban que el Estado central se había extralimitado en sus funciones y que la política de educación superior debía ser competencia de cada “*Land*” (estado o provincia). Tres años después, el Tribunal Constitucional les dio la razón e impusieron tasas académicas a los estudiantes que se matriculaban en sus regiones. Desde entonces, solamente dos de esos estados las mantenían: Baviera y Baja Sajonia. En Hesse las quitaron en 2008, en Sarre en 2010, en Renania del Norte-Westfalia en 2011 y en Baden-Wurtemberg y Hamburgo se pagaron hasta el pasado año. En otros nueve estados alemanes nunca se ha pagado por las matrículas de la universidad. En cambio, Finlandia (a partir de 2017) ha decidido introducir aranceles para los estudiantes procedentes de fuera de la Unión Europea.

Asimismo, en el resto de los países donde sí se cobran tasas académicas más/menos altas, estas se destinan a salvar las distancias entre los costos de las instituciones de educación universitaria y los ingresos procedentes de fuentes distintas a los estudiantes y sus familias. Las decisiones políticas sobre las tasas académicas pueden repercutir no sólo en el costo para los estudiantes, sino también en los recursos disponibles para las instituciones de ese nivel educativo. Por este motivo, algunos países prefieren que las instituciones de educación superior establezcan tasas académicas más altas y proporcionar ayuda económica a los estudiantes mediante otros métodos, en particular a través de subvenciones y préstamos públicos.

Las ayudas públicas a los estudiantes y sus familias permiten que los gobiernos fomenten la participación en la educación, al tiempo que consiguen financiar de forma indirecta a las instituciones de educación terciaria.

Siete décadas después, pensar que la gratuidad de por sí asegura la equidad y reduce las desigualdades sociales es un simplismo. El ciclo virtuoso de la gratuidad universitaria en los contextos latinoamericanos se alcanza en sistemas que planifican su expansión y controlan la calidad de las instituciones y establecen condiciones de admisión y permanencia de los estudiantes. Las universidades nacionales argentinas destinaron en 2017 en promedio el 2% de los fondos provenientes del Tesoro Nacional a becas con montos exiguos (aproximadamente de U\$D 40 mensuales, por debajo de la línea de indigencia de un adulto) asignadas a poco más de 200 mil estudiantes becados que no son estudiantes de tiempo completo, cantidad que por otra parte no alcanza a comprender a los estudiantes universitarios pertenecientes al primer quintil de ingresos. No obstante los datos producidos por la SPU en valores absolutos son inexactos, dado que una sola universidad (UTN) representaría el 47% y en verdad contabiliza los adicionales a sus docentes por dictar clases en más comisiones en el formato de becas. Depositando toda la fe en la gratuidad, el sistema universitario argentino no puede ni pensar en que los estudiantes de los quintiles de ingreso más favorecidos ni los extranjeros procedentes de países con estudios universitarios arancelados, puedan contribuir con aportes para que los más desventajados puedan contar con becas que ayuden a su permanencia en los estudios. Otro aspecto de la Ley 27.204 de “implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior” donde el *bienestar del país* es un *déjà vu*.

Bibliografía

Argentina. Ministerio de Economía. (1949 y 1953-1954). *Leyes de Presupuesto de 1949 y de 1953/1954 de la Nación Argentina*. Recuperadas de <http://cdi.mecon.gov.ar/greenstone/collect/presupue2/index/assoc/HASH344e.dir/doc.pdf>.

Argentina. Ministerio de Educación. (s.f.). *Libreta Universitaria*. Recuperada de http://www.bnm.me.gov.ar/proyectos/medar/historia_investigacion/archivos/doc_2/img/libreta.pdf.

Kleiner, B. (1964). 20 años de Movimiento Estudiantil Reformista, 1943-1963. Buenos Aires: Editorial Platina.

Mundo Peronista (2017). Las editoriales de Perón. (Prólogo M. A. Pichetto).

Newland, C. y Cuesta, E. M. (2017). Peronismo y salarios reales: otra mirada al período 1939-1956. *Investigaciones y Ensayos*, 64: 75-98, enero-junio.

Panella, C. (2003). Una aproximación a la enseñanza secundaria durante los primeros gobiernos peronistas (1946-1955). *Anuario del Instituto de Historia Argentina Dr. R. Levene*, 3. ISSN: 1668-950X.

Perón, J. D. (1949). *La comunidad organizada*. Buenos Aires: Ediciones varias. Recuperado de <http://bcnbib.gov.ar/uploads/Comunidad-org-2a-edigital.pdf>.

Pis Diez, N. (2019). La supresión del cobro de aranceles universitarios en Argentina (1949/1952/1954). Posiciones y oposiciones en torno a una pieza clave del modelo peronista de universidad. En M. Benente (Comp.). *Donde antes estaba solamente admitido el oligarca. La gratuidad de la educación superior*. José C. Paz: EDUNPAZ.

Recalde, A. (2016). *Intelectuales, peronismo y universidad*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Recalde, A. y Villanueva, E. (2019, mayo). *Reformistas radicales y reformistas peronistas: Debates parlamentarios y nueva legislación entre 1946 y 1955*. Buenos Aires: Mimeo.

Toer, M. (1988). *El movimiento estudiantil de Perón a Alfonsín. Tomo 1*. Buenos Aires: CEAL.

Anexo I Presupuesto Universidades Nacionales (1949 y 1953-1954)

	1949				1953-1954					
	Total	Recursos propios	% RR p/ Total	Aranc. Estud.	% Aranc. Estud./RR propios	Total	Recursos propios	% RR p/ Total	Aranc. Estud.	% Aranc. Estud./RR propios
Total Universidades	197.680.352	14.732.053	7%	10.030.080	68%	316.457.176	17.247.311	5%	7.800.200	45%
Fundación Miguel Lillo	764.121	67.526	9%			1.294.921	598.326	46%		
LEY DE PRESUPUESTO	696.595					696.595				
Recursos propios		61.826					98.326			
Renta de títulos		5.700					5.700			
Varios							92.626			
Contribución de la Universidad Nacional de Tucumán							500.000			
Instituto Tecnológico del Sud	3.051.704	100.000	3,3%	50.000	50%	8.061.129	2.61.129	3%		
LEY DE PRESUPUESTO	2.951.704					7.800.000				
Recursos propios		50.000								
Aranceles				50.000						
Fondos provenientes de ejercicios anteriores							2.61.129			
Universidad de Buenos Aires	66.600.000	7.600.000	11,4%	5.245.080	67%	9.826.646	8.897.031	9%	302.6200	34%
LEY DE PRESUPUESTO	59.000.000					888.353.615				
PARA COMPENSAR SUPRESION DE ARANCELES UNIVERSITARIOS						2.576.000				
Recursos propios		7.600.000					8.897.031			
Derechos arancelarios				3.903.560						
Derechos de enseñanza				1.048.400						
Venta de publicaciones y programas		77.000					112.200			

Producción de campos, gabinetes, laboratorios y talleres	585.000								1.541.850		
Curso de ingreso y preparatorios	140.000	177.000							398.000		
Aranceles hospitalarios	140.000								289.800		
Aranceles varios	150.000	116.100							81.400		
Donaciones	300.000								400.000		
Prod. "Estampilla de Navidad" y "Telegrama de lujo"	5.000								10.000		
Producción "Estampilla patriótica"	1.097.420								3.324.077		
Servicios especiales									1.000		
Varios									1.298.704		
Fondos provenientes de ejercicios anteriores											
Universidad Nacional de Córdoba	24.100.000	6,6%	1600000	100%	43.412.031	5%	1.181.000	2.263.231	52%		
LEY DE PRESUPUESTO	22.500.000				40.442.800						
PARA COMPENSAR SUPRESION DE ARANCELLES UNIVERSITARIOS					706.000						
Recursos propios	1.600.000							2.263.231			
Matrículas y derechos de exámenes			1.300.000								
Libretas de trabajos prácticos			60.000								
Derechos a arancelarios			240.000						475.000		
Fondos provenientes de ejercicios anteriores									1.788.231		
Universidad Nacional de Cuyo	17.651.100	4,3%	400.000	55%	35.377.410	4%	282.500	1.513.396	19%		
LEY DE PRESUPUESTO	16.900.000				33.498.094						
PARA COMPENSAR SUPRESION DE ARANCELLES UNIVERSITARIOS / APORTE DEL FONDO NACIONAL DE ENERGIA (EMPRESAS NACIONALES DE ENERGIA, DECRETO N° 3.454/49)					83.420						
Recursos propios	751.100				282.500			1.513.396			

Producción de laboratorio. Gabinete y varios	60.000							184.500		
Producción imprenta	125.000							613.622		
Renta de títulos	3.000							3.000		
Aporte Fondo Universitario	812.951									
Fondos provenientes de ejercicios anteriores								158.087		
CONTRIBUCIÓN DE PROVINCIAS (SANTA FE, COMISION NACIONAL DE ENERGIA ATOMICA, ENTRE RIOS, CORRIENTES)	91.600						324.767			
Hospital de Alienados de Rosario	48.000									
Universidad Popular de Rosario	12.000									
Escuela de Nurses de la Facultad de C. Médicas	31.600									
Universidad Nacional de Tucumán	34.000.000	1,8%	250.000	42%	37.830.711	1%	208.996	135.500	65%	
LEY DE PRESUPUESTO PARA COMPENSAR SUPRESION DE ARANCELLES UNIVERSITARIOS	33.400.000				37.551.215					
Recursos propios	600.000						70.500			
Matriculas y aranceles								208.996		
Producción venta de publicaciones	350.000		250.000					65.000		
Pensión internado Escuela de Sacarotenia								5.000		
Venta productos Escuela de Agricultura								18.000		
Producción Instituto Cinefotográfico								15.000		
Producción de Actos Culturales								1.000		
Eventuales								100.000		
								4.996		

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía, Argentina.

Anexo II

Libreta Universitaria

Sobre pagos de arancel

a) Las secretarías de las Facultades entregarán a cada una de las personas que hayan sido admitidas para iniciar o continuar estudios en ellas, una comunicación dirigida a la secretaría de la Universidad, que acredite la respectiva admisión, indicando el establecimiento de enseñanza secundaria o universitaria de donde procede.

b) Las comunicaciones a que se refiere el apartado anterior, deberán ser presentadas personalmente por los interesados en la mesa de entradas de la secretaría de la Universidad, conjuntamente con la libreta de enrolamiento, cédula de identidad o pasaporte, según los casos.

c) Además de la comunicación a que se refiere el apartado a) los interesados presentarán a la secretaría el recibo del pago correspondiente al derecho de matrícula, que, confrontado con la ficha respectiva, autorizará al interesado para retirar la libreta universitaria.

Para inscribirse como alumno regular o libre en cada una de las escuelas de las Facultades, se requerirá proveerse de la libreta universitaria a que se refiere la ordenanza del 14 de noviembre de 1923, que servirá como documento de identidad.

Para obtener esta libreta se abonará un derecho de treinta pesos (§ 30.—) pagaderos, para los alumnos regulares, juntamente con las cuotas de los derechos de enseñanza.

El alumno libre pagará este derecho en una sola cuota.

El alumno que perdiere la libreta universitaria deberá obtener un duplicado, a cuyo efecto abonará un derecho de diez pesos (§ 10.—).

Es alumno regular el que tiene los siguientes requisitos:

a) las condiciones estipuladas por cada Facultad;

b) matricularse con anterioridad al 30 de abril del año respectivo;

c) someterse a las resoluciones de carácter docente y disciplinario que establezcan los reglamentos respectivos.

Para matricularse como regular, el alumno obtendrá de la facultad un certificado que acredite haber llenado las condiciones reglamentarias, con cuyo requisito se matriculará en la Universidad, abonando, con anterioridad al 30 de abril del año respectivo, un derecho de matrícula de veinte pesos (§ 20.—).

El alumno que se ponga en condiciones de matricularse con posterioridad al 30 de abril por haber rendido sus exámenes complementarios de la época de marzo después de esa fecha, podrá matricularse dentro de un término de diez días hábiles a partir de la fecha del último examen. En iguales condiciones podrá matricularse el alumno conscripto que haya rendido sus pruebas complementarias en el mes de mayo en las Facultades que lo tengan establecido.

En el certificado que expida la Facultad deberá dejarse constancia de la fecha del último examen, así como de la condición de conscripto en su caso.

El pago del derecho de matrícula se realizará conjuntamente con el de las cuotas de enseñanza vencidas, sin recargo.

El alumno que adeude más asignaturas de un año que las que permiten matricularse en el año inmediato superior, podrá inscribirse antes del 30 de abril en la Facultad respectiva para repetir curso durante el año inmediato siguiente, sin necesidad de renovar su derecho de matrícula.

La Universidad expedirá un certificado que acredite que el alumno ha abonado el derecho de matrícula; este certificado será presentado a la facultad a fin de ser incluido en la lista de alumnos regulares del curso respectivo.

Las personas no inscriptas en esta lista no podrán realizar trabajos prácticos o tareas de seminario.

Los alumnos regulares abonarán un derecho de enseñanza, en seis cuotas iguales, de:

a) Treinta y dos pesos (§ 32.—) para las carreras de doctorado en medicina, ingeniería civil, ingeniería industrial y arquitectura;

b) Veintinueve pesos (§ 29.—) para las carreras de farmacia, doctorado en bioquímica y farmacia, odontología, doctorado en odontología, doctorado en química, agrimensura y consular;

c) Veinticinco pesos (§ 25.—) para las carreras de abogacía, doctorado en jurisprudencia, contador, doctorado en ciencias económicas y actuario;

d) Diez y nueve pesos (§ 19.—) para la carrera de obstetricia;

e) Quince pesos (§ 15.—) para las carreras de notariado, procuración, doctorado en ciencias naturales, ingeniería agronómica, doctorado en medicina veterinaria y carrera administrativa;

f) Nueve pesos (§ 9.—) para las carreras de doctorado y licenciatura en ciencias fisicomatemáticas, doctorado en filosofía y letras, profesorado de enseñanza secundaria, normal y especial en letras, filosofía e historia;

g) Cinco pesos (§ 5.—) para las carreras de bibliotecario, técnico de servicios de museos y archivero.

Las cuotas a que se refiere el artículo anterior serán abonadas del 1º al 15 de cada uno de los meses de mayo a octubre.

Las cuotas pagadas fuera de éstos plazos tendrán el siguiente recargo hasta el día 15 del mes siguiente:

de	§ 3.—	Las de los apartados	a) y b)
>	> 2.—	>	>
>	> 1.—	>	>
>	> 0.50	>	>
			g)

Vencido este plazo el recargo será del doble.

En ningún caso el monto total del recargo excederá de una cantidad en pesos moneda nacional igual al número de materias del año respectivo multiplicado por doce (12).

El alumno podrá pagar por adelantado la totalidad o parte de las cuotas.

Los alumnos provenientes de otras Universidades que, en razón de los distintos planes de estudios deban cursar materias de años anteriores a aquel en el cual fueran admitidos, abonarán íntegramente los

derechos de estudios por cada curso en que figuren estas materias, en la forma y condiciones establecidas por el artículo anterior.

Para los cursos de médico legista, kinesiterapia, y visitadoras de higiene se abonarán los siguientes derechos:

a) Matrícula, setenta pesos (§ 70.—) para médico legista, veinte pesos (§ 20.—) para kinesiterapia y diez pesos (§ 10.—) para visitadoras de higiene;

b) Derechos de enseñanza, seis cuotas iguales de cincuenta pesos (§ 50.—) para médico legista, treinta pesos (§ 30.—) para kinesiterapia y quince pesos (§ 15.—) para visitadoras de higiene.

El derecho de matrícula se abonará en la misma fecha fijada para los estudios universitarios y los derechos de enseñanza en las fechas establecidas y en las mismas condiciones de pago.

Abonada la totalidad de los derechos de enseñanza que correspondan a un año de estudios, el alumno recibirá de la Universidad un certificado que lo acredite, a cuya presentación la Facultad le incluirá en las listas de exámenes de alumnos regulares, siempre que haya llenado además, los requisitos referentes a la ejecución de trabajos prácticos, de acuerdo con las reglamentaciones respectivas.

Cuando un alumno no haya completado el pago de las cuotas de enseñanza durante un año, las cuotas abonadas le serán reconocidas, si así lo deseara, al año siguiente, debiendo abonar las restantes en la forma y condiciones establecidas.

La validez de las cuotas se le reconocerá únicamente durante el año que siga a aquel en que inició el pago.

Para el alumno regular de las Facultades los derechos de examen están incluidos en los de enseñanza. A este efecto estos últimos tendrán validez también para los exámenes de noviembre y diciembre del año siguiente y sus complementarios de marzo y julio del subsiguiente.

El estudiante que solicitara examen, después de transcurridos los dos años a que se refiere el artículo anterior, pagará solamente cuarenta pesos (§ 40) por cada una de las materias que tenga pendientes, si éstas no exceden de dos.

El alumno aplazado que deba repetir prueba de examen, abonará un derecho de doce pesos (§ 12.—) por asignatura.

Es alumno libre el que llene las condiciones reglamentarias y que no se haya matriculado en la época reglamentaria.

El alumno libre no realiza trabajos prácticos en la Facultad y tiene exámenes con pruebas especiales de acuerdo con las ordenanzas respectivas.

El alumno libre paga los mismos derechos que el regular, y en una sola cuota. Abona además un derecho de examen de doce pesos (§ 12.—) por asignatura.

En caso de repetir la prueba de examen abonará un derecho de veinticuatro pesos (§ 24.—).

El alumno regular de las facultades que esté en condiciones arancelarias de rendir sus pruebas de examen y que no haya cumplido las reglamentaciones referentes a trabajos prácticos, podrá ren-

dir examen como libre de parte o totalidad de las asignaturas sin pagar por ello derechos de examen.

Para rendir examen de tesis el alumno libre abonará un derecho de cuarenta pesos (§ 40.—). A estos efectos se considerará como alumno libre a aquel que haya rendido como tal más del 50 % de sus exámenes.

Para los exámenes de completación de estudios en los institutos de enseñanza secundaria, se abonará un derecho de quince pesos (§ 15.—) por asignatura.

Para rendir examen de traductor público y de calígrafo se abonará un derecho de cien pesos (§ 100.—).

El derecho de expedición de cada diploma es de ciento cincuenta pesos (§ 150.—); exceptuándose los diplomas de profesores de enseñanza secundaria por los que se pagará cincuenta pesos (§ 50.—).

Los que deseen obtener certificados de examen abonarán un derecho de cinco pesos (§ 5.—) por cada materia, para los estudios universitarios; para los estudios secundarios se abonará un derecho de cinco pesos (§ 5.—) para cada año sea completo o parcial.

Por cada legalización de firma y autenticación de documentos procedentes de los diversos institutos universitarios o de certificados que deban presentarse para el ingreso a las facultades y por cada copia de certificado de estudios secundarios, se abonará un derecho de veinte pesos (§ 20.—).

No se podrán modificar las fechas estipuladas en la presente ordenanza para el pago de los derechos, aún a título transitorio y de excepción, sin la previa aprobación del Poder Ejecutivo.

Exención de derechos que acuerdan las facultades

El Consejo superior ordena :

Art. 1°. — Las facultades acordarán exención de derechos universitarios a estudiantes pobres que lo soliciten, siempre que justifiquen los extremos siguientes :

- 1° Carencia de recursos para el pago de los derechos universitarios;
- 2° Haber obtenido en las clasificaciones de los exámenes del último año de los colegios nacionales un término medio de ocho puntos por lo menos, o en el curso precedente de la misma facultad, si el estudiante no fuese de primer año, la nota de distinguido en la mitad más una de las asignaturas que constituyen ese curso. (Ordenanza de septiembre 2 de 1895, modificada el 27 de diciembre de 1922.)

RESOLUCIÓN DEL RECTOR

Enero 7 de 1924.

Siendo necesario para la buena marcha administrativa que las exenciones de derechos que acuerdan las facultades, con sujeción a la ordenanza de 2 de septiembre de 1895, modificada por la de 27 de diciembre de 1922, sean conocidas oportunamente en la contaduría y tesorería de la Universidad

a lo dispuesto en la Ordenanza de 17 de octubre de 1910 deberán presentar una solicitud en papel sellado de dos pesos moneda nacional, dirigida al rector de la Universidad, con indicación de las clasificaciones obtenidas en los exámenes rendidos con anterioridad, la clase y monto de los derechos cuya exención gestionen y el año al cual correspondan.

2° Deberán adjuntar un certificado de pobreza expedido por autoridades o profesores de la Universidad, por la policía, o por la justicia de paz.

3° Las solicitudes se recibirán a partir del 15 de febrero hasta el 10 de marzo.

4° Los interesados deberán pasar por la mesa de entradas para conocer la resolución recaída en sus solicitudes respectivas entre el 16 y el 31 de marzo.

5° Tómese razón, anótese, publíquese y archívese.

Libreta universitaria

El Consejo superior ordena:

Art. 1°. — A contar del 1° de enero de 1924, las personas que sean admitidas para iniciar o reanudar estudios en cualquiera de las facultades o institutos de segunda enseñanza dependientes de la Universidad, deberán proveerse de la «Libreta universitaria» en cada una de las carreras que cursen (ordenanza de 18 de agosto de 1930); si no lo hicieren no se les tendrá por admitidas.

Art. 2°. — La libreta universitaria:

1° Será expedida en la secretaría de la Universidad, previo pago del derecho correspondiente;

2° Será de formato uniforme y contendrá los siguientes datos: filiación del estudiante con arreglo a la libreta de enrolamiento, cédula de identidad o pasaporte, según los casos; año de su admisión en la Universidad, facultad o instituto en que se inscribe; establecimiento de enseñanza primaria, secundaria o universitaria de donde procede; constancia especificada de los derechos universitarios abonados, fecha del pago y número de la boleta respectiva, etc.

A ese efecto el rector determinará el modelo más conveniente.

Art. 3°. — Es obligatorio la presentación de la libreta universitaria cuando se efectúen pagos, o se inicien gestiones de cualquier índole que sean, en las distintas oficinas o reparticiones de la Universidad.

14 de diciembre de 1923.

LA LIBRETA UNIVERSITARIA

1° Certifica la condición de estudiante de la Universidad de Buenos Aires:

2° Constituye el recibo de los pagos efectuados;

3° Facilita toda gestión en interés del estudiante.

NOTA — No lleve la libreta permanentemente en el bolsillo; úsela tan sólo para comprobar su calidad de estudiante, para efectuar pagos o para iniciar gestiones en cualquier oficina universitaria.

A 70 años de la sanción de la Gratuidad Universitaria (1949-2019)

*Aritz Recalde**

1. Introducción

El 22 de noviembre del año 1949 por Decreto Presidencial 29.337, se suspendió el cobro de los aranceles universitarios. Con la medida se apuntó a democratizar el ingreso a la educación superior favoreciendo importantes reformas políticas, económicas y culturales en la sociedad argentina.

Hasta el advenimiento del Peronismo, la institución fue elitista y funcionó como un medio de separación de clases sociales otorgando el monopolio del conocimiento y del poder que ello conlleva, a una minoría selecta. La oligarquía terrateniente, el capital extranjero y un reducido grupo de empresarios y de comerciantes radicados en las capitales de provincia, detentaron el poder económico y también el cultural. Ello les otorgó capacidad de decisión política y el control institucional del Poder Judicial, de la administración económica, la salud pública y la educación, entre otras esferas de gobierno.

* Sociólogo, magister en Gobierno y Desarrollo y doctor en Comunicación. Docente de la UNAJ y la UNLa.

Según lo detalló Arturo Jauretche en su libro *El medio pelo en la sociedad argentina*, el desarrollo económico y social argentino de fines del siglo XIX y de principios del XX, generó las condiciones para el surgimiento de los sectores medios y de pequeños empresarios, muchos de ellos de origen inmigrante. Estos grupos forjaron un *status* aspiracional conformado por valores, prácticas y consumos culturales. La identidad de los sectores medios se construyó a partir del deporte (como el tenis o el rugby), de habitar barrios acomodados, ir al hipódromo, tener auto y piletta o viajar de vacaciones. La posibilidad de estudiar en colegios de elite y de acceder a la universidad fueron dos piezas fundamentales de su *status*.

Jauretche (2006) puntualizó que las clases altas y los representantes de los poderes extranjeros delinearon los contenidos y las finalidades de la educación superior, en un proceso que denominó de “colonización pedagógica”. El resultado fue que las clases medias y los empresarios argentinos educados en las universidades aspiraron a ser “clase alta terrateniente” y a verse más como europeos que como americanos y eso los condujo a distanciarse del pueblo. Los intelectuales de clase media se convirtieron en una “*intelligentzia*” y reprodujeron inconscientemente los conceptos formulados por las usinas ideológicas del extranjero. Como resultado de esa educación, las burguesías locales carecieron de ideología propia, de conciencia y de normas de grupo y para ellos “inglés es el lenguaje de los negocios” y “francés el lenguaje del espíritu”.

Jauretche (2006) mencionó que los descendientes de los criollos, de los pueblos originarios y de los gauchos fueron desplazados violentamente a los márgenes de las grandes urbes y culminaron en las villas miseria. Fueron por mucho tiempo desempleados, trabajadores rurales temporarios y con el advenimiento de la industrialización integraron las cuadrillas de obreros de la incipiente economía nacional. Los sectores populares tenían vedado el ingreso a los colegios nacionales y a la universidad y accedían meramente a la escuela primaria en la cual asimilaban los valores de la clase dominante,

que edificó desde allí una “política de la historia” y una “colonización pedagógica”.

Ese esquema clasista, racista y estratificado de la universidad fue cuestionado por los nuevos grupos políticos y culturales que paulatinamente se integraron al socialismo y a la Unión Cívica Radical y que confluyeron en las jornadas de la Reforma del año 1918.

La sanción de la gratuidad universitaria de 1949 supuso un reconocimiento a los reclamos y a las luchas de las generaciones anteriores. Tal medida fue facilitada por el hecho de que el Justicialismo logró apoyó en un sector del reformismo¹ y por la capacidad de instalar agenda que tuvo el Movimiento Obrero organizado.

La eliminación de los aranceles adquirió implicancias sociales, ideológicas, políticas y económicas de largo alcance y fue y sigue siendo un rasgo fundamental de la cultura nacional de la Argentina. La democratización de la educación favoreció un cambio de *status* de las clases medias y de los trabajadores. Los primeros modificaron su visión del mundo acercándose a las posiciones populares y como parte de dicho proceso es que pueden interpretarse la nacionalización de los grupos medios de los años sesenta, el Cordobazo o el rol de los jóvenes en el tercer gobierno Justicialista. Para los trabajadores la gratuidad de la universidad supuso un cambio político y aspiracional. Los obreros ascendieron socialmente, ocuparon lugares fundamentales del poder estatal y privado y tuvieron una renovada conciencia de su centralidad en la construcción de la Nación argentina.

¹ La rama política del peronismo se organizó con dirigentes originarios de la izquierda –principalmente socialista–, del Partido Independiente (conservadores), de sectores nacionalistas y de un importante grupo de miembros de distintas corrientes de la Unión Cívica Radical. El Vicepresidente de Perón desde 1946, Hortensio Quijano, fundó la UCR Junta Renovadora (UCR-JR) y con este espacio alcanzaron la banca de la Cámara de Diputados de la Nación 27 legisladores. Se sumaron al Justicialismo otros 10 diputados de distintas corrientes internas del radicalismo, en un bloque partidario compuesto de 109 miembros. El Proyecto de Ley Universitaria del Justicialismo del año 1947 fue presentado en el recinto de la Cámara de Diputados por varios miembros de la UCR-JR. Estos sectores y otros radicales oriundos de FORJA aportaron muchos miembros de militancia universitaria reformista, que tuvieron influencia en la organización de la educación superior de la etapa.

En el presente artículo vamos a documentar brevemente el marco histórico de aparición de la gratuidad universitaria. Haremos referencias a un conjunto de iniciativas previas al año 1949 y detallaremos de manera sucinta algunos debates sobre el restablecimiento de los aranceles luego de 1955.

2. La Reforma Universitaria del año 1918 y la gratuidad universitaria

En el año 1972 el filósofo Juan José Hernández Arregui mencionó que la gratuidad universitaria alcanzada en 1949, integró el ideario de los reformistas de 1918. Puntualizó que:

En 1943 la universidad tenía algo más de 60 mil alumnos. Con Perón llegó a 260 mil. La enseñanza universitaria era gratuita, comedores estudiantiles, apuntes sin cargo impresos en la Fundación Eva Perón, privilegios para los estudiantes que trabajan, colonias, supresión de los exámenes de ingreso, mesas examinadoras mensuales, acortamiento de las carreras, etc. Tal cual lo había reclamado la Reforma de 1918, en la Argentina, la enseñanza media y superior dejó de ser una prerrogativa de clase (Hernández Arregui, 1972: 120).

Como bien sostiene Hernández Arregui, la Reforma Universitaria del año 1918 estuvo caracterizada por un anhelo de cambio social y por un espíritu democratizador. Sus protagonistas cuestionaron el carácter arancelado y elitista del ingreso a las instituciones educativas públicas, ya que ese limitante dejaba como saldo que solamente las clases altas y medias acomodadas podían estudiar.

La experiencia reformista propuso acercar a la universidad a los problemas de la comunidad y favoreció la apertura de programas de extensión y de vinculación con el medio. En su ideario la universidad no podía estar aislada de la vida cultural del país, sino que debía comprometerse consciente y activamente con la vida nacional.

Como resultado del mandato del Primer Congreso Nacional de Estudiantes efectuado en el mes de julio del año 1918, Gabriel Del Mazo y Dante Ardigó elaboraron un Proyecto de Resolución de “Gratuidad de la Enseñanza Superior” con el fin de elevarlo al poder público. La iniciativa propuso constituir una universidad “absolutamente gratuita” y que esté caracterizada por ser “abierta, amplia y democrática”. Del Mazo y Arigó destacaron que los altos aranceles conformaron una institución de carácter “oligárquica”, que profundizaba las desigualdades sociales existentes impidiendo a los pobres estudiar. La limitación económica se convertía en un filtro y muchos jóvenes no alcanzaban ese derecho pese a que tenían capacidades y vocaciones. En su óptica, la gratuidad de la institución iba a “afianzar la justicia”, contribuyendo a forjar un nuevo humanismo educativo.

Para financiar el Proyecto Del Mazo y Arigó impulsaron una reforma tributaria recuperando la experiencia de la República Oriental del Uruguay,² que implementó un “Impuesto al Ausentismo” compuesto con una contribución inmobiliaria efectuada sobre las personas que tenían una propiedad y no eran residentes en el país.

La iniciativa de gratuidad universitaria no fue implementada en 1918 y no derivó en la propugnada actualización de la normativa nacional en la materia. Retomando los postulados reformistas, en el Segundo Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios del mes de agosto de 1932, los jóvenes siguieron pidiendo la democratización del acceso a las Casas de Altos Estudios. Entre las resoluciones del Congreso, se consideró necesario:

² En la actualidad Uruguay sigue impulsando mecanismos alternativos de financiamiento educativo. La Ley 16.524/94 creó el Fondo de Solidaridad que “tendrá como destino financiar un sistema de becas para estudiantes de la Universidad de la República y del nivel terciario del Consejo de Educación Técnico-Profesional”. Según lo estipuló la normativa “El Fondo se integrará con aportes anuales efectuados por todos los egresados en actividad que posean título profesional expedido o revalidado por la Universidad de la República o por el nivel terciario del Consejo de Educación Técnico-Profesional”. La norma tuvo algunas modificaciones con la Ley 17.451/02.

- 1) El Estado debe establecer una asignación fija, que en ningún caso podrá ser disminuida, que permita el eficaz desenvolvimiento de la Universidad, limitándose únicamente a controlar la inversión de la misma. Ello sin perjuicio de la formación del fondo universitario proveniente del gravamen al privilegio y a la riqueza improductiva;
- 2) La gratuidad de la enseñanza, que es una consecuencia de la democracia universitaria y de la asistencia e investigación libre;
- 3) Aumento de la remuneración a los profesores con el fin de asegurarles su independencia económica;
- 4) Se creará un amplio sistema de becas con el fin de: a- asegurar a los estudiantes pobres sus estudios; b- asegurar a los estudiantes capacitados sus cursos de perfeccionamiento con vistas a sus vocaciones docentes o de investigación.

En esta oportunidad, como en el año 1918, la gratuidad no fue sancionada y las universidades siguieron siendo aranceladas y elitistas.

3. El Estado nacionalista y las universidades

El costo de la tecnología que venimos empleando es muy alto, principalmente porque el ingreso del conocimiento tecnológico no ha sido programado ni administrado con sentido nacional, preservando los intereses del país (Perón, 2007: 49).

El establecimiento de la gratuidad universitaria en el año 1949 surgió en el contexto de una Revolución que organizó un nuevo Estado social de derecho y que planificó el modelo de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Durante la etapa se le dio impulso a la industria argentina y ello supuso una importante demanda de recursos humanos altamente calificados en ciencia y tecnología. En este contexto, Juan Perón

creyó necesario formular una nueva programación de la política científica nacional. El mandatario aseveró que

(...) la comunidad científica es todavía reducida con relación al ingreso por habitante (...) los institutos están prácticamente concentrados en el área metropolitana y pampeana. Además, la remuneración de los investigadores es tan limitada que sólo una vocación acendrada puede retener el talento en esta actividad. Me parece claro que no existe hasta el presente una política científica y tecnológica centralmente diseñada de fácil realización (...) Así, mientras el país exporta tecnología en la capacidad intelectual de sus técnicos, importa tecnología en máquinas y proceso industriales (Perón, 2007: 50 y 51).

La Constitución de 1949 modificó el esquema de los cinco ministerios incluidos en la Carta Magna de 1853. Gracias a esta reforma, se creó el Ministerio de Educación de la Nación como un desprendimiento del de Justicia e Instrucción Pública. La nueva cartera educativa le otorgó al Estado una mayor capacidad de decisión para proyectar y ejecutar las políticas universitarias.

La Constitución estableció por primera vez en el país la autonomía de las Casas de Altos Estudios y dividió al territorio en “regiones universitarias”. La Constitución fijó que “Cada una de las universidades, además de organizar los conocimientos universales cuya enseñanza le incumbe, tenderá a profundizar el estudio de la literatura, historia y folklore de su zona de influencia cultural, así como a promover las artes técnicas y las ciencias aplicadas con vistas a la explotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas regionales”. En base a este último concepto es que se edificó la Universidad Obrera Nacional en 1948, que tenía una oferta educativa propia de cada región.

Durante la etapa se aprobó una actualización normativa integral en todos los niveles educativos y en el caso universitario el Congreso Nacional sancionó las Leyes 13.031/47 y 14.297/54. La legislación incluyó los derechos laborales de sus miembros como fueron la figura del docente investigador de tiempo completo, el aumento salarial

automático y la estabilidad de los profesores garantizada con la figura de las carreras “docente” y “científica”.

a. El Primer Plan Quinquenal

Las metas económicas, educativas y tecnológicas del primer peronismo fueron proyectadas en dos Planes Quinquenales de desarrollo aprobados por el Congreso de la Nación.

El Primer Plan Quinquenal Justicialista (1947-1951) planteó que el Estado instauraría la gratuidad de la universidad para los estudiantes de bajos ingresos. El texto remarcó que podrían acceder a los distintos niveles educativos “todos aquellos que tengan la aptitud adecuada prescindiendo de los medios económicos que poseen”. El Plan presentó un Proyecto de Ley de “Estatuto Universitario” que incluyó la meta de la “gratuidad de la enseñanza universitaria”. La iniciativa en su Título III “De los estudiantes”, Capítulo I “Del ingreso a la Universidad”, Artículo 48 “Gratuidad”, fijó que “la enseñanza universitaria es completamente gratuita en todos sus aspectos para todos aquellos alumnos inscriptos que carecieren de medios para costearla. Los estudiantes que por sí o por su familia no se hallaren en las condiciones señaladas en el párrafo anterior costearán la referida enseñanza en todo o en parte, según las circunstancias de cada caso, conforme a los aranceles y demás disposiciones universitarias”.

Como complemento, en el artículo 50 de la propuesta se incluyó la obligación del Estado de crear Becas de “compensación económica familiar” y de “estudios”. La distribución del beneficio se realizaría “teniendo en cuenta las características y necesidades regionales, sociales, económicas y culturales referidas a cada universidad”.

Es interesante detallar, que a diferencia de la iniciativa contemplada en el Proyecto de ley del Primer Plan Quinquenal, la norma 13.031/47 de “Régimen Universitario” no incluyó la gratuidad plena de los estudios. En su lugar, el artículo 87 fijó que “El Estado creará becas para la enseñanza gratuita, cuya distribución entre las

diversas universidades de la Nación, se hará por el Poder Ejecutivo. Para proceder a dicha distribución, se tendrán en cuenta las características y necesidades regionales, sociales, económicas y culturales, referidas a cada universidad, procurando que con la concesión de becas se cumplan, de la manera más acabada posible y con un sentido social, los fines asignados a la universidad”. Los miembros de familias “obrera, artesana o empleada” carentes de recursos podrían requerir el beneficio y la “beca consistirá en obtener gratuitamente la enseñanza universitaria en todos sus aspectos y grados, el suministro de libros y útiles, y en el otorgamiento del diploma o título que se obtuviere, y en conceder una compensación económica familiar que equivalga lo más aproximadamente posible a la aportación del alumno”.

Al momento de tratarse en el recinto la Ley 13.031/47 el diputado radical Alfredo Calcagno, cuestionó el hecho de que la gratuidad de la enseñanza “insinuada en el Plan Quinquenal, no figura en el proyecto”. La UCR presentó una iniciativa de ley en representación de la minoría y Calcagno puntualizó que “nuestro proyecto suprime las limitaciones numéricas al ingreso y consagra el principio de la gratuidad sin restricciones, así como la compensación económica a la familia proletaria”. La iniciativa de ley elevada por el bloque radical estipuló que “la enseñanza será gratuita y laica. No se exigirá contribución pecuniaria ni regirá tasa alguna para ingresar a las universidades”. Si los nuevos estudiantes privaban de ingresos económicos a su familia, éstos tendrían “derecho a una ayuda pecuniaria” (Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 676 y 706-708).

b. El Decreto Presidencial 29.337/49

Finalmente, la gratuidad de la universidad en la República Argentina no se alcanzó con una ley, sino con la sanción del Decreto Presidencial 29.337 del día 22 de noviembre del año 1949. El texto estableció

“Suspéndase con anterioridad al 20 de junio de 1949 el cobro de los aranceles universitarios”.

A diferencia del proyecto introducido en el Primer Plan Quinquenal, la propuesta no formuló diferenciaciones sociales entre los jóvenes y la situación de sus familias y todos los estudiantes eran eximidos del pago.

Entre los considerandos del Decreto 29.337/49 se fijó que el “engrandecimiento y auténtico progreso de un Pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcanza cada uno de los miembros que lo componen” y que “una forma racional de propender al alcance de los fines expresados es el establecimiento de la enseñanza universitaria gratuita para todos los jóvenes que anhelan instruirse para el bien del país”. El texto sostuvo que los “jóvenes capaces y meritorios” iban a poder encausar sus actividades potenciando sus aptitudes y su “legítima vocación” en “su propio beneficio y en el de la Nación”.

Ratificando la decisión gubernamental, el Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) en el apartado IV. G. 8 “Universidades”, estableció que la enseñanza superior era “gratuita”. El Programa de Gobierno fijó que las universidades y profesorados tenían que “asegurar el ingreso a los diversos cursos de todos los aspirantes que reúnan condiciones básicas de aptitud y vocación”.

La primera norma propiamente educativa sancionada por el Congreso de la Nación que incluyó taxativamente la gratuidad universitaria, fue la “Ley Orgánica de Universidades” 14.297 de 1954. El texto afirmó los principios del Decreto 29.337/49 y estableció que las “universidades argentinas cumplirán su misión con un sentido eminentemente humanista y de solidaridad social”, teniendo como objetivo “asegurar la gratuidad de los estudios”.

c. El financiamiento de la gratuidad universitaria

El gasto en investigación y desarrollo debe ser tan grande como jamás lo haya sido hasta ahora, pero también programado como para

soslayar cualquier posibilidad de despilfarro. Deben aprenderse bien estos conceptos, pues son absolutamente esenciales: sin tecnología nacional no habrá industria realmente argentina, y sin tal industria podrá existir crecimiento, pero nunca desarrollo (Perón, 2007: 95).

Un aspecto fundamental del Decreto 29.337/49, es que en el artículo 2 se comprometió al Estado Nacional a dotar a las universidades de los recursos complementarios necesarios para alcanzar dicho objetivo.

Con anterioridad, la Ley 13.031/47 creó un tributo especial para financiar la universidad conformado con el impuesto del dos por ciento a toda persona –de existencia física, ideal, con o sin personalidad jurídica, o sucesión indivisa– que empleare trabajo de otra.

La Ley 14.297/54 incluyó entre los fondos de las universidades los provenientes del artículo 8 de la Ley 13.558 (Presupuesto Nacional) que fijó que “Del producido del impuesto a que se refiere la Ley 13.343 y previa deducción de la participación que corresponde a las provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, aféctase el cincuenta por ciento (50%) con destino a las universidades nacionales, constituyendo la suma que así se obtenga los ‘recursos universitarios’, provenientes de dicha ley”.

Entre 1946 y 1952 el presupuesto aumentó de 48 a 307 millones de pesos moneda (+ 636%), se destinaron 4 millones de pesos a becas y se distribuyeron gratuitamente 174.642 ejemplares de apuntes (Ministerio de Educación de la Nación, 1952: 30-31).

d. Aspectos derivados de la gratuidad universitaria

No puede concebirse a la universidad como separada de la comunidad, y es inadmisibles que proponga fines ajenos o contrarios a los que asume la Nación. No puede configurarse como una isla dentro de la comunidad, como fuente interminable de discusiones librescas (Perón, 2007: 72).

Resultado de la sanción de la gratuidad universitaria la matrícula estudiantil aumentó exponencialmente. Recién con la dictadura

militar del año 1976 se generó un retroceso en la inscripción de nuevos estudiantes:

Cuadro 1. Matrícula universitaria argentina por año (1945-1980)

Año	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Matricula	47.400	80.445	138.317	160.047	222.903	261.342	487.389	386.743

Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación de la Nación.

A diferencia de los gobiernos comunistas o de los capitalismo europeos de la época, la democratización del acceso en 1949 no se complementó con la implementación de cursos de ingreso que direccionaran las inscripciones o con la fijación de cupos preestablecidos por carrera.

El Justicialismo articuló en tensiones dos grandes tradiciones universitarias. Por un lado, respetó aspectos de la cultura individualista y reformista en la cual cada estudiante decide por vocación o interés personal su carrera.

Por otro lado, impulsó programas tendientes a reforzar áreas de investigación, docencia y transferencia en el universo de las ingenierías y de las carreras industriales. En 1944 se crearon la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (por Decreto 14.538/44 y la Ley 12.921/46) y la Dirección General de Enseñanza Técnica. En 1948 se aprobó la ley de apertura de la Universidad Obrera Nacional con una oferta de ingenierías y con horarios nocturnos para trabajadores (Ley 13.229). Si bien las disciplinas aplicadas y tecnológicas tuvieron un considerable crecimiento, no se modificó estructuralmente la tradición profesionalista y la elevada matrícula de las áreas sociales y humanísticas que se mantiene vigente hasta la fecha.

En un gran resumen, la gratuidad del sistema de educación superior implicó:

- a. Variable económica laboral. El Plan Quinquenal aceleró el desarrollo industrial e impulsó la creación de una nueva

infraestructura, la reorganización estatal y empresarial y la renovación de maquinaria. Todo eso demandó una importante capacitación de mano de obra para la industria y para gestionar el sector público en las áreas de salud, asistencia social o infraestructura. El Decreto 29.337/49 facilitó el ingreso a la universidad de los sectores de bajos recursos masificando la matrícula estudiantil y aumentando el número de profesionales titulados. La medida buscó cubrir las demandas de capacitación que son propias de una economía en crecimiento y con pleno empleo. Dicha medida favoreció el desarrollo regional y la soberanía cultural, científica y tecnológica local, regional y nacional.

- b. Variable social y política. La gratuidad democratizó el acceso a la institución y permitió que la educación superior cumpla una función de ascenso y de igualación social y cultural. Todos los jóvenes más allá de su situación económica, tenían que poder estudiar potenciando sus aptitudes y vocaciones. La medida acercó a miles de latinoamericanos imposibilitados de acceder a ese derecho en sus países. Tal decisión, supuso una modificación política en el país permitiendo a los sectores populares el acceso a cargos públicos y privados y a responsabilidades institucionales que históricamente eran propias de una elite económica. Con la democratización universitaria se generaron condiciones para modificar el origen social de la clase gobernante.
- c. Variable tecnológica. Juan Perón consideró que *“en lo científico tecnológico, se reconoce el núcleo del problema de la liberación. Sin base científica tecnológica propia y suficiente, la liberación de hace también imposible (...) las diferencias que nos separan de las grandes potencias han sido ahondadas por la brecha tecnológica”* (Perón, 2007: 14 y 32). La sanción de la gratuidad fue paralela al impulso estatal al desarrollo de la energía atómica (CNEA), la investigación científica (CONITYC o Instituto Antártico) y la tecnología aplicada a la industria (IAME o Fabricaciones Militares). El aumento de la matrícula universitaria iba a derivar en la radicación de los

estudiantes y profesionales en las áreas de vacancia tecnológica y científica estratégicas.

4. Retrocesos históricos

Luego de producido el golpe de Estado en el año 1955, se derogó el entramado institucional y normativo del Justicialismo. Fueron suspendidas la Constitución Nacional del año 1949 y cientos de leyes incluyendo las de educación superior aprobadas en 1947 y 1954.

El Decreto Ley 6.403 de “Organización de las Universidades Nacionales” sancionado en el mes de diciembre del año 1955, eliminó las menciones a la gratuidad de la educación superior. Las instituciones en el marco de la autonomía podrían fijar aranceles y regular sus políticas de ingreso.

La Ley Orgánica de universidades 17.245/67 sancionada durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, si bien sostuvo que “La enseñanza será gratuita salvo en los cursos para graduados”, abrió la puerta a un arancelamiento. El artículo 92 de la norma estableció que

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. Se establecerán también los derechos por exámenes repetidos y por repetición de trabajos prácticos los que serán progresivos en la misma materia para el mismo alumno (...) Los fondos recaudados deberán destinarse íntegramente para becas estudiantiles.

El gobierno democrático del año 1973 eliminó los aranceles y las tasas académicas implementadas en los años sesenta y principios de los setenta.

La dictadura militar del año 1976 nuevamente introdujo aranceles a los estudios. La “Ley orgánica de las universidades nacionales” 22.207/80 fijó 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”.

Con la vuelta a la democracia en el año 1983 las universidades argentinas eliminaron el cobro de aranceles. Sin bien el Gobierno Nacional no aprobó ninguna norma específica que lo detallara, este principio se consolidó como una cultura institucional. Es en este sentido, que la Constitución Nacional del año 1994 reconoció los “principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Si bien la gratuidad tiene sanción constitucional desde el año 1994, la Ley de Educación Superior 24.521/95 contempló la potestad de las universidades de conseguir “recursos adicionales” provenientes de “contribuciones o tasas por los estudios de grado”, que tenían que “destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos”.

La Ley 27204/15 modificó este y otros artículos de la Ley de Educación Superior y fijó taxativamente 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”.

5. 1949-2019: setenta años de gratuidad universitaria

El futuro debe edificarse sobre bases tanto filosóficas como eminentemente prácticas. Por ello, el intelectual debe remitirse a interpretar el cambio y a vislumbrarlo con suficiente anticipación, así como a poner en juego la inteligencia junto con la erudición, la ciencia social junto con la ciencia física, el mundo de las ideas junto con el de

la materia y el del espíritu y la idea junto con la creación concreta (Perón, 2007: 113).

La Ley 26.320/07 estableció el día 22 de noviembre como “*Día Nacional de la Gratuidad de la Enseñanza Universitaria*”, homenajeado la importante fecha histórica.

Desde el año 1949 a la actualidad, se implementaron varias políticas de Estado tendientes a garantizar el derecho de los sectores populares a ingresar a la universidad. La eximición del pago de aranceles fue complementada programas de becas de diversa índole y con la apertura de comedores y de residencias estudiantiles subsidiados.

La expansión del sistema universitario en todas las provincias facilitó el acceso a la educación a muchos jóvenes, que antes se veían limitados por la distancias geográficas y culturales. La apertura de instituciones en el Conurbano Bonaerense y en otras localidades socialmente relegadas y con escasa tradición universitaria, modificaron la histórica localización educativa ubicada meramente en las grandes capitales donde habitaba la clase alta. Uno de los rasgos de la mayoría de estos establecimientos, es que una parte mayoritaria de sus estudiantes son de primera generación familiar universitaria.

Es más de un aspecto, en este último tiempo la política universitaria avanzó en su sentido democratizador. No se puede decir lo mismo del proyecto de país y a diferencia de la Argentina del año 1949, actualmente el Estado no garantiza el pleno empleo de las familias de los estudiantes y no tiene un proyecto industrial que ponga en valor el conocimiento universitario. El Estado carece de planificación en el mediano y largo plazo. La clase dirigente tiene conceptos enfrentados acerca del tipo de país que hay que promover y eso dificulta la formación de líneas estratégicas y coherentes de programación universitaria en el mediano plazo.

En el siglo XXI estamos aplicando recetas económicas liberales del siglo XIX y la Argentina está reprimarizando la economía y reforzando su perfil agropecuario y exportador. Los datos de la actividad industrial de los últimos años son negativos y se están perdiendo

miles de puestos laborales. A este modelo de desarrollo le sobran trabajadores y no requiere de técnicos y de una mano de obra calificada.

Argentina está acentuando un perfil social que es propio de Latinoamérica y que se caracteriza por la existencia de grandes diferencias de ingresos entre una minoría rica y una mayoría sumamente pobre. El subdesarrollo económico y la desigualdad están moldeando un país que parece acostumbrarse a que el 40% de sus habitantes vivan en la marginalidad, el desempleo, el subempleo o con planes sociales.

El académico, el artista y el científico no se van a desarrollar individualmente si la comunidad en la cual viven fracasa. El gran desafío a setenta años de la sanción del Decreto 29.337/49 es reconstruir el proyecto nacional que le dio origen y justificación a la medida. En su defecto, por más gratuita que sea la universidad, no dejará de ser elitista y mantendrá la nueva división social existente en la Argentina entre los incluidos y los descartados.

Bibliografía

Cámara de Diputados de la Nación (1947). *Diario de Sesiones: Sesiones del 23 y 24 de julio de 1947*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación, República Argentina.

Del Bello, J. C. (2007). *La Universidad Privada Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Zorzal.

Dércoli, J. A. (2014). *La política universitaria del primer peronismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Nuevo Encuentro.

Guadagni, A. A. (2018). Hay que fortalecer la inclusión social de nuestra universidad. *Centro de Estudios de la Educación Argentina, Universidad Belgrano*, 7(77).

Hernández Arregui, J. J. (1972). *Peronismo y Socialismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Hachea.

Jauretche, A. (2006). *El medio pelo en la sociedad argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Corregidor.

Ministerio de Educación de la Nación (1952). *Labor desarrollada durante la primera presidencia del General Juan Perón*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, República Argentina.

Perón, J. D. (2007). *Modelo argentino para el Proyecto Nacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INJDP.

Puiggrós, A. (1993). *Peronismo, cultura política y educación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Galerna.

Recalde, A. (2016). *Intelectuales, Peronismo y Universidad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Punto de Encuentro.

II. La situación de la gratuidad en América Latina y Estados Unidos

Las dos caras de Jano

Cogobierno y gratuidad en las universidades latinoamericanas

Daniela Atairo* y Antonio Camou**

*Mis dos caras divisan el pasado
y el porvenir (...). No podría
precisar si contemplo una porfía
futura o la de ayer hoy lejanos.*

(Borges, 1972).

A través de sus gratas enseñanzas y sus diversos escritos, Pedro Krotsch nos invitaba a distinguir las distintas “reformas” que convivían en esa construcción histórica y conceptual que por ligera comodidad nos acostumbramos a llamar “la” Reforma Universitaria. Así, nos alentaba a observar la tensionada convivencia entre un relato

* Daniela Atairo es doctora en Ciencias Sociales y magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO - Argentina); profesora en Ciencias de la Educación (UNLP), profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS, UNLP - Conicet). Correo electrónico: atairodaniela@gmail.com.

** Antonio Camou es doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política (FLACSO - México); profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS, UNLP - Conicet). Correo electrónico: antioacamou@yahoo.com.ar.

reformista elaborado por la historiografía, atento a los matices y los claroscuros de toda acción política compleja, y una narración mucho menos sutil pero más efectiva, fincada en los imaginarios políticos que animan la participación de diferentes actores del campo universitario, y también nos llamaba la atención acerca de un repertorio de fórmulas “cristalizadas” en normas y prácticas de la institucionalidad universitaria: gestión organizacional, estructura de cátedras, jurados tripartitos de concursos, etcétera (2002: 24).

Revisitadas estas lecturas en la actualidad la diferenciación de planos nos permite destacar una paradoja que atraviesa los claustros de nuestras universidades: si el discurso político militante desde hace varias décadas (y la normativa universitaria desde hace menos tiempo) ha unido en un mismo haz de mecanismos institucionales el cogobierno y la gratuidad de la enseñanza, un más detenido examen histórico nos muestra que ambas políticas han tenido genealogías (y derroteros posteriores) muy diferentes. En efecto, como es sabido, los principios de la autonomía y el cogobierno universitario se incorporan tempranamente al pliego de demandas esgrimidas por los jóvenes reformistas cordobeses desde 1918, mientras que la supresión de los aranceles universitarios, por medio del Decreto 29.337 del año 1949, será obra de un gobierno que –a la vez– mantendrá una fuerte contraposición con los ideales reformistas. Así, será un gobierno democrático el que promulgará en 1947 una normativa universitaria que contrariaba los principios fundamentales del cogobierno reformista, mientras que luego será un régimen cívico-militar el que le otorgará carta de ciudadanía al repertorio reformista durante una década (1955-1966), hasta que una nueva coalición golpista liquidará buena parte de esa herencia en la tristemente célebre “Noche de los Bastones Largos”. Por su lado, la gratuidad de los estudios superiores decretada en 1949 será suprimida de la legislación argentina por la dictadura instaurada en 1955, posteriormente, en 1974, será restituida en el plano legislativo, para luego, bajo otra dictadura, en 1980, los estudios universitarios volverán a ser arancelados (Benente, 2019). Estos derroteros discordantes alcanzarán su punto de encuentro

recién con la recuperación democrática de 1983, cuando el cogobierno universitario y el acceso gratuito se volverán piedras angulares de la nueva relación político-institucional entre Estado y universidad.

Desde entonces hasta hoy ha corrido mucha agua bajo los puentes, y en el presente la autonomía, el cogobierno y la gratuidad de la enseñanza (entre otros postulados) identifican a la universidad pública argentina en el contexto latinoamericano. Pero es precisamente en esta convergencia histórica donde es posible señalar una significativa disonancia, que constituye el núcleo del argumento que exploramos en estas páginas. Al considerar el caso argentino en una perspectiva regional comparada, podemos observar que nuestras universidades nacionales nos estarían presentando dos caras: un rostro parece seguir con mayor fidelidad los lineamientos y tendencias de otras prácticas de gobierno a escala latinoamericana (y global), con especial referencia a la concentración del poder en manos de los ejecutivos universitarios; mientras que la otra faz sigue comprometida con principios de fuerte inclusión social, en gran medida a contrapelo de la experiencia latinoamericana reciente.

Con base en estas consideraciones el ensayo se divide en dos partes. La primera se centra en los cambios en los principios organizacionales y simbólicos que estructuran el gobierno universitario, retomando ideas y argumentos que hemos expuesto con mayor detalle en otros ámbitos y que aquí recopilamos únicamente de manera resumida al sólo efecto de una mejor comprensión de nuestro planteo (Atairo y Camou, 2014, 2018; Acosta, Atairo y Camou, 2015; Atairo, 2015). La segunda parte se enfoca en los principios organizacionales y simbólicos que definen el acceso gratuito a la educación superior, así como también los sentidos que asumen los procesos de democratización social en la universidad. En ambos casos se presenta una lectura del caso argentino sobre el telón de fondo comparativo de otros casos nacionales. Cierran estas notas exploratorias unas breves reflexiones finales.

1. Cambios en los principios del gobierno de las universidades argentinas en sintonía con las tendencias regionales

Como es sabido, las más tempranas formulaciones del programa de la Reforma de 1918 se encuentran en el célebre *Manifiesto Liminar*, fechado el 21 de junio de 1918, y en los debates y documentos elaborados por el Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios, que en julio de 1918 congregó en Córdoba a representantes de las universidades argentinas. El Congreso elaboró un Proyecto de Ley Universitaria y un Proyecto de bases estatutarias, que contenían los principios y postulados que debían animar a las casas de estudios en esa nueva “hora americana” por venir. El abanico de principios y fórmulas institucionales básicas abarcaba la autonomía universitaria, la elección democrática de las autoridades y cuerpos directivos de la Universidad con participación de los distintos estamentos (originalmente profesores, graduados y estudiantes), concursos de oposición para la selección del profesorado, periodicidad y libertad de las cátedras, asistencia libre y extensión universitaria, entre otras cuestiones (Tonnermann, 1998).

Más allá del detalle de cada uno de los elementos del legado reformista, dos son los elementos fundamentales del gobierno de las instituciones: en cuanto a los *principios de organización*, la estructura colegiada de ejercicio del poder –asociada a algún esquema de delegación ejecutiva– incorporaba la participación de representantes de los diferentes estamentos universitarios; y en el nivel de los *principios legitimadores*, el trasfondo simbólico apuntaba a la distribución de poder en diferentes centros y espacios de decisión, consagrando alguna forma de corresponsabilidad en la conducción de las universidades, y privilegiando la deliberación pública, el procesamiento colectivo de conflictos y la elaboración de consensos (Chiroleu et al., 2001).

En este marco, la hipótesis de lectura que vertebra esta primera parte de nuestro análisis –apoyada en indagaciones empíricas

precedentes ya citadas– se deja escribir del siguiente modo: si por largo tiempo un cierto *paradigma* reformista de gobernanza universitaria tendió a naturalizarse en las universidades públicas de la región (ya sea como cristalización material o como referente simbólico), desde hace ya varios años esa configuración político-institucional ha comenzado a experimentar significativos cambios en sus principios organizativos e incluso en sus fundamentos de legitimación. La dinámica propiamente política que está animando este conjunto de mutaciones –aunque con diferentes temporalidades en cada caso nacional– desde los años noventa ha constituido un campo de tensiones en torno a cuatro orientaciones de cambio en los gobiernos universitarios en América Latina, articuladas sobre dos ejes estratégicos. El cruce de estas coordenadas nos ofrece un mapa conjetural para pensar figuras de gobernanza emergentes, cuyos rasgos peculiares será preciso estudiar empíricamente con más detalle. Sobre un eje referido a la *constitución del poder*, la tensión parece darse entre posiciones que fortalecen la “centralización ejecutiva” frente a otras que pugnan por la profundización de la “democratización colegiada”. Sobre el eje constituido en torno al *ejercicio del poder*, parecen contraponerse una tendencia que privilegia la “personalización política”, frente a las tendencias a la “tecno-burocratización modernizadora”.

Los factores que concurren a esta nueva situación son múltiples, pero al menos es posible señalar tres planos: un conjunto de transformaciones institucionales y políticas inducidas “desde arriba” del sector universitario, en su relación con el Estado y sus políticas; nuevos desafíos operados “desde afuera”, tanto desde el mercado (a escala local como global) como desde la sociedad civil, centrados en requerimientos de eficiencia, equidad, responsabilidad y transparencia en la gestión universitaria; y la emergencia “desde adentro” de nuevas demandas de participación provenientes de diversos actores del campo universitario, que en algunos casos han desbordado los canales institucionalizados de procesamiento de conflictos (Acosta Silva, Atairo y Camou, 2015).

Es posible ilustrar de manera muy sucinta estas tendencias de cambio a partir de considerar algunos casos latinoamericanos.

**a. Príncipes, burócratas y gerentes:
el gobierno en las universidades de México**

Recién durante los años noventa varias universidades públicas estatales alcanzaron la autonomía jurídica en sus respectivos contextos locales a partir de la reforma de sus leyes orgánicas. En un entorno de políticas de educación superior basadas en la evaluación e incentivos al desempeño institucional de las universidades, se han generado transformaciones en la organización del gobierno universitario que tienden a un significativo proceso de burocratización de la vida académica de las universidades, así como también al fortalecimiento del núcleo directivo de la universidad, especialmente en la figura del rector y su equipo. Estos procesos se manifiestan en la emergencia de estructuras paralelas desplazándose así los procesos de toma de decisión desde los órganos colegiados a comisiones *ad hoc* que adoptan un carácter más técnico que político; en el desplazamiento de antiguos actores estratégicos como sindicatos, organizaciones estudiantiles, grupos políticos partidistas; en el incremento de la burocracia universitaria en la gestión y administración, y en los cambios en el perfil y la figura de los rectores, al sumarse nuevas funciones a las tradicionales, como la promoción e instrumentación de ciertos programas públicos, la ampliación de las capacidades de dirección y gestión intra y extra institucionales, la administración estratégica de acciones y planes (Kent, 1999; De Vries, 2001; Acosta Silva, 2009;). De este modo, emerge la figura del *gerente* o *rector-empresario* (Kent, 1999) o la figura del rector como *planeador académico* (Porter, 2004) o figuras más complejas como el perfil que combina las capacidades del político, con el *expertise* del burócrata profesional y el gerente de las políticas institucionales (Acosta Silva, 2009). En lo que respecta a la relación entre las instancias unipersonales

y colegiadas, Ibarra Colado (2005) ha señalado que la universidad como corporación burocrática ha asumido formas empresariales de conducción, aunque esto no significa que haya desaparecido la negociación y el juego político como *modus operandi* de la vida universitaria (De Vries, 2001).

***b. Entre la democratización y el mercado:
el gobierno en las universidades de Brasil***

En las últimas décadas, las estructuras y prácticas de gobierno universitario se han transformado en el marco de un fuerte debate por la búsqueda de nuevas alternativas de financiamiento y gestión (Dias Sobrinho y De Brito, 2008). Estos cambios son promovidos por un conjunto de reformas que apuntan a aumentar la autonomía de las universidades públicas para gestionar sus propios recursos y superar la principal limitación de la capacidad gerencial de las universidades y poder desarrollar una política propia de personal (De Moura Castro y Schwartzman, 2005). Las universidades están obteniendo mayores márgenes para tomar decisiones en un contexto en el que las políticas implementadas desde el gobierno federal han asumido más capacidad para dar dirección y sentido al cambio institucional (Barreyro, 2010) a partir del financiamiento condicionado y de la implementación de dispositivos centralizados (Balbachevsky et al., 2016). La combinación de estas orientaciones institucionales se produce junto a una fuerte incidencia de las lógicas pro-mercado, en donde el Estado legisla, supervisa y evalúa la educación superior que se expande fundamentalmente por iniciativa de grupos educacionales con financiamiento de bancos o inversores (García dos Reis, 2008). Estos grupos gestionan estas instituciones siguiendo modelos de gobernanza y de gestión semejantes a los de las grandes empresas de servicios. Según, Balbachevsky y Schwartzman (2011) las autoridades institucionales en las instituciones públicas orientadas hacia la investigación tienen un poder menor del que tienen en el sector

privado, donde sus autoridades tienen injerencias en todas las áreas, en un patrón más jerárquico y centralizado, con menos autonomía para iniciativas académicas, especialmente en las instituciones orientadas a atender la demanda de educación superior.

c. Entre la herencia autoritaria, el reclamo democratizador y la orientación gerencialista: el gobierno en las universidades chilenas

El retorno a la democracia política no marcó el regreso de los postulados reformistas, por el contrario, la herencia institucional de la dictadura está muy presente en la estructura de gobierno actual de las instituciones universitarias chilenas. Tanto desde el punto de vista formal como real, el poder está concentrado en el rector, quien goza de amplias facultades para dirigir y administrar la universidad (Cox y Courard, 1990). Aunque comenzaron a instalarse prácticas que produjeron un progresivo desplazamiento respecto de lo estatuido. Por ejemplo, las Juntas Directivas comenzaron a proponer al Jefe de Estado como mecanismo *ad hoc* una terna de profesores para la elección del rector; un mecanismo similar comenzó a implementarse para la elección de los decanos y directores de departamentos al ser elegidos por los profesores (Bernasconi y Rojas, 2005; Cox y Courard, 1990). De todos modos, estas prácticas no alcanzan a concretar el principio reformista del cogobierno en tanto no otorga ciudadanía a los estudiantes (Bernasconi y Rojas, 2005). Esta práctica es consagrada en las normativas sancionadas más recientemente como la Ley General de Educación 20.370 de 2009 (Virgili, Ganga y Figueroa, 2015). Es en este contexto que la movilización estudiantil ha puesto en cuestión la forma de gobierno de las universidades chilenas. Actualmente, uno de los principales reclamos del movimiento es la de participar directamente en la toma de decisiones en los diferentes niveles del gobierno universitario (Virgili et al., 2015; Donoso y Dragnic, 2015). En paralelo a estos procesos de democratización condicionados por la fuerte herencia del período autoritario, el sistema universitario chileno

adquiere rasgos que lo definen como un sistema con un alto grado de privatización y competitividad, que ofrece un amplio margen para la autorregulación de las instituciones universitarias. En tal sentido, como lo han referido Brunner y Uribe (2007), algunas universidades estatales tienen instalado un estilo de *management* de tipo empresarial con participación directa o consultiva de sus académicos, que profundiza más en el sector privado, fundamentalmente en las nuevas universidades, en la medida en que son más propensas a generar negocios lucrativos.

***d. Entre la autonomía restringida y el gobierno mixto:
el gobierno en las universidades de Colombia***

Los principios reformistas de Córdoba han sido un referente lejano para las universidades de Colombia, recién en el marco de las reformas de los años ochenta, los órganos de gobierno adoptaron el perfil que tienen en la actualidad. La consagración en 1991 de la autonomía universitaria junto a la conformación de un gobierno interno mixto que expresa los intereses del Estado, la sociedad y la comunidad académica fue lo que permitió que las universidades colombianas obtuvieran la facultad de definir quién es su autoridad máxima a través de un proceso electoral que asume diferentes procedimientos: concurso, consulta y elección directa, siendo las dos primeras los mecanismos más comunes (Guevara Ramírez, 2017). Es así que luego de varias alternancias entre un modelo heterónimo y autónomo, recién en los años noventa el rector se constituye en la primera autoridad ejecutiva y ejerce la representación institucional. Si bien la normativa le impone un límite directo al rector –al otorgarle voz pero no voto–, un análisis del funcionamiento del Consejo Superior evidencia una concentración real del poder en el rector, que se profundiza en diseños institucionales como en la Universidad de Antioquía, con la incorporación en el Consejo Académico del equipo rectoral, que junto a los decanos actúan como agentes del ejecutivo

en sus respectivas unidades, superando así cuantitativamente a los demás miembros, lo que ha llevado a calificar al órgano colegiado como una “rectoría ampliada” (Hurtado y otros, 2014). La conformación de los órganos de gobierno y su funcionamiento parece generar condiciones para que la autonomía reconocida jurídicamente sea en realidad una autonomía inspeccionada y vigilada, en tanto la actuación en bloque de los representantes gubernamentales (Hurtado y otros, 2014) o cierta “unidad de cuerpo” entre éstos, el sector productivo, el exrector, más la representación del consejo académico sobre cuya elección regularmente incide el rector (Guevara Ramírez, 2017), impone visiones y encausa procesos de toma de decisiones generados en condiciones para la aceptación de las políticas gubernamentales.

Esta rápida recorrida por algunos casos latinoamericanos emblemáticos nos permite observar ante una nueva luz la experiencia argentina reciente. En tal sentido, desde la recuperación democrática de 1983, y por más de tres décadas, las universidades públicas han gozado de la más extensa etapa de vigencia del gobierno reformista de su historia. Sin embargo, a partir de los años noventa, cuando observamos el conjunto del sistema universitario, puede señalarse que el *paradigma de gobernanza* universitaria asociado con esa tradición ha comenzado a experimentar significativas mutaciones. En parte estos cambios han sido inducidos desde la “cúspide” del sistema, en la medida en que el paquete de políticas que comenzaron a implementarse desde mediados de esa década –en el marco de la Ley de Educación Superior 24.521/95–, y que tienen cierta continuidad en la actualidad, han tendido a fortalecer la figura de las autoridades unipersonales. Pero también podemos observar que esa estela de cambios depende de fuerzas que emergen “desde adentro” del sistema: en algunos casos, por el surgimiento de nuevas demandas de participación provenientes de diversos actores del campo universitario, que han llevado a importantes modificaciones estatutarias; en otros casos, por la creación de formatos de gobierno que –si bien guardan cierto aire de familia con el modelo reformista tradicional– se separan en aspectos importantes. Así, por ejemplo, las universidades creadas a partir de

los años noventa –en comparación con las tradicionales– muestran una menor representación de los docentes, estudiantes y graduados, y una mayor representación de los directivos y los miembros de los Consejos Sociales en los órganos de gobierno. Además, el claustro de graduados disminuye su participación, en tanto un número importante de universidades nuevas no lo incluyen dentro del *demos*, y algunas otras restringen su participación al Consejo Superior y a la Asamblea. A su vez, los consejos directivos o académicos (por facultad, instituto o departamento) son los espacios que más cambios están experimentando en tanto se parecen cada vez más al órgano colegiado de nivel central, dada la presencia de directivos en su interior. Esta tendencia, a su vez, se traslada al plano de las asambleas universitarias, por estar conformadas en gran parte por los consejeros directivos, de escuela o de instituto (Atairo y Camou, 2014). Además, los diseños institucionales de las universidades nuevas introducen una serie de cambios que refuerzan aún más el poder de los directivos, especialmente a nivel central, e incluso se modifican los requisitos para el acceso al cargo, abandonando en parte la idea clásica de un *primus inter pares* al priorizar la experiencia en gestión universitaria (Atairo, 2015).

2. Confirmación de los principios de acceso abierto a las universidades argentinas en tensión con las tendencias regionales

La reciente producción académica sobre los mecanismos que regulan el acceso a la universidad, asociados a la centralidad que ha adquirido el tema en el marco de la concepción de la educación superior como derecho, ha reconstruido la génesis de los principios e instrumentos que caracterizan el acceso gratuito a las universidades nacionales (Riccono, 2019), así como también los sentidos que ha asumido históricamente la idea de “democratización externa” de la universidad argentina (Chiroleu, 2009). De este modo, se evidencia

la presencia de una idea de *universidad abierta* desde el momento mismo de conformación de un modelo de universidad nacional (Krotsch, 2001), en las primeras décadas del siglo XX, aunque concretada recién a mediados del siglo, cuando comienza a diseñarse otro modelo de universidad que disputará sentidos que serán actualizados en las últimas décadas.

Como nos ha mostrado la indagación historiográfica, el reclamo por mayor democratización se formula a principios del siglo XX, asociado a la idea de “ampliación de las bases sociales de la institución”, aunque no se plasma en mecanismos específicos de regulación del acceso a la universidad argentina, ni tampoco tuvo los alcances en los otros países de la región, como otros principios reformistas (Chiroleu, 2009). La gratuidad fue planteada por el dirigente estudiantil reformista Gabriel del Mazo en el Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios realizado en 1918, aunque la moción terminó siendo derrotada por escaso margen: 21 votos a 19 (Moreno, 2019). También la gratuidad aparece plasmada en proyectos de ley en el marco de la revisión que el mismo reformismo hace durante los años treinta (Riccono, 2019), pero finalmente se implementará –junto con el ingreso irrestricto– durante el primer gobierno peronista, como mecanismos centrales orientados a ampliar la presencia de las clases sociales subalternas en el espacio universitario. Aunque la implementación de estos dispositivos de acceso a la universidad no fueron el producto de un desarrollo lineal, sino que más bien siguieron un camino sinuoso, resultado de varios ensayos: el Primer Plan Quinquenal afirmaba la gratuidad de la universidad pero exigía calificaciones mínimas en la educación media para acceder; la ley universitaria del 1947 estipulaba becas de estudio para hijos de obreros, artesanos o empleados de ingresos bajos; en la Constitución del 1949 se indicaba que “los alumnos capaces y meritorios tienen el derecho de alcanzar los más altos grados de instrucción (...) mediante becas, asignaciones a la familia y otras providencias”, y, finalmente, el gobierno instauró la gratuidad universitaria por decreto en

noviembre de 1949, y en 1953 se eliminaron los exámenes de ingreso (Friedemann, 2019).

En este sentido, la democratización social de la universidad en nuestro país fue sinónimo de ampliación del acceso: en el nivel de los *principios de organización* el dispositivo central ha sido la gratuidad de los estudios, que ha venido conviviendo con diferentes sistemas de ingreso, desde exámenes eliminatorios hasta el ingreso irrestricto (Duarte, 2004; Gvirtz y Camou, 2009); mientras que en el nivel de los *principios legitimadores*, la apertura de las puertas a los diferentes sectores de la sociedad fue una forma de mantener márgenes razonables de cohesión social y de generar posibilidades concretas de una mayor igualdad social y educativa (Chiroleu, 2009).

Ahora bien, la hipótesis de lectura que estructura esta segunda parte reconoce que los cambios en los *principios legitimadores* asociados a la redefinición del sentido de democratización de la universidad, promovidos por la declaración de la Educación Superior como un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado (CRES, 2008), han contribuido a generar en la región una serie de modificaciones orientadas a ampliar el acceso a la educación superior. En algunos casos dichas modificaciones han trastocado levemente formas organizacionales y dispositivos de larga data de los sistemas universitarios, en otros casos la densidad de los cambios son muy superficiales, aunque en otros han logrado una nueva organización, embistiendo los mecanismos selectivos y limitaciones de los sistemas de ingresos. En general, estos cambios se implementan en el marco de iniciativas que han intentado contrarrestar las reformas de los años noventa en América Latina, promovidas por lógicas que derivaron en propuestas de privatización, arancelamiento y mecanismo selectivos en el ingreso, entre otras. Aunque la democratización de la educación superior presenta importantes desafíos en sistemas donde el acceso a la educación superior pública está limitado en algunos casos por el pago de aranceles, en otros por las vacantes asociadas al presupuesto estatal que reciben las instituciones, y en otros casos por ambas, y en donde las becas para estudiantes

con bajos ingresos provoca que el financiamiento público se destine a universidades privadas con mecanismos menos selectivos que han aumentado considerablemente la matrícula respecto de las universidades del sector público.

La diversidad de diseños institucionales que regulan el acceso a la educación universitaria muestran una variabilidad que va desde sistemas altamente selectivos –que combinan matrícula y examen estandarizado–, hasta sistemas con bajo grado de selección en el acceso con gratuidad e ingreso irrestricto, encontrando entre ambos extremos toda una serie de combinaciones y variaciones novedosas. De manera análoga a lo que realizamos en la primera parte con los modelos de gobernanza universitaria, ahora hacemos lo propio con los mecanismos que regulan el acceso a la universidad en algunos casos latinoamericanos seleccionados: Perú, Colombia, Brasil, Chile y Venezuela.

a. Gratuidad condicionada por rendimiento académico y sistema de ingreso por examen y cupos: el caso de las universidades de Perú

En los años noventa se iniciaron intentos de limitar la gratuidad declarada en los años sesenta, que finalmente se concretaron en un ejercicio del derecho asociado al rendimiento académico del estudiante: el inciso (d) del artículo 57 de la Ley N° 23.733 de 2014 dice: “Aprobar las materias correspondientes al período lectivo, caso contrario perderán la gratuidad de la enseñanza”. Además, el acceso a las universidades públicas está regulado por la disponibilidad de vacantes que son controladas por restricciones presupuestales que han mantenido la oferta de vacantes estacionaria mientras la demanda por educación superior crecía sostenidamente, por lo que fue absorbida por la oferta del sector privado luego de un proceso de desregulación del sector en 1996. El sistema de admisión a las universidades se mantiene desde los años setenta, donde se consolidó la aplicación de pruebas objetivas y el establecimiento de méritos para

cubrir las vacantes establecidas por las facultades (Garfias, 2005). Las instituciones en el uso de su autonomía definen las condiciones y requisitos de acceso, aunque los exámenes ordinarios suelen ser muy semejantes entre una institución y otra (Vega Ganoza, 2016). En los años noventa se extendieron como mecanismos las “Pre” destinadas a entrenar a los estudiantes egresados de la secundaria para enfrentarse al examen de admisión en el marco de la restricción presupuestaria de las universidades y del incentivo de obtener fuentes de autofinanciamiento. En algunas instituciones, el ciclo de preparación consiste en un curso de formación general que permite a los estudiantes adquirir ciertos conocimientos de cara a la futura vida universitaria, y en algunos casos permite acceder a la institución elegida sin la realización de un examen de admisión. Otra modalidad de acceso directo está habilitada para los dos mejores promedios (1° y 2° de cada promoción) de la escuela secundaria. La desregulación efectuada a mediados de los noventa ha llevado –entre otros cambios– a modificar significativamente el perfil de la distribución de los estudiantes entre el sector público y privado, predominando ahora el segundo sobre el primero. Este crecimiento ha sido acompañado por el financiamiento público de la educación privada como estrategia de ampliación del acceso a la educación superior, a través de una política intensa de becas subvencionadas y créditos: Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec) y Becas 18.

b. Arancelamiento según estrato social y sistema de ingreso con exámenes y vacantes: el caso de las universidades de Colombia

La educación superior en Colombia es arancelada, siendo dicho arancel menor en las instituciones públicas que en privadas, y se cobra según el estrato social al que pertenece el estudiante, representando un porcentaje bajo de los ingresos de la universidad (entre el 4 y el 6%). El ingreso de los estudiantes a las carreras depende en parte de los puntajes que obtienen en las pruebas del Estado como parte de

una política implementada hace décadas, que evalúa los conocimientos adquiridos durante el ciclo secundario. El examen se denomina hoy prueba Saber 11, y es implementado por el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES), siendo las instituciones universitarias las que definen los puntajes para el acceso, que pueden ser ponderados según el área de conocimiento de la que carrera en la que se inscribe el estudiante. El gobierno implementó una política de cupos para el sector público estableciendo que los aspirantes que a nivel nacional hayan obtenido los mejores resultados tienen cupo garantizado y, además, definió un cupo para los aspirantes indígenas o afrodescendientes. Sin embargo, son pocas las instituciones estatales que utilizan los resultados del examen estatal para ingresar a la educación superior, en general realizan una evaluación particular. Son las instituciones privadas las que utilizan en mayor medida los resultados del examen para sus procesos de selección, como criterio único o en combinación con otras pruebas específicas (entrevista, prueba de personalidad, comprensión de lectura, inglés, entre otras). También se incorporan procesos de ponderación en algunas áreas asociadas con la carrera o el desempeño en la escuela secundaria. Finalmente, otras instituciones no utilizan criterios basados en exámenes, por el contrario, valoran el colegio de procedencia o diplomas como el de Bachillerato Internacional, habilitando admisiones automáticas u otorgamiento de puntos adicionales para el acceso (Orozco, 2016). Recientemente se ha implementado el Programa “Ser Pilo Paga”, un programa que busca que los mejores estudiantes del país –medidos por la Prueba Saber–, con menores recursos económicos, accedan a instituciones de educación superior acreditadas de alta calidad para desarrollar sus estudios universitarios (menos del 20% de las IES cumplen este requisito). El programa otorga una beca que cubre el valor total de la matrícula y además brinda un apoyo de sostenimiento durante el periodo de estudios.

c. Gratuidad y sistema de ingreso a la universidad con examen y vacantes: el caso Brasil

La educación superior en instituciones públicas es gratuita y tiene una larga trayectoria en la implementación de exámenes unificados destinados a seleccionar los candidatos a la enseñanza superior: el conocido *vestibular*. El acceso a la universidad se realiza mediante la aprobación de este examen, aunque en los últimos años se han implementado varias iniciativas que alteran las formas de acceso dando lugar a una diversidad de modalidades. En 1998 se crea el ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) para evaluar a los estudiantes que concluyen la enseñanza media con un carácter voluntario, aunque en el 2009 pasó a cumplir otras funciones como permitir que el estudiante compita por acceder a los beneficios de programas orientado a ampliar el acceso y reemplazar o sumar puntos en el examen *vestibular*. Actualmente, una gran cantidad de instituciones utilizan sus resultados como criterio para el proceso selectivo. Otra innovación es el programa Sistema de Selección Unificado, SISU (2010), en el que las instituciones ofrecen cupos a candidatos que participan del ENEM, quienes deben inscribirse *online* y el programa selecciona automáticamente a los candidatos con las mejores notas en las pruebas para cupos disponibles por curso (Peixoto, 2008; Leal Lobo, 2016). Estos cambios se dieron en el marco de iniciativas orientadas a ampliación del acceso a la educación superior como el ProUni (2004) que concede cupos en instituciones privadas con o sin fines de lucro, a estudiantes de bajos ingresos que hayan cursado la enseñanza media en escuelas públicas o en privadas en la condición de becario. De allí que esta política haya permitido que la mayor absorción de la demanda de educación superior se realice vía el sector privado con y sin fines de lucro, a pesar de las políticas de democratización en el acceso a las universidades públicas implementadas en los últimos años como la Ley de Cuotas (2012). Esta política focalizada estableció que las universidades públicas federales y los institutos técnicos federales reserven, como mínimo, un 50% de los cupos para estudiantes

que hayan cursado toda la enseñanza media en escuelas del sector público, con distribución proporcional de los cupos entre negros, pardos e indígenas (Baeta Neves, 2014).

d. “Gratuidad” progresiva y sistema de ingreso a la universidad con examen y cupo: el caso de Chile

El sistema de educación superior en Chile es en parte arancelado en tanto se ha comenzado a implementar de manera progresiva la “gratuidad” universitaria declarada en el año 2016. La ley establece que todas las universidades estatales y privadas sin fines de lucro –con al menos 4 años de acreditación institucional– podrían adscribirse a la gratuidad y obtener financiamiento directo equivalente al pago de un arancel regulado por el Estado, en tanto reciban estudiantes que acrediten ser parte del 50% de menores ingresos de la población. En paralelo, se han implementado una serie de políticas orientadas a ampliar las oportunidades de acceso, financiamiento y apoyo a los estudiantes de sectores socioeconómicos más desfavorecidos. Las becas y créditos crecieron cubriendo parte importante de la población estudiantil, aunque bajo condiciones muy perjudiciales que se vieron reflejadas en las demandas de las movilizaciones estudiantiles. Asimismo, las Becas de Excelencia Académica, destinadas a quienes pertenecen al 10% de los mejores egresados de colegios municipales o privados subvencionados, y pertenecen a los quintiles más bajos del nivel socioeconómico (1-4), habilitan a participar de las acciones dirigidas a ampliar el acceso en las carreras con alta demanda. Durante más de 30 años el proceso de admisión y selección se realizaba a través de un sistema de ingreso por medio de un examen y con asignación de cupos. Recién en los últimos años se han incorporado cambios en los criterios de selección. Los requisitos de ingreso de las instituciones varían mucho entre sí: las universidades miembros del

Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)¹ mantienen un proceso de admisión único y común, que considera como requisito haber rendido la prueba nacional de selección universitaria (PSU), aunque luego cada universidad define sus propias exigencias, pudiendo establecer diversas ponderaciones de las pruebas mínimas y específicas, y utilizando además el promedio de las notas de enseñanza media, y pruebas especiales diseñadas para algunas de sus carreras o entrevistas de selección. Según sea el nivel de selectividad existen también puntajes de corte más altos al mínimo (promedio de 450 puntos entre las pruebas de Lenguaje y Comunicación y Matemática). Desde el año 2011, el CRUCH permite que otras universidades privadas participen del sistema único de admisión vía PSU. En cambio, las universidades privadas que no pertenecen al CRUCH (y que no se hayan adscrito al sistema único de admisión) implementan sistemas de ingreso variables. Los dispositivos dependen de los niveles de selectividad que hayan definido: algunas universidades admiten estudiantes considerando sus antecedentes PSU y de rendimiento en la enseñanza media, mientras que otras apenas solicitan el certificado de la PSU rendida y licencia de enseñanza media, sin importar puntaje ni notas obtenidas (Zapata y Tejeda, 2016; Seguel, 2008).

e. Gratuidad y sistema de ingreso orientado por la inclusión educativa: el caso de Venezuela

La gratuidad de la educación superior declarada a nivel constitucional es acompañada por una serie de políticas orientadas a la inclusión. A partir del 2008 se inicia un proceso de centralización en el procedimiento de distribución de las plazas para favorecer a los estudiantes con menores condiciones socioeconómicas a partir de cambios en la construcción del índice académico que habilita a

¹ Universidades tradicionales públicas y privadas creadas antes de 1981 y que reciben aportes directos del Estado, además de aportes por parte de los alumnos.

elegir las carreras. En primer lugar, se abandonó el Proceso Nacional de Admisión a la Educación Superior, donde los estudiantes del último año de Educación media, de educación de Adultos y los bachilleres graduados en años anteriores aplicaban la Prueba de Aptitud Académica a partir de la cual se realizaba el proceso de Asignación Nacional donde se distribuía de forma automática a los aspirantes según las carreras seleccionadas y la oferta de plazas reportadas por las instituciones. A partir del 2008, se instituye el Sistema Nacional de Ingreso a la Educación Superior que supone la sustitución de la Prueba de Aptitud Académica y las pruebas internas por una Prueba Nacional de Exploración Vocacional. También se construye un Registro Único del Sistema Nacional de Ingreso a la Educación Superior con nuevas pautas para la construcción del índice académico, a partir del cual se distribuyen las plazas: junto al promedio general de notas de bachillerato (que tiene un peso casi determinante en el índice) se toman en cuenta, en menor medida, otros criterios establecidos por el Estado: regionalización, si el estudiante nunca había sido asignado en procesos anteriores y asignación previa que había tenido el estudiante. El cambio más significativo se produce cuando en la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) se reserva la asignación del 30% de los nuevos ingresos, mientras el 70% sería responsabilidad de las IES. Luego, en el 2014 el Consejo Nacional de Universidades aprueba cuatro nuevas 'variables' para reglamentar el acceso a la educación superior y hace responsable a la OPSU de la asignación del 100% de las plazas. Las cuatro nuevas variables establecidas son: índice académico obtenido en las notas de 1° a 4° año de bachillerato (50%); consideración de las condiciones socioeconómicas del estudiante (30%); territorialización (15%); participación en actividades socio-comunitarias y políticas (5%) (Parra-Sandoval y Torres-Núñez, 2016).

Esta rápida recorrida por algunos casos latinoamericanos emblemáticos nos permite observar la experiencia argentina reciente desde una nueva lente. En tal sentido, desde la recuperación democrática de 1983, y por más de tres décadas, las universidades públicas han

ejercido el cogobierno –aunque con algunos cambios que hemos reseñado–, y también ha tenido plena vigencia un principio clave que estructura la idea de universidad abierta: la gratuidad de la educación superior. Incluso durante los años noventa, la Ley de Educación Superior 24.521/95 (LES), sancionada por un gobierno de orientación neoliberal, habilitaba el cobro de matrículas y la implementación de mecanismos de selección para determinadas facultades, aunque ambos elementos fueron cuestionados ampliamente por diferentes actores del campo universitario, con más consenso el primero que el segundo. En este derrotero, un nuevo hito legislativo –cuya orientación refuerza las tendencias argumentadas en estas páginas– se plasma con la modificatoria parcial del articulado de la LES hacia fines del 2015. Es así que la Ley 27.204/15, en el nuevo artículo 2° bis, establece 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”. Por su parte, en el actual artículo 7° determina que: “Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior”.

Estas modificaciones legislativas, a su vez, se realizaron como corolario de una serie de políticas orientadas a generar mejores condiciones para garantizar el derecho a la educación superior. En este contexto se opera un cierto desplazamiento discursivo, político e institucional al poner como eje de gestión la problemática de la *inclusión*, lo cual supone ir más allá de la política de puertas abiertas en las instituciones públicas, en tanto el foco está en las posibilidades concretas de completar los estudios y lograr resultados similares por parte de estudiantes con disímiles capitales económicos, culturales y sociales (Chiroleu, 2009). En este marco –por ejemplo– se ha implementado un amplio programa de becas destinado a resolver los gastos de subsistencia que supone atrasar la inserción en el mercado laboral así como también promover la inclusión de grupos antes excluidos de la educación superior. Pero el fortalecimiento de

la categoría de inclusión como eje de políticas sobre todo implica el desplazamiento de la mirada desde los estudiantes y sus “déficit” hacia las instituciones y sus políticas académicas (Ezcurra, 2011). Desde esta perspectiva, también es posible considerar la creación de universidades con nuevos modelos académicos orientados a atender las dificultades académicas concretas, así como también promover cambios organizacionales y pedagógicos en las instituciones universitarias existentes (Toribio y otros, 2016). En tal sentido, bajo el imperativo de que la ampliación de la cobertura no resulta suficiente, un punto clave de la agenda universitaria actual pasa por avanzar hacia la consecución de prácticas inclusivas que, reconociendo los diferentes puntos de partida de los y las estudiantes, procuren lograr la permanencia y el egreso sin resignar la calidad académica (Chiroleau, 2009).

3. Reflexiones finales

La acotada exploración regional realizada en estas páginas nos obliga a enfatizar una premisa que ha sido punto de partida de nuestro análisis, a la vez que constante preocupación metodológica: el mapa latinoamericano muestra una gran variabilidad de arreglos organizacionales, de prácticas institucionales y de políticas de educación superior, de ahí que sea necesario pasar de la referencia en singular, “el” gobierno (interno) de las universidades nacionales, “el” sistema de ingreso o “el” modelo de evaluación universitaria, a una visión mucho más matizada, compleja y plural que refleje la variedad de “los” diferentes casos. En tal sentido, queda pendiente la tarea –que aquí sólo hemos esbozado– de elaborar tipologías sistemáticas que nos permitan una comparación de estructuras, procedimientos y resultados, tanto para producir información académica confiable como para servir de eventual herramienta de gestión.

Pero el recorrido efectuado también nos permite precisar de mejor manera algunas dimensiones del argumento que guió la presente

indagación. De acuerdo con nuestra hipótesis de lectura, al considerar el caso argentino en una perspectiva comparada con base en las dos variables bajo análisis, podemos observar que nuestras universidades nacionales estarían presentando dos caras, como el dios tutelar de la antigua mitología romana: un rostro se estaría orientando en una dirección análoga a ciertas tendencias dominantes en lo que hace a prácticas de gobierno a escala latinoamericana (y global); mientras que la otra faz mantiene su compromiso –a diferencia de otras experiencias regionales– con principios amplios de inclusión social.

En el primer caso, aún dentro de la notoria diversidad ya señalada, es posible postular un par de pautas recurrentes en los patrones de gobernanza universitaria. Por un lado, tienden a trastocarse los viejos equilibrios de poder (entre las funciones legislativas y ejecutivas) a favor de las autoridades directivas, cargos que son unipersonales y se apoyan en equipos de gestión. Y, por otro lado, observamos una modificación de la distribución de poder relativo al interior de los cuerpos colegiados, ya sea en relación a los actores universitarios que tradicionalmente constituyeron los sujetos portadores de las banderas reformistas, como en lo que se refiere a la participación de actores “externos” a las instituciones universitarias. De modo que las formas de gobierno tradicionales se encuentran en movimiento, configurando nuevos balances que son procesados por los diferentes sistemas universitarios nacionales en función de ritmos diversos, sobre la base de tradiciones universitarias específicas, que dan lugar a una gran variedad de matices pero dentro de un proceso de cambio que tiene una cierta orientación común (Atairo y Camou, 2018).

En el segundo caso, la Argentina se ubicaría en uno de los extremos de un continuo que va del arancelamiento total a la gratuidad absoluta en el acceso a la vida universitaria, con diversas estaciones intermedias (gratuidad con condicionamiento académico, arancelamiento diferenciado por sector social, arancel subsidiado por medio de becas, arancel con apoyo crediticio, etc.). En buena medida, si el sentido político del gobierno universitario ha venido modificándose

a lo largo de los años y al atravesar diferentes geografías, no es menos notorio que los sentidos del acceso libre también han experimentado (y siguen experimentando) transformaciones de análogo tenor.

En el marco de una emergente “configuración universitaria” (Musselin, 2001), en la que se redefinen los alcances de la autonomía de las universidades en relación con el Estado y sus políticas, en la que los actores del sistema impulsan distintos formatos institucionales, y en la que se esgrimen nuevas demandas desde el mercado o la sociedad civil, podríamos afirmar que tanto los paradigmas de gobierno universitario como los modelos de acceso a la educación superior en la región siguen una pauta de creciente heterogeneidad, aunque con algunas tendencias dominantes que hemos tratado de cartografiar.

Bibliografía

Acosta Silva, A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.

Acosta Silva, A.; Atairo, D. y Camou, A. (2015). Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada. En *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.

Atairo, D. (2015). *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014*. (Tesis doctoral). Buenos Aires: FLACSO.

Atairo, D. y Camou, A. (2014). La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-

2013). *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 1(1).

Atairo, D. y Camou, A. (2018). La reforma universitaria en el espejo latinoamericano. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA*, 1(44). Dossier: A 100 años de la Reforma Universitaria. Perspectivas históricas y debates contemporáneos de la educación superior.

Baeta Neves, C. (2014). Enseñanza Superior en Brasil y las políticas de inclusión social. *Páginas de Educación*, 7(2).

Balbachevsky, E.; Kerbauy, M. y Fabiano, N. (2016). A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras. En C. Y. Koga-Ito y D. Luca (Eds.). *Escola UNESP de liderança e gestão: instrumento para excelência da gestão institucional*. San Pablo: Cultura Acadêmica - Editora UNESP.

Balbachevsky, E. y Schwartzman, S. (2011). Brazil: diverse experience in institutional governance in the public and private sectors. En W. Locke; W. Cummings y D. Fisher (Orgs.). *Changing governance and management in higher education: the perspectives of academy*. Dordrecht: Springer.

Barreyro, G. (2010). La educación superior en el primer gobierno de Lula da Silva en Brasil. Políticas, actores y grupos participantes. *Revista de Educación Superior*, 1(153).

Benente, M. (2019). "Donde antes estaba solamente admitido el oligarca". *La gratuidad de la educación superior, a 70 años*. José C. Paz: EDUNPAZ.

Bernasconi, A. (2005). University entrepreneurship in a developing country: The case of the Universidad Católica de Chile, 1985-2000. *Higher Education*, 1(50).

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2005). *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo - CINDA.

Borges, J. L. (1972). Habla un busto de Jano. En *El oro de los tigres*. Buenos Aires: Emecé.

Brunner, J. J. y Uribe, D. (2007). *Mercados Universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Editorial Universidad Diego Portales.

Chiroleu, A. (2009). La democratización en el acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión. En A. Chiroleu y M. Marquina (Comps.). *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Chiroleu, A., et al. (2001). El ejercicio de la autonomía y el cogobierno en la Universidad Nacional de Rosario. En A. Chiroleu (Org.). *Repensando la educación superior*. Rosario: UNR.

Cox, C. y Courad, H. (1990). Autoridad y gobierno en la Universidad Chilena (1950-1989). Categorías de análisis y desarrollo histórico. En C. Cox (Ed.). *Formas de gobierno de la educación superior: nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO.

De Moura Castro, C. y Schwartzman, S. (2005). O anteprojeto da Lei Orgânica da Educação Superior: uma visão crítica. En *Série Documentos da Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular*. Brasil: Funadesp.

De Vries, W. (2001). Gobernabilidad, cambio organizacional y políticas. *Revista de la Educación Superior*, 30(118).

Dias Sobrinho, J. y De Brito, M. R. (2008). La educación Superior en Brasil: principales tendencias y desafíos. *Revista Avaliação*, 13(2).

Donoso, A. y Dragnic, M. (2015). Hacia la universidad pública: aproximación a la importancia del movimiento estudiantil chileno de 2011 en perspectiva latinoamericana. En *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.

Duarte, B. (2004). *El acceso a la educación superior. Sistemas de admisión a las universidades nacionales en Argentina*. (Tesis de Maestría en Educación). Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: UNGS - IEC - CONADU.

Friedemann, S. (2019). Historia de la gratuidad y el ingreso irrestricto en la universidad argentina. El caso de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires (1973-1974). En M. Benente (Comp.). *“Donde antes estaba solamente admitido el oligarca”*. La gratuidad de la educación superior, a 70 años. José C. Paz: EDUNPAZ - Colección Pensamiento Nacional.

García dos Reis, F. (2008). Governança das IES no contexto do mercado educacional. Recuperado de http://200.6.99.248/~bru487cl/files/Fabio_Gob-ies.pdf.

Garfias, M. (2015). La persistencia de las desigualdades en el ámbito de la educación universitaria. El caso de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1940-2000. En R. Cuenca (Ed.). *La educación universitaria en el Perú de la Democracia: expansión y desigualdades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Guevara Ramírez, R. (2017). *El campo político de las universidades públicas latinoamericanas*. Bogotá: Editorial Aula de Humanidades.

Gvirtz, S. y Camou, A. (Coords.) (2009). *La Universidad Argentina en discusión. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación Universidad-Estado*. Buenos Aires: Granica.

Hurtado Galeano, D. y otros (2015). *Caracterización y análisis del gobierno universitario de la Universidad de Antioquia, Informe condensado*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Ibarra Colado, E. (2005). “Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad. *Revista de la Educación Superior*, 34(134).

Kent, R. (1999). Cambios emergentes en las universidades públicas ante la modernización de la educación superior. En H. Casanova Cardiel y R. Rodríguez Gómez (Comps.). *Universidad Contemporánea. Política y gobierno*. México: Porrúa.

Krotsch, P. (2001). *Educación Superior y reformas comparadas*. Quilmes: Ediciones UNQ.

Krotsch, P. (2002). Los universitarios como actores de reformas en América Latina: ¿han muerto los movimientos estudiantiles? *Espacios en blanco*, 1(12).

Leal Lobo, R. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: Brasil*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo - CINDA.

Moreno, H. (2019). Peronismo y universidad: la gratuidad como justicia social de segunda generación. En M. Benente (Comp.). “*Donde antes estaba solamente admitido el oligarca*”. *La gratuidad de la educación superior, a 70 años*. José C. Paz: EDUNPAZ - Colección Pensamiento Nacional.

Murillo, J. F. (2008). Procesos de admisión en la educación superior en Colombia. En R. Ramírez Gallegos. *Seminario Internacional de Admisión y Nivelación a la Universidad en América Latina. Diagnóstico y perspectivas*. Quito: SENPLADES.

Musselin, C. (2001). *La larga marcha de las universidades francesas*. Buenos Aires: CONEAU.

Orozco, L. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: Colombia*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo - CINDA.

Parra-Sandoval, M. C. y Torres-Núñez, L. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: Venezuela*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo - CINDA.

Peixoto, M. (2008). Políticas de ingreso a la enseñanza superior en Brasil. Trayectorias históricas y políticas actuales. En R. Ramírez Gallegos. *Seminario Internacional de Admisión y Nivelación a la Universidad en América Latina. Diagnóstico y perspectivas*. Quito: SENPLADES.

Porter, L. (2004). La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1(22).

Riccono, G. (2019). La gratuidad universitaria: componente central de la planificación universitaria. En M. Benente (Comp.). “*Donde antes estaba*

solamente admitido el oligarca". La gratuidad de la educación superior, a 70 años. José C. Paz: EDUNPAZ - Colección Pensamiento Nacional.

Seguel, M. S. (2008). Educación superior en Chile: sistema de admisión a las universidades. En R. Ramírez Gallegos. *Seminario Internacional de Admisión y Nivelación a la Universidad en América Latina. Diagnóstico y perspectivas.* Quito: SENPLADES.

Tonnermann Bernheim, C. (1998). La reforma universitaria de Córdoba. *Educación Superior y Sociedad*, 9(1).

Toribio, D.; Roscardi, M.; Gruschetsky, M.; De Leone, F. (2016, diciembre). *Nuevos modelos universitarios frente a la expansión de la educación superior. Las nuevas universidades del conurbano bonaerense.* Ponencia presentada en las IV Jornadas de Sociología de FAHCE-UNLP, La Plata, Argentina.

Vega Ganoza, J. F. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: Perú.* Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo - CINDA.

Virgili, M.; Ganga, F. y Figueroa, K. (2015). Gobernanza universitaria o cogobierno: el caso de la Universidad de Concepción de Chile. *Última década*, 1(42).

Zapata, G. y Tejeda, I. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: Chile.* Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo - CINDA.

Características generales del financiamiento de la educación superior en Brasil*

*Rui Vicente Oppermann***

1. Introducción

En Brasil la educación superior presenta un desarrollo tardío, si se compara con el proceso histórico de organización de la educación superior en la América española. De hecho, las primeras instituciones de educación superior (IES) se crearon a principios del siglo XIX. Ello tuvo lugar en relación con la mudanza de la casa real portuguesa a Brasil, como consecuencia de las guerras napoleónicas. Las primeras instituciones se establecieron en los estados de Bahía y Río de Janeiro. De todos modos, las universidades como hoy las conocemos se organizaron recién a comienzos del siglo XX (Minto, 2018).

* Traducción: Nicolás Gómez.

** Rector de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil. Coordinador de Relaciones Internacionales de la Asociación de Dirigentes de Instituciones Federales de Educación (ANDIFES).

Agradezco a la Dra. Tanira Rodrigues Soares y a Deisi Anschau Rodrigues de Carvalho, de la UFRGS, por su apoyo en la edición [en portugués] de este artículo.

Surgió entonces una serie de universidades estatales, sobre todo a través de la asociación de facultades e institutos preexistentes. Es el caso, por ejemplo, de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), que aunaba la Escuela de Ingeniería, la facultad de Medicina y Odontología, la de Agronomía y Veterinaria, la de Farmacia y la de Derecho. Creada en 1934 bajo el nombre de Universidad de Porto Alegre, en 1947 cambió su nombre por el de Universidad de Río Grande do Sul.

A partir de las décadas de los cuarenta y los cincuenta tiene lugar la federalización (es decir, la nacionalización) de muchas universidades de órbita local. La excepción fue la Universidad de São Paulo, fundada como institución autónoma y gratuita en el ámbito del estado de San Pablo, estatus que mantiene hasta el día de hoy (Schwartzman, 2006).

La organización de las instituciones privadas de educación superior se da en paralelo con la del sector público. La lleva adelante principalmente la Iglesia católica, representada en las pontificias universidades católicas (PUC) y las universidades jesuíticas (UJ), y la Iglesia metodista, como en el caso de la Universidad Mackenzie en San Pablo. La convivencia de ambos sistemas presentó tensiones desde un comienzo, relacionadas sobre todo con la captación de recursos públicos destinados a educación. En cierto modo, los dos sistemas continúan ejerciendo presiones sobre el poder público hasta el día de hoy, tanto en lo relativo a la regulación y la evaluación como en lo tocante al financiamiento (Cunha, 1991, 1997).

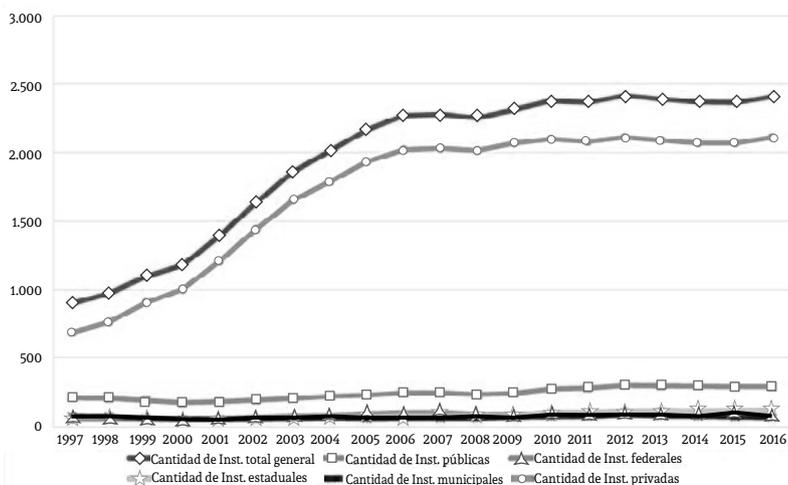
En ese entonces, la inexistencia de un sistema de regulación en la esfera nacional, junto con la incipiente organización acaecida tras la creación de las universidades, habilitaron una gran diversificación de la oferta en educación superior (Coelho y Vasconcelos, 2009). Actualmente, esa liberalidad se refleja en la gran cantidad de tipos de instituciones de educación superior reconocidas en el Decreto N° 2.207/97:

Art. 4°. En cuanto a su organización académica, las instituciones de educación superior del Sistema Federal de Educación se clasifican en:

- I. universidades;
- II. centros universitarios;
- III. facultades integradas;
- IV. facultades;
- V. institutos superiores o escuelas superiores.

Si se observa la evolución en la cantidad de instituciones de educación superior en Brasil, se constata que la misma aumentó un 167% entre 1997 y 2016. La que más creció fue la red privada, en un 206%. La red pública, conformada por las universidades federales, estaduais y municipales, se expandió en un 40%, según podemos apreciar en el Gráfico 1.

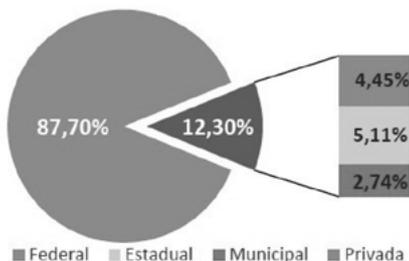
Gráfico 1. Evolución de la cantidad de instituciones de educación superior, Brasil (1997-2006)



Fuente: INEP (2017).

En una perspectiva histórica, estos datos ilustran que la red pública, que depende de recursos sujetos a las políticas gubernamentales vigentes en cada momento, se vio permanentemente limitada a la hora de atender la creciente demanda de la población por educación superior pública. El predominio de la oferta de las instituciones privadas se caracteriza por un aumento porcentual sobre el total de instituciones, que pasa del 77% en 1997 al 88% en 2016.

Gráfico 2. Porcentaje de instituciones de educación superior por categoría administrativa, Brasil (2016)



Fuente: MEC-INEP (2016).

La cantidad de universidades (en cuanto tipo institucional) presentó un crecimiento mayor en el sector público. Las universidades federales pasaron de 39 a 63, mientras que las municipales presentaron una disminución. En la esfera federal también hubo un aumento significativo en la cantidad de institutos federales de educación, ciencia y tecnología (Ifet) y centros federales de educación tecnológica (Cefet), que en 2015 llegaron a las 40 unidades.

En el sector privado, el aumento más significativo en el periodo considerado se dio en la cantidad de facultades, que pasaron de 526 a 1866, y centros universitarios, que aumentaron de 90 a 156. La cantidad de universidades privadas, por su parte, presentó un pequeño crecimiento, de 73 a 89 instituciones. Esta distribución muestra que el sector privado se ha inclinado preferentemente por el tipo

institucional facultad, que actualmente constituye el 93% de las instituciones privadas del país.

Tabla 1. Cantidad de instituciones de educación superior por organización académica y dependencia administrativa, Brasil (1997 y 2016)

	1997					2016					
	Total	Universidades	Centros Universitarios	Facultades	Ifet/Cefet ¹	Total	Universidades	Centros Universitarios	Facultades	Ifet/Cefet	
<i>Total general</i>	900	150	91	654	5	2.407	197	166	2.004	40	
Públicas	Total	211	77	1	128	5	296	108	10	138	40
	Federales	56	39	-	12	5	107	63	-	4	40
	Estadales	74	30	-	44	-	123	39	1	83	-
	Municipales	81	8	1	72	-	66	6	9	51	-
	Privadas	689	73	90	526	-	2.111	89	156	1.866	-

Fuente: INEP (2017).

1. En la Sinopsis Estadística del año 1997, los Cefet se contaban entre las facultades (o establecimientos aislados). Para establecer un paralelo con el año 2016, los cinco Cefet existentes en 1997 se cuentan, a los efectos de la confección de esta Tabla, en la categoría Ifet / Cefet.

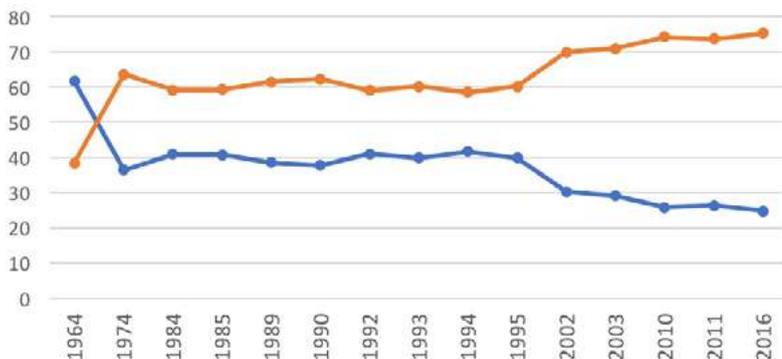
Fuente original que figura de la Tabla: Sinopsis Estadísticas de la Educación Superior (INEP, 1997 y 2016).

La preferencia de la iniciativa privada por el tipo institucional facultad puede entenderse en relación con varios factores. Uno de ellos es la menor necesidad de inversión, ya que la oferta de la facultad es más limitada y no está obligada a hacer investigación ni extensión universitaria, como sí lo están las universidades. Por otro lado, la contratación de personal de menor cualificación, así como un

régimen de trabajo en el que un mismo profesor concentra clases de diversas materias, permite habilitar distintos perfiles docentes.

El aumento en la cantidad de instituciones privadas tiene como correlato un aumento proporcional en la matrícula. Como puede observarse en la Tabla 2, hasta 1964 la matrícula de la red pública de educación superior era mayor que la matrícula de la red privada. Con la dictadura militar, la matrícula de la red privada aumenta de manera significativa y desde entonces supera a la de la red pública.

Tabla 2, Evolución porcentual de las matrículas del sector privado y el sector público, Brasil (1964-2016)



Fuente: Amaral (2018).

Notas: **Pública / Privada.**

Es importante observar que, a lo largo de las décadas de los setenta, los ochenta y hasta la primera mitad de la década de los noventa, la proporción de la matrícula que cada sistema concentra se mantiene relativamente estable. Sin embargo, desde la segunda mitad de la década los noventa tiene lugar una importante expansión de la matrícula en la red privada, de modo que la diferencia porcentual con la red pública aumenta considerablemente. Estas observaciones serán retomadas más adelante, cuando se aborde la temática del financiamiento de la educación superior pública.

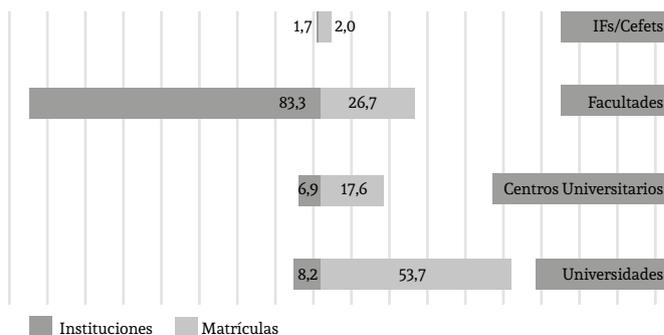
El Cuadro 1 presenta la cantidad de instituciones de educación superior según el tipo de organización académica y la matrícula del grado, de acuerdo con el censo más reciente, del año 2016. Se observa un predominio de las facultades, que constituyen el 83,3% de las instituciones de educación superior brasileñas. Entretanto, las universidades concentran la matrícula más elevada, con el 53,7% del total.

Cuadro 1. Distribución de las instituciones de educación superior según organización académica y matrícula de grado en Brasil (2016)

Cantidad de ES y matrícula en carreras de grado por organización académica - Brasil 2016

Organización académica	Instituciones		Matrícula de grado	
	Total	%	Total	%
Total	2.407	100,0	8.048.701	100,0
Universidades	197	8,2	4.322.092	53,7
Centros Universitarios	166	6,9	1.415.147	17,6
Facultades	2.004	83,3	2.146.870	26,7
IFs/Cefets	40	1,7	164.592	2,0

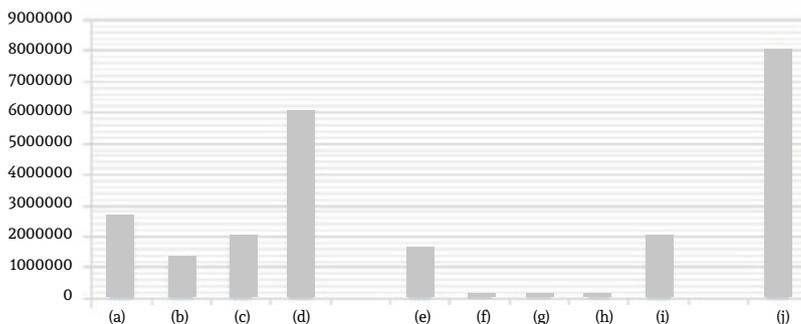
Distribución porcentual de IES y matrícula por organización académica - Brasil, 2016



Fuente: MEC-INEP (2016).

Las universidades, centros universitarios y facultades privadas suman una matrícula de algo más de 6 millones. En el sector público, las universidades responden por poco más de 1,6 millones, sobre una matrícula total para el sistema público de casi 2 millones.

Gráfico 3. Matrícula en carreras de grado, por organización académica y modalidad educativa, según categoría administrativa en Brasil (2016)

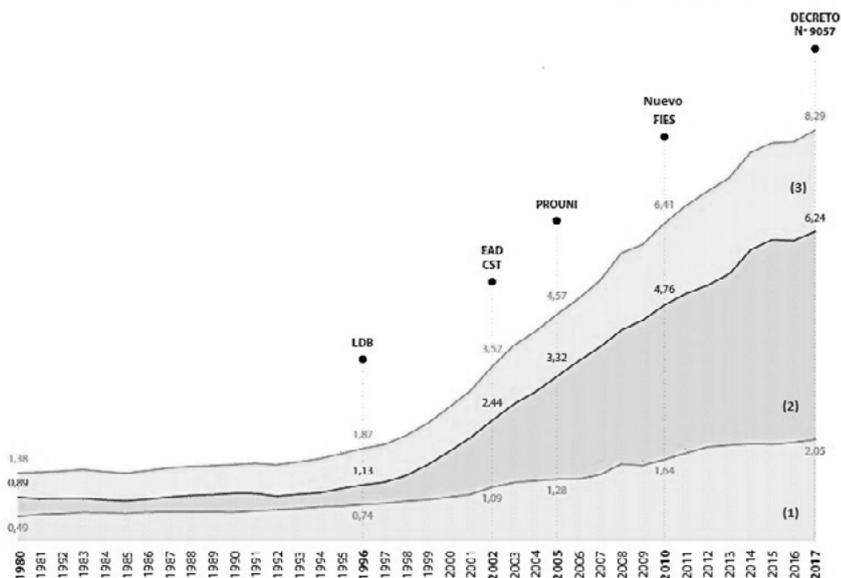


Fuente: MEC-INEP (2016).

Notas: (a) Universidad privada, (b) Centro universitario privado, (c) Facultad privada, (d) Total, (e) Universidad pública, (f) Centro universitario público, (g) Facultad pública, (h) Ifet + Cefet (federales), (i) Total, (j) Total General.

En el Gráfico 4 se presenta, de forma compuesta, la evolución de la matrícula en la educación superior en el periodo que va de 1980 a 2019. Puede observarse un significativo aumento en la cantidad de matriculados a lo largo de esos 40 años, que pasó de casi 2 millones a más de 8 millones. Esa expansión está representada, principalmente, por el aumento de la oferta en el sector privado a partir de los años noventa.

Gráfico 4. Matrícula en educación superior, Brasil (1980-2017)
(en millones)



Fuente: INEP (2017).

Notas: (1) Red pública, (2) Red privada, (3) Total.

Siglas: LDB: Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, N° 9.394/96.

EAD: Educación a Distancia.

CST: Carrera Superior en Tecnología.

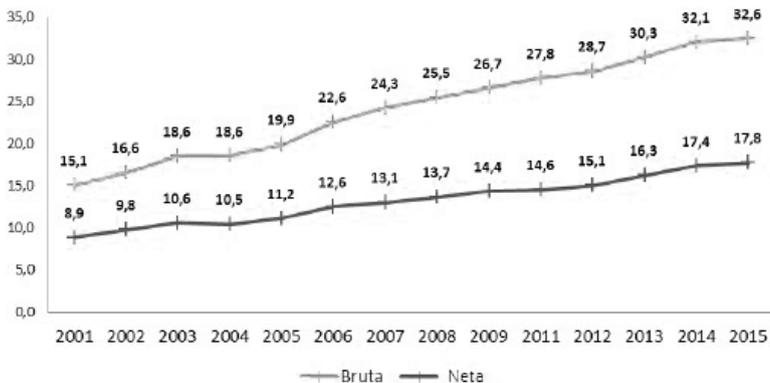
ProUni: Programa del Ministerio de Educación (MEC) para la Educación Superior.

FIES: Fondo de Financiamiento estudiantil.

Pese a ese aumento significativo en la matrícula, Brasil se encuentra lejos de haber alcanzado la meta número 12 del Plan Nacional de Educación (PNE). El objetivo para la población de 18 a 24 años, en el periodo 2014-2024, es elevar la tasa bruta de escolaridad al 50% y la tasa neta al 33% asegurando la calidad de la oferta, así como expandir en al menos un 40% la matrícula del sector público.

En el Gráfico 5 se observa la evolución, entre 2001 y 2015, de la tasa de escolaridad bruta y neta para la franja etaria de 18 a 24 años.

Gráfico 5. Escolaridad bruta y neta, 18 a 24 años, Brasil (2001-2015)



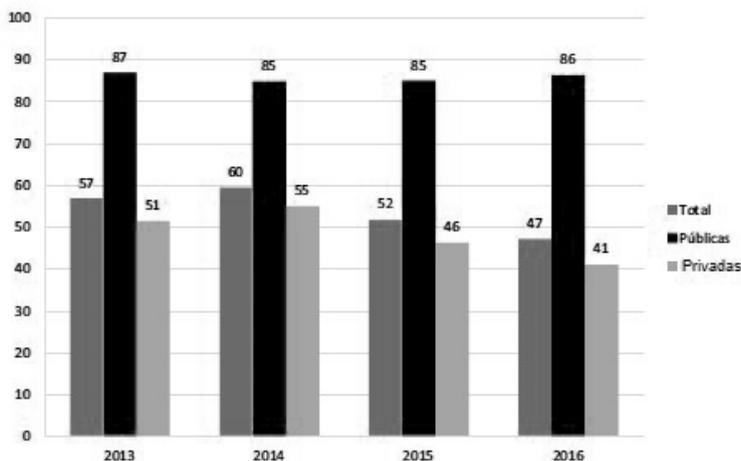
Fuente: MEC-INEP (2016).

Pese al significativo aumento observado en el periodo, es preocupante la tendencia a la desaceleración que se observa desde 2014. Si a eso se le suma la desproporción entre la matrícula de los sectores público y privado, nos da una idea del desafío que tiene por delante la educación superior en los próximos cuatro años. Para alcanzar la meta mencionada, así como la número 20 del PNE, que se propone llevar la inversión pública en educación pública al 10% del PBI, sería necesario que el gobierno brasileño lo tomase como prioridad.

A este preocupante cuadro se añade otro, relativo a la tasa de ocupación de las vacantes ofrecidas en los sectores público y privado. En el Gráfico 6 se observa que, desde 2013, el porcentaje de ocupación de vacantes se mantiene estable en el sector público, entre el 85% y el 87%. Mientras tanto, en el sector privado se presenta una tendencia a la baja, del 51% al 41%. Si consideramos que prácticamente el 50% de las personas de 18 a 30 años no están matriculadas, junto con el

hecho de que el sistema tiene vacantes disponibles, puede inferirse que las causas de la baja tasa neta observada no se encuentran en el sistema como tal, sino más bien en determinantes socioeconómicos que influyen fuertemente sobre el acceso.

Gráfico 6. Grado, modalidad presencial: ocupación de vacantes ofrecidas por dependencia administrativa, Brasil (2013-2016) (en porcentajes)



Fuente: INEP (2017).

En ese sentido, importa señalar que la morosidad observada en 2018 en el sector privado es creciente y actualmente alcanza al 9% de los estudiantes matriculados, en proporción superior a la morosidad de personas físicas en el conjunto de la economía, que fue del 5,25% en el mismo periodo (Cardoso, 2018). Otro aspecto de esta cuestión es la tasa de abandono (Gráfico 7). En el sector privado la misma oscila entre el 27% y el 30%, mientras que el sector público presenta valores más bajos, del 17% al 18%.

Gráfico 7. Tasa de abandono - Carreras presenciales, Brasil (2013-2017)



Fuente: MEC-INEP (2016).

Notas: (1) Red pública, (2) Total, (3) Red privada.

En 1997, durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, el Ministerio de Educación (MEC) reglamentó la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior de Brasil, separando las públicas de las privadas (Decreto N° 2.207/97). El primer artículo establece que tanto las personas físicas como jurídicas pueden mantener y administrar instituciones privadas. Además, éstas se podrán constituir bajo cualquiera de las formas previstas en el Código Civil brasileño para las personas jurídicas de derecho privado.

Para que no queden dudas en cuanto al alcance del decreto, el artículo tercero explicita, por primera vez en la historia de Brasil, la autorización para crear instituciones privadas de educación superior *con fines de lucro*. Las mismas se someten a la legislación que rige a las sociedades comerciales. De este modo Brasil permitió que se creasen entidades con fines comerciales con actuación en la educación superior. A raíz de esa liberación, el sector privado presentó un rápido

crecimiento, vinculado principalmente a los grupos comerciales de instituciones que procuran lucro (Verhine y Dantas, 2017).

Como puede verse en la Tabla 3, en el periodo 2000-2012 la matrícula del sector privado con fines de lucro creció en un 688,2%, mientras que la del sector privado sin fines de lucro creció en un 81,6%. Así, el sector comercial pasó de tener el 18,5% de la matrícula de la educación superior privada a concentrar el 49,6% de la misma.

Tabla 3. Matrícula en instituciones educativas privadas, Brasil (2000-2014)

Año	IES con fines de lucro	IES sin fines de lucro	Total IES privadas
2000	324.578	1.433.058	1.757.636
2001	396.896	1.639.501	2.036.397
2002	506.360	1.873.483	2.379.843
2003	630.080	2.084.269	2.714.349
2004	725.637	2.226.688	2.952.325
2005	831.447	2.394.382	3.225.829
2006	936.486	2.499.041	3.435.527
2007	1.244.347	2.365.042	3.609.389
2008	1.396.862	2.382.583	3.779.445
2009	1.464.724	2.280.916	3.745.640
2010	1.599.228	2.388.196	3.987.424
2011	1.734.700	2.416.671	4.151.371
2012	2.558.445	2.601.821	5.160.266
Evolución 2000-2014	688,20%	81,60%	193,60%
Peso en el sector, año 2000	18,50%	81,50%	100%
Peso en el sector, año 2012	49,60%	50,40%	100%

Fuente: Corrêa, E. C. de B. (2015). Se reproduce con adaptaciones.

En 2016, último año en que el INEP separó ambas categorías, el sector con fines de lucro amplió su participación en el mercado privado hasta el 51% (Corrêa, 2015).

A modo ilustrativo, en Francia el sector privado representa el 19% de la matrícula total en instituciones de educación superior. Por su parte, el sector privado con fines de lucro tiene aproximadamente un 50% de ese público. A diferencia de Brasil, en Francia ese tipo de instituciones no pueden convertirse en universidades ni emitir grado o diploma universitario. Al igual que en Brasil, el sector comercial está ocupado por capitales nacionales y extranjeros. Mientras que en Brasil el sector comercial se dedica a la formación en todas las categorías profesionales, en Europa las instituciones con fines de lucro se orientan sólo a algunas áreas, tales como administración, derecho y comercio internacional (Casta y Levy, 2016).

Hay otra consideración importante en relación con la presencia creciente, en Brasil, de la educación superior privada con fines de lucro. Más allá de las cuestiones de la calidad educativa y la oferta relacionada con necesidades sociales (y no sólo con una visión de mercado), se encuentra el asunto de los subsidios públicos destinados a las corporaciones comerciales. La red privada de educación superior recibe aportes de recursos federales de dos modos. Por un lado, a través de la renuncia fiscal,¹ el gobierno ofrece vacantes en el sistema privado por medio del programa ProUni. Por otro lado se subsidian créditos educativos a través del programa Financiamiento Estudiantil (FIES). Aunque en los últimos años haya habido una retracción de la oferta de financiamiento vía FIES, lo importante es señalar que ambos programas transfieren recursos públicos a empresas privadas con fines de lucro.

¹ Según se define en la Ley de Responsabilidad Fiscal brasileña, artículo 14 §1, la renuncia fiscal “Comprende perdón, devolución, subsidio, crédito presumido, concesión de exención de carácter general, alteración de alícuota o modificación de base de cálculo que implique reducción discriminada de tributos o contribuciones, y otros beneficios que corresponden a tratamiento diferenciado” [N. del T.].

Desde 2014 las instituciones federales de educación superior vienen sufriendo significativas reducciones presupuestarias. En 2017, la aprobación de la Enmienda Constitucional 95 –que fija un techo al gasto público durante 20 años, corregido únicamente por la inflación del año anterior, a partir del presupuesto 2017– hace prácticamente inviables las universidades federales, tanto en lo relativo a la demanda de capital como de costeo. Es preocupante el cuadro que viene configurándose en Brasil, que se ha alineado con una visión neoliberal que propugna la reducción del papel del Estado y una privatización creciente del patrimonio público. En este contexto, precisamente, el siguiente apartado aborda la cuestión de la gratuidad de la educación superior brasileña, vinculada necesariamente al financiamiento público federal.

2. Educación superior gratuita: Los dilemas del financiamiento de la educación superior en Brasil

En el Brasil colonizado por Portugal, la educación superior tuvo un desarrollo tardío si se lo compara con la América española. Recién con el traslado a Brasil de la sede del reino portugués, en 1808, se inicia la implantación de facultades de medicina, ingeniería y derecho, que constituyeron las bases de las primeras universidades. Hacia el final de la permanencia de la familia real en Brasil, en 1822, existían siete carreras de educación superior, que hoy pertenecen a la Universidad Federal de Bahía (UFB) y la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). A lo largo del siglo XIX, de 1808 a 1899, se crearon 35 carreras de educación superior. Cuando la proclamación de la República en 1889, el país no tenía ninguna universidad, sino tan sólo establecimientos aislados de educación superior. La primera universidad federal se crea recién en 1920 en Río de Janeiro. La constituían la Facultad de Medicina, la Escuela Politécnica y las dos facultades libres de Derecho (Martins, 2002).

También se crearon universidades en algunos estados y municipios. Es el caso de la actual UFRGS, que nace en 1934 como Universidad de Porto Alegre. Luego pasó a la órbita estadual y finalmente se federalizó en la década de 1950. Esto último tuvo lugar en el marco de una política del gobierno federal que impulsaba la transformación de las universidades públicas estaduais –y algunas privadas– en universidades federales. En ese contexto, la educación superior pública se expande de tal modo que, durante un tiempo, alberga a más estudiantes que el sistema superior privado. La tendencia cambia a partir de 1964, con el estímulo que la dictadura militar da a la educación superior privada. Así, actualmente, esta última concentra el 87% de la matrícula.

La educación superior brasileña fue arancelada desde sus inicios, posiblemente porque estaba restringida a las elites, que disponían de recursos para pagarla. Incluso al principio del periodo republicano la educación superior continuaba estando arancelada. Esto se vio refrendado en decretos como el N° 11.530/15, donde se establece que ningún estudiante de educación superior asistiría gratuitamente (Cunha, 1991). Desde entonces y hasta 1988 –cuando se proclama la Constitución que restituye la democracia en el país– el abordaje de la cuestión de la gratuidad varió de acuerdo con la situación política brasileña, aunque en ningún momento fue garantizada como derecho.

Obsérvese que, a lo largo del siglo XX, Brasil vivió bajo dictaduras cívico-militares en dos periodos: de 1937 a 1945, en el llamado Estado Nuevo, y de 1964 a 1988 con la dictadura cívico-militar. Si tomamos en cuenta que antes del Estado Nuevo, en la llamada República Vieja, las oligarquías dominaban el escenario político mediante elecciones signadas por la corrupción, sin voto femenino y con una organización urbana incipiente, constatamos que Brasil vivió sólo un breve periodo de régimen democrático –de 1945 a 1963– no afianzado y marcado por prácticas políticas cuestionables. Fue un periodo de intensa industrialización del país, aumento de la población urbana, organización de la clase trabajadora y libertad política. Una serie de

temas cruciales para la democracia –como la industrialización nacional, la reforma agraria, la sindicalización y la educación pública– fueron fuente permanente de tensión y contradicción y, en última instancia, llevaron al golpe cívico-militar de 1964. Fue en ese clima de tensión que tuvo lugar, en el siglo XX y hasta 1988, el debate sobre la gratuidad de la educación pública superior en Brasil.

La primera iniciativa de promoción de la gratuidad tiene lugar en 1925 con el Decreto N° 16.782-A, en un periodo de autoritarismo creciente. De acuerdo con Cunha (1991), en un claro intento de cooperación, se establece un esquema según el cual cada año de cada carrera superior de instituciones públicas admitiría cinco estudiantes con vacante gratuita. El primero de ellos sería el de nota más alta en el examen de ingreso, al segundo lo indicaría el gobierno y a los tres restantes, los propios estudiantes.

En 1929, estudiantes inspirados en el movimiento reformista de Córdoba proponen al gobierno una serie de reformas para la educación superior, entre las que se incluía la eliminación de los últimos aranceles existentes en aquel entonces. El Estatuto de Universidades Brasileñas promulgado en 1931 admitía la matriculación independientemente del pago de la misma, pero con la obligación de un resarcimiento posterior. No obstante, la cantidad de estudiantes que gozasen de ese beneficio no podía superar el 10% del total. Así se estableció un mecanismo de *gratuidad condicionada*, algo que, de diversos modos, distintos gobiernos y congresistas impulsaron constantemente a lo largo del siglo.

La propuesta se incorporó a la Constitución de 1934, contra la postura de la Asociación Brasileña de Educación. Los docentes asociados proponían explícitamente la gratuidad. Con la creación de la Unión Nacional de Estudiantes (UNE) en 1938, el movimiento estudiantil comienza a defender la reducción de los aranceles y a cuestionar los criterios de concesión del beneficio de gratuidad.

Aunque se la promulgó después del Estado Nuevo, la Constitución de 1946 conservó el sistema de gratuidad condicionada. Sólo en el estado de San Pablo se estableció la gratuidad plena y de derecho.

Según señala Cunha (1991), la Constitución estadual de 1947 garantizaba la gratuidad de la educación en los establecimientos públicos estaduais, en todos los niveles incluido el universitario. Mientras tanto, en la esfera federal, la gratuidad de derecho se sumó a las demandas por mayor financiamiento público para la educación en su conjunto. Se siguió aplicando la gratuidad condicionada y, como los valores de los aranceles se mantenían nominalmente constantes en un contexto inflacionario, los valores se fueron licuando y se convirtieron en simbólicos para las universidades. La gratuidad condicionada se ratificó en repetidas oportunidades a través de diversas decisiones gubernamentales. Entre ellas, en 1962 el Consejo Federal de Educación estableció una fórmula para el cálculo del precio de la matrícula en función de los ingresos familiares.

Con el golpe de 1964, el cobro de aranceles y matrículas recrudesció. Esto llevó a una toma de posición más clara por parte de los movimientos docente y estudiantil –en especial de la UNE– en defensa de la *gratuidad de derecho*. El régimen militar buscó financiar la educación superior por medio del cobro de aranceles y matrículas, que sólo en situaciones excepcionales podrían financiarse con un préstamo al estudiante, con el compromiso de devolverlo luego de concluidos los estudios. En la Constitución de 1967, a la situación económica del estudiante se añadió, como condición de gratuidad, el “efectivo aprovechamiento”. Los movimientos docentes y estudiantiles se alzaron contra la medida. También se oponían a las reformas educativas que impulsaba una comisión creada por convenio entre el MEC y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés). La comisión proponía la continuidad de la gratuidad condicionada a la situación económica del estudiante, de modo que se cobrase a quienes no perteneciesen al segmento de bajos ingresos. Sin embargo, en la práctica, no todas las universidades sostuvieron el cobro de matrículas y aranceles y, nuevamente, la inflación fue diluyendo los valores eventualmente cobrados.

Recién en 1988, con el fin de la dictadura y el llamado a Asamblea Constituyente, el tema de la gratuidad de derecho volvió a un primer

plano. Una iniciativa popular con más de 270 mil firmas garantizó la inclusión de la gratuidad de derecho en la nueva Constitución brasileña, vigente hasta el día de hoy.

Aunque fue una victoria significativa para los defensores de la educación superior pública gratuita, las fuerzas políticas contrarias a la gratuidad han permanecido movilizadas. Periódicamente se presentan propuestas de arancelamiento de la educación superior, como una suerte de fórmula mágica para el financiamiento del nivel. Recientemente, un fallo del Supremo Tribunal Federal (STF) señaló que la gratuidad establecida en la Constitución refiere sólo a la educación superior de grado y posgrado. Esto faculta a las instituciones públicas a cobrar aranceles y matrículas en las carreras *lato sensu*, como especializaciones e iniciativas de extensión universitaria.

En enero de 2019 asumió la presidencia de la república Jair Bolsonaro, con una agenda ultraconservadora. Las universidades federales se convirtieron en blanco de crítica permanente, señaladas como espacios de adoctrinamiento marxista, promoción del libertinaje, exceso de personal docente, falta de investigación relevante, exceso de carreras del área de humanidades e instituciones con alto costo y sin retorno. Pronto se impulsaron las propuestas habituales, que incluyen la educación arancelada como modo de financiamiento de la universidad. Ante la oposición de los movimientos docente y estudiantil, así como de la sociedad en general, el gobierno dio marcha atrás en sus intenciones de manera provisoria. Sin embargo, el día 17 de julio el Ministerio de Educación lanzó el programa Future-se. El mismo propone una serie de cambios profundos en la naturaleza, autonomía y financiamiento de las instituciones públicas de educación superior.

El Future-se se estructura en tres ejes: 1- gobernanza, gestión y emprendedorismo; 2- investigación e innovación y 3- internacionalización. Se parte de la premisa de que las universidades federales no logran desarrollar acciones relativas a esos ejes, lo cual se debería a: administración ineficiente; incompatibilidad entre inversión y cantidad de egresados; baja dedicación de los docentes al trabajo en

aula; investigación irrelevante y baja capacidad de innovación, que estarían dissociadas de las necesidades sociales; prioridades de inversión equivocadas, que resultarían en ausencia de retornos y baja performance en rankings internacionales, lo cual a su vez revelaría una internacionalización poco efectiva, entre otras críticas, escritas o pronunciadas en la esfera pública.

Sin embargo la realidad es muy diferente. Las universidades federales ocupan las primeras posiciones en las evaluaciones que realiza el propio MEC en los tres ejes señalados. La UFRGS, por ejemplo, es por séptimo año consecutivo la mejor universidad federal en el Índice General de Carreras y se encuentra en segundo lugar entre las instituciones de educación superior (públicas y privadas) del país. Tenemos un sistema de gobernanza y gestión fundamentado en un planeamiento estratégico con cuadro de evaluación de metas, alto índice de informatización de procesos y gran interacción con la comunidad interna y externa. Promovemos la investigación básica y tecnológica y la innovación, individualmente y en asociación con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. Tenemos interacciones académicas con instituciones extranjeras de todos los continentes, así como un alto índice de cooperación en investigación y una movilidad académica notable.

Entre las 63 universidades federales, no todas presentan la misma performance, pero es importante señalar que hay en juego procesos históricos diferentes. Muchas universidades son relativamente nuevas, fueron creadas hace menos de 10 años y, por lo tanto, aún necesitan un tiempo de maduración. Por otro lado, en su conjunto, hoy la matrícula de las universidades federales llega a más de 1,2 millones, distribuidos en todo el país. Por añadidura, la mayor parte de los estudiantes son miembros de familias de bajos ingresos y beneficiarios de cupos económicos y raciales, que han promovido el acceso para sectores de la población brasileña que antes se veían impedidos de llegar a la universidad pública.

Otro elemento del Future-se que suscita grandes interrogantes es la propuesta de que la gestión administrativa, patrimonial, de

personal e inclusive académica de las universidades queden a cargo de las llamadas “organizaciones sociales”, creadas por la Ley N° 9.673/98.

Allí se establece que el Poder Ejecutivo podrá reconocer como organizaciones sociales a personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, cuyas actividades se orienten a la educación, la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la preservación del medio ambiente, la cultura y la salud. La expresión “organización social”, entonces, es un título otorgado a una entidad privada para que ésta pueda recibir, de parte del poder público, determinados beneficios para la realización de sus fines, como partidas presupuestarias, exención fiscal y hasta subvención directa. Queda claro que existe una contradicción entre la autonomía universitaria –según se la define en la Constitución brasileña, que en su artículo 207 establece: “Las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial, y obedecerán al principio de indisociabilidad entre educación, investigación y extensión”– y por otro lado la propuesta de delegar a una organización social la gestión financiera y patrimonial y, lo que es más, la propuesta didáctico-científica.

Otro aspecto por considerar es que, para su aplicación, el Futuro-se requiere la modificación de al menos 16 leyes federales. Por otro lado, aunque para las universidades federales la adhesión sea voluntaria, la institución que adhiera acepta todos los términos del proyecto, mientras que la que no adhiera quedará sujeta a una realidad presupuestaria decreciente. La magnitud del recorte es tal que, ya en 2019, las instituciones corren riesgo de quedarse sin presupuesto cuatro meses antes de fin de año. Aunque el actual ministro de Educación se haya declarado contrario al cobro de mensualidad en la educación de grado, ello habilita la duda respecto al posgrado *stricto sensu*. La gratuidad vuelve a quedar en cuestión, pese al precepto constitucional establecido en el artículo 206: “La educación se impartirá en base a los siguientes principios: (...). IV- gratuidad de la educación pública en establecimientos oficiales”.

Parece claro que, ahora en el poder, las fuerzas políticas que siempre se han opuesto a la gratuidad de la educación superior en universidades federales se ensañan en atacar las conquistas populares relativas a una educación superior pública, gratuita, autónoma y con fines sociales, garantizada en la Constitución federal de 1988. Si bien los anteriores intentos de privatización de las universidades han fracasado, la estrategia actual es muy similar. Se trata de crear, por medio de restricciones presupuestarias insostenibles, un clima propicio a la aceptación de las propuestas de reforma. De diseminar, a través de diferentes plataformas, críticas infundadas a las universidades y comparaciones absurdas, como entre el costo de una guardería y el de una universidad. De descalificar el trabajo y las conquistas de la comunidad universitaria. Y, como en todos los regímenes conservadores y autoritarios del pasado, de atacar las universidades en su valor máspreciado, la autonomía. Según establece el Estatuto General de la UFRGS en su artículo 2:

La UFRGS, como universidad pública, es expresión de la sociedad democrática y pluricultural, se inspira en los ideales de libertad, respeto a la diferencia y solidaridad, y se constituye en instancia necesaria de conciencia crítica, donde la colectividad pueda repensar sus formas de vida y su organización social, económica y política (Estatuto y Reglamento, UFRGS, 1994).

Nos vemos desafiados y vamos a resistir. Contamos con la solidaridad de nuestra comunidad y de la comunidad internacional. A lo largo de su historia de más de 800 años, las universidades han resistido a todo tipo de regímenes. A monarquías absolutistas y estados autoritarios de diverso cuño ideológico. A diferentes intereses económicos y políticos, incomodados por el mensaje, vivo aún hoy, de los estudiantes reformistas de Córdoba. Hace un siglo los reformistas proclamaban que *“los dolores que quedan son las libertades que faltan”*. No podemos olvidarlo, porque todavía quedan y son muchos. Aún no han desaparecido de la región la pobreza, la desigualdad, la marginalización, la injusticia y la violencia social. Reivindicamos la

autonomía, que permita a la universidad ejercer su papel crítico y propositivo en la sociedad, sin límites impuestos por gobiernos de turno, creencias religiosas, el mercado o los intereses privados. La defensa de la autonomía universitaria es una responsabilidad ineludible y sumamente actual en América Latina y el Caribe. Y es, al mismo tiempo, una defensa del compromiso social de la universidad (CRES, 2018).

Bibliografía

Amaral, N. C. (2018). O financiamento da educação pública superior no Brasil. *Seminário Andifes – Abruem – Conif*: “Proposta da Educação Superior do Brasil à CRES 2018”, Brasília.

Coelho, S. S. y Vasconcelos, M. C. C. (2009). A criação das instituições de ensino superior no Brasil: o desafio tardio na América Latina. *IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*. Florianópolis, Brasil, del 25 al 27 de noviembre. Recuperado de <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/37012>.

Cardoso, L. (2018). Inadimplência do ensino superior privado supera a de pessoas físicas. *O Globo economia*. Actualizado el 16/07/2018 a las 12:39. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/economia/inadimplencia-do-ensino-superior-privado-supera-de-pessoas-fisicas-22887888>.

Casta, A. y Levy, D. C. (2016). Private higher education: even France, even for-profit. *International Higher Education*, 85, 30-31, (primavera). Recuperado de <https://ejournals.bc.edu/index.php/ihe/article/view/9249/8304>.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada el 5 de octubre de 1988. Recuperado de <https://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp>

Corrêa, E. C. de B. (2015). *Modelo regulatório híbrido da educação superior privada: possibilidades, limites e desafios*. (Tesis de maestría). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

CRES (2018, junio). Declaración Final. En *III Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe*, Córdoba. Recuperado de www.iesalc.unesco.org/2018/.../la-cres-2018-define-acciones-y-re.

Cunha, L. A (1991). A gratuidade no ensino superior público: da proibição à garantia constitucional. En J. Velloso (Ed.). *Universidade pública: política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papirus.

Cunha, L. A. (1997). O público e o privado no ensino superior brasileiro: fronteira em movimento? *Avaliação. Revista da Avaliação da Educação Superior*, 2(4). Recuperado de <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/976>.

Decreto N° 2.207 (1997, 15 de abril). Reglamenta, para el Sistema Federal de Educación de Brasil, las disposiciones contenidas en los artículos 19, 20, 45, 46 e § 1°, 52, parágrafo único, 54 y 88 de la Ley N° 9.394, del 20 de diciembre de 1996, junto a otras providencias. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2207-15-abril-1997-445065-norma-pe.html>.

Estatuto e Regimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). (1995 [1994]). Decisión N° 148/94 aprobada por el Consejo Universitario, en sesión del 23 de septiembre de 1994. *Diario Oficial de la Unión*, 11 de enero de 1995. Recuperado de <http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/estatuto-e-regimento>.

Emenda Constitucional N° 95 (2016, 15 de diciembre). Altera el Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias, para instituir el Nuevo Régimen Fiscal, junto a otras providencias. Brasil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). (2017). *Sinopse Estatística da Educação Superior 2016*. Brasília: INEP. Recuperado de <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>.

Lei Nº 9.637 (1998, 15 de mayo). Dispone sobre la calificación de entidades como organizaciones sociales, la creación del Programa Nacional de Publicidad, la extinción de órganos y entidades que menciona y la absorción de sus actividades por organizaciones sociales, junto a otras providencias. Brasil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm.

Martins, A. C. P. (2002). Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. *Acta Cirúrgica Brasileira*, 17(3).

Ministério da Educação do Brasil (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). (2016). Notas Estadísticas. En *Censo da Educação Superior 2016*. Brasil: MEC-INEP. Recuperado de http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf.

Minto, L. W. (2018). Gratuidade do Ensino Superior. *Educ. Soc.*, 39(142), 153-170, Campinas, enero-marzo. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/es/v39n142/1678-4626-es-es0101-73302018181580.pdf>.

Schwartzman, S. (2006). A universidade primeira do Brasil: entre inteligência, padrão internacional e inclusão social. *Estudos Avançados*, 20(56).

Verhine, R. y Dantas L. V. (2017, 20 de diciembre). *Educação superior com fins lucrativos e responsabilidade social*. Recuperado de <https://www.responsabilidadesocial.abmes.org.br/noticias/artigos/254-educacao-superior-com-fins-lucrativos-e-responsabilidade-social>.

Mientras la propuesta de un gobernador reaviva el movimiento por la gratuidad de la educación universitaria, una nueva investigación proporciona argumentos a los escépticos*

*Judith Scott-Clayton***

Jueves 19 de enero de 2017

A principios de enero, el gobernador del estado de Nueva York, Andrew Cuomo, anunció su intención de que la educación universitaria pública resulte gratuita para la mayoría de los estudiantes en el estado. Esta propuesta le devolvió la vida al movimiento por la gratuidad de la educación universitaria, cuyos partidarios temían una pérdida en su impulso frente al gobierno entrante. En cambio, ese impulso simplemente ha regresado al nivel estatal. Tennessee y Oregón ya tienen sus propias iniciativas de “universidad gratuita”, y esta misma

* El artículo original fue publicado en idioma inglés en Brookings: <https://www.brookings.edu/research/as-cuomo-proposal-rekindles-free-college-movement-new-research-provides-ammunition-for-skeptics/>.

** Profesora asociada de Economía y Educación en Teachers College, Universidad de Columbia. Investigadora asociada *senior*, Community College Research Center. Investigadora asociada, National Bureau of Economic Research.

semana la gobernadora Gina Raimondo propuso una versión para Rhode Island.

El plan de Cuomo, sin embargo, sería el primero en otorgar hasta cuatro años de matrícula universitaria gratuita, y no solamente los primeros dos años en colegios comunitarios. Para lograrlo, cubrirían la brecha que existe entre el costo de matrícula y la ayuda financiera actual (sin incluir los gastos obligatorios) en los casos en que los estudiantes (que deberán estar inscriptos a tiempo completo) provengan de familias con ingresos inferiores a 125 mil dólares por año y no hayan excedido el tiempo previsto para completar su programa de estudios.¹

Los partidarios de la ambiciosa propuesta se enfrentan al escepticismo de los más críticos. Los escépticos señalan que la propuesta de Cuomo no proporciona un apoyo adicional a los estudiantes de bajos ingresos, cuya matrícula ya está cubierta por las becas Pell y la ayuda estatal actual. Además, argumentan que esos fondos tendrían un mayor impacto si se los usara para aumentar los recursos institucionales destinados a programas y servicios de éxito ya probado, como el programa ASAP de los colegios comunitarios del consorcio CUNY (Universidad de la Ciudad de Nueva York). Los defensores de la propuesta sostienen que un mensaje sencillo como “universidad gratuita” atraerá la atención de los potenciales estudiantes, incluidos los estudiantes de bajos ingresos que tal vez ni siquiera conozcan las ayudas que se ofrecen en la actualidad, de manera mucho más efectiva que anunciar “completen la solicitud gratuita de becas estatales”. Además, afirman que la estrategia de reducir los precios para todos tendría más permanencia política que aquellos programas dirigidos exclusivamente a los estudiantes pobres.

¹ Para conocer cómo funcionaría el plan en mayor detalle, véase el sitio web oficial (<https://www.ny.gov/programs/tuition-free-degree-program-excelsior-scholarship>) y la cobertura informativa resultante (por ejemplo, <http://www.nbcnewyork.com/news/local/New-York-Free-Tuition-Plan-Governor-Andrew-Cuomo-College-SUNY-CUNY-409845535.html>).

Los contornos del debate permiten inferir que existe un consenso suficiente en torno a la importancia de realizar nuevas inversiones estatales en educación superior (o, alternativamente, que el costo estimado de 163 millones de dólares es tan absurdamente bajo que apenas parece un problema, un punto que discuto en este mismo artículo). La discusión se centra cada vez más en si la matrícula gratuita es el uso más efectivo de fondos adicionales para la educación superior, y no tanto en si efectivamente se debe invertir o cuánto.

En otras palabras: ¿qué tipo de inversión adicional en educación superior tendrá un impacto mayor en las tasas de inscripción y graduación? ¿Aquella dirigida a reducir los precios de lista para los estudiantes? ¿O la que permite aumentar el gasto institucional y que afecta la experiencia de los estudiantes ya inscritos? Pocos días después del anuncio de Cuomo, David Deming, de la Universidad de Harvard, y Christopher Walters, de la Universidad de California en Berkeley, presentaron en el encuentro anual de la Asociación Estadounidense de Economía un nuevo estudio que apunta a formular precisamente esa pregunta. Su análisis parte de una base de datos nacional con los niveles de financiación, las políticas de matrícula, los gastos institucionales y los resultados de los estudiantes en cada estado a lo largo del tiempo.

La disyuntiva existe: el dinero es limitado y no puede gastarse en dos lugares a la vez. De manera reveladora, los autores observan efectos importantes cuando los fondos estatales se usan para aumentar el gasto institucional, pero prácticamente no detectan efecto alguno cuando se los utiliza para promover reducciones generalizadas en el precio de lista.²

² Con el foco en las instituciones públicas no selectivas entre 1990 y 2013, los autores utilizan datos a nivel institucional sobre inscripciones, graduaciones, precios de matrícula, ingresos totales y gastos obtenidos del Sistema Integrado de Datos de Educación Postsecundaria (IPEDS, por sus siglas en inglés). Esta información se enriquece con datos sobre los montos que las legislaturas estatales adjudican a la educación superior cada año. El IPEDS es una base de datos nacional que cubre todas las instituciones con beneficiarios de ayuda estudiantil federal (las instituciones postsecundarias que no figuran en esta base de datos son, principalmente, escuelas de formación

El estudio de Deming y Walters no es la única investigación relevante,³ pero lo que lo hace particularmente valioso es que compara directamente el impacto de reducir los precios de lista con el aumento del gasto institucional por estudiante. Lo hace por medio de una metodología rigurosa que permite estimar los efectos causales, en lugar de simplemente correlacionar la matrícula, el gasto institucional y los resultados de los estudiantes.⁴

Identificar los efectos verdaderamente causales de esta red enmarañada de medidas interrelacionadas requiere algún tipo de *shock* externo al sistema; un factor externo que afecte los gastos institucionales o de matrícula, pero sin efecto independiente sobre las tasas de inscripción o de graduación. Separar los efectos de los cambios al precio de lista de los que afecten al gasto institucional requiere de un factor adicional que influya en una de las dos políticas, pero no en la otra.

profesional que ofrecen titulaciones por debajo del nivel de una tecnicatura o carrera corta). Los datos sobre las partidas presupuestarias provienen de un estudio anual administrado conjuntamente por la Asociación de Directores Ejecutivos de Educación Superior Estatal (SHEEO) y el Centro de Estudios de Política Educativa de la Universidad Estatal de Illinois.

³ Este estudio no es el primero en examinar el impacto causal de los costos de matrícula o de los recursos institucionales en las tasas de inscripción y graduación universitarias. Por revisiones de la investigación sobre estrategias para mejorar las tasas de ingreso y graduación universitarias, véanse Deming y Dynarski (2009) y Page y Scott-Clayton (2016). La mayor parte de la investigación anterior sugiere que ambos factores son importantes. Pero debido a las diferencias que existen entre los distintos estudios en cuanto a las metodologías, los tipos de muestra y los contextos, el corpus anterior no proporcionó una respuesta decisiva sobre qué estrategia, a escala, tiene el mayor impacto en función de los montos invertidos. Esta ambigüedad permite que los políticos den a entender que realmente no es necesario elegir entre una u otra estrategia y puedan priorizar la que prefieran.

⁴ Así como el número de inscriptos y los antecedentes familiares de los estudiantes pueden afectar la matrícula y los recursos institucionales, la matrícula y los recursos institucionales afectan el número de inscriptos y los resultados de los estudiantes. Las condiciones económicas pueden afectar todo lo anterior de manera independiente y hacer que estas variables se modifiquen a la par, incluso en ausencia de cualquier relación causal. Además, los ingresos por inscripción son un aporte directo a los recursos institucionales, lo que dificulta separar el efecto de unos de los de los otros.

Para hacerlo, los autores utilizan con gran inteligencia dos factores que varían en el tiempo según la institución: los *shocks* presupuestarios y los topes al costo de inscripción. Los *shocks* presupuestarios se miden según los cambios en la financiación estatal total para la educación superior, en interacción con la medida de cuánto suele depender de dicha financiación el presupuesto de cada institución.⁵ Al interrelacionar los cambios en la financiación estatal total con una medida de cuánto suele depender cada institución de dichos fondos, los autores se sirven del hecho de que incluso dentro de un estado y año determinados, algunas instituciones se ven mucho más afectadas por las sacudidas presupuestarias que otras.⁶

Cuando una institución experimenta un *shock* presupuestario, tiene dos herramientas importantes para actuar en consecuencia: puede cambiar los precios de la matrícula o puede modificar el monto que gasta por estudiante matriculado. Para separar los efectos de cada una de estas dos herramientas, los autores incorporan un segundo factor: si la institución enfrenta o no topes al precio de matrícula (o tiene otras limitaciones sobre cuánto puede cambiar la matrícula de un año a otro). Las instituciones que no pueden ajustar el precio de matrícula cuando reciben un shock presupuestario tienen más probabilidades de terminar ajustando el gasto por estudiante.

⁵ Para simplificar, utilizo el término “financiación estatal” para referirme a las adjudicaciones de fondos estatales y locales; es decir, las partidas presupuestarias que ingresan directamente desde los gobiernos estatales y locales a las instituciones. Los cambios en la financiación estatal por sí solos serían una unidad de medida problemática, porque se correlacionan con las condiciones económicas generales que también pueden afectar de forma independiente las tasas de inscripción y de graduación. Debido a que los estados deben mantener presupuestos equilibrados, las partidas para la educación superior tienden a disminuir cuando la economía (y, por lo tanto, los ingresos fiscales) se resiente. Las inscripciones, sin embargo, tienden a aumentar cuando la economía empeora.

⁶ Específicamente, correlacionan una medida per cápita de las partidas presupuestarias estatales totales (las cuales varían según el año, pero se mantienen fijas para las distintas instituciones dentro de un mismo estado) con la proporción de los ingresos institucionales totales que provienen de esas adjudicaciones (cuya referencia establecen en 1990 y se fija con el tiempo, pero varía entre instituciones).

Al correlacionar estos factores, los autores encuentran que un aumento del 10 por ciento en el gasto institucional por estudiante conduce a un aumento del 3 por ciento en el número de estudiantes matriculados e, incluso, a mayores aumentos porcentuales en el índice de finalización de estudios entre uno y tres años después.⁷ En cambio, observan que los precios de lista de la matrícula no tienen un efecto medible sobre las tasas de inscripción o de graduación.

¿Por qué? Las reducciones en los precios de matrícula constituyen un beneficio que se distribuye de manera muy escasa; muchos estudiantes habrían ido a la universidad y se habrían graduado también sin beneficiarse de ellas. Las reducciones generales en los precios de matrícula también pueden distorsionar las opciones universitarias de manera especialmente perjudicial para algunos estudiantes: un estudio separado realizado por Cohodes y Goodman (2014) demostró que cuando un programa del estado de Massachusetts redujo el costo de la universidad pública, resultó menos probable que los estudiantes se inscribieran en universidades privadas y de otros estados que estaban mejor financiadas. En última instancia, esto redundó en una disminución en sus probabilidades de graduarse (Cohodes y Goodman, 2014: 251-85). Si bien el estudio de Deming y Walters no identifica exactamente qué es lo que hacen las instituciones con su dinero que marca la diferencia, la investigación previa sugiere que la asistencia financiera focalizada, el asesoramiento mejorado, los incentivos de desempeño o alguna combinación de intervenciones pueden ser efectivos en ese sentido.⁸

Por supuesto, ningún estudio carece de limitaciones. Este, por ejemplo, se enfoca en cambios incrementales sobre los precios de la matrícula: en la mayoría de los casos, compara el efecto de aumentos

⁷ Para calcular estos efectos utilizan una regresión de mínimos cuadrados de dos etapas (MC2E), en la que el *shock* presupuestario y las medidas de tope de costo de matrícula son las variables instrumentales.

⁸ Para revisiones de la investigación sobre estrategias para mejorar las tasas de ingreso y graduación universitarias, véase Deming y Dynarski (2009) y Page y Scott-Clayton (2016). Para evidencia sobre el programa ASAP, que combina varios elementos, véase <http://www.mdrc.org/publication/doubling-graduation-rates>.

mayores con el de los aumentos más pequeños, en lugar del efecto que tendría reducir el costo de matrícula a cero. El mensaje de la etiqueta “gratuito” podría tener un impacto distintivo más allá de los montos involucrados.⁹ Estas son algunas sugerencias para avanzar en el debate, tomando en consideración las investigaciones recientes.

Primero, establecer estimaciones de costos razonables. Cuando se subestiman los costos, se crea la ilusión de que los sacrificios alternativos examinados por Deming y Walters son irrelevantes. La administración del gobernador Cuomo dice que su propuesta costaría solo 163 millones de dólares por año. A ese precio, ¿por qué no implementarla y discutir sobre el financiamiento institucional más adelante? Pero esto pone en tela de juicio la plausibilidad de la propuesta: el costo anunciado representa tan solo el tres por ciento del actual presupuesto de educación superior del estado (que asciende a 5.500 millones de dólares); un promedio de menos de 300 dólares por estudiante a tiempo completo.¹⁰ La Independent Budget Office de la ciudad de Nueva York, una agencia pública que proporciona

⁹ De hecho, un estudio de Carruthers y Fox (2015) sobre el programa Tennessee Promise, que cubre la totalidad de la matrícula en universidades comunitarias para los estudiantes elegibles, encontró grandes efectos en las tasas de inscripción y de finalización de créditos a pesar del hecho de que muchos estudiantes no recibieron apoyo adicional sustancial más allá de la ayuda financiera que ya estaban recibiendo. Sin embargo, el programa de Tennessee también proporcionó acompañamiento universitario, una forma de *coaching* que no se incorporó en la propuesta de Nueva York.

¹⁰ Las partidas presupuestarias estatales totales se extrajeron de la base de datos de la Asociación de Directores Ejecutivos de Educación Superior Estatal (SHEEO): http://www.sheeo.org/sites/default/files/Unadjusted_Nominal_Data_FY15.xlsx.

Dado que más de 567 mil estudiantes se inscriben en las instituciones SUNY y CUNY cada año, esto representa menos de 300 dólares por estudiante, o solo alrededor de 350 dólares por estudiante de tiempo completo. No está claro cómo un promedio de menos de 300 dólares por estudiante sería suficiente para cubrir la brecha existente entre el costo de matrícula y la ayuda financiera existente, incluso dadas las limitaciones del programa. Actualmente, las familias con ingresos cercanos a la mediana del estado de Nueva York (60 mil dólares) califican para recibir aproximadamente 2.500 dólares en subsidios estatales y federales. La cifra se encuentra muy por debajo de los costos de matrícula típicos, que rondan los 6.400 dólares para las carreras de cuatro años y los 4.400 dólares para las universidades comunitarias en Nueva York.

información presupuestaria de manera independiente del gobierno municipal, estimó que un plan similar que se aplicase solamente en las universidades comunitarias de la ciudad costaría entre 138 y 232 millones de dólares por año; el plan estatal de Cuomo, que incluye titulaciones de cuatro años, podría costar fácilmente entre dos y cuatro veces más.¹¹

Considerar cuidadosamente el nivel correcto para el tope de ingresos. Establecer criterios de elegibilidad más amplios para las becas no significa necesariamente que la totalidad de los estudiantes deba beneficiarse de ellas. En cambio, un tope de ingresos más bajo para el acceso a las ayudas liberaría recursos que podrían invertirse directamente en programas y servicios institucionales que, según el nuevo estudio, resultan más determinantes para el éxito de los estudiantes. Los programas existentes en Tennessee y Oregón limitan la cobertura de las ayudas a los estudiantes inscritos en universidades comunitarias; el gobierno de Cuomo ya ha abierto la puerta a un programa de aplicación casi universal al sugerir un tope de ingresos de 125 mil dólares. Más allá de conservar los costos, una reducción de ese tope podría preservar muchos de los beneficios esperados del programa al tiempo que minimizaría los efectos secundarios potencialmente dañinos: para los estudiantes de bajos ingresos, es más probable que el mensaje de “gratis” incline la balanza hacia la elección de asistir a la universidad. Para los estudiantes de ingresos más altos, en cambio, el mismo mensaje podría cambiar simplemente a dónde eligen asistir.

¹¹ Véase <http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/free-cuny-community-college-tuition.pdf>.

Mis propios cálculos aproximados, suponiendo que los 460 mil estudiantes de tiempo completo se dividen en partes iguales entre las universidades de dos y de cuatro años, que dos tercios de ellos estarían dentro del período de graduación requerido, que la distribución de ingresos fuera similar a la distribución de ingresos total para el estado (de modo tal que aproximadamente el 85% de los estudiantes serían elegibles por los ingresos), y teniendo en cuenta la elegibilidad estimada de Pell y TAP, sugieren que la propuesta de Cuomo podría costar fácilmente cerca de 482 millones de dólares.

Asociar el mayor apoyo para los estudiantes con un mayor apoyo para las instituciones. La gente vota, las instituciones no. Es innegable que el mensaje “universidad gratuita” es más atractivo que el de “aumentar el apoyo a las universidades públicas en un tres por ciento”. Pero si el objetivo es mejorar los resultados de los estudiantes en el largo plazo, y no solo generar entusiasmo en lo inmediato, entonces las políticas deberían vincular las propuestas de “universidad gratuita” a inversiones mayores en educación superior que puedan mejorar la experiencia universitaria, y no que se limiten a abaratarla. El exitoso programa ASAP logró precisamente eso: casi duplicó las tasas de graduación no solamente cubriendo los costos directos de los estudiantes, sino también simplificando la diagramación de las cursadas, mejorando el asesoramiento académico y proporcionando transporte público gratuito para que los estudiantes pudieran acceder a las clases.¹²

Trasladar el debate de la “universidad gratuita” nuevamente al nivel estatal es un cambio productivo en más de un sentido. Los gobiernos estatales tienen mayor capacidad que el gobierno federal para promulgar tales planes, y su apoyo directo y duradero a las instituciones, y no solo a los estudiantes que asisten a ellas, les da una visión más cercana de los sacrificios involucrados en cada alternativa. Los estados también pueden funcionar como laboratorios de experimentación: siempre que los nuevos programas incluyan mecanismos de evaluación y mejora, incluso las políticas imperfectas pueden representar pasos en la dirección correcta.

¹² Véase <http://www.mdrc.org/news/press-release/new-study-shows-cuny-s-asap-program-nearly-doubles-three-year-graduation-rate>.

Bibliografía

Cohodes, S. R. y Goodman, J. S. (2014). Merit Aid, College Quality, and College Completion: Massachusetts' Adams Scholarship as an In-Kind Subsidy. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), 251-85.

Financiación

La autora de este artículo no recibió apoyo financiero de ninguna empresa o persona para su escritura, ni de ninguna empresa o persona con un interés financiero o político en este artículo. Tampoco se desempeña actualmente como funcionaria, directora o miembro de la junta de ninguna organización con intereses en este artículo.

III. Gratuidad, desigualdad y derechos

La Universidad latinoamericana y los actores populares

*Rodrigo Arocena**

1. Introducción

En este ensayo se elaboran, de manera necesariamente muy esquemática, cinco afirmaciones sin duda controvertibles pero relevantes. Primera, el control del conocimiento científico y tecnológico avanzado por las élites dominantes es una clave mayor de la distribución contemporánea del poder. Segunda, tal control hace extremadamente difícil afrontar con alguna perspectiva de éxito los dos desafíos inmensos en los que se juega el destino de la Humanidad: la insustentabilidad ambiental y la desigualdad social. Tercera, abrir alternativas ante semejantes desafíos exige democratizar el conocimiento, proceso cuya clave está en superar el foso que separa sectores populares organizados y conocimiento avanzado. Cuarta, en América Latina el vigor de ciertos movimientos sociales y lo más valioso de la tradición de sus universidades públicas apuntan hacia la superación de dicho foso; ésa es la potencialidad de futuro que ofrece el evento cuyo aniversario celebra este volumen. Quinta, convertirla en realidad

* Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay.

tiene entre otros requisitos afirmar una concepción del desarrollo y la educación a la que hasta ahora los movimientos progresistas latinoamericanos han prestado atención más bien marginal. Cada una de las afirmaciones precedentes constituye el tema de uno de los capítulos siguientes. La recapitulación las retoma en un intento de ver el cielo hoy casi oculto por los nubarrones que ensombrecen a nuestra región.

2. Sobre conocimiento y poder

El poder colectivo de un cierto grupo humano puede ser visto como la capacidad de imponer sus propios fines a la Naturaleza y a otros grupos humanos. Ello requiere *grosso modo* a la vez actividad material, que da lugar a la tecnología, y coordinación de lo que hacen distintas personas, lo cual tiende a generar organizaciones relativamente estables. Emergen así entretejidos el poder tecnológico y el poder organizacional. Puede argumentarse que las principales fuentes de este último son las relaciones económicas, militares, políticas e ideológicas porque, al ofrecer vías para procurar la satisfacción de fines humanos relevantes, dan lugar a redes organizadas potencialmente muy fuertes. A su vez, dentro de tales redes, la distribución del poder se concentra en quienes las estructuran, dirigen y controlan, a los que se subordinan los demás en mayor o menor grado.

El párrafo anterior ensaya una telegráfica síntesis de una afinada concepción teórica que Michael Mann (1986, 1993, 2012, 2013) ha desplegado en su monumental historia del poder social. Parece fecundo combinarla con el enfoque marxista sobre la gravitación histórica de las interacciones entre fuerzas productivas y relaciones de producción. Abreviando al máximo lo elaborado en otro texto (Arocena, 2018) cabe sugerir que: (i) las relaciones sociales que merecen atención prioritaria no son sólo las de producción sino, siguiendo a Mann, las relaciones IEMP (ideológicas, económicas, militares y políticas); (ii) la relevancia de la tecnología se hace evidente no sólo

en lo productivo sino también, por ejemplo, en las tecnologías destructivas y en las “conectivas” (de comunicación y transporte); (iii) las interacciones o influencias mutuas entre tecnologías y relaciones sociales constituyen una clave mayor del acontecer histórico.

Esas interacciones configuran un proceso de larga duración que –con jalones mayores en la Revolución Científica, la Revolución Industrial, el llamado “matrimonio de la Ciencia y la Tecnología” de la segunda mitad del siglo XIX y la todavía en curso Revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación– configuró al conocimiento científico y tecnológico avanzado como la principal fuente de poder material en nuestra época. Esa fuente de poder se expandió y adoptó las formas hoy prevalecientes en el marco de relaciones capitalistas que en gran medida la controlan y son sus principales beneficiarias. En ese sentido puede decirse que la configuración dominante de poder tecnológico y organizacional es hoy la Sociedad Capitalista del Conocimiento, surgida en el llamado “Norte” y con alcance sin duda global.

Una de las facetas probablemente más gravitantes con vistas al futuro de las interacciones entre conocimiento avanzado y relaciones sociales en el marco descrito ha sido puesta de manifiesto recientemente bajo la denominación “capitalismo de vigilancia” (Zuboff, 2019). El dominio de las tecnologías más avanzadas para informar, comunicar y procesar conocimientos permite a ciertas grandes empresas –en particular Facebook, Amazon, Google, Apple y Microsoft– disponer de una enorme cantidad de datos de muchísima gente, especialmente la que usa las redes sociales. Esa información es elaborada y vendida a una amplia variedad de clientes, que a su vez la usan para focalizar en públicos específicos sus campañas de publicidad –incluyendo noticias más o menos verdaderas– buscando maximizar su incidencia comercial, política e ideológica. Las sorprendentes tecnologías aludidas proporcionan múltiples beneficios a mucha gente (por ejemplo los que ofrece Google Earth) a la vez que permiten el no menos sorprendente manejo de los datos de nuestra

experiencia cotidiana como “materia prima” para sofisticados procesos que vigilan nuestras conductas e intentan modelarlas.

El ejemplo mencionado y otros ponen de manifiesto cómo las élites dominantes de la Sociedad Capitalista del Conocimiento (económicas, pero también políticas, militares e ideológicas) utilizan su control del conocimiento científico y tecnológico avanzado para afianzar y expandir su poder.

3. Los desafíos mayores

Seguramente lo más grave de los vínculos recién subrayados entre conocimiento avanzado y relaciones sociales dominantes es que dificultan en medida superlativa la superación de los dos problemas más graves que al presente confronta la Humanidad, la insustentabilidad ambiental y la desigualdad social.

Hace ya tiempo que se cobró conciencia del deterioro ambiental a gran escala generado por las formas prevaecientes de producir y consumir; más recientemente, se ha puesto de manifiesto un consenso científico –pero no político o ideológico– según el cual, de no modificarse sustancialmente tales formas, la probabilidad de una catástrofe climática es alta; en cualquier caso, se justifica decir que hemos entrado en un nuevo período de la historia de la Tierra, el Antropoceno, caracterizado por la incidencia en ella de las actividades humanas (McNeill & Engelke, 2014; Moore, 2015).

En paralelo, la tendencia al incremento de la desigualdad al interior de casi todos los países del mundo (Milanovic, 2016) suscita crecientes preocupaciones. Al tema estará dedicado el Informe sobre el Desarrollo Humano 2019. Uno de los responsables del mismo es el economista cuya obra (Piketty, 2014) causó sensación por su argumentación de que el capitalismo en el siglo XXI impulsará una creciente desigualdad. Entre las múltiples investigaciones que dicha obra suscitó, figura una muy llamativa (Scheidel, 2017) según la cual, a lo largo de la historia humana, la disminución sustantiva

de la desigualdad por medios pacíficos ha sido más bien la excepción mientras que la regla sería que esa disminución tenga lugar en contextos de catástrofes como grandes pestes, guerras masivas y similares.

Aludiendo al esquema conceptual que se esbozó en el primer capítulo, cabe sostener que sus tres componentes –el cambio tecnológico, las relaciones sociales predominantes, las interacciones entre éstas y aquél– impulsan hoy en día la desigualdad al alza.

En primer lugar, las dinámicas contemporáneas de la tecnología son adversas a la igualdad pues el conocimiento avanzado es un recurso que cuanto más se usa, más se tiene –y, a la inversa, menos se tiene cuanto menos se usa– por lo cual su papel central al presente tiende a exacerbar las asimetrías entre quienes acceden a tal recurso y quienes no logran hacerlo. Este proceso general tiene numerosas manifestaciones más específicas, como las que favorecen a las grandes empresas en sus enfrentamientos con los sindicatos o a algunas pocas empresas en su competencia con las demás (Brynjolfsson & McAfee, 2014).

En segundo lugar, las relaciones económicas, políticas e ideológicas predominantes se refuerzan entre sí para favorecer a las élites, el famoso “1%” que concentra el poder y los privilegios en desmedro de gran parte del resto de la población mundial (OXFAM, 2016). En esa dirección apuntan la combinación de la economía capitalista reestructurada a partir de los años ochenta con las tendencias políticas hacia la plutocracia y la gravitación ideológica del neoliberalismo, que persiste pese a la recesión tremenda de hace una década, de la cual fue culpable principal.

En tercer lugar, el control que tales élites tienen de los procesos de generación y uso del conocimiento avanzado implica que las interacciones principales entre relaciones sociales y tecnología tienden a ahondar la desigualdad, lo cual ya fue advertido hace bastante tiempo (Tilly, 2005). No debe de haber ejemplo más contundente de esto que la llamada “brecha 90/10” consistente, según la Organización Mundial de la Salud, en que el 90% de los recursos para la

investigación en salud se dedican a problemas propios del 10% de la población mundial.

Los tres breves párrafos precedentes no sólo sugieren que la desigualdad constituye un desafío de largo aliento sino también pistas para afrontarlo. En lo que tiene que ver con este capítulo, corresponde subrayar su conexión con el otro gran desafío, la insustentabilidad. La desigualdad de ingresos se traduce en pobreza de muchos, que a menudo no tienen otra alternativa para ganarse la vida que aceptar empleos en actividades contaminantes e incluso defender su continuidad. La desigualdad de poder implica que diversos sectores sociales, regiones o países enteros no tengan medios suficientes para imponer regulaciones ambientales adecuadas frente a empresas bien dotadas de recursos monetarios, expertos a su servicio y conexiones políticas. Así, son numerosos los gobiernos que, buscando preservar posibilidades de crecimiento económico, aceptan de derecho o de hecho el despliegue de modalidades productivas contaminantes.

Si la desigualdad tiende pues a profundizar la insustentabilidad, el proceso inverso también tiene lugar. Por ejemplo, *The Economist* (6/3/2019) dio cuenta de un estudio realizado en Estados Unidos según el cual un incremento de tres grados al finalizar este siglo casi no impactaría a los condados más ricos, mientras que el más pobre vería caer su producción en 28%. Si bien los eventos climáticos extremos tienden a globalizarse, las posibilidades de defenderse, sea ante calores potencialmente mortales sea ante inundaciones a repetición, son mayores entre las personas ubicadas más bien arriba en la distribución de conocimientos, dineros y conexiones que entre las que están abajo. Los países o regiones que pueden practicar la agricultura recurriendo a las diversas alternativas de la ciencia y la tecnología sufrirán menos que los demás la prolongación de las sequías.

La problemática ambiental ha llevado a reivindicar la necesidad de una transición muy profunda, comparable por su envergadura a la que dio lugar a las sociedades industriales pero de características muy distintas, pues apuntaría a la sustentabilidad. Afirman Schot y Kanger (2018) que la “Primera Gran Transición” generó el doble

desafío de la degradación ambiental y la desigualdad social, mientras que la “Segunda Gran Transición” podría emerger como respuesta a tal desafío. La formulación parece inspirada por la elaboración conceptual, propuesta por Arnold Toynbee, del “desafío-y-respuesta” como mecanismo recurrente y gravitante en las grandes transformaciones que se despliegan en la historia de la Humanidad.

4. Dimensiones descuidadas de la democratización

Una “Gran Transición” del tipo recién indicado se enfrentará a la tensión entre producción y sustentabilidad. Esta última tiene con la problemática de la igualdad complicados vínculos que están lejos de reducirse al mutuo refuerzo, ya anotado, entre degradación ambiental y desigualdad social. En particular, si esta última, medida por el ingreso, ha venido incrementándose en casi todos los países, no cabe afirmar lo mismo respecto al mundo en su conjunto. Ello puede parecer contradictorio pero no lo es: el incremento de los ingresos monetarios de centenares de millones de personas muy pobres, en China e India, ha sido acompañado por la expansión de la desigualdad en dichos países pero ha contrarrestado la misma tendencia a escala global. En breve, el crecimiento económico resulta relevante para reducir la pobreza, y por ende se convierte en clave de legitimidad política para regímenes de muy diverso tipo –particularmente en los países mencionados– pero sus formas predominantes causan graves perjuicios ambientales, como también es notorio en China, India y casi todo el resto del mundo. Así, la tensión mayor entre producción y sustentabilidad tiende a configurarse como una opción entre reducir la pobreza y proteger el ambiente.

Los sectores progresistas, con el aval técnico de destacados economistas entre los que figura en primer lugar el propio Piketty, apuestan a disminuir la desigualdad contrarrestando la tendencia a disminuir los impuestos a los sectores económicamente más privilegiados, que ha sido notoria durante tiempos recientes en el Occidente rico,

particularmente en Gran Bretaña y Estados Unidos. Probablemente haya importante margen político para tal curso de acción, en los países mencionados y en varios otros; sin duda existe sobrada legitimidad ética para redistribuir. Implica democratizar las relaciones económicas y también las políticas, al reducir el poderío de la plutocracia, lo que necesita además regulaciones específicas que limiten el peso del dinero en las elecciones y en las decisiones gubernamentales en general, asunto que está degradando a las democracias –más prudentemente llamadas poliarquías, en el sentido de Dahl (1989). No debieran minimizarse las dificultades ideológicas para avanzar por el camino de la redistribución. El panorama parece muy variado, por lo cual aquí sólo se anotará que en Uruguay, donde se ha impulsado una significativa disminución de la desigualdad de ingresos, las políticas redistributivas tenían hace 15 años bastante más respaldo que hoy en la opinión pública.

Si la necesaria y legítima –repetámoslo– democratización por redistribución encuentra más o menos pronto sus límites, ello tendría entre otras causas su relativamente escasa incidencia en una de las grandes fuentes del poder de los sectores dominantes –nacionales o extranjeros–, su amplio control de la generación y uso del conocimiento avanzado. Su consiguiente peso en las relaciones de producción se refleja necesariamente en las cuotas de poder que mantienen ante los intentos de redistribución. Y, también, en la persistencia de modalidades productivas poco sustentables.

Aquí se entiende por democratización todo proceso de disminución de las asimetrías en la distribución del poder. En términos del esquema conceptual que manejamos en este texto, se deduce que la democratización debe ser llevada adelante en lo que hace a las relaciones sociales pero también en sus vínculos con el conocimiento científico y tecnológico, así como directamente al interior de la generación y uso de tal conocimiento.

A esta altura, cabe centrar la atención en el panorama sudamericano. Gran parte de los países de la región son considerados como atrapados en “la trampa del ingreso medio”. Esta consiste en no

poder competir económicamente a escala internacional por salarios con los países de ingresos menores y retribuciones más bajas ni por capacidad de innovación con los países tecnológicamente más fuertes (Lee, 2013). Desde nuestra perspectiva esa “trampa” consiste en realidad en estar ubicados en los peldaños superiores de la condición periférica, donde se tienen condiciones de vida mejores que las promediales en el Sur pero no se ha superado lo que define a esa condición, a saber, que la economía no se basa primordialmente en el conocimiento avanzado y las altas calificaciones. En Sudamérica ello va de la mano de la rica dotación de recursos naturales. Por consiguiente, la inversión se dirige en considerable medida a actividades extractivas, frecuentemente protagonizadas por empresas extranjeras de gran poder cognitivo, económico y negociador. No es fácil que, en tal contexto, se supere la tensión entre producción y protección sino más bien al contrario.

Varias condiciones son necesarias para abrir mejores posibilidades. Una es una vieja reivindicación del llamado Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo: multiplicar las capacidades autónomas para generar conocimiento avanzado y utilizarlo para transformar las prácticas productivas predominantes (Sabato y Mackenzie, 1982). Lo segundo es prácticamente imposible y lo primero más bien difícil mientras el manejo de dicho conocimiento en nuestros países esté esencialmente en manos de élites extranjeras o extranjerizantes. Es de temer que, mientras se mantenga el foso que separa sectores populares organizados y conocimiento avanzado, no progresaremos demasiado en la superación de la tensión entre producción y protección ni en el enfrentamiento a la desigualdad y la insustentabilidad. En este sentido, cabe conjeturar que la democratización del conocimiento es uno de los prerrequisitos ineludibles para afrontar, desde nuestra región, los desafíos globales mayores de nuestro tiempo.

5. Buscando inspiración en la experiencia de la acción colectiva

En el enfrentamiento a tales desafíos un papel relevante ha sido desempeñado por grandes movimientos sociales contemporáneos.

Durante el siglo XIX el movimiento obrero se fue constituyendo en un gran actor democratizador, enfrentando el despotismo fabril, buscando permanentemente mejorar la distribución del ingreso y las condiciones laborales en beneficio de los trabajadores, impulsando la creación de organizaciones sindicales y políticas, llegando a ser en Europa Occidental un gran protagonista en la conquista del voto universal masculino y, más tarde, en la construcción del Estado de Bienestar. Su relativo debilitamiento de las últimas décadas tiene no poco que ver con el cambio tecnológico que, en especial al disminuir la importancia del trabajo manual y diversificar sus formas, horada el poder organizacional basado en los intereses materiales y las identidades colectivas de grandes contingentes obreros que trabajan en condiciones similares. Y, a su vez, ese debilitamiento se ha constituido en factor visible del incremento de la desigualdad. Cuando el conocimiento avanzado se alza como gran fuente de poder, parece vital para el movimiento sindical dar batalla a fondo contra la divisoria entre trabajo manual y trabajo intelectual. Pistas para ello provienen, por ejemplo, de las creaciones de instituciones orientadas a que trabajadores puedan acceder a formaciones tecnológicas de alto nivel.

En buena parte del mundo el feminismo, en sus sucesivas olas, ha sido un factor democratizador de máxima importancia. Desde la conquista del sufragio propiamente universal al cuestionamiento generalizado de la ideología patriarcal, ha llegado a ser el movimiento social progresista más gravitante del presente. En los cambios que ha generado, y también en las respuestas reaccionarias y violentas que se le oponen, se hace evidente un cambio en la distribución del poder a la que no es seguramente ajeno el hecho de que, en un

número de países que va creciendo, las mujeres tengan ya mayor formación que los hombres. Esta transformación en curso, al nivel de la distribución del conocimiento, quizás esté llamada a tener un papel creciente en el enfrentamiento a las desigualdades entre hombres y mujeres que, de una u otra forma, son patentes en el conjunto de las relaciones sociales. Hasta cabría imaginar que, promoviendo la formación de alto nivel de las mujeres de sectores postergados, el feminismo llegue a ser protagonista de primera línea en la superación del foso que separa a los sectores populares del conocimiento avanzado.

La primera respuesta masiva al desafío de la degradación ambiental fue la creación y expansión de los movimientos verdes. En mayor o menor grado, su incidencia en la ideología, la política y la economía es notoria. En la tensión entre producción y sustentabilidad han priorizado por definición la segunda opción, pero no sin atender a la primera, por ejemplo a través del impulso a la llamada economía circular. En el Norte el ambientalismo tiene importante arraigo entre gente más bien joven y con niveles educativos altos; las movilizaciones adolescentes en protesta por la inacción adulta ante el cambio climático son fuente de esperanza. En cambio, angustia lo que sucede con mucha gente cuya edad y escasa formación los hace temer sobre todo el desempleo –e incluso la supuesta competencia de los inmigrantes por los beneficios de la seguridad social– en cuyo caso el foso que los separa del conocimiento avanzado se convierte en un océano ahondado por demagogos como Trump, que hacen de la desvalorización de la ciencia uno de sus trampolines y llevan al mundo más cerca del abismo con la denuncia del acuerdo de París. A largo plazo uno de los requisitos necesarios para revertir esa deriva es, como lo reivindicaron con vigor los partidarios de Sanders en 2016, democratizar el acceso a la educación avanzada, tanto para tener mejores posibilidades laborales como para comprender más adecuadamente lo que significa la entrada en el Antropoceno. El problema es que el cambio climático quizás no nos ofrezca los tiempos del largo plazo.

En el Sur los movimientos ambientalistas son más o menos vigorosos pero, en conjunto, inciden poco en la orientación de la producción, cosa comprensible en la medida en que buena parte de ésta sigue basándose en lo que la CEPAL hace varias décadas denominó “competitividad espuria”, la que surge de los bajos salarios y uso poco cuidadoso de los recursos naturales. En América Latina las corrientes ambientalistas han tenido encuentros con los gobiernos progresistas, y también desencuentros, que se multiplican claro está con los de otro signo. Entre las carencias a abordar para mejorar el panorama, algunas tienen que ver con la concepción del desarrollo, asunto que será abordado en el próximo capítulo.

En lo que hace a la democratización del conocimiento, nuestra región dispone de una tradición inspiradora sin par en el mundo. En el contexto de las movilizaciones antioligárquicas que signaron el fin del llamado “crecimiento hacia afuera” de América Latina, surgió el Movimiento de la Reforma Universitaria que alumbró la idea de universidad socialmente comprometida. Una de sus reivindicaciones definitorias ha sido el acceso libre a la Educación Superior. Su gratuidad es condición necesaria para ello, por lo cual el 70 aniversario de su consagración en la Argentina es ocasión por demás propicia para reflexionar acerca de las contribuciones potenciales de las universidades públicas latinoamericanas a la superación del foso entre conocimiento avanzado y sectores sociales postergados.

Los encuentros y desencuentros entre los herederos de la Reforma Universitaria y los movimientos populares han sido muy variados a lo largo y a lo ancho del continente. Por ello aquí nos referiremos sólo al caso del Uruguay, para señalar brevemente algunos “activos y pasivos”.

La conformación de un movimiento sindical uruguayo esencialmente unificado fue un proceso largo y trabajoso, que culminó en la década de los sesenta con la creación de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT). En ese avance jugó un papel significativo la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, que había definido como objetivo estratégico contribuir a la unificación sindical.

Así se fue forjando un movimiento obrero estudiantil, que en 1958 desempeñó un papel decisivo en la conquista de la Ley Orgánica de la Universidad de la República, en la cual se plasmaron los postulados de la Reforma Universitaria. La CNT y la Universidad resistieron juntas al autoritarismo que comenzó su avance a fines de los sesenta. La dictadura (1973-1985) las golpeó duramente a ambas, pero la vinculación entre ellas y su compromiso con el régimen democrático sobrevivieron e incluso se fortalecieron. El movimiento obrero recobró posibilidades de acción permitida a fines del régimen militar, como Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), que de inmediato reivindicó su filiación con la CNT, de modo que hoy se le conoce como PIT CNT. La Universidad de la República y el PIT CNT tienen vínculos múltiples y realizan permanentemente acciones conjuntas. Sin embargo, pese a ciertos intentos en esa dirección, no han logrado poner en marcha una labor sistemática y ambiciosa en pro de la democratización del conocimiento. Los lazos forjados a lo largo de la historia abren posibilidades, pero concretarlas en las nuevas configuraciones del poder requiere iniciativas profundamente renovadoras, que esencialmente están todavía pendientes. Algo parecido podría decirse sobre la vinculación entre la Universidad, el cooperativismo y otros actores de la economía social y solidaria.

Tal vez las resistencias de ayer y los desafíos de hoy abran, en gran parte de América Latina y bajo modalidades muy variadas, nuevas posibilidades de encuentro entre universidades públicas y movimientos populares. Un requisito entre otros para ello es afinar las ideas en materia de educación y desarrollo.

6. La expansión de las capacidades como idea fuerza

Desde que cobró relevancia la noción de desarrollo, ha sido bastante frecuente identificarla con la de crecimiento económico. Si bien este último se liga de maneras múltiples con la mejora de la calidad de vida material, puede generar perjuicios incluso en ese terreno así

como en lo social y ambiental. En un mundo tan colmado a la vez de posibilidades y dificultades para mejorar las condiciones de vida, renunciar a los esfuerzos colectivos y racionalmente orientados para hacerlo no tiene justificación. Pero la experiencia muestra que para ello es imprescindible una noción de desarrollo que no lo reduzca al incremento del PBI sino que, partiendo de una concepción ampliamente compartida de los valores a promover, sirva de orientación para el análisis de la realidad, para tomar en cuenta tendencias relevantes y para la elaboración de propuestas. En el siguiente párrafo se recordará brevísimamente una concepción de ese tipo.

El Desarrollo Humano Sustentable puede definirse, en tanto enfoque normativo, como la expansión de las capacidades y las libertades individuales y colectivas para poder vivir vidas valiosas, bajo modalidades que no disminuyan sino que más bien amplíen las posibilidades para lograr similares propósitos de las generaciones venideras, en el entendido de que la gente no es considerada como pacientes sino como agentes. Esta concepción parece tener cuotas significativas de aceptación, por lo que puede ser una base común para la acción; combina la bien conocida noción de Desarrollo Sustentable con la de Desarrollo Humano en el sentido de Sen (2000), en la cual la expansión de las capacidades y libertades es a la vez fin y medio. Vale decir, tal expansión no sólo constituye la caracterización ética de los propósitos del desarrollo sino también la herramienta o guía fundamental para la elaboración de propuestas concretas.

Se trata de que la gente logre el poder de vivir vidas que tengan motivos para considerar valiosas. Ello orienta un enfoque fáctico, vale decir, un análisis de lo que los hechos enseñan acerca de la distribución del poder; en ese sentido, y sin ninguna pretensión excluyente, se destacó antes la gravitación de la tecnología, de las redes sociales de poder organizado, y de las interacciones entre éstas y aquélla. Intentar incidir en la realidad exige atender no sólo a los hechos sino también a las principales tendencias que pueden configurar el futuro; un sumario enfoque prospectivo de ese tipo fue también esbozado antes, en términos que llevan a sostener que el

carácter humano y sustentable del desarrollo encuentra sus principales desafíos en las tendencias al incremento de la desigualdad y la insustentabilidad. En tal contexto, un enfoque propositivo para el Desarrollo Humano Sustentable ha de tener como columna vertebral estrategias democratizadoras que potencien la agencia de la gente a partir de la expansión de sus capacidades y libertades. Ello se ejemplifica a continuación mediante sumarias observaciones sobre la transformación de la educación, cuestión clave para la democratización del conocimiento.

En muchos lados, la culminación de la Educación Media supone un real problema para muchos jóvenes; en Uruguay los guarismos son preocupantemente bajos. La cuestión deviene mucho más desafiante si se analiza la formación que a ese nivel se imparte y las posibilidades que realmente abre su culminación. Como en cualquier espacio educativo, lo primero es interesar a los estudiantes y, también, a sus familias. Para eso parece condición necesaria brindar diferentes modalidades de la Educación Media todas las cuales habiliten para desempeñar ocupaciones dignas y creativas a la vez que para seguir estudiando a nivel terciario. Universalizar ese tipo de Educación Media debiera ser meta definitoria de los sectores progresistas. Supone una expansión de las capacidades y libertades que es requisito imprescindible para superar la divisoria entre trabajo manual e intelectual, afrontar la problemática ocupacional y disminuir las desigualdades ligadas al conocimiento.

Dichas desigualdades se reflejan con fuerza, por ejemplo, en las asimetrías de ingresos promediales según se tenga o no preparación de nivel terciario. Afrontar la tensión entre producción y sustentabilidad exige producir cada vez mejores bienes y servicios con menos gasto de recursos naturales. Ello exige cambios económicos, políticos e ideológicos a la vez que incorporar masivamente conocimiento avanzado y altas calificaciones a toda la producción socialmente valiosa. Esto último es, también, condición necesaria para superar la condición periférica, en la que se asienta nuestra dependencia del exterior y nuestras escasas capacidades para construir alternativas

antes los desafíos de la época. No cabe esperar progreso sustantivo alguno en tales asuntos sin generalizar el acceso exitoso a diferentes modalidades de la Educación Superior. Esta debe ser concebida de manera moderna, no como algo que se cursa y se termina durante un período de la vida sino como la permanente combinación de aprendizaje avanzado y trabajo creativo a lo largo de toda la vida activa. Es difícil comprender por qué ésta no es meta definitoria de los sectores progresistas.

Universalizar la Educación Media, que capacite a la vez para el trabajo creativo y para seguir estudiando a nivel superior, y generalizar la Educación Superior, vinculada de manera permanente con el desempeño laboral, son dos de los varios pilares en los que deben sustentarse los puentes que comuniquen sectores populares y conocimiento avanzado.

7. Recapitulación: esbozando opciones para retomar caminos

A comienzos de siglo, de manera pacífica y de la mano de un importante crecimiento económico, la desigualdad bajaba significativamente en América Latina, a contramano de la mayor parte del mundo. Ello era visto como una posible excepción histórica por un ambicioso estudio ya mencionado (Scheidel, 2017) sobre la evolución de la desigualdad a escala mundial desde la prehistoria, según el cual los casos mayores en que la misma ha disminuido significativamente han estado asociados a conmociones sociales de gran envergadura. Pero semejante avance hacia la igualdad, en una región como la nuestra habitualmente caracterizada por la alta desigualdad, no parece haber tenido continuidad sino más bien al contrario.

Durante los últimos años, notoriamente en gran parte de Sudamérica, se registra una suerte de regreso a la década de los noventa, como cambio de sentido en un movimiento pendular entre la primacía del Estado y la del mercado, a veces descrito como “péndulo de Polanyi” (Stewart et al., 2018). Ese cambio incluye en algún caso muy

notorio una bastante inesperada aceleración de la marcha hacia la crisis. Pero el panorama no puede ser descrito esencialmente como la vuelta del neoliberalismo, pues se le suman facetas aún más preocupantes. En ese auge a escala mundial de los autoritarismos personalizados y los chovinismos, el ejemplo quizás más acabado de giro reaccionario lo tengamos en el país más grande de la región.

Las dinámicas recientes hacen probable que, en ambos componentes de lo que arriba se planteó como tensión fundamental entre producción y sustentabilidad, los fracasos prevalezcan aunque de manera diferente en uno y otro caso. Como escenario tendencial sumario, cabría decir que la evolución de la producción en Sudamérica seguirá dependiendo altamente de la demanda mundial de bienes primarios y commodities, con sus altibajos, lo cual difícilmente garantice un crecimiento sostenido pero sí un deterioro significativo del medio ambiente.

Dada la gravitación que tienen los indicadores de crecimiento económico en los resultados electorales y, más en general, en la legitimidad de los gobiernos en regímenes muy diferentes, así como la expansión –en ciertos sectores pero no en todos dentro de cada país– de las preocupaciones por el deterioro climático, ese fracaso doble y asimétrico recién apuntado puede ser un impulsor de modificaciones significativas en las orientaciones políticas prevalecientes. Y aquí es donde el papel de las ideas y de los proyectos debiera llamar la atención, más por su ausencia que por su presencia. Dicho brevemente, si la reversión del llamado “giro progresista” en buena parte de América Latina tiende a empeorar bastante rápidamente el panorama regional en su conjunto, la orfandad ideológica de las alternativas en danza hace temer que otro cambio en la dirección del movimiento pendular, si bien necesario y deseable, sea altamente insuficiente para manejar mejor la tensión entre producción y sustentabilidad, lo que es imprescindible para retomar la senda de la desigualdad descendente.

No se trata de magnificar el papel de las ideas. La historia parece confirmar la aserción de Weber según la cual no son las ideas las que

gobiernan el comportamiento de los seres humanos sino sus intereses materiales e ideales, sin desmedro de lo cual, en ciertas circunstancias históricas las concepciones globales asociadas a ciertas constataciones ideológicas marcan los caminos por donde se despliegan las dinámicas de los intereses. En la historia social del poder, tal cual la presenta Michael Mann, la ideología cobra relevancia en las instancias de crisis, cuando las formas habituales de hacer las cosas son cuestionadas, por lo que se buscan nuevas respuestas a las permanentes preguntas acerca de cómo funciona el mundo en los hechos y cuáles son los valores que debieran regirlo. Es entonces que las ideas pueden desempeñar el papel que indica la segunda parte de la afirmación de Weber glosada al comienzo de este párrafo.

De manera muy tentativa y esquemática, podríamos imaginar un viraje en el campo de las ideas, alimentado en gran medida por experiencias y reflexiones del pasado, que podría abrir espacios menos estrechos que hasta ahora para la democratización del conocimiento, lo cual en América Latina difícilmente avance sin una gran confluencia entre universidades públicas y colectivos populares.

Las tradiciones militantes de nuestro continente y, en particular, sus reiterados encuentros con el mundo universitario sugieren que tal vez no sea imposible algo parecido a la siguiente secuencia.

Se va abriendo paso, a nivel de las concepciones políticas y también de los valores, la comprensión de que, para vivir vidas valiosas y realmente mejores, hace falta, por un lado, producir más, mejor y diferente, y por otro lado, consumir diferente. Se va pasando así de una “cultura de crecimiento” (Mokyr, 2017), que signó los caminos por los que surgió y sigue avanzando la industria moderna, a una cultura que privilegia la combinación de conocimiento, frugalidad e igualdad, para producir y consumir mejores bienes y servicios con sensiblemente menor costo ambiental y mucha mayor equidad. Esas ideas inspiran múltiples protagonismos, sin mengua de la variedad de sus intereses, a niveles micro, meso y macro del accionar social, o más precisamente, aludiendo a los conceptos centrales de la “perspectiva multinivel” (Geels, 2010; Geels & Schot, 2010), en *nichos* o

intersticios relativamente protegidos frente a las constelaciones de poder dominantes, en *regímenes socio-técnicos* (como los de producción de alimentos, energía, transporte, etc.), y en *contextos* más generales (“*landscapes*” en la formulación inglesa) a escala de todo un país o región. Orienta a esa multiplicidad de esfuerzos en pro de cambios la comprensión del papel del conocimiento como fuente mayor de poder y la atención a una de las lecciones fundamentales de la concepción de los Sistemas Nacionales de Innovación, en la versión ofrecida desde la Universidad de Aalborg: cuando el conocimiento deviene recurso fundamental, los procesos sociales de aprendizaje cobran centralidad (Lundvall y Johnson, 1994). Se llega a entender que proteger tales procesos es tarea central del accionar gubernamental progresista, en la producción, la innovación, la investigación, la educación, la inclusión social y, más generalmente, en todo ámbito donde se intenta mejorar actividades socialmente valiosas. Semejante comprensión revitaliza a la política, en la cual van cobrando más espacio las convocatorias a esfuerzos colectivos múltiples y la articulación de los mismos.

La secuencia cuya viabilidad conjeturamos, en los términos generales recién esbozados, podría orientar otras más específicas. Por ejemplo, se comprendería que en nuestra época los procesos de aprendizaje pueden contribuir a afirmar una cultura de conocimiento, frugalidad e igualdad sólo si llegan a incluir la generalización de la Educación Superior, abierta a todos a lo largo de la vida entera y directamente conectada con el trabajo. Captar lo que antecede lleva a prestar atención y respaldo a las universidades muy superiores a lo usual, pero también a plantearles exigencias de calibre mucho mayor que el habitual. La extensión universitaria dejaría definitivamente atrás su condición de “pariente pobre” de las otras funciones, y/o reducto fundamentalista, para convertirse en un gran puente sobre el foso que separa conocimiento avanzado y actores populares, promoviendo procesos interactivos donde todos los participantes ponen en común sus saberes y aprenden de los otros, en la búsqueda conjunta de mejores soluciones para los problemas colectivos,

priorizando los de la gente más postergada. La investigación universitaria se afianzaría como viga fundamental de los procesos de creación de conocimientos con tres rasgos definitorios que se resumen en la fórmula “investigación nacional, de nivel internacional, con vocación social”; ello implica, en especial, la búsqueda interdisciplinaria de soluciones realmente originales para los problemas –tecnológicos y organizacionales, de poder y de valores– que dificultan las transiciones hacia menos desigualdad y más sustentabilidad; así la investigación de nuestros países iría construyendo su legitimidad social, su respaldo político e incluso parte de su soporte financiero, al posibilitar una “sustitución de importaciones” de conocimiento. La enseñanza universitaria expandiría su acceso libre y gratuito, saliendo a buscar espacios de aprendizaje más allá de las aulas –lo que supondría más respaldo material y mayor riqueza formativa– así como estudiantes más allá de los jóvenes que han culminado la enseñanza media, para irle abriendo a cada vez más gente nuevas posibilidades de incorporarse o reincorporarse a los estudios formales en directa conexión con sus prácticas laborales actuales o posibles; en este sentido, pocas cosas podrían ser simbólicamente más elocuentes que la estrecha conexión entre los programas universitarios de educación permanente y los institutos públicos de formación profesional, de modo que las actividades conjuntas no se reduzcan a formaciones rápidas para personas desocupadas o en riesgo de serlo sino que se vayan extendiendo a toda la población económicamente activa; probablemente ello resulte en mejores beneficios económicos de los fondos asignados a seguros de paro.

En el espíritu de la Reforma de Córdoba, cuyo centenario se festejó el año pasado con perfil más bien bajo y mayor énfasis en las palabras que en los esfuerzos transformadores, lo que antecede apunta a una Segunda Reforma Universitaria. Para quien esto escribe desde la Banda Oriental, con una vida entera atenta al acontecer en la Banda Occidental que incluyó haber sido docente de la Universidad de Buenos Aires en los agitados tiempos de 1974, lo planteado en este texto combina la inspiración de la insurgencia estudiantil de 1918 con la

que surge de la decisión gubernamental que en 1949 estableció la gratuidad de la enseñanza universitaria. Ambos eventos son jalones en la larga marcha hacia la democratización del conocimiento.

Bibliografía

Arocena, R. (2018). *Conocimiento y poder en el desarrollo. Hacia estrategias democratizadoras*. Montevideo: Biblioteca Plural, Universidad de la República.

Arocena, R., Goransson, B. & Sutz, J. (2018). *Developmental Universities in Inclusive Innovation Systems. Alternatives for Knowledge Democratization in the Global South*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. Nueva York: Norton.

Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Geels, F. (2010). Ontologies, socio-technical transitions to sustainability, and the multi-level perspective. *Research Policy* (39), 495-510.

Geels, F. & Schot, J. (2010). The dynamics of socio-technical transitions A socio-technical perspective. En *Transitions to Sustainable Development New Directions in the Study of Long Term Transformative Change* (pp. 11-101). Nueva York: Routledge.

Lee, K. (2013). *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up. Knowledge, Path-Creation, and the Middle-Income Trap*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lundvall, B. A. & Johnson, B. (1994). The Learning Economy. *Journal of Industry Studies* I(2), 23-42.

Mann, M. (1986-2013). *The Sources of Social Power (Vols. 1-4)*. Cambridge: Cambridge University Press. [Vol. I (1986). *A History of Power from the Be-*

gining to AD 1760. Vol. II (1993). *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Vol. III (2012). *Global Empires and Revolution, 1890-1945*. Vol. IV (2013). *Globalizations, 1945-2011*].

McNeill, J. R. & Engelke, P. (2014). *The Great Acceleration. An Environmental History of the Anthropocene since 1945*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Milanovic, B. (2016): *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. Cambridge: Harvard University Press.

Mokyr, J. (2017). *A Culture of Growth. The Origins of the Modern Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Moore, J. W. (2015). *Capitalism in the web of life: ecology and the accumulation of capital*. Londres: Verso.

OXFAM (2016). *Una Economía al Servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*. Oxford: Oxfam GB.

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Sabato, J. y Mackenzie, M. (1982). *La producción de tecnología. Autónoma o transnacional*. México: Nueva Imagen.

Scheidel, W. (2017). *The Great Leveler. Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.

Schot, J. & Kanger, L. (2018). Deep transitions: Emergence, acceleration, stabilization and directionality. *Research Policy*, 47 (6), 1045-1059.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.

Stewart, F., Ranis, G. y Samman, E. (2018): *Advancing Human Development. Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Tilly, C. (2005). *Identities, Boundaries, and Social Ties*. Boulder: Paradigm Publishers.

Zuboff, S. (2019). *The age of Surveillance Capitalism. The fight for a human future at the new frontier of power*. Nueva York: Public Affairs.

Gratuidad y desigualdad en la educación superior de América Latina

El nudo gordiano

*Axel Didriksson Takayanagui**

1. Introducción

Argentina ha tenido dos celebraciones recientes que son paradigmáticas del modelo de universidad que se presenta en América Latina y el Caribe: los cien años de la proclama por la Autonomía Universitaria, y el septuagésimo de la vigencia de la Gratuidad de la Educación Superior. Desde hace unas cuantas décadas, después de que distintos gobiernos en la región implantaron la autonomía universitaria, aunque esos mismos en alguna coyuntura o de forma reiterada la violaron o la restringieron, también para el caso de la progresividad en el establecimiento de la gratuidad en este nivel educativo el tema sigue vigente en un mar de profundas desigualdades que la nulifican o queda restringida a un mero precepto.

* Investigador titular de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE). Coordinador de la Cátedra Unesco “Universidad e Integración Regional”. Presidente para América Latina y el Caribe de la Global University Network for Innovation (GUNI).

En este trabajo, se aborda la temática comparada sobre la gratuidad y la desigualdad en la educación superior, desde el contexto del debate que se ha abierto sobre las dimensiones del capitalismo cognitivo o de economías de conocimiento, en donde la tendencia que se ha impuesto está más ceñida a la lógica de la mercantilización que a la de gratuidad, con las excepciones que se definirán de manera puntual en este trabajo.

Asimismo, se aborda la garantía de la gratuidad en la región, frente a las tendencias de profundización y agudización de las condiciones de desigualdad, de pobreza, de violencia y marginación de grandes sectores de la población que, a pesar de las fórmulas que se han proclamado para llevar a cabo una progresividad en la universalización del acceso a la educación universitaria, ella se enfrenta a condiciones que se extienden, cada vez más, de mercantilización y desarticulación de los sistemas educativos.

Durante la reciente Conferencia Regional en Educación Superior (CRES), de América Latina y el Caribe, celebrada el pasado mes de junio de 2018, en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, se definió una ruta crítica, un plan de acción y un conjunto de principios y prioridades para que las universidades e instituciones de educación superior de esta región, pusieran en el centro de su trabajo académico y social avanzar en las metas que se presentan en el Objetivo para un Desarrollo Sostenible (ODS) número 4, referido a la educación y a la educación superior, desde los principios de una educación superior como bien público, un derecho humano, y no una mercancía, porque se trata de un nivel que debe estar abierto a todas y todos y que el Estado debe garantizar su acceso universal de manera permanente.

Sin embargo, la mera voluntad institucional y de los principales actores académicos en la región, de acuerdo con las magras condiciones económicas y la profunda desigualdad en la que se vive (tema central en los ODS), a lo que hay que sumar los conflictos, la violencia rampante, las crecientes migraciones, así como la inequidad en la que se mueven los sistemas educativos, presenta desde ya un enorme

reto, pero sobre todo tremendas dificultades para alcanzarlos, tal y como están planteados. En este trabajo, se reflexiona al respecto de estas dificultades y retos, así como las ideas que se han manejado para avanzar en su logro de la mejor manera posible.

2. Las nuevas dimensiones de la regionalización excluyente

En los trabajos críticos que dan cuenta de las conformaciones regionales emergentes a nivel global, se ha insistido en la ampliación de las condiciones de desigualdad que se resienten de forma muy aguda, sobre todo en algunos países de América Latina y el Caribe. Se trata de una tendencia que se ha impuesto desde la exclusión de los avances y las principales innovaciones en la producción y transferencia de conocimientos, que tiene que ver directamente con la conformación de reformas institucionales de reorientación profunda en las principales universidades de las distintas regiones del mundo y que se ha impuesto bajo modelos de “clase mundial” (China, Corea, Tailandia, Singapur, Malasia), de corporativización (Japón), de “liderazgo” en la relación investigación-innovación (Unión Europea) y de mercantilización de la educación superior, como ocurre en América Latina y el Caribe, como región que ha alcanzado los más altos niveles de contracción de la oferta pública a favor de la privada, precisamente en el contexto de países, como los nuestros que mantienen los indicadores de mayor pobreza y desigualdad combinados.¹

Quizás las dos corrientes de pensamiento de la economía política que han destacado desde hace unas cuantas décadas se ubican en los trabajos de Henry Etzkowitz, et al. (1998) sobre su propuesta muy difundida de la “triple hélice”, que abarca las relaciones entre las universidades, el mercado y el Estado, y los de Michael Gibbons, et al. (1997), que han desarrollado el enfoque de una transición estructural en la manera de producir y darle valor a los conocimientos, frente

¹ Véase Didriksson (2019a).

a otros trabajos como los de Sheila Slaughter y Larry Leslie (1997) o bien de Sheila Slaughter y Gary Rhoades (2004), entre otros, que hacen referencia a la subordinación de la universidad al mercado.²

Desde esta última perspectiva, como se verá más adelante, las posturas críticas han venido avanzando de forma paralela a las del primer enfoque, que va más en el sentido de la transformación de una universidad emprendedora o de “clase mundial”, pero en ambas está en el centro, de forma diferenciada, por supuesto, el tema de la desigualdad de las actuales patrones de desarrollo productivo, científico-tecnológico, social y educativo.

Esta tendencia a la profundización de la desigualdad ha sido profusamente documentada. Por ejemplo, para Thomas Piketty (2014), la tendencia dominante económico-financiera, hacia el 2100, está conllevando un profundo agudizamiento de la desigualdad mundial, de consecuencias inimaginables en términos de la concentración de la riqueza y de la extrema pauperización de inmensos sectores de la sociedad.

En la dinámica de esta Economía del Conocimiento, los procesos de valorización pasan directamente por el capital financiero que se posiciona en el centro de las operaciones de las ganancias y de los mercados, que redefinen las relaciones entre la economía, la sociedad y las clases sociales, con la profundización de las brechas de inequidad y desigualdad.

Esta producción de valor y capitalización está concentrando la actividad en la producción de determinados sectores de la ciencia y la tecnología, con el impulso a procesos de innovación constantes en donde la educación superior, las universidades y los centros de investigación juegan un papel cada vez más importante, lo que se ha comprendido como un “capital cognitivo” que se reproduce a sí mismo y amplía sus capacidades por la vía de nuevos conocimientos

² Véase, para el análisis del debate y las aportaciones de algunos de los autores mencionados: Valenti y Casalet (2014).

y aprendizajes,³ lo que transforma de manera cualitativa la producción del saber tanto como una fuerza productiva no solo esencial en este nuevo modo de producción, sino como su principal fuente de generación de ganancias.

Los conocimientos, los aprendizajes, la innovación, la generación de valor económico desde estos procesos cognitivos han resultado ser tan importantes que aún las variaciones de las teorías económicas han empezado a destacar estos procesos formativos como sustanciales para el actual estadio de desarrollo.

El abordaje de Thomas Piketty revela también la complejidad de la relación entre los factores económicos de la acumulación del capital, en razón directa al incremento de la inequidad y desigualdad social mundial. Con todo y que, el autor no hace referencia de manera directa al contexto de los países de América Latina, sí da cuenta de las variables macro y de gran impacto global que vale la pena apreciar de forma crítica y analítica para la región.

Para Piketty, el tema del crecimiento económico y de la acumulación de riqueza en pocas familias está directamente asociado a la polarización extrema en la desigual distribución de los bienes y servicios, y esto se presenta, desde su perspectiva, como una tendencia constante hasta finales del presente siglo: 2100. Los factores educación, conocimiento y capital cultural se presentan como variables fundamentales de análisis, para la explicación del concentrado incremento inequitativo.

Es por ello que una de sus principales tesis es la de “convergencia” entre la desigualdad económica con la difusión del conocimiento y

³ “No es suficiente afirmar que el capitalismo de hoy es un capitalismo cognitivo, o sea que valoriza y organiza el conocimiento y las informaciones producidas por el trabajo de una multitud global subyugada a una cadena de montaje numérica y a un dispositivo digital. El capitalismo ha desarrollado formas de inteligencia autónoma y de escala superior. Se tiene que decir: el capitalismo piensa (Pasquinelli, 2014: 9). La sociedad de los metadatos se puede considerar como una extensión de la sociedad de control: lo que deviene estratégico no es simplemente el posicionamiento posicional de una persona sino las tendencias generales de los modos de vida de la sociedad (los metadatos)” (Maniglio, 2016: 53).

la inversión en educación y desarrollo de competencias y habilidades de la fuerza de trabajo, a la que considera como “the rising human capital hypothesis” (ídem, p. 21).

Desde el inicio de su trabajo, el autor contrapone la tendencia histórica que se impone en el periodo de acumulación orgánica del capital, que apunta al pronunciamiento de la desigualdad en términos clásicos de la reproducción de la desigualdad entre las clases sociales, a partir de sus diferencias en la posesión de los bienes de producción o de su adquisición por otras vías, desde hace un siglo hacia el fin del presente.

The process by which wealth is accumulated and distributed contains powerful forces pushing toward divergence, or at any rate toward an extremely high level of inequality. Forces of convergence also exist, and in certain countries at certain times, this may prevail, but the forces of divergence can at any point regain the upper hand, as seems to be happening now, at the beginning of the twenty first century. The likely decrease in the rate of growth of both the population and the economy in coming decades makes this trend all the more worrisome (ídem, p. 27).

Piketty descarta que el *incremento del capital = incremento de la desigualdad* ocurra por “imperfecciones” en el mercado, como se ha argumentado por diversos autores de la corriente económica del “capital humano”. En principio distingue la composición del capital como tal (ídem, pp. 45-46), pero lo articula desde una explicación distinta respecto del papel que juega el conocimiento y la tecnología, como se verá más adelante, en la perspectiva de su difusión y transferencia, en donde ocurre una base de inversión y estructuras endógenas en educación de largo alcance que conllevan un aprendizaje social muy amplio,⁴ sin embargo, siempre por debajo de los niveles de capitali-

⁴ “Above all, knowledge diffusion depends on a country’s ability to mobilize financing and well as institutions that encourage large-scale investment in education and training of the population while guaranteeing a stable legal framework that various economic actors can reliably count on. It is therefore closely associated with the

zación en los países desarrollados, más aún cuando, como lo analiza el autor, se presenta en un periodo de declive de los niveles de crecimiento del desarrollo y que son y serán constantes durante el siglo XXI, con la reproducción de distintas y más profundas estructuras de desigualdad social (ídem, p. 96).

Desde esta perspectiva, Piketty considera el factor educación y del “capital humano”, desde la siguiente caracterización:

Many people believe that what characterizes the process of development and economic growth in the increased importance of human labor, skill, and know-how in the production process. Although this hypothesis is not always formulated in explicit terms, one reasonable interpretation would be that technology has changed in such a way that the labor factor now plays a greater role. Indeed, it seems plausible to interpret in this way the decrease in capital's share of income over the very long run (...). Labor share increased simply because labor became more important in the production process. Thus it was the growing power of human capital that made it possible to decrease the share of income going to land, buildings, and financial capital (ídem, p. 223).

A partir de lo cual sostiene la tesis de que el monto e importancia del capital no disminuye por el incremento de educación, ciencia o innovación tecnológica aplicada al desarrollo económico. Esta tesis confirma la idea que la inversión *per se*, en educación, C&T, no conlleva de forma directa y causal a una sociedad del conocimiento: por el contrario, favorece una economía capitalista del conocimiento⁵ desigualmente distribuido.

achievement of legitimate and efficient government. Concisely stated, these are the main lessons that history has to reach about global growth and international inequalities” (ídem, p. 71).

⁵ Véase Didriksson (2007). En palabras de Thomas Piketty: “Progress toward economic and technological rationality need not imply progress toward democratic and meritocratic rationality. The primary reason for this is simple: technology, like the market, has neither limits nor morality. The evolution of technology has certainly increased the need for human skills and competence (...). If one truly wishes to found a

A partir del capítulo IX de su obra, Thomas Piketty no suelta el tema de la relación entre la educación, la ciencia y la tecnología, con su tesis focal de una relación entre acumulación de capital y desigualdad. Su disertación se ubica en proponer un enfoque crítico respecto de la relación unívoca entre esos componentes.

Reconoce que la educación y la tecnología siempre serán cruciales para fines de desarrollo económico en el largo plazo, pero casi por obvias razones. El tema crucial de su tesis, sin embargo, no está en esa relación simple. Hace referencia, al respecto, a la llegada de los “*supermanagers*”, como los nuevos ricos dependientes de las innovaciones de componentes tecnológicos, bajo el título de “emergentes”, sin gran herencia de capitalización, pero que han aprovechado su inventiva en el mercado para meterse en ese 1% de la población extremadamente rica. Es por ello que al capítulo en referencia, dada la argumentación anterior, lo intitula “The rise of the Supermanager: an Anglo-Saxon Phenomenon”.

Su tesis es que el enriquecimiento desmedido de estos *supermanagers* ha ocurrido en los países desarrollados de forma dominante, pero con estrictos límites desde la perspectiva de la tendencia de acumulación original:

Technology and skills set limits within a certain degree of precision. Technology and skills set limits within must wages must be fixed. But to the extent that certain job functions, especially in the upper management of large firms, become more difficult to replicate, the margin of error in estimating the productivity of any given job becomes larger. The explanatory power of the skills-technology logic than diminishes, and that of social norms increases. Only a small minority of employees are affected, a few percent at most and probably less than 1%, depending on the country and period (ídem, pp. 333-334).

more just and rational social order based on common utility, it is not enough to count on the caprices of technology” (ídem, p. 234).

La tesis subyacente en este análisis, como también se ha comprobado durante décadas, es que la mayor educación en las personas no influye de forma determinante, ni de forma masiva, en la relación *desigualdad = a menores ingresos para la mayoría – mayores ganancias de unos cuantos*.

Por el contrario, lo que señala y vuelve a reiterar este autor es que la distribución del ingreso no se determina por el grado de escolaridad de las personas en general, ni por los determinados índices de movilidad ocupacional en algunos sectores de la sociedad, porque a final de cuentas la tendencia estructural de inequidad social y económica de esta distribución desigual no se modifica.⁶

Con el tema central de la demostración de la tendencia hacia la profundización de la desigualdad en el mundo, y sobre todo en países como los de América Latina y el Caribe, Piketty junto con otros autores (Alvaredo et al., 2018),⁷ muestran que

(...) en décadas recientes la desigualdad del ingreso ha aumentado en caso todas las regiones del mundo, pero a diferentes velocidades. El hecho de que los niveles de desigualdad sean diferentes entre países, aun cuando tengan niveles de desarrollos similares, resalta el importante papel que tienen las políticas y las instituciones nacionales en la formación de la desigualdad (p. 15).

Estos referentes de la Economía Política dan pie para sustentar las ideas que se exponen a continuación respecto del binomio gratuidad-desigualdad en América Latina.

⁶ “Make no mistake. There is no easy way to achieve real equality of opportunity in higher education” (ídem, p. 486).

⁷ Ver, también, Helpman (2018). En este texto Helpman concluye: “(...) globalization contribute to the rise in wage inequality (...). Moreover (...) skill-biased technical change was most likely responsible for the changes in wage patterns that were seen in rich and poor countries alike (...). Yet, in the end, the conclusion remained: that trade did not play a large role in altering inequality” (p. 162).

3. La desigualdad estructural en América Latina

La tendencia a la profundidad, en los niveles de desigualdad en el mundo, se produce de manera muy desfavorable en América Latina y el Caribe.

En esta región, se presentan condiciones de pobreza que abarcan a más de 200 millones de personas, de las cuales 88 millones se encuentran en condición de pobreza extrema, lo que representa más de la cuarta parte de su población total. Durante las dos últimas décadas del pasado siglo, se vivió una secuencia de crisis económicas a lo largo y ancho de la región, que dejaron como legado décadas perdidas,⁸ a las que se han agregado otras recientes, como la de 2009, y a nivel político la fractura de algunos regímenes democráticos que han sido sustituidos por gobiernos de ultraderecha y neofascistas, que solo han ahondado la terrible condición de millones de seres humanos, en su gran mayoría jóvenes y jóvenes adultos.

Aún con el incremento de las tasas brutas de escolarización en educación superior en los países de América Latina y el Caribe, la universalización del nivel terciario sigue siendo un fenómeno ubicado en los países más desarrollados, en donde se mantienen tasas que fluctúan entre el 60 y 70% del grupo escolar correspondiente, a diferencia de América Latina que tiene una cobertura de entre un 25% y un 40%, con algunas destacadas excepciones, como Cuba. Las tasas de matriculación en el nivel de posgrado tienen indicadores a la baja aún más pronunciados y están muy concentradas en solo 3 países: Brasil, Argentina y México.

⁸ “En efecto, tras el fracaso de los Programas de Ajuste Estructural impulsados por el FMI y el Banco Mundial en la región en la década de 1980, los años noventa fueron escenario de cierta recuperación económica que sin embargo no consiguió modificar la tendencia al alza de la pobreza en términos absolutos, mientras que la pobreza relativa solo se redujo en 5 puntos en el periodo 1990-1997, situándose al final de esta etapa en torno al 43% de la población. Al mismo tiempo, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo, con participaciones del quintil superior de ingresos en la riqueza que excede entre 10 y 16 veces a la del quintil inferior” (Bonal, 2006: 11).

Esto repercute de forma negativa en las posibilidades de ascenso social, de movilidad laboral y de relación de la ubicación en el trabajo de los egresados de la educación media, media superior y superior, debido a las disparidades socioeconómicas que se reproducen en el sistema educativo.⁹

En la actualidad, el crecimiento del número de jóvenes del grupo de edad escolar correspondiente ha ubicado el tema de la universalización y la gratuidad en el acceso como componentes centrales de la nueva agenda de equidad en los sistemas de educación superior, entendido por ello la ampliación consecutiva del grupo de edad correspondiente a los procesos contemporáneos de producción y transferencia de conocimientos, de aprendizajes significativos y saberes múltiples y articulados, con pertinencia, relevancia y calidad social.

De acuerdo con un reciente informe de la Unesco sobre la ciencia en el mundo (2018), la composición de la matrícula por áreas de conocimiento, en América Latina, tiene el siguiente comportamiento: 55,8% en ciencias sociales y administrativas; 5,6% en ciencias; 14,0% en ingeniería y tecnología; 5,6% en agricultura; 6,45% en humanidades (Unesco, 2018: 182).¹⁰

El panorama general de avance en los conocimientos es, desde una perspectiva comparada, muy desigual, muy concentrada en algunos pocos países y escasamente dinámica, debido a factores como el anteriormente citado, la fuga de cerebros (hay más estudiantes

⁹ De acuerdo con un estudio de la OECD/OCDE (2015), el nivel de educación de los trabajadores, en relación a su posición en el trabajo, es el más bajo de los países miembros de este organismo, con una caída en sus tasas de retorno en los últimos años. De acuerdo con ello, esto se refleja en el desacoplamiento de las habilidades formadas en el sistema educativo y los requerimientos de los segmentos del mercado laboral (p. 21). Más de la mitad de lo que consideran como "clase media" está ubicada en el sector informal (p. 22), lo que hace que su salario sea menor que el que reciben quienes están ubicados en el sector formal, a pesar de contar con el mismo nivel de escolaridad.

¹⁰ "Six out of ten graduates at the bachelors level specialize in social science, compared to only about one in seven for engineering and technology. This trend contrast starkly with that in emerging economies such as China, the Republic of Korea or Singapore, where the great majority of graduates study engineering and technology (...). The region has never recovered from the disaffection for the latter fields witnessed at the turn of the century" (Unesco, 2018: 181).

latinoamericanos de posgrado en universidades de Estados Unidos o Europa (122.806), que en la región (33.546) (ídem, p. 182), la baja inversión en educación superior (entre 0,5 y 1% como media) y una concentración de estudios de doctorado sobre todo en tres países: Brasil, Argentina y México. La mayor concentración de inversión en I&D la genera el Estado (60,8%) y se ubica sobre todo en un puñado de universidades y de investigadores (p. 195), en donde la mayoría de estos está también en los tres países señalados (138.653 en Brasil; 51.685 en Argentina, y, 43.592 en México) (p. 184).

Sin embargo, la contracción de los recursos públicos y la privatización de los servicios educativos (que sobre todo abarca a una población acotada en correspondencia con sus capacidades de pago) ha minado la capacidad de muchos países para llevar a cabo oleadas de expansión que puedan ir adaptándose a los incrementos de la demanda educativa, sobre todo en su parte pública, aún en la mayoría de países más grandes y de mayor desarrollo en la región. A ello se agregan las condiciones de desigualdad, con finalizaciones de trayectorias educativas continuas y exitosas que se ven entorpecidas por las grandes diferencias en los niveles de ingreso y salarios, la pertenencia a algún grupo indígena, la lengua materna, el género, las distintas discapacidades físicas, y otras de carácter geográfico y suburbano.

4. El nuevo escenario: Las metas para el año 2030

Durante la reciente Conferencia Regional en Educación Superior (CRES), de América Latina y el Caribe, celebrada el pasado mes de junio de 2018 en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, se definió una ruta crítica, un plan de acción y un conjunto de principios y prioridades para que las universidades e instituciones de educación superior de esta región pusieran en el centro de su trabajo académico y social avanzar en las metas que se presentan en el ODS número 4, referido a la educación y a la educación superior. En esta

conferencia, se refrendó la idea de que la educación superior es un bien público, un derecho humano, y no una mercancía; que se trata de un nivel que debe estar abierto a todas y todos y que el Estado debe garantizar su acceso universal de manera permanente.

En la práctica, el conjunto de los 17 Objetivos planteados por la ONU son y pueden ser abordados por las universidades, porque en ellas se desarrollan los conocimientos y los profesionales que se dedican a producir y transferir conocimientos hacia la sociedad en todas las áreas y también en sus articulaciones problemáticas, como porque los mismos están organizados con un sentido de transversalidad desde lo educativo. Esto hace que la responsabilidad de las universidades en el logro y avance de estos objetivos haya sido un tema fundamental y de consenso en la CRES-2018, así como en las reuniones que se han venido celebrando después de ésta.

Sin embargo, la mera voluntad institucional y de los principales actores académicos en la región, de acuerdo con las magras condiciones económicas y la profunda desigualdad en la que se vive (tema central en los ODS), a lo que hay que sumar los conflictos, la violencia rampante, las crecientes migraciones, así como la inequidad en la que se mueven los sistemas educativos, presenta desde ya un enorme reto, pero sobre todo tremendas dificultades para alcanzarlos, tal y como están planteados. En este trabajo, se reflexiona al respecto de estas dificultades y retos, así como las ideas que se han manejado para avanzar en su logro de la mejor manera posible.

Después de los ingentes llamados a la comunidad internacional de parte de la Organización de las Naciones Unidas y, para el caso de la educación de parte de su organismo especializado, la Unesco (por sus siglas en inglés), para alcanzar objetivos deseables hacia un mundo mejor, un nuevo desarrollo y poner a la educación como un engranaje social de multiplicadas consecuencias favorables al bienestar de la sociedad, los resultados, hasta ahora, han sido poco efectivos y muy pobres.

Después de 20 años de sendas convocatorias y la suscripción de acuerdos internacionales desde la ONU y la Unesco, se ha vuelto a

plantear, desde 2014, la urgente concertación de esfuerzos para alcanzar un marco cooperativo y factible, reconocido pero compartido, para un mundo mejor y la mejoría de las condiciones de sobrevivencia de la humanidad en el planeta. Nos referimos al pronunciamiento compartido de lograr los Objetivos para un Desarrollo Sostenible (ODS) de ahora hacia el año 2030.¹¹

En el marco de la agenda internacional que ha proyectado lograr la ONU, con los objetivos y metas a concretar para el año 2030, se da cuenta de un intento renovado (que contrasta con el modelo de desarrollo predominante de *insustentabilidad global*), que pone el acento en lograr un esfuerzo compartido para la superación de la desigualdad, desde una visión de gran altura que demanda una acción concertada de los Estados y los actores prominentes del cambio, como las universidades, para alcanzar un nuevo modelo de desarrollo.

Ello se enfoca, (a diferencia de esa política nacionalista y cerrada que insiste en que hay un solo país que debe estar por encima de todos los demás, como el que pregona el actual gobierno de Donald Trump) en una propuesta colectiva y urgente de carácter mutidimensional y multinacional de esfuerzos compartidos, con todo y que se entiende que estos no pueden ni deben ser parciales ni equivalentes, porque son diferenciados de acuerdo con los distintos niveles de desarrollo y brechas de carácter regional o nacional, pero si con una agenda transversal que no depende del logro de uno o dos objetivos, o de un solo factor (digamos el económico o el tarifario), sino de la concurrencia de los 17 objetivos, que al ser adoptados por los países miembros están en relación directa a sus contextos de aplicación.

¹¹ Vale la pena seguir recordando la estructura combinada y transversal de cada uno de los 17 ODS, los que se definen así: acabar con la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones solidarias; alianzas para lograr los objetivos.

Para América Latina, por lo que se ve en este horizonte de tiempo, si se pudiera mantener un crecimiento estable del 3% anual, respecto del PIB (por el momento, de ahora al año 2020 solo se proyecta un crecimiento de entre 0 y el 0,5 como media y un máximo de 2%), la posibilidad de alcanzar los ODS no será posible con un escenario de estancamiento o de decrecimiento respecto del esperado, y porque sus efectos de tipo social o macroeconómicos están sujetos a variables de tipo económico-financiero, en donde los aspectos relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida, la sustentabilidad y la educación no son prioritarios.

A lo anterior habría que agregar que la pobreza y la desigualdad, en este escenario, será una condición estructural permanente y difícil para millones de personas, por lo menos si no ocurren cambios radicales en las definiciones regionales de los actuales gobiernos en la región.

Desde la perspectiva de los ODS, debe destacarse, sin embargo, el esfuerzo que se ha debatido y concretado en la región, de sustentar un plan de acción coordinado y compartido, tal y como fue aprobado en la CRES-2018, organizada, como se ha mencionado, por la Unesco en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, a donde concurrieron alrededor de 12 mil asistentes de representaciones universitarias, de asociaciones de rectores, de redes temáticas, de organizaciones estudiantiles, de investigadores y profesores, y donde se valoró de manera muy positiva que, por primera vez, en el marco de los acuerdos de la ONU y de la Unesco, las instituciones de educación superior hayan sido incluidas en este tipo de pronunciamientos internacionales, se acordó avanzar en un esfuerzo de acciones estratégicas para hacer posible la convergencia de las distintas agendas nacionales, subregionales y regionales, y poder movilizar a las universidades a favor de las metas que se han propuesto en los ODS.¹

Se considera, por ello, que el nuevo rol global/local de las universidades y las instituciones de educación superior se ha convertido en un tema particular para los ODS, debido a los vínculos con y el impacto de estas en el aprendizaje y el desarrollo curricular del

conjunto de los sistemas de educación, y que gracias a que la investigación debe estar orientada de manera socialmente responsable; la producción de nuevos conocimientos y la innovación pueden impactar de manera positiva un escenario de nuevo desarrollo con justicia, equidad y bienestar para todas y todos, desde los desafíos que están presentes.

Estos desafíos incluyen mercados laborales cambiantes, avances tecnológicos, urbanización, migración, inestabilidad política, degradación ambiental, riesgos y desastres naturales, competencia por los recursos naturales, cambios demográficos, aumento del desempleo global, pobreza persistente, creciente inseguridad y amenazas crecientes a la paz y la seguridad, retos que son particularmente difíciles en las economías y sociedades subdesarrolladas y emergentes.

Sin embargo, aún contando con una voluntad colectiva y consensuada, el contexto regional presenta problemas complejos para poder alcanzar los ODS, debido a las grandes brechas económicas y sociales existentes y la creciente desigualdad que se ha profundizado o mantenido en las últimas décadas.

En el sistema de educación superior diversificado pero desarticulado los ODS pueden no alcanzarse, si en los próximos cinco años las universidades y las instituciones de educación superior no hacen cambios radicales en su propia organización, visiones y plataformas curriculares; promueven la investigación socialmente responsable y las innovaciones socialmente beneficiosas; refuerzan su propia autonomía y se comportan de manera más responsable para que puedan influir en otros actores y partes interesadas, a fin de que hagan los mismos esfuerzos y compartan agendas comunes para llegar al escenario 2030.

Por ejemplo, en el contexto de la región de América Latina y el Caribe, el *Informe de Seguimiento de la Educación Global de 2016* señala que, si no hay un cambio real en los próximos cinco años, es poco probable que muchos países logren incluso los objetivos más generales para el año 2030. Hacerlo podría tomarles hasta 2054, con

algunos países demorando hasta 58 años para lograrlos, y otros que no se acercarán a ellos sino hasta el final del siglo.

El Informe dice que algunos gobiernos y autoridades educativas no pueden entender que los ODS educativos estén vinculados a otros objetivos y agendas de desarrollo sostenible.

En la última década, la desigualdad social ha crecido y el acceso a la educación terciaria es peor de lo que era a fines del siglo pasado: el quintil más rico del grupo de edad de 18 a 24 años tiene entre un 50% y un 60% más de probabilidad de acceder a la educación superior y completar su grado que el quintil más pobre. Las cifras son peores para las minorías étnicas, las personas de las zonas rurales, las mujeres y para las personas de las zonas urbanas más pobres.

Además, la tendencia actual de mercantilizar la educación superior (tratar a los estudiantes como consumidores) está más extendida en esta región que en otras partes del mundo y tiene un impacto negativo en la ampliación de la participación de las mayorías en el sistema de educación superior.

En términos generales, el *Informe Global de Monitoreo Educativo* encuentra que el objetivo de lograr que el 72,7% del grupo de edad de 18 a 24 años complete la educación secundaria, no será posible sino hasta 2080 y solo si la expansión continúa a un ritmo regular.

Con 22 millones de estudiantes en educación superior, atendidos por 4.200 universidades e instituciones de educación superior (48,2% de ellos en el sector privado), solo el 21,7%, como media, de las personas de 18 a 24 años está accediendo a plazas en la región.

En algunos países –Cuba, Brasil, Ecuador, Venezuela, Argentina, Uruguay y Bolivia– las desigualdades han sido aminoradas o han sido enfrentadas con programas de inclusión educativa de forma positiva, pero en la mayoría de los países el sistema de educación superior se ha mantenido casi estático durante las últimas cuatro décadas, con la misma estructura de gestión, el mismo plan de estudios estrecho, los altos niveles de desempleo de los graduados y la producción deficiente de la investigación y el rendimiento en la producción de conocimiento y descubrimientos científicos.

El movimiento hacia una mayor responsabilidad social y pensamiento crítico proviene principalmente de los movimientos estudiantiles y, en ocasiones, de académicos y docentes. Esto da cuenta que para el logro de los ODS, y la definición de políticas que garanticen la accesibilidad y la gratuidad desde un combate frontal a la desigualdad, que, como se verá más adelante resulta ser un binomio fundamental a ser resuelto por las políticas de Estado, requerirá de políticas de gran altura y progresividad de las mismas universidades e IES de la región, para poder ser palancas estratégicas que logren realizar rupturas e innovaciones en los tradicionales modelos de enseñanza, currículum, de investigación y docencia, con plataformas múltiples de aprendizaje social, con la articulación de novedosas estructuras de gestión de conocimientos y saberes interculturales de gran vigencia, y con la inclusión de las temáticas que se presentan en los ODS, tal y como se aprobó en la CRES-2018 ya referida, deben realizar el mayor de sus esfuerzos para lograr una transformación educativa y afrontar los desafíos que presentan los 17 ODS, desde un proceso de construcción de alternativas respecto de las 169 metas, para potenciar la **soberanía científica** y orientar sus procesos y resultados a la solución de los más importantes e ingentes problemas de la sociedad, de su prosperidad y **buen vivir**.

En suma, este circuito de abordaje que se ha desarrollado con antelación, da cuenta de la principal tesis que se busca sustentar: las universidades deben y pueden poner el acento en el tema de la desigualdad, conociendo, como se discute en los siguientes apartados, que la concertación a favor de la gratuidad de la educación superior no basta para superar las inequidades en el sistema.

No se trata de disminuir los esfuerzos de promoción de acciones afirmativas, o desvalorizar los logros que buscan garantizar la gratuidad, el derecho humano y el bien público de la educación superior y de todos los niveles educativos, pero la discusión que debe afrontarse va más allá de lo logrado.

5. Cuando el mercado se impone al derecho humano

De manera muy general, la tendencia hacia la desigualdad, que articula políticas públicas y diferencias estructurales en la promoción del valor agregado en conocimientos en las empresas de mayor capitalización y competitividad mundiales, que ubican a nuestra región en un patrón de desarrollo dependiente, desde el plano productivo y cognitivo, plantea la siguiente paradoja: en muchos países de América Latina y el Caribe se ha legislado y es norma constitucional la gratuidad de la educación superior y, también en otros países se han propuesto fórmulas y sendos programas de política pública, que promueven un proceso para hacer obligatorio este nivel educativo, con medidas abiertas al acceso y universalización de los grupos de edad escolar correspondientes.

Para mostrar la tesis que se plantea, deben revisarse los efectos que se han alcanzado en décadas recientes, respecto de las políticas compensatorias y sus distintas versiones de gratuidad y de impulso a la universalización de la tasa bruta de escolarización del nivel, tanto a nivel regional como tomando ejemplos de referencia de casos por país.

En términos generales no debe de cuestionarse que el avance de los niveles de acceso a la educación superior ha sido ascendente en la región, y que ha sido mucho mayor en aquellos países que impulsaron, a partir de las primeras décadas del actual siglo, políticas de ampliación del acceso, de promoción de programas de inclusión de sectores pobres o marginados, o que llevaron a cabo reformas radicales en la materia. Son los casos de Argentina, Bolivia, Brasil Ecuador, Venezuela y Uruguay, de manera destacada.

En una perspectiva comparada, se puede ver que en la región el tema de la accesibilidad y la gratuidad se presenta en muchos casos en las definiciones constitucionales de cada país, tal y como se muestra en el siguiente Cuadro.

Cuadro 1. Definiciones constitucionales sobre el derecho y la gratuidad en la educación en América Latina y el Caribe

País	Constitución	Art. Educación	Nivel de Gratuidad
<i>El Caribe</i>			
Antigua y Barbuda	https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_t_es=antiguay-barbuda&lang=es	En la Constitución no está consagrado el derecho a la educación.	La enseñanza primaria y secundaria es gratuita y obligatoria.
Aruba	http://www.gobierno.aw/do_cument.php?m=7&fileid=5130&f=81a707cae9e-03fc0583bbe313c6eb-b16&attachment=0&c=5724	ARTÍCULO I. 20 ... 1. La educación es un objeto de la continua preocupación del gobierno.	3. Recibir educación es gratis, sujeto a restricciones impuestas por ordenanzas nacionales. 5. El gobierno proporciona suficiente educación secundaria general pública en un número suficiente de escuelas. De acuerdo con las normas que se establezcan por ordenanza nacional, la desviación de esta disposición podrá permitirse, siempre que se dé la oportunidad de recibir educación primaria general pública.
Bahamas	https://www.studycountry.com/es/guia-paises/BSeduca-tion.htm	En la Constitución no está consagrado el derecho a la educación. La educación en las Bahamas es obligatoria de los 5 a los 15 años.	El sistema de educación del país está basado en el modelo Británico tradicional, en el cual los estudiantes pasan por varios niveles que son: 6 años en el escuela primaria (desde los 5 a los 11 años), 3 años en junior high school (desde los 11 a los 14 años), 2 años en senior high school (de 16 a 18 años). Hay muchas escuelas privadas vocacionales para adultos. También está la Universidad de las Bahamas, establecida en 1974, donde se ofrecen grados de licenciatura. Los estudiantes pueden transferirse a universidades afiliadas en otros países como Gran Bretaña, Canadá y los Estados Unidos, terminando la carrera con 2 años más de estudio en uno de estos países.

País	Constitución	Art. Educación	Nivel de Gratuidad
Barbados	https://www.oas.org/dil/The_Constitution_of_Barbados.pdf https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_t_es=barbados&lang=es	En la Constitución no está consagrado el derecho a la educación.	La enseñanza primaria y la secundaria son obligatorias y gratuitas.
Cuba	http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf	ARTÍCULO 13. El Estado tiene como fines esenciales los siguientes: i) Asegurar el desarrollo educacional, científico, técnico y cultural del país. TÍTULO III. Fundamentos de la política educacional, científica y cultural ARTÍCULO 32. El Estado orienta, fomenta y promueve la educación, las ciencias y la cultura en todas sus manifestaciones.	ARTÍCULO 73. La educación es un derecho de todas las personas y responsabilidad del Estado, que garantiza servicios de educación gratuitos, asequibles y de calidad para la formación integral, desde la primera infancia hasta la enseñanza universitaria de posgrado. El Estado, para hacer efectivo este derecho, establece un amplio sistema de instituciones educacionales en todos los tipos y niveles educativos, que brinda la posibilidad de estudiar en cualquier etapa de la vida de acuerdo a las aptitudes, las exigencias sociales y a las necesidades del desarrollo económico-social del país.
Dominica	http://www.dominica.gov.dm/laws/chapters/chap1-01-schl.pdf	16. La libertad de enseñanza. La educación primaria será obligatoria. Es deber del Estado proporcionar la educación fundamental a todos los habitantes del territorio nacional y tomar las providencias necesarias para eliminar el analfabetismo.	7. Tanto la educación primaria y secundaria, como la que se ofrezca en las escuelas agronómicas, vocacionales, artísticas, comerciales, de artes manuales y de economía doméstica serán gratuitas.
Granada	https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_t_es=granada&lang=es	En la Constitución no está consagrado el derecho a la educación.	La enseñanza es obligatoria y gratuita en el nivel primario y secundario.
Guadalupe, Martinica y Guyana francesa	https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_t_es=guadalup-e-guayana-francesa-ymartinica&lang=es	En la Constitución no está consagrado el derecho a la educación.	La asistencia escolar es obligatoria para los niños de 6 a 16 años de edad, el Código de Educación reglamenta todo lo referente a éste tema.

País	Constitución	Art. Educación	Nivel de Gratuidad
Haití	https://bonoc.files.wordpress.com/2012/04/constitucion-1983-haiti.pdf	ARTÍCULO 49. ... La educación es una responsabilidad del Estado y de los municipios. La educación primaria es obligatoria.	ARTÍCULO 204...La educación es obligatoria y debe ser proporcionada gratuitamente por el Estado
Islas Caimán	https://www.paho.org/salud-en-las-americanas2017/?post_t_es=islascalaiman&lang=es	En la Constitución no está consagrado el derecho a la educación.	El Gobierno proporciona educación gratuita a los niños caimaneses en las escuelas primarias y secundarias. La educación es obligatoria a la edad de 16 y está libre a todos los niños de Caymanian. La mayoría de las escuelas siguen el sistema educativo británico. Diez primarios, una educación especial, una High School secundaria y una escuela media (High School secundaria menor) son administrados por el gobierno, junto con tres High Schools secundarias privadas.
Jamaica	https://www.paho.org/salud-en-las-americanas-2017/?post_t_es=jamaica&lang=es	En la Constitución no está consagrado el derecho a la educación.	La legislación vigente establece la educación gratuita desde la primera infancia hasta toda la escuela primaria.
Puerto Rico	http://www.ramajudicial.pr/1eyes/Constitucion-EstadoLibre-Asociado-PR.pdf	SECCIÓN 5. 2. Toda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.	La enseñanza será gratuita en la escuela primaria y secundaria y, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, se hará obligatoria para la escuela primaria. La asistencia obligatoria a las escuelas públicas primarias, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan.
República Dominicana	https://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf	ARTÍCULO 63. Derecho a la educación. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones.	3) El Estado garantiza la educación pública gratuita y la declara obligatoria en el nivel inicial, básico y medio. La oferta para el nivel inicial será definida en la ley. La educación superior en el sistema público será financiada por el Estado, garantizando una distribución de los recursos proporcional a la oferta educativa de las regiones.

País	Constitución	Art. Educación	Nivel de Gratuidad
San Vicente y las Granadinas	https://www.paho.org/salud-en-las-americas2017/?post_t_es=sanvicente-y-lasgranadinas&lang=es	En la Constitución no está consagrado el derecho a la educación.	En el año 2009 se adoptó la política de enseñanza preescolar universal, la educación primaria y secundaria es gratuita.
Trinidad y Tobago	https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_t_es=trinidad-y-tabago&lang=es	En la Constitución no está consagrado el derecho a la educación.	La educación es gratuita y está al alcance de todos los ciudadanos; sin embargo, de acuerdo con el censo del 2011, hasta 38,7% de la población mayor de 15 años de edad que podría haber asistido a la escuela o recibido formación profesional, había abandonado los estudios antes de terminarlos o no habría logrado obtener una certificación. En total, 29,8% de la población había completado la educación a nivel primario, 43,5% había terminado el nivel secundario y postsecundario, mientras que 14,6% había alcanzado el nivel terciario (universitario y no universitario).
<i>América Central</i>			
Belice	https://www.embelize.org/?page_id=140	La Constitución de Belice, no está consagrado el derecho a la educación.	La educación primaria es obligatoria en Belice, y en los niveles de primaria y de secundaria la educación es gratis para todo beliceño. Los niños normalmente ingresan a la escuela primaria a la edad de 5, y después de 8 años escolares se gradúan con un Certificado de Escuela Primaria.
Costa Rica	http://www.constitution.org/cons/costaric.htm	TÍTULO VII. La educación y la cultura. CAPÍTULO ÚNICO. ARTÍCULO 77. La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la Universitaria.	ARTÍCULO 78. La educación general básica es obligatoria, ésta, la preescolar y la educación diversificada son gratuitas y costeadas por la Nación.

País	Constitución	Art. Educación	Nivel de Gratuidad
El Salvador	https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.p df	ARTÍCULO 35. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de éstos a la educación y a la asistencia.	ARTÍCULO 56. Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. El Estado promoverá la formación de centros de educación especial. La educación parvularia, básica y especial será gratuita cuando la imparta el Estado.
Guatemala	https://oas.org/juridico/mla/ sp/ gtm/sp_gtm-int-textconst.pdf	ARTÍCULO 74. Educación obligatoria. Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley.	La educación impartida por el Estado es gratuita.
Honduras	https://oas.org/juridico/mla/ sp/ gtm/sp_gtm-int-textconst.pdf	ARTÍCULO 74. Educación obligatoria. Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley.	La educación impartida por el Estado es gratuita. El Estado proveerá y promoverá becas y créditos educativos
Nicaragua	https://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA_CONSTITUCION_POLITICA_Y SUS_REFORMAS(3).pdf	ARTÍCULO 121. El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses.	La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia.
Panamá	http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf	CAPÍTULO 5. Educación. ARTÍCULO 91. Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.	ARTÍCULO 95. La educación oficial es gratuita en todos los niveles pre-universitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general.

País	Constitución	Art. Educación	Nivel de Gratuidad
<i>América del Sur</i>			
Argentina	http://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf	ARTÍCULO 5. Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria.	ARTÍCULO 19... y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.
Bolivia	https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf	ARTICULO 1. 77. I. La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla. ARTÍCULO 81. I. La educación es obligatoria hasta el bachillerato.	ARTÍCULO 17. Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación.
Brasil	http://www.redipd.es/legislacion/common/legislacion/Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf	ARTÍCULO 205. La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad.	ARTÍCULO 208. El deber del Estado con la educación se hará efectivo mediante la garantía de: enseñanza fundamental, obligatoria y gratuita.
Chile	https://cdn.digital.gob.cl/file_r_public/7a/2b/7a2bf4ba-6f9b-4e88-ba63-831a743df296/constitucion_politica_2009.pdf	10. El derecho a la educación. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. El Estado promoverá la educación parvularia.	Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad. Se establecen programas de financiamiento para nivel básico, medio y universitario.

País	Constitución	Art. Educación	Nivel de Gratuidad
Colombia	file:///C:/Users/DELL/Docu ments/ CONSTITUCIONES /COLOMBIA.pdf	ARTÍCULO 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.	ARTÍCULO 67. ... El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.
Ecuador	https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf	ARTÍCULO 26. La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.	La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.
Guyana	http://www.translatetheweb.com/?ref=SERP&br=ro&mk=es-MX&dl=es&lp=EN_ES&a=http%3a%2f%2fpuba.georgetown.edu%2fConstitutions%2fGuyana%2fguyana.html	CAPÍTULO II. Principios y bases de la política, económica y sistema social. 27. Derecho a la educación.	Todo ciudadano tiene derecho a una educación gratuita desde la guardería hasta la universidad, así como a los cordones no formales se proporcionan oportunidades para la educación y la formación.
Paraguay	http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_ane_xo3.pdf	ARTÍCULO 73. Del derecho a la educación y de sus fines. Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad.	ARTÍCULO 76. De las obligaciones del Estado. La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito.
Perú	http://www.deperu.com/arc_hivos/const-1993.pdf	ARTÍCULO 17. La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias.	ARTÍCULO 17. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita.

País	Constitución	Art. Educación	Nivel de Gratuidad
Surinam	http://www.translatetheweb.com/?ref=SERP&br=ro&mk=es-MX&dl=es&lp=EN_ES&a=http%3a%2f%2fwww.constitution.org%2f-cons%2fsurin.ame.htm	ARTÍCULO 38. 1. Toda persona tendrá derecho a la educación y al disfrute de la cultura. 2. La prestación de educación será gratuita, sujeta al control estatal de todas las instituciones educativas públicas.	ARTÍCULO 39. El Estado reconocerá y garantizará el derecho de todos los ciudadanos a la educación y les ofrecerá igualdad de oportunidades para la escolarización. En la ejecución de su política educativa, el Estado estará obligado a: d. Proporcionar, por fases, educación gratuita en todos los niveles.
Uruguay	http://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/constitucion.pdf	ARTÍCULO 70. Son obligatorias las enseñanzas primarias y la enseñanza media, agraria o industrial.	ARTÍCULO 71. Declárese de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior.
Venezuela	http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf	ARTÍCULO 102. La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria.	ARTÍCULO 103. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario.
<i>América del Norte</i>			
México	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm	ARTÍCULO 3. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.	Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

Fuente: Cuadro elaborado por Aurora Lechuga Rodríguez. Posgrado en Pedagogía de la UNAM. Nota: En color gris oscuro, países con gratuidad universitaria.

Como se puede observar, en la mayoría de los países se garantiza el derecho a una educación universal y gratuita en sus niveles básicos, pero solo en los países seleccionados esta gratuidad se establece para la educación superior y universitaria.

Junto con ello, los datos muestran que el incremento de la tasa de matriculación en la educación superior, a partir del presente siglo ha alcanzado una tasa de crecimiento considerable. Sin embargo, este crecimiento no ha abonado de manera estructural la reconversión de los niveles de desigualdad, a pesar de las acciones afirmativas y de la gratuidad del servicio educativo superior. Por el contrario, la muestra de estudios que al respecto se han realizado hacen referencia a lo contrario: la capacidad del sistema de educación superior se presenta como segmentado de manera institucional en relación directa a los distintos sectores poblacionales, vale decir, el hijo o hija de un obrero o de un campesino tendrá menores posibilidades, siempre, de tener como opción una educación básica, o bien una carrera técnica, y en una medida mucho menor podrá acceder a estudios superiores, mientras que los vástagos de las clases medias altas o altas podrán mantenerse de manera continua y ascendente en todos los niveles educativos, haya gratuidad o no.

Este fenómeno de contradicción, entre la generación de posibilidades de acceso en casi todos los países de la región versus la equidad y posibilidades en las condiciones de permanencia y de egreso, son reproducidas de manera general, y no se pueden verificar avances sustanciales durante las últimas décadas de este nuevo siglo, a pesar de las políticas compensatorias que se han dado en algunos países y en ciertas coyunturas políticas muy elocuentes.

Buena parte del crecimiento de la matriculación en la educación superior en la región, de segmentos socioeconómicos de clase media y clase alta, se ha debido al incremento de la privatización y mercantilización que ha ocurrido en este nivel educativo, y este comportamiento tiene tal relevancia que se trata de una tendencia incremental incluso a nivel mundial (CINDA, 2016: 99), y que, dicho

irónicamente, se presenta en una de las regiones más desiguales del planeta.

En general, pues, puede mostrarse que la tendencia a la mercantilización y a la segmentación del sistema educativo superior, –que no a su “diversificación” tal y como se le considera en el mundo anglosajón– ha ido en aumento, pero no ha sido un factor de compensación de las tasas de desigualdad, ni mucho menos de las posibilidades de apertura a una mayor equidad en el acceso y permanencia de sectores altamente vulnerables o marginales del sistema educativo, como lo son poblaciones indígenas, afrodescendientes, rurales, de zonas urbanas de alta pobreza, o de mujeres de estos sectores.

Lo anterior significa que la desigualdad se ha impuesto a los esfuerzos y a las políticas que no han logrado ir al meollo del asunto: esto es que no se ha trascendido de la mera declaración a favor de la gratuidad o de las políticas de acción afirmativas, porque no se ha llegado a poner como prioridad la puesta en marcha de mecanismos eficaces de mejoramiento sustancial en la distribución del ingreso, a favor de la equidad y el combate a la desigualdad.

6. Los términos del debate

De acuerdo a las legislaciones vigentes en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, se consagra que el Estado debe garantizar el derecho a toda la educación de carácter público, pero existen diferencias respecto de la manera como se ha legislado para alcanzar pasar de la fase de masificación a la de universalización de la educación superior, o en otras palabras, de la obligatoriedad de ofrecer este nivel educativo a todos los que lo demandan, tan solo por sus méritos, sin lograr superar la inequidad que existe respecto de sus condiciones socioeconómicas o geográficas, de etnia, de raza o de condición de género.

Es por ello importante distinguir, en las definiciones de política de Estado en la región, los dos conceptos: el de obligatoriedad y el de gratuidad.

En el derecho internacional se impone la obligación de parte del Estado de hacer accesible la educación superior, sobre todo cuando se ha alcanzado una cobertura deseable de universalización de la educación básica y secundaria, como de manera general ocurre en la mayoría de los países de la región, bajo una figura que pone el acento en la "progresividad", en donde la gratuidad aparece como el factor preponderante para que esta gradualidad pueda llegar a concretar un escenario de universalización.

En el panorama Latinoamericano de las últimas décadas, esta secuencia de escalamiento se ha visto frecuentemente detenida o reducida por ciclos de recuperación o de contracción de los recursos públicos y de inversión en la educación superior, o bien por drásticos cambios en las orientaciones de los sucesivos gobiernos, que han justificado que los acuerdos políticos y de vigencia de un derecho se vean limitados.

En el panorama de conjunto, lo anterior ha hecho que se haya puesto el acento en la ampliación de la cobertura, pero no así en la de la permanencia y mucho menos en la garantía de un egreso satisfactorio que tenga como fin la inserción pertinente en el mercado laboral, que pueda garantizar un trabajo profesional formal y estable, y que ello tampoco se haya podido reflejar en cambios fundamentales en los procesos de progreso cognitivo de los estudiantes, en las condiciones de construcción de currículos alternativos, y mucho menos en la formación de habilidades de transferencia hacia el mercado laboral (*transfer skills*).

Es por ello que lo que se encuentra como una constante en la región es la serie de programas que dan cuenta del esfuerzo por la ampliación del ingreso, para elevar la tasa bruta de escolarización, pero no la ampliación de las capacidades sociales de un aprendizaje integral que llegue a impactar de manera favorable las tasas de desarrollo con justicia y equidad.

En términos del debate que se presenta, entonces, en la región, la gratuidad, tan cara para todos, se ha ubicado, en los hechos, como un objetivo secundario, porque ha sido una fórmula más accesible para los distintos gobiernos hacer referencia a la graduación de la obligatoriedad de este nivel educativo, que hacer frente a la desigualdad.

No obstante, este panorama de incertidumbre y de falta de organicidad en las definiciones de las políticas de Estado ha estado marcado por la frecuencia y recurrencia de conflictos sociales sobre todo de tipo estudiantil y magisterial.

Para poner algunos ejemplos de reciente factura, se puede señalar el paro estudiantil de 1999 en la UNAM, que duró 9 meses, cuando el entonces rector de la más importante universidad de México intentó elevar las cuotas de acceso y permanencia, tratando precisamente de eliminar el carácter gratuito de esta universidad, tal y como está y sigue estando establecido en el artículo correspondiente de la Constitución de la República Mexicana. El caso de los distintos movimientos estudiantiles de Colombia, de entre 2016 y 2018, también tuvieron como fondo paros sucesivos que se dieron a nivel nacional en las universidades públicas de ese país, y la resistencia masiva a la insistencia gubernamental en imponer criterios de mercantilización y de cercenamiento del derecho a la educación superior, en un contexto –no de gratuidad– pero sí de elevamiento de los aranceles universitarios, como apareció en el debate sobre la modificación de la denominada Ley 30, que regula el más alto nivel la educación superior. El otro caso conocido es el de los estudiantes chilenos, quienes con todo, desde 2014 a la fecha, siguen enarbolando la bandera de la gratuidad, frente a las triquiñuelas legalistas que han pretendido hacer efectiva de forma funcional la gratuidad de los estudios, o dejarla como estaba en su historia, o bien remozarla con argumentos que le dan más formalidad al esquema de la progresividad que a la garantía de un derecho universal.

Para el caso de México, la nueva Ley de Reforma Educativa (2019), con todo y que ahora está respaldada por un gobierno de tipo progresista y antineoliberal, los términos del debate se han apegado más

al concepto de la obligatoriedad de la educación superior de forma progresiva, pero no al de su gratuidad, como objetivo prioritario de una nueva política de Estado.

En su exacto contrario, lo que se ha venido imponiendo en la región es la idea de que la educación no es ni debe ser gratuita porque se trata de la oferta de un servicio, así sea público, de rentabilidad individual, y por ello se ha sustentado una lógica que crece y crece, se expande y se reproduce, con el argumento de que la gratuidad favorece a los de por sí favorecidos, o a quienes sí cuentan con las condiciones de pagar su educación. Desde este argumento, se asegura que se les da más garantías a las clases ricas que a los más desfavorecidos, o se les conculcan.

Con esta argumentación se ha buscado legitimar políticas gubernamentales de aparente democratización que justifican la transferencia de los costos educativos hacia los estudiantes y sus familias, por la vía de fórmulas y mecanismos de financiación bancaria, de becas de acceso, de vouchers y otros tantos inventos para dejar de lado ir avanzando en la eliminación de la desigualdad como lo marcan los ODS.

En el marco de las legislaciones vigentes, los distintos países de la región pueden agruparse respecto de los términos anteriores, lo siguiente: a) en donde prevalece formalmente la gratuidad: Argentina, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Cuba. Como caso de referencia, en Chile durante el gobierno de la presidenta Bachelet se intentó promover la gratuidad de manera gradual, para un lapso de 6 años. Para 2016, se estableció la gratuidad de manera diferenciada y optativa y para entonces fueron beneficiados alrededor de 120 mil estudiantes (Espinoza y González; 2016: 45); b) los países que establecen el no pago de aranceles son: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana, y Venezuela; y, c) con un pago subsidiado están Chile y México.

En Argentina, como caso emblemático, dado que se trata de un país que estableció de manera original la gratuidad (amén de su aportación histórica al régimen de autonomía con el movimiento

estudiantil de 1918, de la Universidad de Córdoba) establecida en 1994 sin discriminación de niveles, hace referencia a un término de gratuidad por progresividad, pero no de la gratuidad *per se* (ver: Decreto 29.337/49 del Gobierno de Juan Domingo Perón).

En la legislación internacional, como puede constatar, se establece con claridad que los Estados tienen la obligación de garantizar la gratuidad en la educación superior. Y también esto se ha proclamado, acordado y aparece de manera general como resolutive de las distintas Conferencias Regionales sobre educación superior, organizadas por la Unesco desde 1996 hasta 2018 en la región.

Así, por ejemplo, desde los acuerdos alcanzados durante la reciente CRES-2018 se planteó la articulación de los esfuerzos de las universidades con el logro de los ODS (Didriksson, 2019b), pero sobre todo para revertir de la manera más amplia posible la desigualdad y los actuales niveles de inequidad en todas las formas en las que se presenta la misma. Esto se ha traducido en una agenda muy interesante que abarca temas que van desde ampliar el acceso a más jóvenes y adultos, hasta la construcción de una sociedad del conocimiento latinoamericana. Dada la estrecha relación entre el plan de estudios, los nuevos paradigmas de aprendizaje e investigación, la interacción de personas de diferentes antecedentes culturales y la responsabilidad social de las universidades con el público en general son una parte vital de cualquier agenda para el futuro. Falta ver, por supuesto, en el Plan de Acción acordado (2019-2030), y que tiene como garante de convocatoria y acción al Instituto de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-Unesco), que se pueda ir avanzando en el mismo, y no quede en un nuevo y reiterado pronunciamiento de buenas intenciones.

7. Conclusiones

Durante las últimas décadas de este siglo, no ha existido un conflicto estudiantil o universitario arraigado en las universidades de

América Latina y el Caribe, con la participación de otros actores de la educación superior o de otros sectores populares, o coyunturas políticas, en donde hayan estado presentes las universidades, y que no hayan tenido como motivo de fondo el tema de la gratuidad o de la garantía al acceso y permanencia en este nivel educativo.

Tampoco se ha presentado en estos últimos lustros propuestas de reforma educativa que no hayan abordado este tema como prioritario, ya sea de manera lateral o de forma directa, pero siempre ha estado presente, se haya resuelto de una manera o de otra.

Por el balance que se ha realizado en este trabajo, la gratuidad sigue siendo un tema recurrente, pero no ocurrente. No se puede decir que frente a los enormes abismos de desigualdad social y de inequidad educativas la gratuidad haya sido una condición única para eliminar o trascender las mismas. Se podría decir, más bien, que ha sido parte del problema porque las garantías de igualdad en condiciones de desigualdad no siempre resultan ser tan democratizantes, y es este el *nudo gordiano* de la salida a la transformación que debe de presentarse en las universidades, así como en todo lo relacionado con sus funciones sustantivas, desde el quehacer y responsabilidad social y territorial de sus trabajos.

El tema aparece como un referente similar al de la autonomía, que debe ser y estar garantizada, pero, como se conoce, esto no ha significado ningún impedimento para que sea constreñida o violada, acotada o determinada por las constantes reducciones presupuestales, o por los diversos mecanismos de acreditación o de “aseguramiento de la calidad” para el pleno ejercicio de su significado fundamental, como el ejercicio pleno de un derecho humano universal.

La gradualidad más bien es lo que ha predominado en las políticas de Estado, durante el actual periodo, pero esto es muy diferente, tal y como se ha querido mostrar en este trabajo, al de garantizar la gratuidad plena en los sistemas de educación superior, y aún menos esto puede ser cierto si se valoran de manera crítica los avances que se tienen desde la perspectiva de garantizar la igualdad y la movilidad con gratuidad desde la perspectiva de una integración regional.

Esto no ha sido posible comprobarlo desde el contexto de diagnóstico de la educación superior en la región, dado que existe una innumerable serie de redes y asociaciones temáticas, regionales o subregionales, nacionales o internacionales que están vigentes y activas, pero, hasta donde se tiene información, no hay ninguna que tenga como tema principal hacer investigaciones o propuestas relacionadas a garantizar la gratuidad de la educación superior desde políticas que se propongan modificar, de manera estructural, las actuales condiciones de desigualdad económicas, educativas, culturales, étnicas, urbanas, rurales, de género o geográficas.

Por ello, el principal reto consiste en hacer posible que las universidades hagan valer su voz a nivel nacional y regional para que se promuevan iniciativas centradas en el combate a la desigualdad económica y social, tal y como se presenta en el Objetivo Décimo de los ODS; y garantizar que el Objetivo 4, referido a la educación, no solo contemple el acceso a todos los niveles educativos, sino la permanencia, el logro de un perfil adecuado y pertinente que desarrolle las capacidades de aprendizaje para toda la vida, la garantía de un trabajo digno a sus profesionales; y, que además, presente alternativas desde su interior para impulsar cambios de fondo en sus currículos, en la organización de sus procesos cognitivos, en la gestión del conocimiento moderno, y en la investigación relacionada con la soberanía científica y la innovación de carácter social, para que el tema de la desigualdad sea un punto focal de contribución de las instituciones a favor de políticas de inclusión afirmativas, y de eliminación de las grandes diferencias que se han arraigado de manera muy alarmante en la región, porque estas siguen siendo una lacra imperdonable que cuestiona a las actuales universidades, desde sus más caros principios y postulados.

Las políticas públicas hacia la educación superior han estado definidas más por la planeación y existencia de recursos, en correspondencia directa a las prioridades de cada coyuntura de cada gobierno (por ejemplo, pensar que desde el actual gobierno de Brasil, o el de Argentina o el de Ecuador se pueda llegar a priorizar y garantizar la

gratuidad y la equidad en sus respectivos sistemas de educación superior, sería como ilógico y hasta intrascendente para la lógica desde la que operan sus políticas públicas).

En el centro del debate que aquí se presenta, entonces, el nudo gordiano está en que no se ha llegado al meollo del asunto que es el de avanzar en políticas de articulación y de transversalidad que incluyan programas sustentados en el logro conjunto de los 17 ODS para abatir la desigualdad, la inequidad y las magras trayectorias de permanencia y egreso, que contemplen los distintos pero articulados contextos de aplicación por regiones y localidades, etnia y género, historias familiares, conocimientos adquiridos y méritos por encima de las condiciones socioeconómicas.

Los derechos humanos no son negociables, porque se puede decir que se está a favor de la gratuidad o que ello puede estar en una ley superior, pero eso *per se* no significa que esto sea el fundamento para lograr un nuevo desarrollo con equidad y justicia, como se plantea en la convocatoria del logro y seguimiento de los ODS.

Este es el nudo gordiano del asunto, porque no hay evidencia de que se avanza, pero tampoco de que se demuestre que se han tomado las decisiones correctas y las soluciones adecuadas para lograrlo.

Bibliografía

Alvaredo, F.; Chancel, L.; Piketty, T.; Saez, E. y Zucman, G. (2018). *Informe sobre la Desigualdad Mundial*. México: Ed. Grano de Sal.

Bonal, X. (Ed.). (2006). *Globalización, Educación y Pobreza en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Bonal, Xavier. "Educación y pobreza en América Latina: reflexiones y orientaciones para nuevas agendas políticas". En: Bonal, Xavier (Editor) (2006). *Globalización, Educación y Pobreza en América Latina*. Barcelona, Fundación CIDOB. p. 11

Brunner, J. J. et al. (2016). *La Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile: CINDA.

Didriksson, A. (2007). *Universidad y Sociedades del Conocimiento*. México: Unesco.

Didriksson, A. (2019a). *La Transformación de las Universidades en las Economías del Conocimiento: un estudio comparado –los casos de Asia Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe*. México: UNAM (en proceso).

Didriksson, A. (2019b). *La Universidad de América Latina: sus retos para alcanzar los ODS*. Barcelona: GUNI (en prensa).

Espinoza, O. y González, L. E. (2016). La Educación Superior en Chile y la Compleja Transición desde el Régimen de Autofinanciamiento hacia el Régimen de Gratuidad. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 7(10), 35-51, Santiago de Chile.

Etzkowit, H. et al. (1998). *Capitalizing Knowledge*. Nueva York: State University of New York Press.

Gibbons, et al. (1997). *La Nueva Producción del Conocimiento: La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Ed. Pomares-Corredor.

Helpman, E. (2018). *Globalization and Inequality*. Cambridge: Harvard University Press.

Maniglio, F. (2016). *El Gobierno del General Intellect*. Quito: Ed. IESPAL.

OCDE/OECD (2015). *Latin American Economic Outlook 2015*. París: OECD.

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Londres: Cambridge.

Slaughter, S. y Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism*. Baltimore: The J. Hopkins University Press.

Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy*. Baltimore: The J. Hopkins University Press.

Unesco (2018). *Unesco Science Report 2030*. París: Unesco.

Valenti, G. y Casalet, M. (Coords.). (2014). *Instituciones, Sociedad del Conocimiento y Mundo del Trabajo*. México: FLACSO.

El miedo a la gratuidad

*Freddy Javier Álvarez González**

1. La ontología del miedo

El miedo es una de las armas preferidas de la política actual. Los electores están dirigidos por el miedo, en contraposición a la esperanza que solo hunde sus raíces en unos pocos. La mayoría no espera nada, solo quiere exorcizar los miedos. La incertidumbre nos aterroriza, así, los miedos se han multiplicado. Por eso la política se camufla en la policía. No sabemos *qué queremos*, solo opinamos sobre *qué no queremos*. Los líderes se apoderan de nuestros miedos. Basta con saber

* Doctor en Filosofía, Universidad París 8, Francia (2004), máster en Ciencias de la Educación, Universidad Lyon II, Francia (1992), licenciado en Ciencias de la Educación, Universidad Lyon II, Francia (1991), licenciado en Teología, Universidad de Friburgo, Suiza (1990).

Ha ejercido importantes cargos: como rector de la UNAE desde el año 2015, rector subrogante del IAEN (en cinco ocasiones entre el 2014 y 2015), decano general de Investigación (encargado) del IAEN (2014-2015), director de Excelencia Académica de la Universidad Tecnológica Indoamérica (2013), docente en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad de Murcia (España), Universidad de Cambridge (Reino Unido), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Guerra, Universidad París 8, Universidad Central del Ecuador, Universidad Politécnica Nacional, entre otras.

Adicionalmente, ha publicado numerosos artículos académicos (44) y libros (24).

qué nos inquieta para que alguien, un cantante, un humorista, un millonario, un *outsider* se convierta en el representante de nuestras decisiones sobre el presente y el futuro. Sin ser héroes, ellos juegan a querer aparecer como tales delante de una población inundada por los fantasmas del miedo.

Spinoza, en la *Ética*, se refiere a la tristeza y a la alegría como dos pasiones que determinan el ejercicio de la política. La tristeza es la pasión preferida por los dictadores y los clérigos. La generación de las pasiones tristes es conveniente para la dominación, pensaba él. Por el contrario, la alegría es una pasión determinante en la política buena. Mientras la alegría nos compromete, la tristeza endosa a otros la dirección de nuestro destino. De hecho, la política es la performance de las emociones. Sin embargo, hoy es el miedo el instrumento insoslayable de la política reaccionaria de la ultraderecha mundial.

El miedo no es igual a la tristeza. Él nos sobrepasa, nos aterroriza, logra alterar nuestra tranquilidad o el supuesto equilibrio. El miedo nos descontrola hasta el punto que el pensamiento es anulado. Él nos obliga a actuar sin decidir en la disyunción letal: *o ellos o nosotros*. La inmovilidad que provoca coloca la acción fuera de nosotros. Por el contrario, la tristeza anula la pasión de existir. Con ella aceptamos que algo se perdió y es casi irrecuperable. La ausencia es la ventana de la tristeza. El fracaso nos abraza con la tristeza, anulando *la potencia de ser*.

Los miedos aparecen como naturales. Cada persona tiene miedo a algo. Hay muchas situaciones, personas y cosas que nos provocan miedo. Existe miedo a lo desconocido, miedo a lo extraño, miedo a lo que no somos. El conocimiento es seguridad y la seguridad hace parte de la vida y es necesaria para vivir bien. Lo extraño es lo diferente, así la diferencia es un cuestionamiento a la *mismidad*. El ser tiene miedo de no ser. El miedo se desarrolla cuando algo que no preveíamos, irrumpe sin aviso. La descolocación y la angustia que habrá una pérdida fundamental es parte de la ontología del miedo.

El miedo suele ser descrito como *fobia*. Las fobias pueden ser individuales: aquello que aterroriza a otros, puede que no nos aterrorice.

Sin embargo, existen miedos colectivos, generales, extendidos. La fobia es una forma de odio. No hay miedo sin odio. Odiamos todo lo que nos provoca miedo. Nadie ama sus propios miedos. De tal manera, las políticas del miedo son por causalidad políticas del odio. Cuando las políticas se inscriben en el odio, entonces debemos preguntarnos sobre los miedos que las sustentan, o también, cuando los miedos se extienden debemos preguntar sobre los odios que navegan silenciosamente en la sociedad y que los políticos y la política se encargan de darles vida.

Un miedo puede ser exorcizado si se comparte con otros, o profesionalmente se puede tratar. Sin embargo, hoy los miedos son objeto de manipulación a través de las políticas de la ultraderecha racista y xenófoba en confabulación con los medios de comunicación. La política de la derecha no propone nada, no soluciona nada, se encierra en sí misma para gozar de sus ventajas. La ideología de la Supremacía Blanca esconde un enorme miedo a todo lo que no sea como ellos, que no corresponda a su mundo, porque se sienten amenazados en sus privilegios.

El miedo a la gratuidad es un rasgo identitario del Neoliberalismo. La gratuidad suele ser criticada como un despilfarro, o una irresponsabilidad. Aparentemente el cálculo matemático determina la imposibilidad de la gratuidad; no obstante, se trata de un enfoque y no de números. Tal enfoque considera que es irresponsable defender la gratuidad, porque la sociedad entera es quien termina pagando. Por lo tanto, no existe nada gratuito, todo tiene un valor. Para que exista lo gratuito, alguien debe pagar la cuenta. Si no existe lo gratuito, en consecuencia, la educación no es un derecho, es una responsabilidad que debe ser asumida por cada ciudadano. Todo tiene un valor, todo hace parte de la oferta y la demanda y el Estado no puede asumir dicha responsabilidad. La máxima responsabilidad del Estado es garantizar la existencia y el fortalecimiento del Neoliberalismo, por medio del discurso del emprendedorismo.

¿Puede sobrevivir la educación como un derecho humano, un bien público y un deber del Estado cuando la lógica del mercado se

entroniza a manera de un sistema único, exclusivo y excluyente en la política contemporánea? ¿Por qué la gratuidad es un derecho irrenunciable en la educación? ¿Qué sentido tiene reconocer la existencia del no-valor para la sobrevivencia del planeta? ¿Por qué tenemos que defender la educación gratuita? ¿Por qué su defensa tiene que ver con la inclusión, la universalidad y la excelencia? Estas son las preguntas que conducen nuestra reflexión.

2. ¿Por qué la educación superior no puede estar a la venta?

En las culturas *existen objetos que se venden, otros que se donan y otros que no se venden ni se donan porque tienen que ser transmitidos*, afirma Maurice Godelier (2007) a partir del *Ensayo sobre el don* de Marcel Mauss (1921). Los tres tipos de objetos tienen un lugar dentro de la economía. Lo que es vendido es intercambiable por otros objetos o también por dinero. El don es una forma de economía que causa nuevos tipos de relación, diferentes a la compra-venta. Pero toda cultura les asigna a algunos objetos el estatuto de aquello que debe ser transmitido y que por lo tanto no puede ser vendido, ni donado.

¿Todo puede ser vendido? Para la narrativa y la práctica del Neoliberalismo la respuesta es positiva. La apropiación de algo es lo único que genera responsabilidad. La responsabilidad está ligada al estatuto de lo mío y lo tuyo. La pertenencia es mediada por el dinero. Lo tuyo y lo mío significan un precio. Tener algo o no tener es capital, está sobre el Ser, cuando el ser debería determinar lo que se tiene. Si el cuidado solo acontece por la apropiación, entonces lo público es un desvarío. El Estado como defensor de lo público no tiene sentido para el Capitalismo contemporáneo. Por el contrario, él debe ser garante de lo privado, como lo exigen los empresarios, los nuevos dueños del Estado. Así, lo público no tiene derecho a existir.

En medio de lo tuyo y lo mío, existe lo común. ¿A quién le pertenece lo común? Existe un espacio entre lo mío y lo tuyo, donde esta lo de otros y lo de nosotros. Hay algo entre tú y yo que es nuestro y

eso nuestro no puede ser ni tuyo ni mío, solo le pertenece al nosotros. Pero ese nosotros nunca puede ser delimitado porque existen otros. El nosotros suele ser la multiplicidad de lo mío y lo tuyo y también es diferente a cualquiera de los dos. Incluso ese nosotros de lo común es distinto al nosotros de lo mío y lo tuyo, porque en el primer nosotros hay otros que no somos ni tu ni yo.

Si lo común es eso que no es tuyo ni mío, ni de nosotros, es de otros, pero no solo de otros, ¿quién se hace cargo de lo común? *Hacerse cargo* no es directamente la responsabilidad. Puedo sentirme responsable sin *hacerme cargo*. *Hacerse cargo* es estar presente y de manera concreta. *Hacerse cargo* es presencia en el presente. Hay que saber cómo *hacerse cargo*. Lo común implica un *hacerse cargo*. No es un *hacerme cargo*, es *hacerse cargo*. La indistinción del *hacerse* evita la apropiación en contra de la posición crítica de Heidegger. Lo común es posible por el *hacerse cargo*, por lo tanto, existe una ley antes de toda ley en el *hagámonos cargo* de lo común. *Nos hacemos cargo* de aquello que es común a lo tuyo, a lo mío, a lo nuestro, a lo de otros. Así, nos encontramos todos y todas en lo común, por eso la noción de frontera es imposible. Si el mundo es lo común las fronteras son asesinas del único espacio en el que nos podemos encontrar: *el espacio de lo común*.

El gran error del Neoliberalismo es creer que todo se vende. Las promociones no bastan para que todo se venda. Los *outlet* son lugares que garantizan que todo puede ser vendido. Si todo puede ser vendido, es porque todo puede ser comprado. No se vende lo que no se compra. Sin embargo, lo primero es vender. Por tal motivo, requerimos de un Marketing. El Marketing es para vender lo que se puede vender, pero sobre todo para vender lo que no se puede vender sin promoción. Necesitamos de la retórica de la venta. Ella diseña los artificios, en el fondo es la disciplina profunda del engaño. Cuando algo se vende es porque lograron hacernos entender que eso es necesario para nosotros, que con su apropiación estaremos mejor.

Se vende para que se compre, es decir la venta es lo primero, no obstante creemos que es primero comprar porque tenemos la

capacidad de hacerlo. En medio de la venta y la compra está suspendida la necesidad. Sin embargo, antes de la venta existe la creación de las necesidades. Por lo tanto, aunque la necesidad esté en el medio, ella recubre la totalidad. La necesidad secuestra el Buen Vivir. La vida simple y feliz con pocas cosas fue profanada por el mundo capitalista. La publicidad que opera a través de los medios de comunicación es la fábrica de las necesidades. La venta-compra es consustancial al sistema capitalista y en el vivimos hace dos siglos.

El objeto solo es objeto cuando es vendible. Vender es contar, de igual manera solo cuenta lo que se vende. Vender es poder contar y descontar, ganar y perder. Quien gana lo hace sobre el valor del objeto y quien compra solo pierde cuando el objeto adquirido no cumple con las exigencias de la necesidad. La compra es la carta que nos da posesión sobre el objeto. Ella tiene que generar profundas sensaciones de satisfacción. El disfrute no está en quien vende y sino en quien compra. Si lo que se pretende vender es libertad, debemos experimentar que el objeto que compramos nos hace libre. Esa libertad que es un derecho humano, solo se experimentara por medio de objetos que compramos para que nos hagan libres.

Si el Mercado es la solución a todos nuestros problemas, la gratuidad es más que un exabrupto, es antinatural. Todo debe tener un valor para que sea vendible. Solo aquello que tiene un precio merece respeto. La vida y el planeta son objetos a la venta. El mundo ha quedado convertido en un gran supermercado. Salud, educación y ocio están a la venta con todo lo demás. La generosidad es un milagro, el amor un imposible, la amistad es una diminuta isla en el mundo donde hay un precio para todo. La corrupción es el hijo bastardo de una sociedad sin escrúpulos donde todo puede entrar en remate. El dinero es la llave que nos permite el acceso a todo. La gratuidad es un anti-valor, por lo tanto, no es transable, no depende de la oferta y la demanda, es el demonio de la mercancía-fetiché.

Podemos pagar para ser otros, pagar por el disfrute, pagar para ser reconocidos. La identidad no estará en lo que fuimos, sino en lo que deseamos ser, y desear no es un asunto fuera del dinero. El goce

tiene un precio, con razón Lacan vinculó a la plusvalía, el plus de goce de *la jouissance*. El capitalismo contemporáneo está yendo por el diseño de la subjetividad, cuando los límites doblaron la esquina y vienen por nosotros: *nuevos humanos para una sociedad de cambios acelerados e impredecibles*. La nueva humanidad se presenta como la vacuna contra la peste de la incertidumbre. No deseamos más errores, en consecuencia, hemos llegado al pedestal de la eficacia por medio de la anulación de lo humano. Ahora sabremos si el peor error era no cometer errores. Pestalozzi ya no tiene de qué preocuparse, cuando pensaba que *una de las amenazas permanentes era que repitamos los mismos errores*. Repetiremos, plagiaremos, copiaremos, ahora supuestamente sin errores, paradójicamente, mientras innovamos para un capitalismo en crisis que necesita encontrar nuevas fórmulas más allá de los recursos no-renovables. Pero, ¿podemos evitar los sistemáticos y constantes errores con la destrucción de la naturaleza? ¿Somos capaces de reconocer los errores del imperante modelo de desarrollo? ¿Confiamos en la promesa de nuevas subjetividades cuando se recrudecen los nacionalismos, xenofobias, racismos, y la virilidad machista iza sus banderas en la pasión moderna?

El semiocapitalismo quiere crear seres humanos, y la educación siempre lo ha intentado, unas veces de la misma forma y otras veces de diversa manera. La diferencia entre fabricar y formar se ha disuelto, con ello se cierra el círculo infernal de la lógica del mercado. Estos tiempos en los que la derecha ha vuelto al poder lo hace con la fuerza y la voracidad de la virtualidad capitalista. Volvemos a la autoridad olvidando que el tiempo es irreversible, al favoritismo de las elites a pesar de la democratización de las sociedades, al discurso de los mejores y la supremacía blanca en medio del incremento de la desigualdad, a la heterosexualidad mientras el género se disemina hasta la in-clasificación. Todo está siendo puesto en cuestión, mientras *la regresión* ha ingresado por las puertas más amplias de la política social. En consecuencia, tal regresión se debe a la preeminencia de la tesis de los cambios. Aceptar que vivimos en un mundo de cambios acelerados, nos ata a la inexorabilidad de un sistema-mundo que no

puede ser transformado, por el contrario, nos cambia a todos y nos mantiene cambiando por medio de la obsolescencia de la vida, de los objetos, cuando la gratuidad tiene la tolerancia de una bocanada de aire en medio de la carrera acelerada y bajo la dirección del Mercado.

Entre el mundo de los cambios y las regresiones, la educación es una de esas instituciones avasallada por el discurso de los mejores y el emprendimiento. La innovación es su ideología. No obstante, a pesar de aceptar sin cuestionamiento que *todo debe cambiar*, seguimos en el mismo esquema: “*un maître face a un groupe d’élèves du meme age et a peu pres du meme niveau qui fond la meme chose en meme temps*” (Meirieu, 2018: 12) (“un maestro frente a un grupo de estudiantes de la misma edad, y puede ser en el mismo nivel que hacen la misma cosa en el mismo tiempo”).¹ Los docentes quieren garantizar una mayor presencia en la escuela. La preocupación por la disciplina revive los viejos esquemas de castigo. La repetición y la memoria deambulan sin restricción por las aulas. Mientras el discurso neoliberal llena todos los espacios de la vida, la autoridad confundida con el autoritarismo asalta a la educación. A pesar de que al individuo se le dice que puede pensar como quiera, hacer lo que quiera, sentir y experimentar lo que quiera, aumentan los controles y se refuerzan los sistemas jurídicos.

En la educación pagada no somos ciudadanos, somos clientes. Quien oferta la educación para clientes, no garantiza un derecho, ofrece un servicio. La diferencia entre el derecho y el servicio es que el derecho es de todos y todas los que existen o están por nacer, mientras el servicio solo pertenece a quienes pueden pagar. El ciudadano pertenece a la *polis*, por lo tanto, la educación como un derecho le pertenece. El mercado puede hacer encuestas de satisfacción porque *los clientes siempre tienen la razón*. Para el derecho a la educación la razón no nos hace clientes, nos convierte en sujetos que merecemos la educación solo por el hecho de ser ciudadanos. Las encuestas de

¹ Todas las traducciones entre paréntesis pertenecen al autor del capítulo.

satisfacción en lo público son una afrenta. El derecho se reclama, se exige, se garantiza y no de cualquier manera.

Los recortes, o la negación de la gratuidad que pretende el Neoliberalismo, no son un acto de responsabilidad. La mediación del capital regresa a la educación de unos pocos, a la discriminación, y a la profundización de las desigualdades. Dejar a la educación a la intemperie de la oferta y la demanda, dependiente del valor de uso y del valor de cambio, es similar a atentar contra el derecho a la vida.

El acceso a la educación que depende de los aranceles no genera apropiación. No es por pagar que nos responsabilizamos de algo. La pertenencia de la educación es generada porque ella es el ámbito en el que *la continuidad y la transformación del mundo son posibles*, como lo pensaba Hannah Arendt, al mismo tiempo y de manera tensionante y antagónica. La Educación Superior es el lugar ideal para el ascenso social. Convertirla en el lugar privilegiado de la igualdad, es imprescindible. Por tal motivo, el deber del Estado de garantizar que la Educación Superior sea gratuita es incuestionable. Dejar que el Mercado y sus lógicas se apropien de la educación es una traición a la humanidad. Podemos invitar a los empresarios a que se sumen a mejorar la educación, pero sin pasar la línea roja de la gratuidad. No es por tener dinero que podemos ingresar a la Educación Superior, no es que por no tenerlo no podemos ingresar a las universidades e institutos superiores. El derecho a la educación no les pertenece a los ricos, ni es porque seamos pobres que la educación debe ser de peor calidad. La gratuidad es la condición antropológica de la universalidad. Porque es gratuita puede ingresar cualquiera y esta posibilidad es fundamental para la construcción de sociedades justas y equitativas, aunque no sea la única.

La condición de ser o no ser no depende de la mediación del capital, pero lo requiere. El no tener limita las condiciones del ser. Devenir ingeniero, economista, comunicador, maestro, etc., hace parte de la sostenibilidad de una sociedad. El deber de la sociedad no puede ser frustrado por las carencias. La universidad gratuita es la política fundamental para que todos puedan llegar a ser sin necesidad de

tener. La universidad pagada favorece las desigualdades en nombre de la calidad y de la responsabilidad porque introduce el mensaje de que solo los que tienen pueden ser educados.

La gratuidad de la Educación Superior es el límite entre lo público y lo privado, un límite que va de la mano con la distinción entre calidad y mediocridad. Por consiguiente, las universidades privadas son pequeñas y de calidad y las universidades públicas deberían ser masivas y malas. Alrededor de la gratuidad hay muchas otras características que merecen ser reflexionadas. Así, el actual énfasis de la democratización de la educación se desliza hacia el mandato de la masificación. Democratizar y masificar tienden a ser lo mismo. Luego, siendo la democracia uno de los imperativos de la Filosofía Liberal que ha sido funcional al desarrollo capitalista, ante la demanda creciente, ella adquiere los visos de la masificación que atenta contra el derecho a tener una educación gratuita, intercultural, despatriarcalizada, anticapitalista y decolonial.

El desafío que tienen nuestros gobiernos en América Latina y el Caribe es ir hacia una educación superior pública, gratuita, intercultural y de calidad que logre de-construir la gestión privada con la que se conduce, y la mentalidad neoliberal que la riega sistemáticamente a pesar de su pensamiento radical y crítico. De igual manera, es preciso regular para que la Educación Superior que ofrecen las universidades privadas no se haga con fines de lucro. Pasar por alto estos dos objetivos es dejar a la Educación Superior a la intemperie, porque lo público no es bueno de por sí, y lo privado a merced del lucro reduce la calidad educativa a un mero objeto de consumo.

3. ¿La educación superior puede ser un don?

La reflexión de Marcel Mauss (1921) es realizada dentro de un marco marxista que busca detener el esquema capitalista y sus valores de uso y de cambio, pues estos corresponden a *la fría razón del comerciante y el banquero del capitalismo*. Las culturas fracturan a la cultura

capitalista, precisamente porque existen objetos que se ofrecen como don. El don tiene una función social. Se ofrece aquello que no puede tener un precio. El don en sí, es un gesto arbitrario. No existe una razón para el don. Se ofrece simplemente porque se quiere ofrecer, más allá del merecimiento. No merecemos lo donado. El don es la gratuidad sin retorno. Éste no genera la deuda. No existen razones para el don, en cierta forma es un acto irracional.

El don sucede por una vez. Lo donado no puede ser intercambiado. No hay como donar aquello que fue ofrecido como don, precisamente porque el don tiene nombre propio. La donación no se deja al azar. El don es personal, por tal motivo no puede ser transferido. La diferencia con la caridad es que esta no implica la especificidad de alguien. No hay caridad si identificamos al receptor. El rostro es anónimo para la caridad, mientras que el don tiene cedula de ciudadanía.

La magia del don se pierde cuando pensamos que el don implica recompensar. La recompensa del don es una afrenta. El valor del don no está en el objeto mismo sino en su significado colateral. La filiación del don es central. No es el objeto en sí mismo lo que importa sino las relaciones que se crean a partir del acto de donación.

El objeto del don es un contrapeso a los objetos en venta. Lo que se dona no puede ser vendido, tampoco puede ser comprado. Su valor no depende de la oferta y la demanda. Un objeto de donación escapa a la cultura del capitalismo y la fetichización de la mercancía a partir del valor de cambio. No accedemos al don por dinero, solo accedemos por lógicas de la gratuidad. Así, la gratuidad es cercana al don, pero está más allá de éste. El capitalismo no se substrahe al don, su práctica más común es la caridad y niega estructuralmente la gratuidad.

Mientras la caridad genera dependencia, el don crea libertad. En el no-retorno del don encontramos su fuerza. El capitalista practica la caridad en el plano del interés. Godelier (2007) dirá: *“la charite etait encore blessante pour celui que l’accepte”* (“la caridad es todavía hiriente para quien la acepta”). La caridad produce dependencia porque se inscribe dentro de una relación de superior-inferior del mismo modo que el don solo es posible en sociedades jerárquicas.

Los objetos más importantes para los seres humanos pertenecen al ámbito del don: la vida, el amor, el conocimiento, la amistad. La vida emerge como un don. Ninguno de nosotros fue preguntado por si quería vivir, vivimos. El amor supera cualquier transacción, se ama a pesar de lo que somos, nunca sabemos en realidad porque somos amados. El conocimiento que adquirimos es un don que necesitamos como la vida y el amor. Los conocimientos son un patrimonio que adviene como don indispensable. La amistad es don, pura gratuidad. Los amigos por interés no prosperan.

El don establece una relación profunda entre lo que se es y lo que se tiene. Godelier dirá: “*est un acte qui instaure un doublé rapport entre celui qui donne et celui que accepte, entre el donateur y le donataire. Donner, c’est partager volontairement ce que l’ont a, ou ce que l’on est*” (2007: 78) (“es un acto que instaure una doble relación entre quien da y quien acepta, entre el donante y el donado. Donar es compartir voluntariamente lo que se tiene y lo que se es”). De tal manera, el valor del don es un no-valor, porque contiene una parte que pertenece al donante. En sentido estricto, el don, al dar algo de nosotros mismos impide todo tipo de transacción. No se dona lo que nos sobra, tampoco se dona lo innecesario, en el don nos donamos, y en el reconocimiento del don recibimos al donante.

¿El don es parte el acto de educar? La cultura cristiana ha colonizado el don y ha influenciado en la manera de comprender la educación. La noción de ser maestro como vocación proviene del mundo católico. No se es maestro porque se quiere, sino porque fuimos elegidos. Ser maestro, entonces, no es una opción. De igual manera la mayéutica socrática deja entender que nosotros ya sabemos desde antes y la labor del maestro es *dar a luz esos conocimientos*. Los conocimientos anidados en cada uno de nosotros son un don, que nadie puede explicar su presencia.

La teología cristiana enseña de un creador que reparte a cada uno diversas capacidades. A unos les dio el don de dirigir, a otros de ejecutar, a unos hablar en lenguas, a otros interpretar, etc. Esta versión teológica del don, obedece a la pre-comprensión de un mundo

jerárquico. Del mismo modo las neurociencias nos señalan que cada cerebro es diferente, y que las capacidades son diversas. Sin embargo, todos tenemos la misma estructura genética del cerebro. No obstante, existen predeterminaciones que pueden ser entendidas en el marco del don. Tanto el genio como el idiota tienen una explicación para las neurociencias. El gran peligro es señalado por Meirieu: convertir a las *predisposiciones en predeterminaciones*.

La educación como un don suele normalizar las discriminaciones, las desigualdades, el sexismo, el machismo y la homofobia. Las famosas frases: *no soy bueno para las matemáticas, no nací para el arte, etc.* dan a entender que existen dones que fueron entregados a cada uno de nosotros y de lo que se trata es de reconocer cuál son las capacidades que tenemos para lograr desarrollarlas.

No es lo mismo comprender la educación como un don y la educación como un derecho. El don es selectivo. Incluso no es raro que muchos neoliberales consideren que la educación superior no es para todos y todas. La educación superior debe ser para quienes tienen la capacidad de llegar a ella y sobretodo de pagar por ella. Por el contrario, la educación como un derecho es universal. A nadie se le puede negar el derecho de acceder a la educación superior y para que esto ocurra es indispensable que la educación superior sea gratuita.

Las becas suelen ser un dispositivo de la educación pagada. ¿Puede la beca ser un gesto perteneciente al don? Las becas están inscritas en la misma lógica bancaria del capital, *solo se presta a quien pueda pagar*. No es extraño que las becas las reciban personas que no la necesitan. Aun así, las becas son inherentes al sistema no gratuito de la educación. Ella genera una deuda que debe ser pagada en el momento que exista una discontinuidad o cuando se arribe al objetivo fijado.

La educación gratuita de la universidad pública requiere de un sistema de becas por las condiciones socioeconómicas de nuestras poblaciones. La gratuidad no es solo no cobrar, es también garantizar que las poblaciones más excluidas, más pobres puedan ingresar,

seguir y terminar sus respectivas carreras y una exigencia indispensable es la beca.

La educación como don sostiene a la sociedad que se constituye jerárquicamente. Godelier dirá que *“le don produit donc deux choses a la fois. Il rapproche autant qu’il met a distance les deux parties. Il instaure une dissymetrie, une hierrchie, entre celui qui donne et celui qui recoit”* (2007: 48) (“el don produce dos cosas a la vez. Acerca y coloca a distancia las dos partes. Instaure la asimetría jerárquica entre quien da y quien recibe”) Si el don pertenece a las sociedades jerárquicas, este es más común en la educación privada.

4. La educación superior no puede ser vendida ni donada

La educación es de aquellos objetos que dentro del esquema de Godelier *no se venden ni se donan porque tienen que ser transmitidos*. Los objetos a transmitir son aquellos que deben continuar en el tiempo a pesar de los cambios, en consecuencia, no pueden ser objetos de especulación. Esos objetos los debemos distinguir de los objetos vendibles y de los objetos que se donan. Una sociedad o una cultura deben garantizar su transmisión a fin de garantizar su permanencia. La transmisión de esos objetos hace parte de la sobrevivencia del planeta y de la vida de cada ser humano.

La transmisión de estos objetos específicos supone un puente entre una generación y otra. La solidaridad con el futuro determina los objetos que deben ser transmitidos. Estos objetos juntan el pasado con el presente y son las certezas que requerimos para afrontar el futuro. Las voces del pasado se juntan a las preguntas y respuestas que elaborados en el presente y hacen parte de las inquietudes que nos coloca el futuro. No podemos sobrevivir sin estos objetos, por lo tanto, deben estar fuera del valor de uso y del valor de cambio. Tampoco lo transmitido puede quedar a expensas de la lógica del don.

La pregunta sobre ¿qué debe garantizar la existencia del mundo, la vida de una sociedad, el futuro de un país, la felicidad de una

persona?, nos permite acercarnos a la definición de los objetos que deben ser transmitidos a las generaciones actuales y futuras. Las respuestas a las preguntas anteriores deben componer las finalidades de la educación y los contenidos de las políticas públicas educativas.

Así como nacemos en un mundo que nosotros no elegimos, y morimos a pesar de nuestra decisión, porque toda muerte es una injusticia, así también tenemos la responsabilidad con toda persona que viene al mundo de garantizar las condiciones para que conozca, se adapte y mejore el mundo que lo recibe. La situación de extrañeza en la que nacemos solo puede ser colmada mediante la construcción de condiciones de autonomía, comunitariedad y de emancipación que nos provee la educación.

Las cosas no son solo cosas. Para Godelier *“la existencia de un espíritu en las cosas presupone la inexistencia de una distinción absoluta entre las cosas y las personas”* (2007: 88) Por un lado, el capitalismo lo ha entendido muy bien. La sociedad de consumo no sería posible sin que los objetos no fueran inexorablemente necesarios para la identidad, la felicidad y la libertad de las personas. Los objetos son fetiches que tienen un valor más allá del económico. Por otro lado, la educación no es solo educación. Sin ella el futuro de nuestros países es endosado.

Si la educación no fuera tan importante para la humanidad quizás no tendría ningún valor. La educación superior es una mercancía que crece en su demanda porque la democratización ha disparado paradójicamente la meritocracia. Estudios del Banco Mundial (2017) dicen que, *“en promedio, la tasa bruta de matrícula en educación superior en América Latina y el Caribe creció del 17% en 1991 al 21% en el 2000 y al 40% en el año 2010”*. La matrícula crece al mismo tiempo que se diversifica la oferta de la Educación Superior. Los créditos son la forma de apertura más común a las personas de escasos recursos. El crecimiento de la demanda implica un desafío para los actuales gobiernos.

Quien viene al mundo posee una herencia que no implica propiedades, sino el derecho a recibir esos objetos de transmisión. Esa

herencia es negada cuando la gratuidad es puesta en cuestión. Argumentos economicistas como el siguiente del Banco Mundial atentan contra el derecho a la educación. “*Por sí misma, la gratuidad universal no suele crear incentivos tan deseables, pues con ella el estudiante no asume el costo de su educación o el riesgo de no graduarse. Por ello, la gratuidad universal suele atraer a muchos estudiantes cuya probabilidad de abandonar los estudios es alta. Además, incluso algunos estudiantes, que en otras circunstancias terminarían sus estudios, podrían demorarse más, o incluso, no finalizarlos*” (2017: 32) Se acusa a la gratuidad como la causante de la deserción y de no generar responsabilidad, como si lo único que nos hiciera responsables fuera pagar por la educación. El dinero como el objeto generador de responsabilidad es la ideología a favor de convertir a la educación en una mercancía.

¿Por qué la educación no puede ser una mercancía? Es la pregunta de fondo en el mundo en el que *every thing is for sale*. Godelier nos dice, siguiendo a Mauss, que esos objetos de transmisión son inalienables e inalienados: “*vendre, c’est separer complètement les choses des personnes. Donner c’est toujours maintenir quelque chose de la personne qui donne dans le chose donnée. Garder, c’est ne pas separer les choses des personnes parce que dans cete unión s’affirme une identite historique qu’il faut transmettre, du moins jusqu’a qu’on ne puisse plus la reproduire. C’est parce que ces trois operations – vendre, donner et conserver pour transmettre – ne sont pas les memes que les objets se presentent selon ces trois contextes soit comme des choses alienables et alienes (des marchandises), soit comme des choses inalienables mais alienee (les objets de don), soi comme des choses inalienables et inalienees*” (2007: 99) (“vender, es separar completamente las cosas de las personas. Donar es siempre mantener alguna cosa de la persona quien se dona en la cosa donada. Guardar es no separar las cosas de las personas porque en esta unión se afirma la identidad histórica que es necesario transmitir, al menos hasta que se la pueda reproducir. Es porque estas tres operaciones –vender, donar y conservar para transmitir– no son los mismos objetos que se presentan según los tres contextos, sea como objetos alienables y alienados –mercancías–, sea como cosas inalienables

pero alienadas, sea como cosas inalienables e inalienadas”). Luego, no todo puede ser regalado, no todo puede ser donado, no todo tiene que ser vendido.

Al hacer de la educación un objeto que se puede vender estamos no solo impidiendo que la gran mayoría del planeta acceda a la educación, porque existe un 50% de la población mundial que no tiene nada, sino que estamos desustancializando a la educación que tiene que ver profundamente con la vida, la emancipación y la libertad de las personas, y del planeta. Porque la educación es todo para cualquier ser humano, ella no puede convertirse en una mercancía.

Cuando la educación superior niega la gratuidad atenta contra el desarrollo de los países. Adriana Puiggrós (2018) señala que la educación pública en Argentina sucedió a partir de un acuerdo entre gobierno, sociedad y empresarios. Los profesionales requeridos en el siglo pasado obedecían a un modelo agroexportador que el país necesitaba. Pero hoy existe un punto de inflexión provocado por el Neoliberalismo, pues la educación ha devenido una mercancía. Ella es una fuente de riqueza. Además, todo tipo de arancelamiento lo que hace es romper con la democratización y sobre todo impulsa hacia una universidad de la meritocracia. La Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) ha incorporado a la educación superior como bien transable y elaboró la normativa, aún vigente, *“por la cual se obligaba a los países miembros a levantar todo tipo de impedimento para la libre compra venta de la educación”* (2018: 61) Luego, la educación es un negocio más. *“Ella es el quinto rubro de comercialización del mundo y dentro del rubro el primero es la evaluación”* (2018: 64) Se trata de un negocio muy lucrativo: *“el mercado de la educación es un mercado infinito y la clientela es infinita”* (p. 64) Este mercado tiene dos prioridades para su funcionamiento, una son las evaluaciones regulares para posicionar el asunto de los mejores y la competencia, con algunos modelos para los que no pueden llegar a ser visibles, y la otra, es la precarización de los docentes, condición indispensable para que el negocio sea rentable.

El Neoliberalismo logró convertir a la educación superior en una mercancía más. No hay finalidades de transformación y emancipación. La educación cada vez más es un tejido de pragmatismo y racionalidad económica. Este es la mayor amenaza contra la gratuidad de la Educación Superior. Con razón Marx dirá en *El Manifiesto Comunista*: “Donde quiera que se instauró la burguesía, echó por tierra todas las instituciones feudales, patriarcales e idílicas. Desgarro implacablemente los abigarrados lazos feudales que unían al hombre con sus superiores naturales y no dejó en pie más vínculo que el del interés escueto, el del dinero contante y sonante, que no tiene entrañas”. Luego, el capitalismo en sí mismo no respeta nada de lo que parece eterno. Ahora le tocó el turno a la Educación Superior.

5. A manera de conclusión

Las luchas por la educación gratuita van a implicar la lucha por los bienes simbólicos y comunes. Bourdieu (1994) nos propone ir a la economía de los bienes simbólicos. La educación gratuita en tanto que derecho humano y deber del Estado no queda fuera de la economía. La gratuidad es un asunto que comprende un tipo de economía constituida de razones prácticas. La educación es capital simbólico, por lo tanto, “*est commun a tous les membres d’un groupe*” (Bourdieu, 1994: 188) (“es común a todos los miembros de un grupo”). La educación gratuita es lo no económico de la economía en el mejor de los sentidos. Bourdieu nos recordará que los bienes simbólicos fueron propios a una sociedad pre-capitalista, el capitalismo los hará desaparecer por la prioridad que le concede al interés material. Así, la lucha por la educación gratuita es la lucha por un bien simbólico y común transcendental para la sociedad.

Para sostener la gratuidad en la educación vamos a necesitar algo más que un decreto, requerimos de instituciones que garanticen este derecho, de políticas que vayan hacia la excelencia, de pedagógicas que permitan la continuidad y el egreso de quienes tienen más

dificultades, de becas que llenen la brecha que genera la pobreza y la exclusión.

Bibliografía

Aliaga, J., Balardini, S., Buchbider, P., Grimson, A. Kornblihtt, A., Perczyt, A, Puiggrós, A., Sileoni, A. (2018). *A 100 años de la Reforma Universitaria, conferencias en la Universidad Nacional de Hurlingham*. Hurlingham: Ediciones Universidad Nacional de Hurlingham.

Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques, sur la theorie de l'action*. París: Editions du Seuil.

Ferrey, M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F, Urzua, S. (2017). *La educación superior en América Latina y el Caribe. Momento Decisivo*. S.d.: Grupo Banco Mundial.

Godelier, M. (2007). *Au fondement des sociétés humaines: Ce que nous apprend l'anthropologie*. Paris: Editions A. Michel - Flammarion.

Meirieu, P. (2018). *Pedagogie: le devoir de résister*. París: ESF.

Menosprecio y reconocimiento en la universidad argentina

Sentidos en disputa a 70 años de la supresión
de los aranceles

*Julián Dércoli**

1. Introducción

Un 20 de junio de 1949 Perón anunció la supresión de los aranceles universitarios en el marco de un acto por la conmemoración del día de nuestra bandera. Esta decisión se instrumentó luego por el Decreto 29.337 del 22 de noviembre del mismo año. Sin embargo, una cuestión a destacar es que una medida con tan profundo impacto fue escasamente recordada; recién en el año 2007 por iniciativa del gobierno de Cristina el Congreso Nacional declaró el 22 de noviembre como el “Día de la Gratuidad Universitaria”. Dicha cuestión nos señala el papel que juegan los relatos históricos en la configuración de nuestra forma de interpretar nuestro presente. A nuestro juicio, estos relatos configuraron discursos en los cuales el peronismo apareció como antagonista de la tradición reformista, y para ello fue

* Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ).

necesario ocultar las políticas de democratización universitaria que impulsó el gobierno de Perón. Como se ha planteado en otros trabajos, creemos que es momento de abandonar aquella dicotomía como clave explicativa de la historia de nuestra universidad, debido a que el peronismo mediante un conjunto de iniciativas de cara a la universidad, entre ellas la supresión de aranceles, avanzó en la transformación de la universidad en un sentido democrático como también lo hiciera la Reforma del 18. Concretamente, la supresión de aranceles que decretó peronismo permitió una ampliación exponencial de la matrícula.

Cuadro 1. Incremento de la matrícula de estudiantes universitarios (1945-1955)

Año	Cantidad	Incremento (1945-1955)
1945	47.400	192%
1955	138.249	

Fuente: Elaborado en base a Cano (1985: 107-108).

Pero el peronismo no significó simplemente una mera ampliación de la universidad, y aquí nos queremos preguntar en torno a eso: acaso todas estas iniciativas pueden tener una potencialidad que enriquezca nuestro entendimiento en su profunda complejidad como política de democratización universitaria. En otras palabras, podemos pensar la gratuidad universitaria más allá de una cuestión cuantitativa, económica e individual. Creemos que un buen camino para recorrer algunas posibles respuestas pueden partir del concepto de *reconocimiento* y de los desarrollos que algunos pensadores –como Taylor, Honneth, Ricoeur– han desarrollado en el marco de la filosofía. Sostenemos que el concepto de *reconocimiento* nos habilita a pensar la política universitaria del primer peronismo en clave de disputa de los sentidos de la universidad y de su función como *dispositivo*

sociocultural que asigna grados de aprecio a determinadas funciones sociales.

En función de lo anterior, nos proponemos analizar cómo la supresión de aranceles, y en general la política universitaria del primer peronismo, fueron denostadas por sectores importantes de lo que en aquel momento era La Universidad. A nuestro juicio, dichas argumentaciones se fundaron en distintas formas del *menosprecio*, en contraposición, observamos que las políticas del peronismo se fundan en ideas de *reconocimiento* que tienden a jerarquizar el papel que pueden jugar en el desarrollo del conocimiento el pueblo y el trabajo. También, queremos indagar en torno a la posibilidad de relacionar la gratuidad con el concepto de *gratitud*, y no únicamente con el de gratuito, de forma que esta idea nos correría del vínculo de deuda y nos embarcaría por los senderos de la solidaridad y el compromiso. En el marco de la conmemoración de los 70 años del Decreto de supresión de aranceles, creemos que esta es una discusión central, dado que hoy atravesamos un gobierno neoliberal que ha puesto en cuestión, por medio de argumentos de eficiencia, efectividad y extrañas ideas de (in)justicia distributiva, a las universidades nacionales, su despliegue territorial y su carácter gratuito.

2. Algunos elementos sobre los conceptos *reconocimiento* y *menosprecio*

Tal como anticipamos en la introducción, el concepto de *reconocimiento* nos permite explorar diversos significados en torno a la gratuidad universitaria, que, a nuestro juicio, suelen no estar presentes en nuestra cotidianeidad. Ahora bien, es necesario que aclaremos algunas cuestiones en torno a lo que nos referimos aquí cuando hablamos de *reconocimiento*. Para muchos de nosotros la figura *del señor y el siervo* de Hegel fue conocida también como *la dialéctica del amo y el esclavo* título que llevó la interpretación de aquella que realizó Alexander Kojéve. Ambas tienen hasta nuestros días una gran

influencia en las maneras de pensar el *reconocimiento* intersubjetivo. El rasgo particular de estas fue que ubicaron a la lucha como mediación del proceso de *reconocimiento* y la conformación de la propia subjetividad. En este sentido, el *reconocimiento* aparece como un desafío, una conquista, un trabajo que debe hacer una autoconciencia que es “incompleta” en tanto no lo obtenga, agregamos además que ese reconocimiento puede ser de otra autoconciencia independiente, no puede ser de un objeto o de un sujeto en posición de inferioridad (Cfr. Hegel, 2015).

La cuestión del reconocimiento en esta clave de lucha por y enmarcado en situaciones de dominación tuvo una fuerte influencia en cómo se pensaron los movimientos de descolonización del siglo XX, por ejemplo, esta concepción aparece en *Los condenados de la tierra* (Fanon, 1986). Más aún, podemos encontrarla hoy como lógica de construcción de identidad de los movimientos de “excluidos” que buscan un proceso de afirmación en una sociedad que los margina, y con ello les es vedada la posibilidad de afirmarse como sujetos. O mejor dicho, la única forma que esa sociedad puede asimilarlos sería si ellos mismos anulan su individualidad (Cfr. Taylor, 2009). Nos referimos aquí a experiencias como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), debido a que ellos construyen su identidad política como trabajadores de un sector marginado pero que reclama los mismos derechos que el Estado debería brindar a un trabajador, por lo tanto se constituyen en tanto organización sindical que reivindica el papel de trabajadores explotados a quienes vulgarmente son etiquetados como cirujas, cartoneros, carreros. En disputa con estas identidades que suponen adjetivos tales como “improductivas” y “marginales”, ellos sostiene su rol de trabajadores productivos y advierten lo extenso que es este tipo de trabajo en el capitalismo actual. Pero en este trabajo nosotros nos proponemos pensar el reconocimiento a través de una experiencia histórica que tuvo al Estado como motor y que plantea la posibilidad del reconocimiento en el plano de la esfera política, si bien como disputa, no como anulación del otro.

De acuerdo con Taylor (2009), la problemática del *reconocimiento* tiene una centralidad importante en nuestras sociedades producto del desplome de las sociedades tradicionales y sus respectivas jerarquías que organizaban y sancionaban la desigualdad como norma. Este pasaje ubicó al reconocimiento como elemento necesario de la construcción de la identidad, debido a que ahora ésta ya no se funda en el honor que deviene automáticamente de una posición social como ocurría en las sociedades tradicionales (p. 55). Por esta razón, la identidad pasó estar ligada a un proceso de reconocimiento que en primera instancia es un monólogo interior, pero que luego requiere de un diálogo con un otro, dado que ya no se deriva, como decíamos, automáticamente de la posición social ejercida (p. 66).

En relación con estos planteos, en una conferencia titulada *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social* (2011), Axel Honneth, planteó que en nuestros días el papel del reconocimiento, entendido como prevención de la humillación, ganó también centralidad en nuestra idea de justicia, debido a un aumento de la sensibilidad moral (2010: 12). Pero nos invita, discutiendo con las interpretaciones de Taylor y Fraser, a no periodizar a los movimientos sociales entre aquellos movimientos del pasado que sólo buscaban la redistribución material y los actuales que sólo se centran en el reconocimiento de la identidad, sino que afirma que tanto unos como otros forman una totalidad, en otras palabras: no puede haber redistribución material, digamos justicia social, sino hay reconocimiento de los elementos identitarios. Esto lleva entonces a un planteo del autor que nos interesa y que es el siguiente:

(...) las normas según las cuales se organiza la distribución de bienes materiales se miden en función del grado de apreciación social de que disfrutaban los grupos sociales dentro de una sociedad, de acuerdo con jerarquías o sistemas de valores institucionalizados (p. 41).

Las normas de distribución son, entonces, expresión del *dispositivo social-cultural* que en determinado momento histórico determina la apreciación de determinadas actividades, quiénes acceden a

determinados beneficios, qué prestigio tienen determinadas tareas, por lo tanto:

(...) los conflictos de distribución son siempre (...) luchas simbólicas por la legitimidad del dispositivo sociocultural que determina el valor de actividad, cualidad y aportaciones sociales. En este sentido, la misma lucha por la distribución (...) se halla anclada en una lucha por el reconocimiento: representa un conflicto alrededor de las jerarquías institucionalizadas que regulan qué grupo social tiene derecho a exigir legítimamente (p. 43).

Es en esta perspectiva que queremos pensar la cuestión universitaria. Pero antes continuemos con un último punto: la contracara del reconocimiento, siguiendo a Honneth, es el menosprecio. En la conferencia mencionada, el autor nos propone organizar el menosprecio en tres niveles: el menosprecio físico, la privación de derechos y la exclusión social, y la degradación social de formas de autorrealización. A estas tres les corresponden tres formas de reconocimiento: el amor, el derecho y la apreciación o solidaridad social. La primera de las formas es la más básica que promueve la *autoconfianza*. La segunda, propone la ampliación de derechos. Mientras que la tercera, en la misma perspectiva que la segunda, propone el reconocimiento y ampliación, pero sin caer en un universalismo homogenizante, sino que es proclive a incorporar en el reconocimiento las particularidades individuales y grupales.¹

En conclusión, estos planteos son interesantes porque nos permiten complejizar la visión sobre los procesos y políticas de ampliación y popularización de la universidad, ya que los ubican como una disputa por los *dispositivos sociales-culturales* que redistribuyen funciones y prestigio. Al mismo tiempo, observamos que quienes se

¹ Es esta última forma de reconocimiento la que le permite el paso de una concepción universalista a una concepción de vida satisfactoria que insiste en miradas de corte más particularistas y es la forma de escapar a las pretensiones universalistas y anuladoras del reconocimiento, problema que plantea Taylor en su libro *Multiculturalismo* (2009).

oponen a estos cambios han recurrido al menosprecio como forma de estigmatizar estos cambios. De manera que este será nuestro punto de partida y lo hemos llamado la historiografía del menosprecio.

3. La historiografía del menosprecio

Una de las primeras formas del menosprecio que encontramos en la historiografía, radica en la acusación de demagogia con la cual se estigmatizó a la política universitaria que se desarrolló durante el peronismo; por ejemplo, Halperin Donghi en *Historia de la Universidad de Buenos Aires* ([1962] 2002), ligaba aquella demagogia con la construcción de una ficción por parte del gobierno, que tenía como objetivo ocultar un fracaso profundo de las políticas del “régimen” en la Universidad. Así todas las políticas, entre ellas la supresión de aranceles, no eran más que mera ficción para ocultar lo siguiente: para el peronismo la universidad había terminado convirtiéndose en un “problema de policía”. Se trata de una caracterización extendida, ella tiene como consecuencias la expresión máxima de menosprecio que observamos en la siguiente afirmación extraída del libro *Los Reformistas* de Alberto Ciria y Horacio Sanguinetti:

La política que siguió Perón en materia universitaria puede así manifestarse: 1) eliminar a los docentes opositores, sin fijarse en su mérito científico y reemplazarlos por elementos adictos sin contemplar tampoco méritos de otro orden; 2) dictar una nueva ley que, anulando la autonomía, le permitiera controlar a las autoridades de la universidad; predicar, por algún tiempo, el apoliticismo; 3) iniciar la difusión de su doctrina y copar el movimiento estudiantil creando entidades que gozarían de apoyo oficial; 4) fracasado ese objetivo, reprimir a los alumnos opositores con la violencia que resultase necesaria (1968: 123-124).

Nos referimos a esta como una forma de menosprecio en tanto, bajo la lógica del totalitarismo, todo es reducido a la idea de que el

peronismo sólo tenía como objetivo asfixiar la libertad, esconder la realidad. Desde nuestra perspectiva, no se puede negar la tensión que existió entre el grueso de los universitarios y el gobierno del Gral. Perón, no obstante creemos que sólo desde *el menosprecio* se puede afirmar que medidas como el desarancelamiento o la creación de la Universidad Obrera Nacional (UON), por ejemplo, fueron la ejecución de una política de destrucción y represión hacia la universidad.

En otras oportunidades, cuando se reconocen aspectos positivos de estas medidas de popularización de la universidad, la *historiografía del menosprecio* las termina asociando a una finalidad demagógica, o a la producción de una ficción, o recurren a la idea del facilismo. En este sentido, asistimos a otra forma de menosprecio que tiene que ver con la idea de que la popularización es sinónimo de pérdida de calidad o de patrones meritocráticos. Concretamente, esto se manifiesta en la afirmación de Gribaja “El peronismo hizo un poco de demagogia con los estudiantes facilitando que se recibieran más fácilmente” (Toer, 1988: 25); y continúa:

(...) el examen de ingreso había sido bastante selectivo, hasta el 50 –y lentamente– comenzó esa actitud demagógica de facilitar las cosas. Se elimina el examen de ingreso, se permite el ingreso en Ingeniería de los que vienen de la Universidad Tecnológica (...). Nosotros criticábamos esa situación porque pensábamos que perdía seriedad la vida universitaria (p. 26).

Esta denuncia de falta de seriedad se complementa con la siguiente afirmación de Murmis:

Durante la época de Perón había entre los estudiantes una sensación bastante extendida de que la facultad era mala y que había en el país una dictadura que además engañaba a la clase trabajadora (Toer, 1988: 16).

Estos dos testimonios tienen el valor de mostrarnos las representaciones de dos militantes estudiantiles del período, sus percepciones y sus prejuicios, pero de ahí concluir que aquello que dicen es cierto

sería, a nuestro juicio, caer en un error. En ese sentido, es interesante como unos años más tarde Portantiero (2012 [1969]) criticó aquella visión que habían tenido como universitarios sobre el rol del peronismo en la universidad. Sin negar las tensiones que existieron producto de los choques entre lógicas de la igualdad y la libertad, él describió aquellas posiciones como consecuencia de los límites impuestos por su “clase de origen” a los estudiantes, razón por la cual, quedaron “presos de esquemas egoístas, aunque la retórica de la libertad y de la democracia aparecería como una prestigiosa cobertura de una postura sustancialmente reaccionaria” (p. 108).

Aquellos testimonios nos permiten advertir que hay una coincidencia en la caracterización entre los actores contemporáneos de la disputa y los relatos históricos que posteriormente hegemonizaran la mirada sobre el período; concretamente, lo observamos en el libro de Ciria y Sanguinetti y en el de Halperin, ambos textos ya de la década del sesenta que bajo la teoría del totalitarismo fijaron su mirada sobre lo ocurrido en la universidad durante el primer peronismo. A esta visión nosotros la hemos llamado *interpretación hegemónica*, tal vez su mayor logro haya sido el de consolidar una herencia en la que el primer peronismo quedo caracterizado como una etapa oscura para la universidad, debido a esto podemos explicarnos las razones por las cuales una medida de la trascendencia de la gratuidad ha sido escasamente recordada.

Aquella *interpretación* hegemónica sobrevive hasta nuestros días aunque con una serie de matices, por ejemplo, podemos encontrarla en un trabajo actual de Pablo Buchbinder (2011). En su análisis el autor continua centrado en el enfrentamiento entre gobierno y universitarios, y aunque menciona aspectos como la gratuidad hace un fuerte hincapié en el carácter “antireformista” del peronismo. Allí antireformismo es sinónimo de autoritario, por ende termina de marcar aquella etapa bajo el signo del *menosprecio*. Buchbinder justifica el enfrentamiento a partir de que:

(...) la presión y la intromisión del poder político en la vida universitaria habían sobrepasado, para gran parte de los académicos, el límite de lo tolerable. La mayoría de ellos había iniciado y desarrollado su actividad universitaria en un ámbito preservado, hasta cierto punto, de las disputas políticas (2011: 149).

Esta idea es confusa dado que da a entender cierta unilateralidad por parte de aquel gobierno en introducir la disputa política al interior de la universidad. Además, porque unas líneas más abajo afirma que el gobierno peronista veía en la universidad un exceso de politización, por lo tanto, según el autor, la política universitaria del gobierno tenía como horizonte eliminar esa politización. A nuestro juicio, ambas ideas presentan cierta contradicción, debido a que no queda claro si el peronismo introduce la política como un parteaguas o si la política preexistía y quería eliminarla. Pero no es eso lo que nos interesa discutir, lo que queremos plantear es: en primer lugar, que el espacio universitario estaba politizado antes y que esto no necesariamente tenía que ver con una introducción por parte del peronismo; en segundo lugar, que aquella crítica a la excesiva politización que se le endilga al peronismo no es una crítica a cualquier politización, como lo entiende la *interpretación hegemónica*, sino que aquella refiere a la política partidaria y que esta crítica no es exclusiva del peronismo, ya que la misma es planteada más tarde por referentes del reformismo universitario.

Para ilustrar el primer punto podemos tomar las palabras de José Luis Romero, quien en un discurso de 1945 sostiene: "(...) los universitarios –como otros grupos del cuerpo social– han creído durante mucho tiempo que no era propio de ellos actuar en las luchas políticas: funesto error que hay que combatir con energía (...)" (2004: 369). Este extracto es claro, habla de la necesaria politización como un deber y se complementa con la siguiente idea del mismo discurso pero unas líneas antes: "Como cuerpo, la universidad debe probar que está al servicio del país y de su pueblo haciéndose cargo del estudio de los grandes problemas que exigen solución (...)" (*ibídem.*). A partir de esto,

podemos inferir que no queda claro aquello que sostiene Buchbinder acerca de que la universidad había sido un espacio preservado de las disputas políticas; más bien, a partir de la cita de Romero, podemos observar todo lo contrario: había un sector de la propia universidad partidario de una profunda politización previa al gobierno peronista. Para colmo, ni siquiera se corrobora aquello de que el peronismo como poder político se introdujo de manera “poco tolerable” y con ello fraccionó a la comunidad, debido a que de la misma cita deducimos que la politización de la universidad fue producto de una dinámica heredada y producto de fenómenos ajenos al gobierno peronista. Al fin y al cabo, rastros de aquella profunda politización son previos a la conformación del propio peronismo, y podrían tener su origen en la formación de movimientos en oposición al auge del totalitarismo en Europa.² En este sentido, los sectores mayoritarios de la universidad fueron antiperonistas antes de la propia consolidación del peronismo como movimiento político.

Con respecto al segundo punto, es cierto aquello que afirma Buchbinder, en torno a que sectores del peronismo incluso el propio Perón tienen frases donde denuncian “exceso” de politización de la universidad como un problema. Es menester aclarar que también esa oposición a la política era una denuncia a la micropolítica partidaria dentro de la universidad. Pero nos sorprende que aquello sea endilgado como autoritario, cuando encontramos que en un discurso de 1956 José Luis Romero sostiene una posición similar:

Sólo los reaccionarios son apolíticos (...). Otra cosa es que se introduzca la política partidaria en la Universidad, donde nada tiene que hacer (...). Esa política partidaria es nefasta en la Universidad (2004: 387).

En función de esto podemos advertir que amparados en cierta idea de totalitarismo algunos sectores se oponen a ideas que plantea el

² Terán sostuvo, por ejemplo, la existencia previa de la coalición antiperonista a la emergencia del peronismo.

peronismo para la universidad, pero un tiempo después observamos que vierten criterios similares para criticar a la universidad heredada. Dicho aspecto nos lleva a advertir que los bloques en contienda presentaban cierta heterogeneidad, por lo que hablar de peronismo y de reformismo como cosas monolíticas es en principio una reducción que tiende a reproducir los relatos existentes.

Tal como lo mencionamos antes, la acusación de totalitarismo a dicha política universitaria es un pilar de las formas de *menosprecio*, dado que se funda en la idea de que sólo los opositores son quienes portaban la concepción de universidad democrática y, además, que la misma era la única posible. La intervención del Diputado Sobral, motivo de la discusión de la creación de la Universidad Obrera Nacional, nos ilustra al respecto:³

Estamos frente al propósito de organizar una universidad del trabajo; estamos en presencia –quizá no sea el espíritu, pero allí se asientan los *regímenes totalitarios*– para perfeccionar el trabajo servil, o sea para poner al pueblo en función de oficinista, en función de trabajador (...) (p. 1992).

La asociación entre trabajo y reducción del hombre retorna al planteo, a nuestro parecer, esquemático que reduce el problema educativo a una dicotomía entre técnica y humanismo, como continuidad de la gran contradicción de totalitarismo y democracia. En continuidad con esto, el diputado sostiene que la incorporación de los obreros a la universidad debe darse a la “*universidad única; como coronación de un sistema puesto al servicio de una democracia que como tal no admite diferencias de clases sociales*” (p. 1996). Subyace aquí la idea de que sólo existe una única forma de universidad, de cultura y, en definitiva, de *reconocimiento*; y, en resumidas, cuentas es la ya existente, de la que él es portador. Resta aclarar que dicha perspectiva está construida sobre la dicotomía humanismo-técnica, formación

³ En adelante, todas las citas a las intervenciones de legisladores corresponden al Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados. 21 de julio de 1948. 24ª Reunión – 17ª Sesión Ordinaria.

integral-formación para la producción, democracia-totalitarismo, y, por ende, sólo validando tácitamente este par de oposiciones es que se pueden reproducir acriticamente todas aquellas acusaciones fundadas en el menosprecio, que observamos en los testimonios de la época y luego en la historiografía.

En oposición a esta visión, en aquel mismo debate podemos encontrar la siguiente intervención del Diputado Lasciar, obrero, carpintero de Ferrocarril Oeste, quien cita la Declaración de los Derechos del Trabajador, entre ellos el derecho a perfeccionarse y aprender, y sostiene: “De modo que nosotros entendemos que la técnica no está reñida con la cultura (...). El obrero, a pesar del maquinismo, crea, forma y orienta su trabajo de acuerdo a con las modalidades del progreso. La humanización del obrero a través de la enseñanza técnica profesional aumenta indiscutiblemente el patrimonio espiritual de la Nación” (p. 2000). A partir de esto podemos observar que aparece allí ya cierta tensión con respecto a estos pilares del *menosprecio*. Y la disputa por el *reconocimiento* se inicia con la propia valoración de la identidad y de la acción de trabajar, como aporte a la comunidad y no como destrucción del componente humano.

4. Elementos en torno al reconocimiento y el sentido de la universidad en algunas fuentes peronistas

No es menos cierto que en determinadas circunstancias el propio Perón reproducía aquella visión dicotómica, particularmente, cuando afirmaba la oposición entre una universidad del saber decir y otra del saber hacer. Una muestra de ello podemos encontrarla en un discurso con motivo de la visita a la Federación Regional de Buenos Aires de la Universidad Obrera Nacional, allí él sostiene:

Anhelamos que los argentinos sean capaces de hacer, sean capaces de crear, sean capaces de realizar y que terminemos con esas legiones de charlatanes que han estado macaneando durante un siglo

y que no han sido capaces de realizar las cosas más elementales que el país necesita (Audio del Discurso de Perón y Conditti: s.f.).

En contraste, podemos encontrar otras afirmaciones que complejizan dicha mirada y que nos permiten dilucidar una concepción de formación integral y humanista ajena en parte a la anterior polarización. Concretamente, en el mismo discurso que citamos antes aparece la siguiente afirmación:

Considero que el pueblo y dentro del pueblo la clase trabajadora es el último reducto en el cual se ha refugiado el humanismo frente a la deshumanización permanente que ha vivido el mundo en estos últimos tiempos (ídem).

A esto se le sumaba una problemática que la Universidad Obrera venía a abordar: había que unir en el polo del humanismo, o sea en los trabajadores, la concepción y la realización, aquello que la sociedad había separado, por lo tanto se trataba de formar a aquellos “hombres, los que habían estado manualmente sacrificados en realizar, [para] que fueran capaces de *concebir y dirigir* la propia industria nacional” (ídem).

No se trata, entonces, de una política que se fundó en una noción superficial de la oposición entre saber decir y saber hacer como se supuso desde la oposición política, o sea una polarización entre humanismo y técnica, puesto que, a nuestro juicio, el quid de la cuestión estuvo en revertir esa escisión artificial entre concebir y hacer. Es esa separación la que aparece, para las fuentes del peronismo, como un problema de mayores dimensiones y con profundas consecuencias, debido a que aquella figura como una de las causas que explican el desastre de una universidad fundada en “su absoluta separación del pueblo y el desconocimiento de sus necesidades y aspiraciones” (Primer Plan Quinquenal, p. 21). Y aquí ingresaría la gratuidad como política del gobierno, ya que allí, en el Primer Plan Quinquenal, se proponía la gratuidad de la enseñanza universitaria, con la esperanza de que ella contribuyera a revertir “la falta de acceso de las clases humildes a los estudios superiores universitarios”, dicha incorporación

de un nuevo sujeto desestructuraría las bases de aquella incompreensión entre universidad y sociedad (p. 21).

A partir de esta reconstrucción observamos dos elementos que se relacionan con la cuestión del *reconocimiento* y en particular con la disputa por el *dispositivo social-cultural*, como capítulo ligada a la cuestión de la redistribución material. El primero de ellos radica en el reconocimiento de la función del hacer y a partir de ello la jerarquización del trabajador y su función. Al mismo tiempo, se habla de la necesidad de enriquecer ese propio hacer con la formación en el concebir. El segundo elemento que pudimos observar fue cómo la incorporación del sujeto excluido de la universidad –por causas económicas ajenas a las razones del saber o de la voluntad, que deberían ser aquellas que priman en el ámbito educativo– al ser incorporado podría dar por tierra con la problemática histórica de la universidad: el divorcio con la realidad social. Por ende, el aporte del sujeto trabajador, humilde, tiene un rol cualitativo más allá de la propia democratización del espacio universitario, en la medida que es reconocido como el portador de un nuevo sentido, por lo tanto, es apreciado como tal y no es objeto de una vocación de ser coartado de su condición particular para ser incorporado al conocimiento universal, como vimos en las lógicas de incorporación a la *universidad única* que planteaba la oposición política.

Es necesario aclarar en el marco de este análisis a partir de la noción de *reconocimiento* que en la sanción de la gratuidad universitaria no existía previamente un sujeto consolidado que reclamara por ella,⁴ sino que fue una iniciativa que partió del Estado, y que puso en discusión al propio campo universitario y al sujeto universitario. O sea, que como vimos recién, dicha política trastocó sentidos heredados sobre la universidad, tales como las características del conocimiento, el aporte que pueden hacer los humildes al sujeto

⁴ De hecho, como vimos más atrás, sectores importantes de la universidad se configuraron en sujetos a partir de la disputa contra lo que ellos entendían por totalitarismo.

universitario. A pesar de esta “exterioridad”, el Estado fundó con el Decreto de Desarancelamiento la gratuidad universitaria, que hoy es una política que se nos presenta como constitutiva de la propia Universidad Argentina; no obstante, se siguen pensando historias de la universidad autocentradas en la propia institución y sus actores, incluso se siguen repitiendo prejuicios en torno a la amenaza que el Estado representa para la Universidad.

5. Igualdad y finalidad colectiva

Si, como veíamos en la parte anterior, la desigualdad en el acceso era producto no de las vocaciones sino de la desigualdad económica y un sistema de organización del privilegio, también podemos detectar que otra característica del discurso sobre la gratuidad es que la misma se encuentra unida a una misión colectiva. Siguiendo el discurso de Perón del 20 de junio de 1949, podemos apreciar que la supresión de los aranceles universitarios tiene como fin que: “(...) tal enseñanza sea absolutamente gratuita y al alcance de todos los argentinos que anhelan instruirse para el bien del país” (Audio del Discurso de Perón: 1949).

Este espíritu vuelve a aparecer en los Considerandos del Decreto 29.337 de 1949, allí se sostiene lo siguiente:

Que el engrandecimiento y auténtico progreso de un Pueblo estriba *en gran parte* en el grado de cultura que alcanza *cada uno de los miembros* que lo componen.

Que como medida de buen gobierno, *el Estado debe prestar todo su apoyo a los jóvenes estudiantes que aspiren a contribuir al bienestar y prosperidad de la Nación, suprimiendo todo obstáculo* que les impida o trabe el cumplimiento de tan notable como legítima vocación.

Estos extractos nos resultan de lo más interesante por varias razones: la primera de ellas, porque vemos que allí se reconoce la desigualdad

económica como un “obstáculo”, y que el Estado debe contribuir a borrarlo para que todos, sin distinción, accedan a la universidad. Podemos observar aquí una crítica a la ideología del mérito mediante la que se justificaba la desigualdad en el acceso, lógica que estaba presente en los testimonios de los contemporáneos que citamos anteriormente, donde observamos que conceptos como el esfuerzo, o el facilismo aparecían como para estigmatizar la democratización universitaria. La segunda razón es porque el anhelo individual de los estudios universitarios es asociado y adquiere sentido en su puesta en función para una misión social, que en definitiva funciona como fin de este proyecto de desarancelamiento. Es decir, la gratuidad tiene un objetivo más allá de la experiencia individual de lo gratuito y de la construcción de una sociedad más igualitaria, tiene como finalidad última la ampliación de la universidad para el desarrollo del país.

Nuevamente, aquí estamos ante una disputa por la concepción del sujeto universitario y del futuro profesional, en tanto se le asigna una misión colectiva. Paralelamente, estamos ante un hecho muy interesante, dado que, a partir de la centralidad que adquirió la gratuidad, nuestra universidad se termina por construir como una institución cuya identidad está atravesada por el reconocimiento de una desigualdad social que impacta sobre ella y que la vuelve no en un lugar exclusivo de la razón y el conocimiento, sino en un territorio en disputa entre las lógicas del privilegio y la igualdad.

6. Universidad, trabajadores y apreciación social

La importancia de la apreciación social como forma de incorporar y hacer sentir parte de la comunidad es fundamental para el desarrollo de la sociedad y de los individuos otrora excluidos. De ahí la importancia de la disputa por las definiciones y patrones que establecen qué actividades son merecedoras de reconocimiento material y simbólico (Honneth, 2010: 44). La disputa de la universidad, su sentido, su institucionalidad es vital en este proceso del reconocimiento

como apreciación social. Desde los discursos universitarios del peronismo justamente se intenta plantear eso, esto es vincular inclusión, formación y compromiso con el colectivo Nación, sin anular lo individual. Un ejemplo de esto puede observarse cuando se afirma en el Mensaje del Poder Ejecutivo, del 23 de abril de 1948, para la introducción de la Ley que tiene como objetivo la creación de la UON.

(...) el Poder Ejecutivo se propone realizar un obra educativa de profunda significación democrática, ya que pondrá al alcance de todos los que se esfuercen por mejorar sus aptitudes, posibilidades que de otro modo quedarían supeditadas a la posesión de medios económicos que muy pocos tienen el privilegio de disfrutar. De ese modo, *estimulados por legítimas ambiciones y conscientes de su patriótica responsabilidad, los obreros habrán de sentirse verdaderos propulsores del progreso y el desenvolvimiento industrial de la República* (Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores, 1948: 510).

La insistencia en que el obrero se sienta parte protagónica del proceso social, y se jerarquice su función como sujeto principal del proceso de engrandecimiento de la nación y se vincule su ambición individual con una proyección colectiva es el último de los sentidos que podemos observar en esta política universitaria del peronismo, que nosotros enmarcamos como parte de la disputa por los *dispositivos socioculturales*.

Recapitulando, de acuerdo a nuestra perspectiva pudimos observar que la política universitaria del peronismo en general y del Decreto 29.337 en particular pusieron en cuestión los sentidos de la universidad heredada y sus características de *dispositivo social-cultural* de la sociedad tradicional. En primer lugar, porque aquellas corrieron al mérito como elemento que explicaba quiénes entraban y quiénes no a la universidad, de esta manera la universidad heredada apareció no como territorio del conocimiento sino del privilegio. En segundo lugar, debido a que por medio de la política de popularizar la universidad esta dejó de tener como fin el otorgar prestigio a los individuos y pasa a ser una institución que cumple una función estratégica para

el desarrollo de la Nación, debido a esto podemos decir que el Decreto de Desarancelamiento destruye la ecuación *minorías = calidad*, y muy por el contrario plantea que dada la importancia de la tarea de la universidad es necesario que haya más universitarios, por lo tanto inaugura la noción de que no puede pensarse la calidad por fuera de la idea de masividad. En tercer lugar, dichas políticas no corrieron al individuo absolutamente como centro de la política universitaria, pero si pusieron sus ambiciones y su realización en función de una misión colectiva, asocia entonces el proceso de desarrollo individual al de la comunidad. Para concluir, no podemos dejar de observar que, como en las políticas hacia la universidad se jerarquizó al trabajo y al trabajador en tanto elementos centrales de una nueva forma de conocer, más aún se intentó pasar a concebir el trabajo en unidad con la concepción y no sólo con el mero hacer. Creemos que estos son algunos de los nuevos sentidos sobre la universidad que la gratuidad pone en el centro y que a nosotros nos permite hoy pensarlos como parte de una tradición política que llega hasta nuestros días y que podemos encontrar su estela en la política de creación de universidades durante el período 2003-2015.

7. De la gratuidad a la gratitud: la lucha por el reconocimiento como problema

Llegados a este punto queremos introducir las críticas de Ricoeur, en *Los caminos del reconocimiento* (2006), a la centralidad de la lucha en la figura de la dialéctica del reconocimiento. Según él, la lógica del reconocimiento con centro en la lucha tiene una consecuencia negativa: la perpetuación de la conciencia desgarrada. Por lo tanto, para evadir este “mal infinito” propone pensar figuras alternativas de reconocimiento mutuo que no se centren en la lucha. Cabe aclarar que, desde nuestra perspectiva, vemos la cuestión de la lucha como intrínseca a una sociedad que parte del monopolio material para afirmar el monopolio cultural, por lo tanto habrá lucha en tanto el

reconocimiento forma parte del entramado de poder. Pero nos parece interesante el planteo de Ricoeur en tanto nos es de utilidad para pensar la sociedad que anhelamos y allí la desaparición de la lucha (que a nuestro parecer es consecuencia de la negación del reconocimiento) producto de un reconocimiento mutuo en un estado de paz.

Retomemos, Ricoeur nos plantea una lógica de reconocimiento que abandone el modelo de la lucha y que se fije en la dinámica de la reciprocidad, en particular, en la lógica del don y el contradon, y más específicamente en su uso en la dimensión ceremonial, ¿Por qué? Porque la lógica del don y contradon con función de intercambio reproduce una desigualdad en tanto genera el sentimiento de deuda y la expectativa de un retorno equiparable en un plazo determinado. En cambio, según Ricoeur, la lógica ceremonial el don y contradon absorbe la asimetría existente pero no bajo la idea de la deuda, sino bajo la gratitud. En algún punto, esta asimetría que es constitutiva o puede generar una deuda (esto es una relación de dependencia), o, por medio de un “olvido benévolo” puede permitir el reconocimiento mutuo, en base a la *gratitud* y no a la deuda; en este punto él entiende la gratitud como una acepción del reconocer como agradecimiento.

Siguiendo aquel razonamiento se nos ocurría pensar la gratuidad en esta clave. Si, como ya dijimos, la gratuidad corre la cuestión del acceso a la universidad del plano económico, barre obstáculos y funda un sistema de solidaridad colectiva que se corre del individualismo; además, teniendo en cuenta que la gratuidad se instaure para que la sociedad tenga más universitarios para el desarrollo, no para que esos universitarios tengan *una deuda* con el Estado que deberían devolver *en términos equiparables*; en definitiva, por todo esto, en este aniversario de los 70 años de la gratuidad universitaria, podemos hacer mutar su sentido y en vez de homenajear a la universidad, homenajear también a la sociedad que la sostiene, porque en algunas oportunidades hemos visto como se ha perdido de vista esto, como detrás de nuestra experiencia de gratuidad nos hemos olvidado de quien la sostiene. Esto alimentó paradojas tales como los egresados de universidades financiadas por el Estado que aplicaron políticas

neoliberales. Para concluir, con la certeza de recuperar el sentido colectivo y solidario con el cual se sancionó la gratuidad, deberíamos unir este concepto al de gratitud, gratitud de quienes nos formamos en ella, y siendo la gratitud no una deuda económica sino como un sentimiento de agradecimiento que inspira un compromiso profundo con la sociedad. Más aún, esto puede adquirir mayor espesura si sostenemos a la como gratitud nuestra forma de transitar la vida en la universidad y la vida en general, con los objetivos puestos no en una lógica que reproduzca el anhelo de *reconocimiento* en los éxitos y vidas profesionales individuales, sino con una mirada puesta en el reconocimiento en la función colectiva, que no sea interpretada como carga.

Bibliografía

- Buchbinder, P. (2011). *Historia de las Universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cano, D. (1985). *La Educación Superior en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Ciria, A. y Sanguinetti, H. (1968). *Los Reformistas*. Buenos Aires: Ed. J. Álvarez.
- Halperin Donghi, T. (2002). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Hegel, G. W. F. (2015). *Fenomenología del espíritu*. Buenos Aires: FCE.
- Honneth, A. (2011) *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*. Buenos Aires: Akal.

Portantiero, J. (2012 [1969]). Estudiantes y populismo. *Los Trabajos y Los Días*, 4(3).

Recalde, A. y Recalde, I. (2007) *Universidad y liberación nacional*, Buenos Aires, Nuevos tiempos.

Ricoeur, P. (2006). *Los caminos del reconocimiento. Tres ensayos*. México: FCE.

Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) política de la Universidad*. Los Polvorines: UNGS - IEC CONADU.

Romero, L. A. (Comp.) (2004). *La experiencia argentina y otros ensayos*. Buenos Aires: Taurus.

Taylor, C. (2009 [1992]). *El multiculturalismo y "la política de reconocimiento"*. México: FCE.

Toer, M. (Ed.). (1988). *El movimiento estudiantil de Perón a Alfonsín. Tomo I*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Fuentes

Audio del discurso de Juan Perón y Cecilio Conditti (s.f.). Archivo General de la Nación. Ubicación: 103.CA.AGN.L1.01

Audio Discurso de Juan Perón por el Día de la Bandera (20 de junio de 1949). Archivo General de la Nación. Ubicación: C_AGN_026_L1_01.

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores. (16 de junio de 1948). Congreso de la Nación Argentina. 16^a Reunión – 14^a Sesión Ordinaria.

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados (21 de julio de 1948). Congreso de la Nación Argentina. 24^a Reunión – 17^a Sesión Ordinaria.

Decreto 29.337 (22 de noviembre de 1949). Recuperado de <http://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/13382.pdf>.

LA CONQUISTA DE UN DERECHO

Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad
universitaria en Argentina

Este libro reúne reflexiones desde una perspectiva latinoamericana, a 70 años de la sanción de la gratuidad universitaria en Argentina.

Los tres bloques en los que se organiza el libro proponen sendos abordajes sobre el tema: el primero se enfoca en la experiencia argentina desde una perspectiva histórica; el segundo aborda las experiencias de distintos países de América Latina y Estados Unidos desde las perspectivas del cogobierno, el financiamiento y las iniciativas tendientes al desarancelamiento; el tercero reflexiona sobre los significados, los límites y las potencialidades de la gratuidad en el marco de sociedades desiguales.

Abordar la gratuidad no significa -como sostiene Ernesto Villanueva- tratar con un legado exento de tensiones y contradicciones. Más bien, su reivindicación pone en cuestión los relatos historiográficos hegemónicos que se concentraron en oponer lo nacional-popular a la cuestión universitaria e intelectual, realizando una aproximación más compleja a la trama de discursos que configuran las luchas por el derecho a la educación universitaria en nuestra región.

"Nuestra región cuenta con experiencias distintas y diversas, pero que comparten un mandato: a la universidad debe entrar el pueblo y ella debe estar en función de un proyecto político de nación que tenga como norte el desarrollo soberano con inclusión social."

Del prólogo de Ernesto Villanueva



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

