



Igualdad real de oportunidades y autonomía universitaria. ¿Tensiones?

LILIANA RONCONI (CONICET/UBA/UNPAZ)
16 DE MAYO DE 2016

Introducción

El sistema educativo argentino está compuesto por cuatro niveles educativos: educación inicial, primaria, secundaria y superior. La enseñanza del nivel superior es llevada a cabo por institutos de educación superior y universidades. En ambos casos, la educación puede ser brindada por el Estado (establecimientos públicos) o por particulares (establecimientos privados).

Si bien desde sus orígenes la Constitución Nacional se ocupó del nivel universitario, es a partir del año 1994 y, luego de la reforma, cuando se reconoce *expresamente* en la Constitución Nacional el principio de autonomía del que gozan las universidades. De

esta manera, quedan establecidas un conjunto de normas en lo que respecta a las universidades que gozan de autonomía universitaria, aun cuando el Poder Legislativo éste facultado para dictar “*planes de instrucción general y universitaria*” y “*leyes de organización y de base de la educación... que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal...*”

Con este complejo entramado normativo, en el año 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior (24.521), generando una multiplicidad de conflictos, en especial con las universidades. Recientemente, el Congreso de la Nación sancionó la ley 27.204 (28/10/2015) que modifica la ley de Educación Superior en algunos puntos. Una mirada rápida de la norma nos dice que lo que busca es afianzar el principio de igualdad real de oportunidades reconocido en la Constitución. Sin embargo, esta norma fue cuestionada por la Universidad Nacional de la Matanza en tanto entendió que resulta violatoria de la autonomía universitaria, postura que fue avalada por el Poder Judicial.

La posición de la Universidad confirmada por el Poder Judicial: la autonomía universitaria “no se mancha”

La autonomía universitaria “implica la competencia de las universidades nacionales para darse sus estatutos de estructura, organización y funcionamiento y, a la vez, la capacidad para autogobernarse de acuerdo a los criterios propios, eligiendo a sus autoridades y profesores, fijando el régimen disciplinario sin interferencia alguna de los Poderes Legislativo y Ejecutivo”.¹ De esta manera, entiende la Universidad de la Matanza, que las universidades pueden determinar, entre otras cuestiones, la forma en que permitirán el ingreso de sus estudiantes. Así, por ejemplo, pueden existir cursos de ingreso nivelatorios, exámenes de admisión, concursos, entre otros.

Sin embargo, la ley N° 27.204, de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior propone que “*la responsabilidad principal e indelegable del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior; implica: a) garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en*

1 Gelli, M. A. (2013). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley, p. 205.

el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del Nivel para todos quienes lo requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en esta ley...”. El texto se difundió y festejó en diversos ámbitos como la garantía del “ingreso irrestricto” a las universidades. Sin embargo, la Universidad Nacional de la Matanza entiende que la norma resulta violatoria del principio constitucional de autonomía universitaria en cuanto limita la forma en que las universidades regulan el ingreso de los y las estudiantes, su permanencia y egreso.

El juez argumentó que la autonomía universitaria debía ser entendida en términos absolutos “no solo porque así lo dispone la Constitución Nacional, sino también en razón de los profundos cambios históricos que caracterizan nuestro tiempo y que imponen, como condición esencial, que las propias universidades autoregulen sus fines, su organización, así como el ingreso y egreso de sus educandos...”. La sentencia no fue apelada, estos argumentos no fueron rebatidos y el pronunciamiento quedó firme.

La pregunta que surge, y que ha generado mucha preocupación es: si la autonomía universitaria es absoluta, cómo es posible compatibilizarla con el resto de los principios que surgen de la Constitución, en especial el vinculado a la facultad del Congreso de sancionar normas que apunten a la igualdad en materia de educación, en todos sus niveles.

¿Equidad? ¿Igualdad? ¿De qué hablamos?

El término equidad utilizado en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución ha sido fruto de arduos debates. Sin embargo, una lectura sistemática de la Constitución Nacional y los diferentes instrumentos de Derechos Humanos con jerarquía constitucional nos dicen que el término equidad debe interpretarse en forma conjunta con el *principio de igualdad real de oportunidades* garantizado en el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional. Existen diferentes concepciones de igualdad. Veamos:

La igualdad puede ser entendida como simple ausencia de discriminación (igualdad como no discriminación). En este sentido, serían inconstitucionales aquellas normas o prácticas que excluyan a ciertos colectivos, como por ejemplo, aquellas que no permiten el ingreso de las mujeres a determinados puestos de trabajo o de los extranjeros nacio-

nalizados para ocupar ciertos cargos. Básicamente, lo que exige es la evaluación de las razones (o sin razones) del legislador o autoridad respectiva para establecer determinado criterio de distinción (sexo-género/ nacionalidad). Si no existen razones más o menos suficientes, la norma o práctica se declara inconstitucional y deja de aplicarse al caso concreto.

Pero además, la igualdad puede ser entendida no sólo como ausencia de discriminación sino también como el reconocimiento de la existencia de ciertos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, respecto de los cuales el Estado asume obligaciones bien concretas. En este sentido, por ejemplo, respecto de las mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad (artículo 75 inciso 23 de la Constitución). Se reconoce que en estos casos no alcanza con no discriminar, ya que se trata de grupos que requieren de políticas concretas de parte del Estado para gozar efectivamente de sus derechos. En este sentido, pueden leerse los sistemas de cuotas como el garantizado en el artículo 37 de la Constitución Nacional para el ingreso de mujeres a cargos públicos electivos.

Estas concepciones de igualdad tienen un fuerte impacto en educación.

¿Cómo debe entenderse la igualdad en la educación?

La igualdad en materia de educación puede ser entendida como “mera igualdad” o, siguiendo la clasificación anterior, como ausencia de discriminación. Esto implica ofrecer a todos los individuos la posibilidad de ocupar distintas posiciones ocultando un *principio meritocrático*. Así, esta forma de igualdad permite a cualquier individuo acceder a distintas posiciones pero bajo una competencia equitativa basada en los méritos. Así, supone que todos estamos en la misma “línea de partida”, bajo las mismas condiciones y que cada uno obtiene una determinada posición (por ejemplo, el ingreso y permanencia en la universidad) en función del coeficiente intelectual, talento, capacidad, esfuerzo, entre otras circunstancias que hacen que puedan distribuirse los bienes en función del mérito que cada uno realiza. Todos los individuos (formalmente iguales) se enfrentan para ocupar puestos sociales jerarquizados, y quienes ganaban era siempre los mejores. Esta concepción de igualdad es la que aparece en la Ley de Educación Superior en cuan-

to *garantizaba el derecho a cumplir con el nivel de enseñanza superior a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas* (artículo 2). Todos y todas podían competir para acceder a la educación universitaria, sin embargo en muchos casos esto implicaba dejar afuera a ciertos sectores. En especial a aquellos sectores más vulnerables, que han recibido una educación básica de mala calidad, e incluso habitan en sectores o barrios donde la educación universitaria no es lo habitual.

Por eso, esta posición ha sido muy criticada. Una de las críticas gira en torno a que pese a la aparente igualdad que se garantiza esta no es independiente de distintos condicionamientos sociales. Esta postura no toma en cuenta la situación de hecho de cada individuo ni del grupo al que pertenece, de los distintos factores que influyen y condicionan la situación de cada grupo en la línea de partida. De estas críticas parece hacerse cargo la ley 27.204, al considerar que no alcanza sólo con garantizar el acceso a la educación universitaria pública para todos y todas los que cuenten con la formación y capacidad requeridas sino que existen condiciones previas que quiebran la posibilidad de una *mera igualdad*. En estos casos, la Constitución Nacional no es neutral sino asume una postura: la igualdad real de oportunidades. Esto implica que el Estado y las instituciones públicas no estatales deben realizar todas las acciones a fin de que la igualdad real sea efectiva. En materia de educación universitaria esto implica garantizar que todos y todas puedan ingresar, permanecer y egresar de los establecimientos universitarios.

Autonomía universitaria y principio de igualdad: ¿dos principios incompatibles?

Esta concepción fuerte de igualdad me permite afirmar que la autonomía universitaria y el principio de igualdad (en especial, aquel sostenido por la ley 27.204) son plenamente compatibles si se los interpreta en forma armónica, es decir, a la luz de los principios que estructuran la constitución: el principio de igualdad (artículo 75 inciso 23 del Constitución Nacional) y el de justicia social (artículo 75 inciso 19). Lo que realiza la norma legal es garantizar un piso básico de igualdad en el acceso, permanencia y egreso de las universidades, reconociendo que existen grupos a los que no le alcanza con el sólo hecho de poder competir por el ingreso a la universidad sino que requieren algo más. Respecto

de estos grupos es necesario desarrollar herramientas que en forma efectiva garanticen el ingreso, permanencia y egreso de la universidad. La autonomía universitaria no es un poder absoluto (como tampoco lo es cualquier otro poder con reconocimiento constitucional) que tienen las universidades, sino que por el contrario busca darle cierta independencia pero dentro de las facultades reglamentarias de la Constitución. Los incisos 18 y 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional dejan en claro que la autonomía universitaria no es absoluta, sino que el ejercicio de esa autonomía debe sujetarse a las normas y principios constitucionales que incluyen los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En este sentido, es el Congreso el que establece el principio de que para garantizar el principio constitucional de igualdad real de oportunidades se requiere reforzar el ingreso, permanencia y egreso de todos y todas los y las estudiantes. La forma en que cada casa de estudios hará efectiva esa herramienta queda en manos de cada una de ellas, dado que en virtud del principio de autonomía universitaria son las que deberán fijar las condiciones para garantizar ese acceso, permanencia y egreso para todos aquellos y aquellas que desean obtener un título universitario. De esta manera, el legislador mediante las pautas generales de la ley 27.204 no se arrogó facultades propias de las universidades, sino que se limitó a garantizar a todos los habitantes la igualdad de real oportunidades en el ingreso, permanencia y egreso de las universidades de acuerdo con la manda constitucional.

Por esto, la preocupación que existe sobre el reciente fallo –y la posición del Poder Ejecutivo de no cuestionarlo– que declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior. La sentencia desconoce de lleno el principio de igualdad reconocido en la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, utilizando una concepción de “igualdad” que poco tiene de igualitaria ya que se asienta en fuertes principios meritocráticos.