

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS Y SOCIALES

ANUARIO XIII (2011)

ABRIL, Ernesto; ALTAVILLA, Cristian; ARABEL, Ana Carolina;
ASPELL, Marcela; AVENDAÑO, María del Carmen; ÁVILA PAZ DE ROBLEDO,
Rosa Angélica; AZAR, Aldo Marcelo; BARBARÁ, Jorge Edmundo; BASANTA,
Alicia D.; BERGALLO, Santiago (h); BERGOGLIO, María Inés; BIANCIOTTI,
Ricardo; BISIG, Elinor; BORGARELLO, Esther Susana; CERUTTI, María del Carmen;
CIUFFOLINI, María Alejandra; DIAZ DE LANDA, Martha; DRNAS DE CLÉMENT,
Zlata; ETCHICHURY, Horacio; FATAUROS, Cristian Augusto; FERRERO, Cecilia
María; FERREYRA, María Inés; FOA TORRES, Jorge; GARCÍA CEBALLOS, Soledad;
GARCÍA CHIPLE, Edgardo; GONZÁLEZ CASTRO, Manuel Antonio;
JUÁREZ CENTENO, Carlos A.; JUÁREZ FERRER, Martín; JULIÁ, Marta Susana;
LLOVERAS, Nora; MONTENEGRO, María Cristina; ORLANDI, Olga; PARMIGIANI DE BARBARÁ, Myriam Consuelo; PASTOR DE PEIROTTI, Irma; PEREYRA, Luis Cruz; PINTORE, Eduardo José; PIÑA, María del Carmen;
PIÑA, María Estela; ORTIZ, María Inés; RICHARD, Efraín Hugo; RODRIGUEZ,
José Eugenio; ROSSETTI, Andrés; RUSCA, Bruno; SAAD DE BIANCIOTTI,
Carla; SALAS, Graciela R.; SÁNCHEZ, Mariana; SCHAPIRA, Josefina; SCHAPIRA,
Leopoldo; TORRES, Félix A.; URIÓNDO DE MARTINOLI, Amalia;
VACA NARVAJA, Tania; VILLEGAS GUZMÁN, Sabrina;
YANZI FERREIRA, Ramón Pedro; ZAVATTI DE ROUGIER, Adriana



Centro de
Investigaciones
Jurídicas y
Sociales

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

Copyright © 2012 by La Ley S.A.E. e I.
Tucumán 1471 (C1050AACC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723
Impreso en la Argentina

Printed in Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y del autor

All rights reserved
No part of this work may be reproduced or transmitted
in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the publisher and the author

Tirada: 300

I.S.S.N. 1667-6122
RNPI en trámite

AUTORIDADES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

RECTORA

S. Carolina SCOTTO

VICERRECTORA

Hebe GOLDENHERSH

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

Ramón Pedro YANZI FERREIRA

VICEDECANO

Manuel CORNET

CENTRO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES

DIRECTORA

Myriam Consuelo PARMIGIANI DE BARBARÁ

COORDINADORA ACADÉMICA POR ABOGACÍA

María Alejandra STICCA

COORDINADORA DE EXTENSIÓN POR ABOGACÍA

Isabel Lucía ALEM DE MUTTONI

COORDINADORA DE EXTENSIÓN POR LA ESCUELA DE

TRABAJO SOCIAL

Olga PÁEZ

LA GRATUIDAD DE LOS ESTUDIOS DE POSGRADO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

*Horacio Javier Etchichury**

Resumen: El presente trabajo describe en general el alcance de la gratuidad en el nivel de posgrado de la Universidad Nacional de Córdoba. Luego analiza su coherencia con las pautas constitucionales sobre el particular. Señala la necesidad de diseñar alternativas que garanticen la gratuidad para los estudios de posgrado. Propone, finalmente, emplear los cursos ya existentes como base de una formación que no esté condicionada al pago de aranceles.

Palabras clave: Educación Superior - Gratuidad - Equidad - Progresividad.

Introducción

Nuestra Universidad ofrece una amplia variedad de carreras de posgrado, adoptando como principio el cobro de aranceles como base para su financiamiento. Este artículo (1) describe en general el esquema vigente, para luego (2) revisar las pautas constitucionales en la materia. Enseguida (3) se analizan los argumentos que se suelen ofrecer como justificativos del cobro de aranceles, para finalmente (4) señalar la necesidad de adoptar un sistema respetuoso de la gratuidad consagrada constitucionalmente.

Este artículo complementa uno anterior, publicado en este mismo Anuario¹. En aquel texto, se analizaba la continua aplicación, durante más de veinte años, de la llamada "contribución estudiantil" establecida por la Ordenanza del Honorable Consejo Superior (HCS) 5/90. Dicha norma exigía un pago mensual de poco valor (alrededor de 10 pesos) para poder inscribirse en materias, usar la biblioteca y rendir exámenes. Lo recaudado se desti-

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Master of Laws, Yale Law School. Profesor asistente de Introducción al Derecho y profesor ayudante "A" de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC. Profesor asistente de Epistemología de las Ciencias Sociales, Escuela de Ciencias de la Información, UNC. Investigador asistente, CONICET. Correo electrónico: etchichury74@gmail.com

¹ ETCHICHURY, Horacio Javier, "La gratuidad de los estudios de grado en la Universidad Nacional de Córdoba", *Anuario XII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales* 2009-2010, La Ley, Buenos Aires, 2010, pp. 45-56.

naba a financiar gastos corrientes “paraeducativos” (tales como la compra de insumos para trabajos prácticos), excluyendo los sueldos docentes. Este sistema se derogó en marzo de 2011, a través de la Ordenanza del HCS 1/11.

1. Notas generales sobre el nivel de posgrado en la Universidad Nacional de Córdoba.

Nuestra Universidad posee 164 carreras de posgrado, ofrecidas por tres centros de estudios de ese nivel, doce facultades y otras instituciones que han celebrado acuerdos en la materia con la Universidad Nacional de Córdoba (UNC)². Poco más de 7.200 estudiantes cursan estas carreras, según datos oficiales de 2010. A esto deben agregarse numerosos cursos independientes de posgrado, cuya cantidad exacta es difícil de precisar. Para poner las cifras en contexto, cabe recordar que en el nivel de grado, nuestra Universidad cuenta con 83 carreras, en las que estudian 102.000 personas.

La cantidad y diversidad de actividades de posgrado se inscribe en un proceso general de expansión de este nivel educativo en nuestro país. A partir de 1995, el posgrado creció en número de opciones y multiplicó su variedad en todo el país. En 2005, se contaban 5200 programas de posgrado en Argentina. En promedio, surgieron 267 programas nuevos por año entre 1999 y 2005. El 75% de la oferta se halla en instituciones estatales³. El total de estudiantes de posgrado en todo el país superaba la cifra de 80.000 en 2009; más del 70% de ellos cursaba en instituciones estatales⁴.

La expansión puede explicarse por múltiples factores. Entre ellos se halla la tendencia a requerir el título máximo (doctor) como condición para iniciarse en la docencia universitaria. El art. 36 *in fine* de la Ley de Educación Superior (LES, o ley 24.521) establece: “Gradualmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario”⁵. A esto se suma el surgimiento de un mercado

² La información se toma de SUBSECRETARÍA DE POSGRADO DE LA UNC, *Carreras de Posgrado*, UNC, Córdoba, 2010; disponible en <http://www.saa.unc.edu.ar/subsecretaria-de-posgrado/guia-de-carreras-de-posgrado-2010>; y también de PROGRAMA DE ESTADÍSTICAS UNIVERSITARIAS. *Síntesis estadística 2010*, UNC, Córdoba, 2011; disponible en http://www.unc.edu.ar/estudios/programas-saa/estadisticas/sintesis_estadistica/sintesis-estadisticas-2010/unc_saa_sintesis_estadistica_2010.pdf/at_download/file.

³ Véase MAZZOLA, CARLOS y NAPOLI, FERNANDO, *Monedas falsas en el posgrado*, ponencia ante el VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano La Universidad como objeto de estudio. Universidad, conocimiento y sociedad: innovación y compromiso, organizado por la Universidad Nacional de Córdoba, 12 al 14 de noviembre de 2009, pp. 4-5.

⁴ SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS, *Anuario de Estadísticas Universitarias - Argentina 2009*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2010, pág. 151. Disponible en: <http://www.mcye.gov.ar/spu/documentos/Anuario-2009.pdf>

⁵ También el Estatuto de la UNC, en su art. 63, exige el título máximo como condición para ser profesor regular.

global de la educación, donde crece la oferta de posgrados⁶, incluso de universidades extranjeras en los países latinoamericanos⁷.

Marco regulatorio. La ordenanza del HCS 2/2003⁸ fija las pautas generales para el nivel de posgrado. Esta norma sigue, a su vez, los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación de la Nación a través de la Resolución 1168/97⁹, dictada a partir de la sanción de la LES.

Según la ordenanza, el HCS establece la política general de posgrado, y aprueba las carreras de ese nivel que cada unidad académica se proponga implementar (art. 3). El Secretario (hoy Subsecretario) de Posgrado cuenta con la asistencia de un Consejo Asesor, integrado por los secretarios del área de cada facultad o instituto (art. 5). Las actividades de posgrado se organizan en cada unidad, bajo la supervisión del secretario correspondiente.

La norma distingue entre carreras y cursos de posgrado (art. 7). Las primeras pueden adoptar tres formas: especialización, maestría y doctorado, con una progresiva profundización en los conocimientos y aptitudes investigativas. Los cursos de posgrado se dividen en estructurados y no estructurados, según integren o no una carrera. Además de estas instancias, algunos institutos ofrecen también formación posdoctoral a través de cursos o seminarios¹⁰.

Cogobierno y concursos. No rige —en general— el principio del co-gobierno en el nivel de posgrado. En algunos casos sí se adopta parcialmente este esquema, como ocurre en el Centro de Estudios Avanzados (CEA), dedicado a la formación de posgrado. Ese instituto posee un consejo asesor de 9 miembros (cuatro docentes, un estudiante, un egresado, un no docente, además de un representante de la Subsecretaría de Posgrado de la UNC)¹¹. El consejo no tiene reales funciones de gobierno, salvo elevar una terna al Rector para que éste proponga al HCS un candidato a Director¹². La ausencia del cogobierno aparece como la pauta general del posgrado

⁶ Véase DE LA FARE, MÓNICA y LENZ, SYLVIA, *La política de posgrado en la Argentina y la expansión de carreras en Educación*, ponencia ante el VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano La Universidad como objeto de estudio. Universidad, conocimiento y sociedad: innovación y compromiso, organizado por la Universidad Nacional de Córdoba, 12 al 14 de noviembre de 2009, pág. 4.

⁷ GARCÍA GUADILLA, CARMEN, “Complejidades de la globalización y la comercialización de la educación superior. Reflexiones para el caso de América Latina”, en VESSURI, HEBE (comp.), *Universidad e investigación científica. Convergencias y tensiones*, Clacso, 2006, pág. 144.

⁸ Aprobada el 1 de abril de 2003.

⁹ Dictada el 11 de julio de 1997 (BO 22 de septiembre de 1997).

¹⁰ Así, por ejemplo, en el CEA; véase http://www.cea.unc.edu.ar/of_academica/posdoctorado/posdoctorado.php

¹¹ Según el art. 8, Reglamento General del CEA (Resolución HCS 1346/2009, aprobada el 15 de diciembre de 2009).

¹² <http://www.cea.unc.edu.ar/organizacion.php>

en todo el país. Ello se aparta de la directiva legal¹³ y de la práctica generalizada en las universidades estatales en el nivel de grado. La dirección de las carreras e institutos de posgrado suele quedar a cargo de funcionarios nombrados por las autoridades de la Facultad o Universidad.

Cada unidad académica define cómo evaluar y designar al personal docente encargado de los cursos de posgrado¹⁴. En otras palabras, no se fija el principio de ingreso docente por concurso¹⁵. El profesorado se incorpora a través de contratos. El CEA también aquí muestra una excepción, ya que sustancia concursos docentes¹⁶.

Arancelamiento. La gran mayoría (o casi todas) de las carreras de posgrado en la UNC están aranceladas, con montos diversos¹⁷. La ordenanza del HCS 6/91¹⁸ autoriza (art. 1) el cobro de arancel en todas las actividades de posgrado; cada unidad académica define el monto. A modo de ejemplo, la Especialización en Tecnología Arquitectónica de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño Industrial, con una duración de 3 cuatrimestres, exige dos matrículas anuales de 300 pesos, más 16 cuotas anuales de igual monto. La Maestría en Antropología de la Facultad de Filosofía y Humanidades, prevista para 6 semestres, requiere una matrícula de 100 pesos y 26 cuotas de 250 pesos. El Doctorado en Estudios Sociales de América Latina, organizado por el CEA, con una duración de 3 años, exige una matrícula de 200 pesos y cuotas mensuales de 230. Estos tres ejemplos son ofrecidos a simple título ilustrativo, como muestra del esquema general vigente en la UNC¹⁹.

La misma ordenanza 6/91 permite destinar hasta el 70% de lo recaudado al pago de los profesores (art. 2). A su turno, la ordenanza del HCS 6/2005²⁰ ordena remunerar a los docentes exclusivamente con fondos propios provenientes de los cursos (art. 3).

El posgrado en la UNC, por lo tanto, debe financiarse a sí mismo (art. 25, ordenanza del HCS 2/2003). El arancelamiento aparece como la vía principal para sostener el funcionamiento de este nivel. Tal principio se

¹³ La LES establece la obligatoriedad de asegurar en los órganos de gobierno universitario la participación de docentes, estudiantes y no docentes (art. 53).

¹⁴ Ordenanza HCS 2/2003, art. 7.

¹⁵ La LES, en su art. 11 inc. a, establece el derecho de los docentes de instituciones universitarias estatales a "acceder a la carrera académica por concurso público de antecedentes y oposición". No hace distinciones respecto del nivel de posgrado.

¹⁶ <http://www.cea.unc.edu.ar/concursos.php>

¹⁷ La información detallada, disponible en: <http://www.unc.edu.ar/estudios/gestion/subsecretaria-de-posgrado/guia-de-carreras-de-posgrado-2010>

¹⁸ Aprobada el 17 de septiembre de 1991.

¹⁹ Los montos citados y los demás datos, tomados de la *Guía* disponible en <http://www.unc.edu.ar/estudios/gestion/subsecretaria-de-posgrado/guia-de-carreras-de-posgrado-2010>

²⁰ Aprobada el 2 de diciembre de 2005.

fortaleció en nuestro país durante la década de 1990²¹, cuando se difundió la noción de que los "beneficiarios" de la educación pública debían pagar por ella²². La LES permite cobrar "tasas" por los "servicios" que presten las universidades (art. 59 inc. c). La mayoría de los proyectos de legislación universitaria presentados al Congreso en los últimos cuatro años no prevé modificar esta situación²³.

El pago de aranceles se convierte en condición para acceder a la educación de posgrado en la UNC, y también para continuar en ella. A modo de ejemplo, la reglamentación vigente en el CEA prevé que la falta de pago implica que no se corrijan los trabajos finales ni se extiendan certificados²⁴.

A veces se adoptan esquemas diferenciados por nacionalidad. El CEA, por ejemplo, establece que los alumnos "provenientes del Mercosur" pagan el mismo arancel que los argentinos. Luego, quienes llegan de los demás países de Latinoamérica sufren un 25% de recargo. Los estudiantes de Europa deben abonar el mismo valor nominal que los argentinos, pero en euros. Finalmente, el alumnado originario del "resto del mundo" paga la misma cifra en dólares²⁵. Cabe aquí señalar que la imposición de cargas más gravosas para personas extranjeras parece —en principio— incompatible con el art. 20 de la CN²⁶. Allí se consagra la igualdad de los extranjeros

²¹ MOLLIS, MARCELA, "Imágenes de los posgrados: entre la academia, el mercado y la integración regional", en MOLLIS, MARCELA *et al.*, *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe. Desafíos y perspectivas*, Clacso, Buenos Aires, 2010, pág. 18.

²² GALARZA, DANIEL, "¿La universidad en debate? Reflexiones sobre algunos proyectos de Ley de Educación Superior de Diputados", en MOLLIS, MARCELA (comp.), *Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Clacso, Buenos Aires, 2009, pág. 142.

²³ Sólo dos proyectos de ley de educación superior establecen la gratuidad del nivel de posgrado en las instituciones estatales: el del diputado Eduardo Macaluse (Solidaridad e Igualdad) y otros (Expte. 0730-D-2009, que reproduce el 4964-D-2007) y el de las diputadas Victoria Donda y Cecilia Merchán, del Encuentro Popular y Social (Expte. 2794-D-2010, que reitera el 5263-D-2008). Este último, sin embargo, garantiza la gratuidad sólo a quienes hayan cursado estudios de grado en universidades públicas; esta limitación parece de dudosa constitucionalidad. Por otra parte, el resto de los proyectos legislativos sólo otorga gratuidad al grado, y no al posgrado. En esta postura se incluyen los proyectos introducidos en una u otra cámara por el radicalismo (3326-D-2007, 5571-D-2007, 3258-D-2008, S-1899/08, S-4112/10), el PRO (4210-D-2007, 4893-D-2007, 0801-D-2009, 1066-D-2011), el socialismo (0342-D-2009, 1134-D-2011, S-233/10), la Coalición Cívica (S-24/10), el Peronismo Federal (5430-D-2010), y el Frente para la Victoria (4396-D-2007, 0458-D-2009).

²⁴ Resolución CEA 12/92, aprobada el 26 de septiembre de 1992, y ratificada por resolución 121/96, del 3 de julio de 1996.

²⁵ Esta escala arancelaria dividida se establece en el art. 1 de la Resolución CEA 231/2005, aprobada el 8 de septiembre de 2005.

²⁶ La distinción por nacionalidad, además, se halla objetada en diversos tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo aquellos con jerarquía constitucional; véase, por ejemplo, el artículo 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el art. 2.2 del "Pacto de Derechos

con los nacionales en materia de derechos que no sean políticos. A su turno, el art. 14 garantiza los derechos a todos los "habitantes", sin distinción de nacionalidad o tiempo de residencia. La regulación del CEA no toma en cuenta la diferencia entre personas extranjeras "habitantes" del país y quienes no lo son.

Por supuesto, hay excepciones al arancelamiento. Se deberán prever "modalidades de ayuda" para quienes "no puedan abonar", según establece el art. 4 de la ordenanza del HCS 6/91. Las becas, entonces, dependen de la capacidad económica de quien la solicita²⁷. Quienes ejercen la docencia en la UNC también se hallan eximidos de pagar los aranceles, pero únicamente en carreras de doctorado²⁸. Continúan obligados a abonar dinero para poder cursar especializaciones y maestrías. Otra excepción se ha creado para estudiantes en el marco del Programa de Movilidad de Red de Macrouniversidades, quienes no deben cumplir con las cuotas ni matrículas²⁹. En síntesis: se arancela el posgrado como regla general; la gratuidad (o apenas la reducción de algunos montos) aparece sólo como excepción en situaciones muy particulares.

El principio del auto-financiamiento de los posgrados despierta algunas preocupaciones. En primer lugar, se teme que el crecimiento se oriente por las demandas de quienes pueden pagar esta formación, y no necesariamente a partir de necesidades de investigación. Se impondrían entonces las disciplinas con atractivo comercial (o de mercado), y no las que un ejercicio razonable de la autonomía académica podría sugerir. Otras voces subrayan que el posgrado crece a expensas del grado; por ejemplo, cuando el profesorado con mayor formación reduce al mínimo sus tareas con estudiantes de grado, para concentrarse en maestrías y doctorados³⁰. Se destaca, además, que el nivel de grado provee un sostén imprescindible en lo institucional, lo edilicio y lo administrativo (e incluso en

Económicos, Sociales y Culturales" y el 2.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

²⁷ En la reglamentación del CEA, las becas sólo pueden alcanzar hasta el 50% del valor del arancel; no se prevé una eximición total de pago. A la vez, para solicitarlas debe haberse abonado la matrícula de inscripción. El número de becas disponibles equivale al 5% del alumnado, como mínimo, y al 20% como máximo. Véase el Reglamento de Alumnos de Posgrado, Resolución CEA 394/08, aprobada el 22 de octubre de 2008, Anexo 1 (Reglamento de Becas).

²⁸ Según el art. 1 de la Ordenanza HCS 2/2009, aprobada el 19 de mayo de 2009. Una iniciativa similar se puso en marcha en 2007 en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires; véase <http://www.filo.uba.ar/contenidos/novedades/cont/listado/0607gratuidad>

²⁹ La eximición, dispuesta por la Resolución Rectoral 761/2007, aprobada el 17 de abril de 2007.

³⁰ En algunos institutos, como el CEA, los cargos docentes incluyen la obligación de dictar clases en el nivel de grado.

lo salarial) al posgrado. Una maestría, por ejemplo, se apoya en el nombre, la historia, los edificios y personal auxiliar que una Facultad ha generado o reunido para sus carreras de grado. También suele proveer de un sueldo estable (por dictar materias de grado) a parte del profesorado que luego dicta cursos de posgrado con contratos de corta duración. Sin toda esta base —se afirma— el auge del posgrado sería inviable. Por lo tanto, el auto-financiamiento del posgrado no es completo³¹.

2. La gratuidad de la educación pública estatal en la Constitución Nacional

Alcance y formulación. En Argentina, la gratuidad de la educación pública estatal ha quedado consagrada como un derecho humano con jerarquía constitucional. Así resulta de los incisos 19 y 22 del artículo 75 y del artículo 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), que tiene el mismo rango que la ley suprema. Ninguna ley o regulación en materia de educación puede recortar o disminuir la gratuidad.

La gratuidad en el PDESC

El art. 13 del PDESC (dotado de jerarquía constitucional, según el art. 75 inc. 22 de la ley suprema) reconoce el derecho de toda persona a la educación, en todos los niveles. Se trata de un derecho humano por estar incluido en el Pacto, definido en la Constitución Nacional (CN) como un tratado de derechos humanos³².

En cuanto a la gratuidad, el artículo distingue dos situaciones. La enseñanza primaria debe ser "asequible a todos gratuitamente" (parág. 2, inc. a). En cambio, la educación media y la superior deben hacerse "igualmente accesible[s] a todos", y entre los medios apropiados para lograrlo se incluye "en particular [...] la implantación progresiva de la enseñanza gratuita" (parág. 2, incs. b y c). Por lo tanto, la gratuidad integra el derecho a la educación, aunque en dos niveles (medio y superior) se implanta de forma progresiva.

La gratuidad apunta a garantizar la accesibilidad económica a la educación, un aspecto que integra las obligaciones de cada Estado parte

³¹ Véase MAZZOLA, CARLOS y NAPOLI, FERNANDO, *Monedas falsas...*, op. cit., pág. 10.

³² El PDESC se halla en la lista de tratados dotados de jerarquía constitucional; luego, el texto del art. 75 inc. 22 dice: "Los demás tratados y convenciones de derechos humanos [...]", de lo cual se deduce que el listado antecedente incluye sólo instrumentos de derechos humanos. Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos incluye al PDESC en la llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos; véase <http://www2.ohchr.org/spanish/law>.

del PDESC, según ha establecido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³³.

La gratuidad en el articulado de la CN

El inciso 19 del art. 75 refuerza este derecho. Incorporado en la reforma de 1994, ordena al Congreso "garanti[zar] los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal" al legislar sobre la materia. A diferencia del PDESC, el art. 75 no distingue niveles. Toda la educación pública estatal es gratuita, lo cual -en principio- incluye al nivel superior.

Gratuidad y progresividad

Revisamos ahora cómo se desarrolla este derecho a la educación superior gratuita. Según el PDESC, se implantará de manera "progresiva". El principio de progresividad se halla consagrado en el art. 2 del Pacto. Cada Estado "se compromete a adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"³⁴.

No significa que el Estado pueda leer parcialmente la gratuidad, entendiendo que -por ejemplo- un arancel bajo no la afecta. La gratuidad no puede graduarse. Lo "progresivo" es la *implantación* de la gratuidad, y no la gratuidad misma.

Tampoco significa que cada Estado puede postergar indefinidamente la efectiva vigencia de este derecho, con la excusa de que todavía está "progresando" hacia allá. De otro modo, el Pacto carecería de sentido: reconocería derechos que el Estado puede o no cumplir según su discreción.

La progresividad significa que, en principio, cualquier norma que reduzca el alcance de la gratuidad atenta contra el Pacto. Una medida regresiva es la que "empeora el nivel de ejercicio o el goce de un derecho"³⁵, o que reduce su vigencia efectiva con respecto a la situación anterior³⁶. En

³³ Véase la Observación General (OG) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales núm. 13 (1999), párr. 6. El Comité es el órgano de aplicación del PDESC.

³⁴ El art. 11.1 del Pacto, por su parte, incluye el derecho "a una mejora continua de las condiciones de existencia", lo que también sirve de base a la progresividad.

³⁵ SEPÚLVEDA, MAGDALENA, "La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión 'progresivamente'", en COURTIS, CHRISTIAN (compilador), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, pág. 132.

³⁶ ABRAMOVICH, VÍCTOR y COURTIS, CHRISTIAN, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, pág. 112.

el caso de la educación, la "implantación progresiva" impide, por ejemplo, arancelar niveles que ya sean gratuitos, o agregar tasas nuevas a las ya establecidas (como matrículas extraordinarias, derechos de examen, etcétera).

¿Cuál es el punto de inicio para evaluar la progresividad? ¿Qué umbral se fija para definir si una medida amplía o reduce la vigencia de la gratuidad? La respuesta está dada por la reforma de 1994. En ese acto, el PDESC adquirió jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22); también se estableció la gratuidad de toda la educación pública estatal (art. 75 inc. 19). En la norma de máximo rango se fija la gratuidad misma como línea de base. No hay diferencia según los niveles educativos, ni hay etapas sucesivas de implementación. La gratuidad se extiende de un extremo a otro, y de manera inmediata, a partir de la entrada en vigor del texto reformado en 1994.

3. La situación actual y argumentos justificatorios

La revisión del panorama descripto en el punto 1, a la luz del marco normativo reflejado en el 2, hace visible la incompatibilidad entre la Constitución Nacional y el esquema vigente en el nivel de posgrado. Si el arancelamiento opera como regla general, entonces se afecta la gratuidad consagrada con la máxima jerarquía normativa. Quienes estudian en el nivel de posgrado estatal deben abonar dinero para ingresar, permanecer y egresar de sus carreras. Se refleja un trato completamente distinto al recibido en las etapas educativas anteriores (inicial, primaria, secundaria, universitaria de grado), donde la gratuidad rige como pauta general.

En el caso particular de la UNC, si bien la Ordenanza del HCS 6/91 es previa a la reforma constitucional de 1994, su aplicación continuada luego de esa fecha suscita interrogantes acerca de su coherencia con el orden normativo argentino. Del mismo modo, el resto de las ordenanzas y resoluciones en materia de aranceles aprobadas en los últimos quince años ratifican la plena vigencia del carácter oneroso de la enseñanza de posgrado en la UNC. Esto se confirma por la omisión de cualquier referencia al derecho humano a la gratuidad de la educación en los considerandos de esas ordenanzas, y por el carácter excepcional que adopta la eximición de aranceles.

Por lo tanto, queda en pie la pregunta: ¿por qué se admite el cobro de aranceles en el nivel de posgrado de una universidad pública estatal? Revisaremos a continuación los principales argumentos justificatorios que se esgrimen o podrían esgrimirse para defender la situación actual.

Exclusión. Un primer argumento consiste en excluir al posgrado en universidades públicas del alcance del art. 75 inc. 19. Así, aunque la educación pública estatal es gratuita, el nivel de posgrado no se halla abar-

cado en ella. Esto obligaría a demostrar que el posgrado no es "educación", o que no es "público", o que no es "estatal". Pero difícilmente pueda lograrse tal cosa. El encuadre del nivel de posgrado dentro de la educación no necesita demasiado fundamento. Precisamente por integrar la "educación", está regulado en la LES (arts. 39, 39 *bis* y concordantes), como parte del nivel superior, que a su vez encuentra sus pautas generales en la ley 26.206 (o Ley Nacional de Educación). Las carreras de posgrado deben ser evaluadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), al igual que las de grado (LES, arts. 43 al 46); por ello, no hay diferencias esenciales entre ambos niveles. Todos los títulos, de grado y posgrado, se hallan sujetos al reconocimiento del Ministerio de Cultura y Educación (LES, art. 41). Estas evaluaciones y controles son apenas parte de la supervisión que ejerce el Estado, en virtud del carácter "público" de esta formación, que dista de ser una cuestión privada o personal. Finalmente, las universidades públicas son creadas y financiadas por el Estado; esto, junto a otras varias características, permite comprobar el carácter "estatal" de los cursos de posgrado que venimos analizando. Por ser educación, por ser públicos y por estar gestionados por el Estado, no caben dudas sobre su inclusión en el art. 75 inc. 19 de la CN.

Autorización por la Ley de Educación Superior. Hay quienes invocan el art. 59 inc. c de la LES, que autoriza a las universidades a cobrar "tasas por los servicios que presten". Sin embargo, esto no resuelve el problema. Si la gratuidad está fijada, como hemos señalado, por normas constitucionales, el texto de la LES no basta como justificativo. En efecto: el principio de supremacía constitucional (CN, 31) da preeminencia, sin dudas, a la Constitución sobre cualquier norma dictada por el Congreso. Algo similar ocurriría si se intentara sostener el cobro de aranceles sobre la base de la autonomía universitaria. Si bien ella queda consagrada constitucionalmente, las normas que dicten las universidades en ejercicio de su autonomía no pueden contradecir los derechos consagrados en la ley suprema.

Exigencias de la CONEAU. En ocasiones se alude al cobro de aranceles como un requisito fijado por la Comisión que evalúa las carreras de posgrado. Por supuesto, ello tampoco resulta suficiente para justificar incumplimientos constitucionales. Pero por otra parte, nada en la ya citada resolución 1168/97, que fija el régimen general de posgrados, obliga a las universidades públicas a dar carácter oneroso a la formación de este nivel.

Progresividad. Otra línea argumental, en cambio, podría basarse en el concepto de "implantación progresiva". Si bien toda la educación pública estatal es gratuita, y el posgrado integra ese sector, la gratuidad se pone en vigor gradualmente. Según este argumento, no todos los niveles deben ser gratuitos de inmediato. El Estado puede brindar educación de

grado sin arancelar, y a la vez mantener el carácter pago de la formación posterior al grado.

Este argumento parece convincente, pero pierde de vista el punto inicial de la "implantación". El PDESC introduce la noción de progresividad para permitir a los Estados profundizar sus esfuerzos sin retroceder. Por lo tanto, si un país ya brinda educación primaria sin aranceles, podrá ir sumando cursos o niveles de la enseñanza secundaria en las mismas condiciones. Sin embargo, el caso argentino difiere: la CN estableció la gratuidad sin limitaciones ni etapas, en un solo acto (la aprobación y jura de la reforma de 1994). Por lo tanto, la progresividad no puede leerse aquí como una autorización para medidas regresivas (como, por ejemplo, habilitar el cobro en el nivel de posgrado, o en cualquier otro). El PDESC no puede utilizarse como clave restrictiva de derechos reconocidos en el articulado constitucional (o incluso en normas inferiores): esta cláusula interpretativa expansiva integra el texto del Pacto (art. 5.2).

Recursos disponibles. Un intento más de justificación se afirma en un concepto cercano a la progresividad: el de la disponibilidad de recursos, también contenido en el art. 2 del PDESC. Pese a la gratuidad de la educación pública estatal, el nivel de posgrado puede arancelarse porque no hay fondos suficientes. Frente a esta limitación material, concluye el argumento, el cobro de tasas al estudiantado aparece como la solución legítima.

Sin embargo, la referencia en el art. 2 del PDESC al "máximo de recursos de que [el Estado] disponga" no puede interpretarse como una autorización para no respetar el derecho a la educación gratuita. Como señalamos más arriba, ello implicaría una concepción contradictoria del Pacto en cuestión: un documento donde los Estados reconocen los derechos sociales para luego introducir una expresión que los vuelve ineficaces e inexigibles³⁷. Si bien este límite (disponibilidad de recursos) integra el Pacto, no puede tener el sentido de eliminar toda obligación estatal en materia de derechos sociales, abriendo un campo amplísimo para la discrecionalidad. Si así fuera, el Pacto habría perdido su sentido como instrumento internacional. No se pensó, al momento de redactar el PDESC,

³⁷ De lo contrario, se violaría el principio *pacta sunt servanda*, es decir, la buena fe en la celebración y ejecución de los tratados, por la que los pactos se elaboran para ser cumplidos y cumplidos de buena fe; véase RIZZO ROMANO, ALFREDO, *Manual de Derecho Internacional Público*, 2ª ed., Plus Ultra, Buenos Aires, 1988, pág. 60. El principio está contenido en el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por la Argentina el 5 de diciembre de 1972. El art. 19 de la Convención también se basa en el mismo principio, al prohibir que los Estados introduzcan, al momento de la ratificación, reservas que contradigan el fin del tratado. Se trata de un principio "universalmente aceptado" en el ámbito del derecho internacional público; véase DIEZ DE VELASCO, MANUEL, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pág. 188.

que esta cláusula pudiera ser "una excusa para que los Estados pudieran demorar la realización de los derechos"³⁸.

La expresión, entonces, sólo puede referirse al máximo posible de los recursos de un Estado, considerados en su conjunto. No se refiere solamente a los fondos asignados expresamente para financiar educación de posgrado, en este caso. De otro modo, el Estado podría incumplir sus obligaciones en la materia simplemente asignando ningún presupuesto (o muy poco) a este nivel educativo; ante un reclamo, podría contestar que el nulo o escaso presupuesto no permite hacer más. Se trataría, como vemos, de una interpretación que arroja un resultado incompatible con el mínimo de buena fe necesario para considerar que se están cumpliendo las previsiones de un tratado. Craven destaca que durante la redacción del Pacto, los Estados Unidos propusieron una enmienda al proyecto para que la cláusula rezara: "[...] hasta el máximo de recursos de que disponga para ese propósito [...]". Se rechazó esta propuesta precisamente porque podría servir a los Estados para lo que acabamos de decir: argumentar que una asignación mínima de fondos resulta suficiente³⁹. Por lo tanto, la expresión incluida en el art. 2 del PDESC no significa que los derechos sociales (como el derecho a la educación) deban satisfacerse con lo que queda luego de otros gastos (la deuda externa, compra de insumos militares, construcción de embajadas, subsidios a empresas privadas) que no tienen la misma jerarquía; así lo entiende, por ejemplo, Bidart Campos⁴⁰.

Por ello, la "disponibilidad de recursos" sólo justifica el arancelamiento en casos completamente excepcionales. Esta cláusula podría emplearse sólo cuando no puede reducirse ningún gasto de jerarquía inferior (es decir, no relacionado con la satisfacción de un derecho constitucional). Recién en esta situación extrema, la noción de escasez puede jugar algún rol justificatorio. De ninguna manera puede servir como base de un sistema de posgrado arancelado permanente, tal como el hoy existente.

Equidad. Este argumento se usa con frecuencia, bajo dos formas: a veces, como un razonamiento dirigido al aspecto moral del problema; otras veces, apoyándose en un texto constitucional.

La primera versión simplemente apunta a justificar moralmente el cobro de aranceles. El planteo puede reconstruirse así: el posgrado, en general, representa un beneficio simbólico y económico para quien lo cursa⁴¹. Por lo tanto, no puede exigirse a toda la comunidad que lo financie a

³⁸ CRAVEN, MATTHEW C. R., *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. A perspective on its development*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pág. 136.

³⁹ CRAVEN, MATTHEW C. R., *The International Covenant...*, op. cit., pág. 137, nota al pie 182.

⁴⁰ BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *El orden socioeconómico en la Constitución*, Ediar, Buenos Aires, 1999, pp. 285, 309, 343-344.

⁴¹ Esta idea aparece explícitamente en los considerandos de la ordenanza del HCS 6/91.

través del presupuesto. Muchas personas cursantes de posgrado provienen de los sectores de mayores ingresos. Un beneficio individual para gente de clase media y alta debe ser costado por quien lo disfruta. Con esta línea se pretende dejar de lado los principios de gratuidad y progresividad.

Antes que nada, hay que señalar que este argumento tiene proyecciones muy amplias. Es que también el estudio de grado beneficia en lo simbólico y en lo material a quien la recibe. ¿O acaso no hay tales beneficios al recibirse de médico, o de contador? Más aún: algo similar -en escala distinta- ocurre con la enseñanza secundaria, y con la inicial y primaria. ¿Hay que concluir, entonces, en que se justifica arancelar todos los niveles? Porque en cada etapa se obtiene algún (potencial) beneficio económico. Y por otra parte, no sólo el alumnado de posgrado proviene de clases pudientes. Un panorama similar podría hallarse en la educación de grado. También en numerosas escuelas medias y primarias estatales de ciertos barrios y ciudades. Nos preguntamos: ¿deben arancelarse esos niveles? La paradoja surge, precisamente, por intentar trazar fronteras ausentes en el texto constitucional, donde la gratuidad se garantiza de modo uniforme. La redistribución encuentra su canal más adecuado en la vía impositiva. De lo contrario, se limita sólo a quienes ejercen su derecho a educarse. Se convierten el estudio y el aprendizaje en hechos imponderables, lo cual resulta absurdo. En rigor, no debe gravarse el título de doctor, sino las riquezas concretas obtenidas por cada profesional (al igual que con las percibidas por rentistas, comerciantes, empresas, o terratenientes).

Una segunda versión del argumento basado en la equidad se apoya en el texto del art. 75 inc. 19. Allí, como ya vimos, se garantizan los principios de "gratuidad y equidad" de la educación pública estatal. Se sostiene entonces que la pauta general de gratuidad se recorta en el nivel de posgrado por razones de equidad. Entendida en general como una justicia del caso concreto⁴², la equidad permitiría que a personas con recursos económicos se les exija dinero para asegurar el sostén del sistema educativo. La gratuidad, así, no alcanzaría a todos, sino que podría excluir a ciertos grupos con capacidad contributiva⁴³.

Rechazamos esta interpretación. En primer lugar, no se comprende por qué un concepto como "gratuidad" podría tomarse de forma parcializada o reducida, convirtiéndose en "onerosidad moderada", o similar. Según Bidegain, la Corte Suprema ha fijado la pauta de "atenerse a los textos",

⁴² Así está definida en "Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación) formula observación a los Estatutos de la UNC -art. 34, ley 24.521- " 24 de mayo de 1999 [en adelante, "UNC" (1999)]; Fallos, 322: 875, voto de la mayoría, considerando 11.

⁴³ Esta interpretación, favorecida en GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 3ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2005, pág. 697.

dándole a las palabras el sentido “que tienen en la vida diaria”, sin suponer que hay palabras superfluas, o que deben ignorarse o considerarse no escritas⁴⁴. Siguiendo esta línea, la noción de gratuidad no permite lecturas parciales: la onerosidad, en cualquier extensión, excluye la gratuidad. La noción de equidad no puede tener este efecto destructivo sobre otro principio constitucional de igual jerarquía.

La eliminación de la gratuidad no podría presentarse como una reglamentación razonable (CN, art. 28) del derecho en juego. La razonabilidad exige guardar proporcionalidad al momento de limitar derechos por vía reglamentaria. Debe existir relación entre “los medios elegidos con los propósitos perseguidos”⁴⁵. Gelli sostiene que una decisión razonable debe guardar: 1) una proporción entre los medios y los fines; y 2) una relación causal entre la limitación de derechos y el objetivo buscado. Cabría agregar que los fines también deben ser legítimos desde el punto de vista constitucional. Por lo tanto, cualquier limitación a un derecho debe resultar proporcional al fin buscado (por ejemplo, mantener funcionando el sistema educativo).

Sin embargo, aquí la idea de proporción queda descartada. La noción de “gratuidad” sólo puede tener vigencia completa, y no parcial. Tomar “equidad” como la llave para eliminar la gratuidad volvería superflua la inclusión de este último principio.

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

Otra interpretación de la equidad. Corresponde entonces encontrar un sentido de la “equidad” que no niegue la gratuidad, sino que la complemente. Tal interpretación no implica recortar la gratuidad (volviéndola “onerosidad”), sino fortalecerla. La justicia del caso concreto beneficiaría a quienes no logran acceder a la educación superior (de grado o de posgrado) aun en un régimen de gratuidad. Esta manera de entender la relación entre gratuidad y equidad se halla, precisamente, en la intervención del miembro informante Rodríguez durante la Convención constituyente de 1994: “[...] la gratuidad no será una mera técnica para alcanzar para alcanzar la igualdad de oportunidades, sino una técnica absolutamente insustituible. [...] El prin-

⁴⁴ BIDEGAIN, CARLOS MARÍA, *Curso de derecho constitucional*, tomo I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, pág. 78.

⁴⁵ “Irizar, José M. c/ Provincia de Misiones”, 12 de septiembre de 1996; *Fallos*, 319:1934, voto de la mayoría, considerando 8, con citas concordantes de *Fallos*, 160:247, 171:349 y 243:98.

cipio de equidad [...] impone al Estado la carga de proveer a los habitantes de los medios suficientes para acceder a la educación gratuita”⁴⁶.

Bajo esta interpretación⁴⁷, la equidad implica la provisión de ventajas adicionales, tales como ayudas alimentarias, becas de materiales o subsidios para el cuidado familiar. De esta manera, no se violenta el sentido común del término “gratuidad” y a la vez se incorpora la noción de “equidad” como justicia anclada en las circunstancias concretas. Su combinación da como resultado la vigencia completa del derecho a acceder a la educación superior (incluso de posgrado), y no su recorte ni su sujeción a certificados de pobreza, ni su conversión en una mercancía que “por naturaleza” debe pagarse. La hermenéutica adoptada por el convencional Rodríguez habilita la coexistencia plena de “gratuidad” y “equidad”⁴⁸.

4. La necesidad de alternativas

La argumentación jurídica presentada nos conduce a esta conclusión: el arancelamiento del posgrado resulta inconstitucional, aunque esté muy extendido. Se abre ante la sociedad, entonces, la labor de adecuar la enseñanza superior al orden constitucional argentino⁴⁹. La UNC, como institución pionera en la modernización y democratización de sus estructuras, se halla en una situación inmejorable para iniciar la tarea.

Por razones prácticas, aplicar el principio de gratuidad en este nivel requiere un proceso gradual. La adaptación, lamentablemente, no

⁴⁶ Citado en “UNC” (1999), voto de la mayoría, considerando 8; el texto se halla en el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, pág. 3181.

⁴⁷ Gelli reseña esta interpretación, pero la descarta; véase GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación...*, op. cit., pp. 696-697.

⁴⁸ Como hemos señalado en nuestro trabajo anterior ya citado (“La gratuidad de los estudios de grado...”), la Corte Suprema dictó en 2008 un fallo con aristas problemáticas. En efecto: luego de citar extensamente las conclusiones del convencional Rodríguez, la mayoría del tribunal adopta un criterio diferente sobre el juego entre gratuidad y equidad. Sostuvo que no se violenta la “relación armónica” entre ambas cuando “por aplicación del principio de equidad y para lograr la igualdad real de oportunidades [...] se dispusiere recurrir a contribuciones o cánones [...] con el fin de instrumentar un sistema de educación superior que efectivamente posibilite que los sectores más postergados en lo económico tengan acceso real a las carreras de pregrado y grado”. Véase “Estado Nacional - Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad de General Sarmiento s/ res. (au) N° 6/99 H.A.U. -aplicac. Ley 24.521-”, 6 de mayo de 2008, expte. E. 129. XL. Voto de la mayoría, considerando 9. No se observa en la opinión mayoritaria ninguna línea argumental que justifique extraer de la cita de Rodríguez la conclusión que luego emiten.

⁴⁹ Podría objetarse que este tema no tiene relevancia o urgencia social. Sin embargo, organizar al posgrado en torno al arancelamiento incide en el resto de la educación superior (orienta a las universidades hacia temáticas definidas por el mercado, afecta la dedicación del profesorado a las carreras de grado, etc.). El perfil que pueden adquirir las universidades públicas sí tiene un alto impacto social. Trabajar sobre el arancelamiento contribuye a discutir el rumbo sugerido y seguido en la década de 1990.

puede ser inmediata⁵⁰. Sin embargo, debe constituirse en la labor prioritaria de las secretarías de posgrado en las distintas universidades públicas. Se requiere un plan de transición efectiva (y lo más rápida posible) hacia la eliminación de los aranceles y tasas. Por supuesto, esto no basta, por sí solo, para asegurar la accesibilidad económica. Quienes aspiran a cumplir estudios de posgrado necesitan, ciertamente, ayudas económicas o becas que les permitan sostenerse y dedicar la mayor parte o la totalidad de su tiempo a la formación. Allí juega un rol crucial la noción de equidad tal como la definimos en este trabajo, siguiendo la postura del convencional Rodríguez en 1994.

La transición hacia el posgrado sin aranceles exige replantearlo sobre nuevas bases. La gratuidad significa, seguramente, una drástica reducción de los recursos adicionales, y la necesidad de buscar alternativas.

Puede pensarse en recurrir a aportes suplementarios del Estado destinados a financiar carreras específicas de posgrado que resulten de interés particular o estratégico. Una de esas áreas puede ser, la formación para la docencia en niveles medio o primario, que entonces podría brindarse gratuitamente. Así, por ejemplo, en el marco del Plan Pedagógico Nacional para la Formación Docente⁵¹ el Ministerio de Educación de la Nación llamó a concurso público a las universidades nacionales de todo el país para presentar propuestas de "Carreras de Especialización" (primer nivel de posgrado) destinada a profesores y directivos de los Institutos de Formación Docente públicos. Las universidades se comprometieron con el diseño y dictado de las carreras previamente aprobadas por Coneau. El Ministerio aportó todos los fondos (a través de las universidades) para solventar los honorarios, viáticos y pasajes docentes; las tareas de dirección y coordinación; y la producción de materiales. Los ministerios de Educación provinciales proveyeron pasajes, viáticos y materiales de estudio a los alumnos. La UNC dictó entre 2006 y 2008 la Especialización en Pedagogía de la Formación para 280 cursantes de Córdoba, San Luis, San Juan, Mendoza y La Rioja absolutamente gratis para los alumnos⁵².

También podría admitirse el uso de dinero proveniente de la cooperación internacional. Con esos recursos pueden solventarse los salarios y demás costos asociados al dictado de una carrera de posgrado. El PDESC prevé, en su art. 2, que los fondos provenientes de agencias de co-

⁵⁰ Así lo reconoce, por ejemplo, el proyecto del diputado Macaluse y otros, ya citado, que prevé un plazo de dos años para alcanzar la gratuidad en el posgrado.

⁵¹ Creado por resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación N° 223 (agosto de 2004).

⁵² Véase PACHECO, MARCELA y ARMANDO, JOEL, "Sentidos y estrategias del uso de TIC en la formación docente", en GEWERC BARUJEL, ADRIANA (comp.), *El lugar de las TIC en la enseñanza universitaria: estudio de casos en Iberoamérica*, Ediciones Aljibe, Málaga, 2010, pp. 97-126.

operación internacional son instrumentos válidos para dar cumplimiento a los derechos allí consagrados (entre ellos, el derecho a la educación superior gratuita). Por supuesto, los acuerdos de cooperación no pueden incluir condiciones violatorias de otros compromisos constitucionales⁵³.

Utilización de la capacidad instalada. Mientras tanto, una posibilidad útil consiste en aprovechar, primariamente, toda la capacidad educativa instalada en las universidades. A modo de ejemplo, una maestría puede reformularse como un estudio dirigido, que sume cursos dictados en el nivel de grado de disciplinas ajenas a la del maestrando. Pueden fijarse requisitos de aprobación adicionales a los previstos para el grado, o bien combinar estos cursos con actividades en otras instituciones y adscripciones en cátedras, según los intereses y orientación de la tesis.

Veamos un ejemplo sencillo, ubicado en la UNC. Una licenciada en Comunicación Social decide posgraduarse en ciencia política. Una doctora de esa área dirige su trabajo. La aspirante presenta un anteproyecto de tesis. Una vez aprobado, la doctora prepara junto a la candidata una lista de cursos que deberá tomar en la Escuela de Filosofía de la Facultad de Filosofía y Humanidades (por ejemplo: Filosofía Política I y II). Otros corresponderán a la de Ciencias Económicas (Historia Económica y Social; Política Fiscal; Macroeconomía), y algunos más a la carrera de Abogacía (Derecho Político, por ejemplo). Si bien son materias de grado, los contenidos de los cursos son novedosos para la licenciada en Comunicación. Para aprobarlos, los docentes de cada curso podrían exigir una tarea adicional al examen final común, o una monografía escrita, de carácter crítico u original. Los seminarios opcionales de distintas carreras también podrían abrirse a estudiantes de posgrado, con condiciones diferentes de aprobación. Si, en cambio, el proyecto de tesis versa sobre cuestiones relativas a la representación política, la candidata puede acreditar tareas en la Legislatura o en la Justicia Electoral. Las adscripciones en cátedras pertinentes (para este caso, la de Derecho Parlamentario) también aportan elementos a la formación de la aspirante. Cumplido un número de cursos (o créditos) fijado reglamentariamente, la doctora puede guiar la tesis de maestría.

En este caso quizá demasiado simple, puede verse el aprovechamiento de los diversos cursos y opciones de una universidad. No habría costos adicionales. También se gana una dirección más cercana y personalizada, y se elimina un esquema basado en el pago, violatorio de la Consti-

⁵³ A modo de ejemplo: no sería válido un financiamiento internacional que estuviera condicionado a efectuar un número de despidos en la planta de empleados públicos, o la eliminación de garantías laborales fijadas en la Constitución. El art. 27 de la CN establece la preeminencia de los principios de derecho público argentino sobre cualquier acuerdo internacional. Para una ampliación de este punto, véase ETCHICHURY, HORACIO JAVIER, *Para la exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución argentina*, tesis doctoral (inérita), UNC, 2010.

tución. Para respaldar el sistema, debería darse una remuneración adicional a quienes guíen tesis, proporcional al tiempo exigido por la tarea.

Bajo este nuevo esquema, no desaparecen la Subsecretaría de Posgrado de la UNC ni las secretarías homólogas en cada unidad académica. Al contrario: tienen por delante una fundamental tarea de apoyo, asesoramiento e información para aspirantes y directores. Organizan reuniones de discusión de proyectos y avances, y establecen redes con otras universidades para intercambiar estudiantes y docentes, y así acercar otros cursos y opciones. También celebran los convenios que permiten la formación práctica.

Esta modalidad no resulta contradictoria con la regulación dictada por el Ministerio de Educación. La resolución 1168/97 prevé la modalidad de Maestrías y Doctorados "personalizados"⁵⁴, cuya reglamentación dictarán las universidades. De modo que nada impide adoptar ese esquema como base para diseñar estudios de posgrado que empleen todo lo que la UNC ya tiene en marcha bajo un marco de gratuidad. La "personalización" no significa, de ninguna forma, que las trayectorias deban ser individuales. Pueden existir maestrías y doctorados como planes de formación. Precisamente, quienes las dirijan tendrían las responsabilidades de formular los esquemas a partir de los cursos y seminarios existentes en todo el ámbito de la UNC. Luego, cada director de tesis podrá proponer tales itinerarios a sus aspirantes. Esto favorecerá el aprendizaje en conjunto y la integración de grupos de trabajo.

Esta modalidad no puede considerarse una solución completa, por supuesto. Sin embargo, lo presentamos sólo para mostrar cómo puede pensarse el posgrado sobre nuevas bases. En lugar de fundarse en el autofinanciamiento, la gratuidad debe ocupar el lugar asignado por la Constitución y convertirse en el criterio orientador de todo el sistema, tal como ocurre con los niveles anteriores, desde la enseñanza inicial hasta el grado. Se mantienen así las mismas condiciones (y una misma lógica académica) a lo largo de todo el sistema. No hay razones que justifiquen un trato desigual en el nivel de posgrado.

⁵⁴ Resolución 1168/97, Anexo I, punto 3.



LA INSTITUCIONALIZACIÓN AMBIENTAL EN ARGENTINA Y LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

Marta Susana Juliá
Jorge Foa Torres*

Resumen: En las últimas tres décadas se viene desarrollando en Argentina un proceso de consolidación y jerarquización de las instituciones ambientales tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Al mismo tiempo se advierte un alto nivel de crecimiento en el número de normativas ambientales y la formulación e implementación de políticas públicas ambientales de amplia difusión pública. El presente aborda tanto la situación, desarrollo y diseño de las instituciones ambientales en las administraciones provinciales a lo largo de los últimos años, como así también ciertas cuestiones relativas a la formulación e implementación de políticas públicas ambientales desde esos organismos.

Palabras claves: Institucionalidad ambiental - Políticas ambientales - Derecho ambiental.

Introducción

El proceso de institucionalización de la temática ambiental en Argentina ha tenido características que van delineando algunas tendencias en las distintas jurisdicciones políticas, con rasgos comunes y particularidades que es muy interesante observar para quienes analizan las problemáticas en el marco de sus contextos.

El presente intenta aproximarnos a algunos aspectos relacionados a la institucionalización ambiental en Argentina tales como: el desarrollo, jerarquización y consolidación de las instituciones ambientales en las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación, los modelos ensayados en el tiempo y los momentos en que se han modificado y jerarquizado.

*Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNC, Miembro Asociado del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. E-Mail: abmsjulia@hotmail.com

**Abogado, Doctorando en Ciencia Política por el CEA-UNC, Becario CONICET con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNC, Miembro Asistente del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. E-Mail: jorgefoatorres@gmail.com