

En el *Manifiesto* y un siglo después: derecho/s para pensar la universidad

In the Manifesto and a century later: the right/s to conceive the university

Horacio Javier Etchichury

Fecha de presentación: 09/05/18

Fecha de aceptación: 21/05/18

Resumen

El artículo reflexiona sobre el rol del derecho en el *Manifiesto* de 1918 y en la actualidad universitaria. En particular, se analiza el derecho a la educación universitaria y a la ciencia y la cultura, el derecho a la igualdad real, los principios de gratuidad y equidad y la autonomía universitaria. Se revisa la Ley de Educación Superior y el impacto del Banco Mundial en las universidades argentinas y en los derechos humanos involucrados. Por último, se analiza la reforma política de 2016 en la Universidad Nacional de Córdoba, para concluir en la necesidad de incorporar un enfoque de derechos humanos al diseño de políticas universitarias.

Palabras clave

derecho; derechos humanos; universidad; Banco Mundial.

Abstract

This article examines the role of law in the 1918 Manifesto and in current university life. It analyzes in particular the right to higher education, to science and culture and to real equality, in addition to tuition-free system and the principles of equity and university autonomy. The article also examines Higher Education Law and the World Bank's impact on Argentina's universities and all human rights involved. Finally, 2016 political reform at the National University of Córdoba is subject to scrutiny. Conclusions call for the incorporation of a human rights approach to higher education policy design.

Keywords

law; human rights; university; World Bank.

Introducción

En estos días, como muchas otras veces, vuelvo a leer el *Manifiesto* de 1918. El centenario brinda un marco especial, pero no deja de sorprender –incluso a quienes lo leímos por primera vez hace ya décadas– la potencia de sus palabras. Nos deslumbra su honestidad vital. Se siente la fuerza

del llamado de “*la juventud universitaria de Córdoba*”, el brillo de “*la obra de libertad que se inicia*”. No se puede ser indiferente a ese clamor.

Hoy se esperan festejos abundantes, solemnes y no tanto. Premios y placas, recordatorios y brindis, alfombras rojas. Y da un poco de pena saber que en las primeras filas de esos homenajes estarán –sacando pecho– nutridos grupos de antirreformistas, sin dejar ver sus pensamientos. No nos equivoquemos: la reforma de 1918 no es un patrimonio aceptado alegremente por todo el mundo. Todavía queda mucha gente que rechaza –entre otras cosas– el cogobierno autónomo, el derecho a educarse en la universidad, el ingreso irrestricto, la gratuidad en los estudios y la búsqueda científica de la comprensión de nuestro mundo y de nuestro lugar en él. Desde una ideología “*monárquica y monástica*” o desde una modernización mercantilizante, varios sectores pueden coincidir en el rechazo de las principales vetas del *Manifiesto* e incluso combinarse en alianzas políticas para intentar, dentro de lo que el marco actual permite, revertir lo poco o mucho que aquel grito de Córdoba haya podido desatar. Y no se bajan del podio de homenajes.

Quizá por eso es necesario volver al *Manifiesto*, encontrar ahí nuevamente un hilo para el laberinto. No es un texto sagrado, por supuesto; pero sí un planteo político que combina la coyuntura de hace cien años y un proyecto para un siglo o más. Por eso vale la pena su lectura, hoy y mañana.

El derecho en el Manifiesto

En esa recuperación permanente, cotidiana, del texto, podemos preguntarnos por el lugar de lo jurídico. ¿Qué rol juega el derecho en la proclama de 1918? En principio es un obstáculo: “*una ley –se dice–, la ley de Avellaneda, se opone a nuestros anhelos*”. El grupo reformista entiende que esa norma de pocos artículos impide cambiar a fondo el sistema de gobierno universitario. Por otro lado, el derecho aparece como un instrumento en manos enemigas, capaz de convalidar los actos de la reacción: “*Aquellos pudieron obtener la sanción jurídica, empotrarse en la ley*”. Ante eso, la Federación Universitaria de Córdoba (FUC) emplea el método de la movilización, la acción directa: “*No se lo permitimos*”. El derecho vigente se impugna desde el plano moral y se combate desde la acción. Por eso se proclama “*bien alto el derecho sagrado a la insurrección*”.

Mostrando su doble filo, el derecho también tiene utilidad en manos reformistas. Tras impedir la votación en el Salón de Grados, la FUC sostiene que –según las mismas normas que invocan las autoridades– no hay Rector electo. “*Afirmamos, sin temor de ser rectificadas, que las boletas no fueron leídas, que el acta no fue aprobada, que el rector no fue proclamado y que, por consiguiente, para la ley, aún no existe rector de esta Universidad*”. Y la ley Avellaneda tampoco es inmutable, dentro del mismo orden jurídico: “*Pues a reformar la ley, que nuestra salud moral lo está exigiendo*”. Esta frase condensa la conciencia sobre el derecho como un instrumento que puede ser dado vuelta y la confianza en el sentido de justicia como clave para justificar y orientar el cambio.

Quizá la influencia de Deodoro Roca en el *Manifiesto* se exprese también en el lugar que el derecho ocupa en ese texto. Doble filo, doble naturaleza: instrumento de la conspiración conservadora, pero también –en menor medida, potencialmente– de la Reforma. Deodoro, abogado, parece percibir la importancia de lo jurídico aun en semejante contexto: “*La sanción moral es nuestra. El derecho también*”.

Sin embargo, el tono general del *Manifiesto* es de impugnación a la ley como barrera, como obstáculo. Y pone –con toda claridad– a la moral y las ideas por encima del derecho y del orden. Ante una ley inmoral y un orden injusto que son apenas “una burla”, “*respondimos con la revolución*”.

El derecho hoy

Cien años después, ¿qué dice la ley sobre nuestros anhelos? El panorama es bien diferente al de 1918, como resultado de un siglo de luchas políticas y sociales dentro y fuera del país. En pocas palabras, el orden jurídico argentino de hoy consagra con la máxima jerarquía el derecho a la educación superior, la gratuidad y la equidad en la enseñanza pública estatal, la igualdad real, la libertad de expresión y el derecho a la ciencia y la cultura, además de la autonomía universitaria. Esto no significa, por supuesto, que cada persona en Argentina pueda ejercer efectivamente estos derechos. Las normas jurídicas no modifican por sí mismas la realidad; tampoco la reflejan. Simplemente brindan una orientación sobre qué hay que hacer frente a ella. ¿Debemos modificarla? ¿Dejarla como está? ¿Quién debe hacerlo? Los derechos no describen: prescriben. No son “verdaderos” o “falsos”, sino “válidos” o “inválidos”, “justos” o “injustos”. Son textos normativos, que marcan deberes y facultades, y –en general– prevén mecanismos más o menos efectivos para lograr su cumplimiento (Abramovich y Courtis, 2003). Entre ellos están las acciones judiciales (como el amparo), pero también la movilización política, la organización social y la expresión por diferentes medios.

¿Con qué derecho/s pensar hoy la Universidad?

Ni el Centenario ni los festejos detienen el embate contra estos derechos. Continuamente, desde las tribunas más diversas, se propone limitar el acceso a las carreras, arancelar la educación de grado, aumentar el precio del posgrado, subordinar la educación a la producción, “despolitizar” las universidades, limitar su autonomía o convertir el conocimiento en mercancía global sujeta a regímenes de propiedad intelectual. A veces estas ideas se presentan en las columnas o editoriales de un diario centenario¹; en otras, aparecen como proyectos de ley²,

¹ Alieto Guadagni, “¿Quién paga la universidad?”, *La Nación*, 26 de septiembre de 2011. <https://www.lanacion.com.ar/1409228-quien-paga-la-universidad>

ordenanza³ o resolución; también se pueden leer en los prolijos documentos técnicos del Banco Mundial que fijan las pautas para los créditos que Argentina tomó y toma.

¿Sirve el derecho para pensar, criticar o impugnar estos proyectos privatizadores, elitistas, productivistas o “heteronomistas”? La respuesta corta es “sí”. En primer lugar, porque establecen un conjunto de obligaciones estatales y de objetivos a lograr; contra ese marco podemos evaluar las citadas propuestas. De cada derecho derivan tres clases de deberes estatales: *respetar*, *proteger* y *cumplir* (Abramovich y Courtis, 2002; Scott y Macklem, 1992). La obligación de **respetar** significa que el Estado no debe infringir directamente un derecho. El deber de **proteger** le exige impedir que terceros (personas particulares, entidades privadas, empresas) lo hagan⁴. Por último, **cumplir** obliga al Estado a garantizar y promover el goce efectivo del derecho. Se trata de obligaciones simultáneas, no sucesivas. La división tripartita tiene solamente un carácter analítico. Además, las cláusulas constitucionales tienen la máxima jerarquía de derecho en nuestro país. Esto significa que cualquier norma, resolución o proyecto, de cualquiera de los tres poderes del Estado, debe respetar esas cláusulas. De modo que la objeción no solo es política o moral, sino jurídica. Por último, si una medida de política universitaria afecta derechos, existen vías judiciales (como el amparo, previsto en el art. 43 de la Constitución) para hacerlos valer. La respuesta más larga sigue siendo “sí”, pero agregando otros elementos: existen disputas interpretativas sobre el sentido de las cláusulas, hay fallos de la Corte Suprema que leen de modo restrictivo el alcance de algunas de ellas y -entre otros puntos relevantes- los amparos llevan demasiado tiempo para sustanciarse.

Más allá de eso, el derecho vigente hoy nos ofrece -incluso con sus falencias- tanto una clave para pensar la coyuntura y el largo plazo, como un instrumento para resistir las políticas que proponen la negación, postergación o restricción de derechos.

Derecho a la universidad

En Argentina toda persona tiene derecho a la educación superior. Tras la reforma de 1994, un conjunto de tratados internacionales de derechos humanos adquirieron el mismo rango que la Constitución. Entre ellos se cuenta el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), cuyo art. 13 reconoce el derecho a la educación de toda persona. En su inciso c), establece: *“La educación superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación*

² “El oficialismo impulsa un proyecto para cobrarles a los extranjeros por salud y educación”, *Clarín*, 27 de febrero de 2018. https://www.clarin.com/politica/diputados-oficialistas-impulsan-proyecto-arancelamiento-salud-educacion-residentes-permanentes_0_rJG2kNXuf.html

³ La Ordenanza HCS 5/90, aprobada por el H. Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba, creó la denominada “contribución estudiantil” vigente hasta 2011.

⁴ Las obligaciones de “respetar” y “proteger” incluyen la de adecuar el marco legal, eliminando leyes contrarias (por ejemplo, las que imponen aranceles en la educación primaria) y reglas discriminatorias de derecho o de hecho, asegurando recursos efectivos contra la discriminación.

progresiva de la enseñanza gratuita”. De esta forma, el derecho de “enseñar y aprender” incluido en el art. 14 de la Constitución de 1853 adquiere una formulación moderna y más detallada. Acceder a la universidad ya no es un premio, una gracia o una distinción. Es -tal como la vivienda, el sufragio o la defensa en juicio- un derecho.

Igualdad real de posibilidades, oportunidades, trato

También mediante la reforma de 1994, se incorporaron dos cláusulas interesantes. El art. 75 inc. 23 encomienda al Congreso asegurar “la igualdad real de oportunidades y de trato”, incluso mediante acciones positivas (por ejemplo, el cupo femenino en las candidaturas). Esto vino a completar la igualdad *formal* ante la ley, consagrada desde 1853 en el art. 16 de la Constitución Nacional (Rossetti, 2010; Álvarez, 2010). Y en materia educativa, el art. 75 inc. 19 agrega algo más: el Congreso debe legislar sobre educación garantizando “la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna”. Aquí hay algo más que la simple igualdad ante la ley. La educación debe proveer igualdad real de *posibilidades*. A primera vista, esta noción alude a los elementos materiales para poder educarse. En el Diccionario de la Lengua Española el término “posibilidad” significa “aptitud o facultad para hacer o no hacer algo” (segunda acepción) o bien “medios disponibles, hacienda propia” (tercera acepción)⁵. Hay entonces un compromiso mayor de recursos, superior al exigido por la simple igualdad de oportunidades o de trato.

A través de esta cláusula tenemos una vía para revisar las diferentes políticas que acercan o alejan a las personas de la posibilidad de estudiar en la universidad, de ejercer su derecho a la educación superior. Ya no se trata de una aspiración, una consecuencia positiva de decisiones o proyectos de autoridades benevolentes. Son derechos, que crean obligaciones estatales.

Una de las medidas que pueden hacer efectivo este derecho es la creación de nuevas universidades públicas para eliminar barreras geográficas y sociales (tal como ocurrió, por ejemplo, con las nueve casas de estudio inauguradas en el área metropolitana de Buenos Aires entre 2003 y 2016, o en el interior del país). Otra de gran importancia es asignar becas de acuerdo a la necesidad (el plan PROGRESAR tenía originalmente ese esquema) y no a supuestos “méritos”. Los derechos no se merecen: se garantizan.

Gratuidad y equidad

Sigamos con los deberes del Estado al momento de garantizar el derecho a la educación. La Convención reformadora de 1994 incorporó la gratuidad y la equidad como pautas específicas para la enseñanza pública estatal, en el texto del art. 75 inc. 19. Son aplicables a todos los niveles⁶.

⁵ <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=posibilidad>

⁶ Rosatti (2010) incluye explícitamente los niveles primario, secundario y terciario.

En su informe por mayoría, el convencional Jesús Rodríguez (UCR – Capital Federal) explicó que ambas nociones son “*directivas infranqueables*”⁷: se suman sin debilitarse mutuamente. La equidad se aplica cuando la gratuidad no es suficiente: es necesario proveer asistencia adicional, ligada al caso concreto. Alfredo Bravo (Partido Socialista – Capital Federal), dirigente gremial docente, pidió retirar la palabra “equidad”, porque volvía dudosa la garantía de gratuidad. Rodríguez rechazó el pedido, insistiendo en que no sería posible arancelar la enseñanza pública. Su par Tulio del Bono (PJ – San Juan), en aquel momento Rector de la Universidad Nacional de San Juan, coincidió con la interpretación de Rodríguez, pero explicó que la fórmula era el resultado de un “compromiso”⁸.

La convencional Adriana Puiggrós (Frente Grande – Capital Federal) precisó que esta cláusula sobre educación formaba parte de una amplia negociación sobre la coparticipación. Por ese motivo la fórmula acordada entre los bloques radical y justicialista⁹ incluía el término “equidad”. Leyó en voz alta declaraciones del ministro de Educación publicadas ese mismo día; el funcionario afirmaba que esa noción habilitaría el cobro de aranceles¹⁰. Pocos meses más tarde, la ley 24.521 (o Ley de Educación Superior) incluía el art. 59 inc. c) de la ley 24.521 que permitía cobrar “tasas por los estudios de grado”.

Constitucionalistas de distintas vertientes continuaron la discusión en sus libros y artículos. Álvarez y Scioscioli (2015: 235) impulsan la interpretación del convencional Rodríguez, mientras que Gelli afirma que la equidad “*fortalece*” a la gratuidad “*pero no [la] convierte en un principio absoluto*”, así que el arancelamiento es una alternativa. Sagüés (1999) la considera legítima, aunque discutible.

Un cambio importante y positivo ocurrió en octubre de 2015. Se aprobó la ley 27.204, que modificó la Ley de Educación Superior y estableció expresamente la gratuidad del nivel de grado universitario, aunque dejando abierta la posibilidad del arancelamiento de los estudios de posgrado (pese a que el texto constitucional no distingue entre niveles).

Por su parte, la Corte Suprema ha variado parcialmente su interpretación del texto. En el caso “UNC” (1999)¹¹, obligó a que la Universidad Nacional de Córdoba incluyera en sus Estatutos la noción de equidad junto a la de gratuidad en los estudios. Nueve años después, en “UNGS” (2008)¹², sostuvo que –en virtud de la autonomía universitaria– no era necesario mencionar de manera explícita la palabra “equidad” en el Estatuto de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Aparentemente, la decisión es un avance respecto a la anterior; sin embargo, contiene aspectos cuestionables. Es que después de transcribir aquellas palabras del convencional Rodríguez, la

⁷ *Debates de la Convención 1994*, pp. 4067 y ss.

⁸ *Ídem*, pág. 4308.

⁹ Según *La Nación* del 5 de agosto de 1994, la UCR acordó con el PJ este despacho con el visto bueno del ministro de Educación, Jorge Rodríguez.

¹⁰ *Debates de la Convención 1994*, pp. 4118-4119 y 4807.

¹¹ *Fallos*, 322:875.

¹² Expte. E. 129. XL, 06 de mayo de 2008 (no publicado en *Fallos*).

mayoría del tribunal adhiere a una visión distinta. Afirma que no se afecta la “relación armónica” entre ambas nociones 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”¹³.

Según esta postura, la equidad no agrega asistencia a quien la necesite, sino que permite imponer aranceles, siempre que se destinen a que sectores de ingresos bajos estén en la universidad. En otras palabras, hay un programa “redistributivo” pero de alcances domésticos: se toman fondos de un grupo de estudiantes y se los transfiere a otro. Esto evita una redistribución más amplia, la que aplique impuestos cobrados a los estratos de mayor riqueza (estén o no en la universidad pública) a financiar becas. Todavía más grave: esta interpretación de la Corte no impide cobrar por la educación primaria y secundaria, siempre que sea con la finalidad de proveer apoyo a los “sectores más postergados”.

Llamativamente, la Corte no consigue dar vigencia simultánea a la gratuidad y la equidad: la primera cede espacios. No se alcanza a entender por qué el tribunal transcribe para luego descartar la posición del convencional Rodríguez. En ella sí es posible, lógica y jurídicamente, sostener en toda su extensión la efectiva presencia de ambas nociones.

La gratuidad es el prisma con el que revisar las diferentes propuestas de enseñanza que día a día se ofrecen en nuestra Universidad. ¿Cumplen con la gratuidad? Esa es una pregunta liminar, un control de constitucionalidad ineludible.

Autonomía y autarquía

Recuperando una larga tradición legislativa y política (Álvarez y Scioscioli, 2015), la Convención reformadora de 1994 integra en el texto del art. 75 inc. 19 las nociones de “autarquía” y “autonomía” universitarias. La autarquía consiste en poder administrar el presupuesto asignado por el Congreso, más los propios que obtenga la universidad sin violentar la gratuidad. Por su parte, la autonomía se define, en general, como la capacidad de las instituciones universitarias para gobernarse a sí mismas (Gelli, 2005) (siempre que respete los derechos constitucionales de cada integrante de sus claustros); ello sirve también a la autonomía científica y académica¹⁴.

La primera forma de autonomía universitaria, aunque sin esa denominación, se halla en la ley 1597 (o Ley Avellaneda), sancionada en 1885. Es la ley que el *Manifiesto* describe como un obstáculo, la que había que reformar porque “nuestra salud moral lo está exigiendo”. Esa norma

¹³ “UNGS” (2008), voto de la mayoría, considerando 9. Una posición similar se había planteado en “UNC” (1999), voto de la mayoría, considerandos 12 y 13, donde se afirma que “una afirmación excesiva de la igualdad puede dar lugar a un individualismo donde cada cual reivindique sus derechos sin querer hacerse responsable del bien común”; la equidad, basada en la solidaridad y la colaboración (palabras no incluidas en el texto constitucional), justifica imponer contribuciones a estudiantes “que pueden hacerlo”, o “que más tienen”.

¹⁴ Mollis (2009) encuentra el origen de la autonomía en el rango de corporación reconocido a las universidades medievales europeas.

reconocía la atribución de las universidades para aprobar sus propios estatutos, elegir sus autoridades y designar docentes. Sin embargo, le reservaba al Poder Ejecutivo dos importantes facultades: aprobar los estatutos (art. 2) y tomar parte en el nombramiento del profesorado (arts. 1 y 3). Eclipsada por la legislación universitaria del primer peronismo (ley 13.031¹⁵) y reivindicada tras el golpe de 1955, sepultada nuevamente por las dictaduras de Onganía (leyes 16.912 y 17.245) y Videla (ley 22.207), la autonomía volvió a tener vigencia durante el gobierno de Alfonsín tras una intervención normalizadora mediante el decreto 154/83 (Buchbinder, 2010).

La situación se modificó a partir de los años noventa. La Ley de Educación Superior hoy vigente afecta la autonomía consagrada en la Constitución. Regula varios aspectos de la vida institucional de las universidades (por ejemplo, fijando el porcentaje de representación docente en órganos directivos, o el período de mandato de las autoridades).

También interfirió en la autonomía académica; por ejemplo, al habilitar (art. 50) que en universidades con más de 50.000 estudiantes las Facultades definieran por sí mismas los mecanismos de ingreso y egreso a las carreras. En el caso "Monges" (1996)¹⁶, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que la ley no afectaba la autonomía universitaria. Incluso fue más allá: afirmó que el Congreso, por sí mismo, tenía competencia para regular quién ingresaba a las carreras, y que la había delegado en órganos universitarios; ello en realidad reforzaba la autonomía¹⁷.

La Ley de Educación Superior y el Banco Mundial

Los párrafos previos muestran que la Ley de Educación Superior sirvió como un instrumento para reducir la autonomía y revertir la gratuidad, contradiciendo las pautas constitucionales y sobreviviendo al control de la Corte. Su aprobación debió superar una sostenida y ruidosa oposición, concretada en marchas multitudinarias del movimiento estudiantil de entonces, pronunciamientos de colectivos sindicales y políticos, y planteos judiciales (algunos tuvieron éxito, en instancias inferiores a la Corte).

Esta ley encarna el modelo universitario de los años noventa, que todavía hoy soportamos -ya que la ley sigue vigente. Ese modelo se nutrió de un ideario impulsado por el Banco Mundial, institución multilateral de crédito fundada en 1944. La Argentina es socia desde 1956, y mantiene desde entonces una larga relación. El Banco es una importante usina de ideas (Fine, 2002; Sindzingre, 2007), generadora de innumerables propuestas de políticas públicas -que casi nunca se diseñan teniendo en cuenta las obligaciones de derechos humanos que cada país ha asumido (Darrow, 2003; Sarfaty, 2009). En ese carácter tomó parte en el proceso de definir el

¹⁵ El Poder Ejecutivo designaba a los rectores (art. 10). Si bien la Constitución de 1949 incluía la noción de autonomía universitaria, la subordinaba a la legislación que dictara el Congreso (a la inversa del texto incorporado en 1994). Véase Mangone y Warley (1984).

¹⁶ Fallos, 319:3148.

¹⁷ Gelli (2005) concuerda con la opinión de la Corte.

contenido de la Ley de Educación Superior y otras políticas que acompañaron su implementación.

El BM aprobó un crédito específico para Argentina, destinado a la reforma de la educación superior a ejecutarse desde 1995. El informe técnico correspondiente a aquel préstamo señalaba los principales problemas que el Banco hallaba en el sistema universitario argentino (World Bank, 1995), y delineaba sus propuestas de solución. Denunciaba el deterioro de la “calidad” de las universidades y el estancamiento en el número de graduados mientras crecía continuamente la matrícula. También destacaba la “inequidad” del sistema, señalando que, a pesar de su gratuidad, no existían subsidios para quienes se hallaban en situación de necesidad. Cuestionaba la falta de información confiable para tomar decisiones y de mecanismos de evaluación para fomentar mejoras en la calidad. Consideraba que la distribución presupuestaria era “ineficiente”. Criticaba la escasa flexibilidad de los órganos de gobierno universitarios, altamente politizados en un clima de confrontación que favorecía a los estudiantes. El ingreso irrestricto, según el informe del Banco, conducía a la deserción o la repitencia. El profesorado, en general, no tenía formación de posgrado ni dedicación exclusiva, y no había sistemas para evaluar al cuerpo docente. Por último, el texto advertía que como las universidades no debían competir para obtener recursos externos al presupuesto público, faltaban incentivos para conectar los estudios con las necesidades de la economía.

El Gobierno argentino de entonces solicitó -a partir de ese diagnóstico- un préstamo de 165 millones de dólares, destinado -según el Banco Mundial (BM)- a *“establecer un ambiente competitivo para el mejoramiento de la educación superior y proveer, a través de un mecanismo transparente de financiamiento, los incentivos apropiados para avances continuos en eficiencia educativa y mejora de la calidad”* (World Bank, 2004: 2). Ya en el informe técnico de 1995 el Banco reconocía que implementar sus ideas sería difícil, especialmente en universidades autónomas, politizadas y renuentes. Pero confiaba en tener éxito gracias al compromiso del Gobierno de entonces. El crédito se aprobó el 7 de junio de 1995, el mismo día en que Diputados dio media sanción al proyecto; un mes y medio más tarde el Senado lo convirtió en ley.

Apenas tres años después el Banco insistía con el arancel en la educación universitaria pública, a fin de *“recuperar costos”*. Argentina solicitó en 1998 un préstamo para enfrentar la recesión que concluiría en la crisis de 2001. En su informe técnico para el crédito, el BM incluía el arancelamiento dentro del capítulo *“Inversión de calidad en capital humano”* (World Bank, 1998: 15). Entre las condiciones para otorgar ese crédito, el Banco exigía que el Gobierno argentino formulara *“una política específica y una estrategia para llevar adelante el debate”* sobre el arancelamiento; y además, *el presupuesto debía distribuirse entre las universidades según el avance que lograran en la “recuperación de costos”*. En otras palabras, más fondos debían destinarse a las instituciones que cobraran a sus estudiantes. No pudo cumplirse el plan debido a la potente resistencia que generó, en marzo de 1999, la propuesta lanzada por el ministro Roque Fernández para reducir el presupuesto destinado a educación.

La igualdad y la igualdad de las disciplinas: la “reforma política” de 2016

En el *Manifiesto*, la FUC “reclama un gobierno estrictamente democrático” para la UNC. Esto llevó al establecimiento del cogobierno entre los claustros estudiantil, docente y graduado (más tarde, en la década de 1980, se incorporó al claustro no docente), manteniendo un mecanismo de designación indirecta para las autoridades unipersonales. El cogobierno no es igualitario: cada uno de los cuatro claustros tiene distinto porcentaje en los órganos de representación, con una mayoría docente asegurada. Pero sí se garantizaba la igualdad entre las Facultades: todas ellas tenían el mismo número de bancas en la Asamblea Universitaria. Esta paridad representativa reflejaba una idea más profunda: la igualdad entre las disciplinas. Las ciencias, las humanidades y las artes tienen el mismo peso en el máximo ente de gobierno universitario. Sin importar el número de estudiantes, docentes o investigadores centrados en una disciplina, o los recursos o la antigüedad de una Facultad, cada comunidad intelectual se halla en un pie de igualdad. Eso permite el progreso armónico de las disciplinas, sin postergaciones, discriminaciones o exclusiones. Una Facultad representa -en el plano político e institucional- una comunidad que cultiva un área del conocimiento, y resulta de procesos y concepciones históricos.

Esto cambió en 2016 tras la asunción del rector Hugo Juri, quien impulsó -junto a la coalición política que lo ungió como máxima autoridad unipersonal- la modificación del modo de elección de Rectores y Decanos. A fines de ese año, en una Asamblea que motivó profundas divergencias y cuestionamientos que incluso permanecen abiertos en sede judicial, la UNC adoptó la elección directa de autoridades unipersonales, con un esquema que favorece a las Facultades con mayor número de integrantes.

Hasta 2016, cada una de las 15 Facultades de la UNC representaba un 6,6% del caudal electoral total (100% dividido 15) en la Asamblea Universitaria que elegía Rector. Había críticas por la opacidad del sistema indirecto, que no garantizaba el reflejo fiel de la voluntad de las personas representadas en el voto de sus representantes en Asamblea. No existían los mandatos vinculantes, lo que habilitaba negociaciones a espaldas del electorado. Esto afectaba, a su vez, la legitimidad de las autoridades elegidas.

Se buscaba entonces un modo de elegir autoridades que garantizara, antes que nada, que contribuiría a que la Universidad cumpla sus funciones y satisfaga los derechos en juego. Además, debería dar mayor transparencia (y legitimidad derivada), respetando el cogobierno y el equilibrio entre las disciplinas. No era necesario asignar al claustro docente un 50% porque la Ley de Educación Superior no lo exige al momento de la elección directa de autoridades unipersonales.

El rector Hugo Juri, contra la expresa y sostenida objeción de las fuerzas políticas opositoras, adoptó un sistema denominado “ponderación simple”. Este mecanismo asigna a cada voto un

peso diferente según el claustro (docentes, estudiantes, egresados, no docentes)¹⁸. La oposición advertía que bajo ese esquema las Facultades “grandes” serían beneficiadas¹⁹. Por tener más docentes, estudiantes, egresados y no docentes, tendrían mayor incidencia. En lugar del 6,6% derivado de un reparto igualitario, Ciencias Médicas tendría el 18%; Derecho, el 12%; Ingeniería, el 10%; Económicas, el 9%; y Arquitectura, el 7,5%. Apenas cinco unidades académicas (sobre 15) tendrían una incidencia de cerca del 57%. Mientras tanto las cinco Facultades “chicas” quedarían limitadas a un 15%. Lenguas tendría un peso inferior al 4%; Artes, un 3,5%; FAMAFA, 2,3%; y Ciencias Sociales, solo un 2% (Kitroser, 2016).

El mayor riesgo -para la democracia de la “república universitaria” descrita en el *Manifiesto*- es que tal desproporción termine proyectándose a la situación de las disciplinas. Un peso político desigual puede llevar a privilegiar a las Facultades con mayor número de integrantes y a sus disciplinas, en desmedro del resto. No es una cuestión únicamente electoral, sino centralmente de política científica y educativa. El 15 de diciembre de 2016, en una Asamblea que duró 6 minutos, y sesionó en un edificio no universitario bajo un amplio operativo policial²⁰, la UNC adoptó el mecanismo de ponderación simple. La discusión sobre la existencia de cuórum motivó impugnaciones que están pendientes en sede judicial.

Derecho a la ciencia y la cultura

Este derecho es una pieza importante para pensar el lugar de la universidad pública y las políticas en la materia. Consagrado en el art. 15 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la ciencia y la cultura es el derecho de toda persona a “participar en la vida cultural”, a “gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones”, y por último, a “beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”. Un derecho similar está contenido en el art. 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ambos instrumentos internacionales tienen la misma jerarquía que la Constitución.

La noción de participación en la vida cultural no se limita al acceso, es decir, a la posibilidad de conocer obras y materiales. Participar -entendido como ser parte- incluye compartirlos y crear a partir de ellos. Incluye también el derecho a investigar y a ejercer la libertad intelectual. Lejos de ser un rol contemplativo, participar en la vida cultural implica tener la posibilidad de hacer algo a

¹⁸ El Rector parece haber cambiado de opinión luego de asumir. El 16 de marzo de 2016, en el debate público con los otros candidatos, el Dr. Hugo Juri se pronunció a favor de un sistema de “ponderación doble”; dijo entonces que “realmente tenemos esta Universidad tan grande y con tantas particularidades en las Facultades que me parece que tienen que tener una representación particular en ese caso” (el video puede verse aquí: <http://tinyurl.com/zgyg73u> -consultado el 13 de mayo de 2018).

¹⁹ Véase, por ejemplo, la columna de opinión firmada por Gustavo Chiabrando, decano de la Facultad de Ciencias Químicas, y Ana Baruzzi, vicedecana de la misma unidad académica, en *La Voz del Interior*, 16 de noviembre de 2016: <http://www.lavoz.com.ar/opinion/por-que-una-reforma-electoral-de-la-unc> (consultado el 13 de mayo de 2018).

²⁰ En esta Asamblea las comunidades de dos Facultades de reciente creación no tuvieron representación. La Escuela de Ciencias de la Información y la de Trabajo Social fueron elevadas a la categoría de Facultades en diciembre de 2015, y a fines de 2016 todavía no habían instaurado sus Consejos Directivos.

partir de la cultura que se crea de manera colectiva (Shaver, 2010). Ese derecho abre las puertas de la universidad, las que en 1918 estaban cerradas según el *Manifiesto “ante el temor de que fuera perturbada su plácida ignorancia”*. La generación colectiva de conocimiento es una tarea de la universidad que implica el ejercicio de este derecho y -a la vez- la permanente creación de nuevas condiciones para ello.

A la luz de esta cláusula constitucional es posible evaluar las decisiones en la materia, tanto del Estado como de la universidad. Los mecanismos de ingreso, las pautas para la investigación, los regímenes de propiedad intelectual, ¿favorecen o dificultan el pleno goce del derecho a la ciencia y la cultura? ¿Qué medidas y planes pueden levantar barreras que interfieren con la libre circulación del conocimiento?

Una tradición de larga data en la universidad argentina impulsa la difusión y apropiación colectiva del saber. La aspiración de ampliar las aulas, de llevar lejos cada descubrimiento, porque cada idea puesta en movimiento permite acumular, construir nueva ciencia, nuevas humanidades, nuevas artes. Una fuerza corre en sentido contrario: la que busca convertir el conocimiento en mercancía, esto es, en objetos distribuidos a través del mercado y según el poder adquisitivo de las personas; convertir el saber primariamente en insumo productivo. Reemplazar la lógica de la búsqueda de conocimiento por la lógica del mercado. Los regímenes de propiedad intelectual, especialmente los de origen multilateral e impulsados por las potencias centrales, se encaminan en esa dirección.

El Banco Mundial y los “brokers” tecnológicos

En esa línea, en 2009 el BM aprueba un crédito para Argentina por 150 millones de dólares, destinado a “fomentar la innovación productiva”: es el Préstamo 7599-AR. Entre sus objetivos declarados se encuentra promover la vinculación de las universidades con el sector productivo, impulsando la comercialización de ideas de investigación, para superar la situación de aislamiento respecto del sistema de producción (World Bank, 2008): la educación superior argentina es “demasiado introspectiva, con actividades a menudo desconectadas de las necesidades de la industria y de la economía en general”. Ya en 1995 el Banco había planteado la misma noción, identificando a las empresas con la sociedad en general, definiendo como interés social el de las empresas (Krotsch, 2001). Resulta muy clara la tensión con las finalidades de la educación fijadas en el art. 13 del PDESC: “el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad”, para “fortalecer el respeto por los derechos humanos” y así “capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre”. No es una finalidad de la educación satisfacer los requerimientos del mercado; eso sí es un interés constante del Banco.

A través de este proyecto, el BM propone que las universidades implementen “las mejores prácticas internacionales para la administración y comercialización de propiedad intelectual” (World Bank, 2008: 16) sobre sus obras y descubrimientos, asistidas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MCyT). El crédito destina además 12 millones de dólares a

la creación de seis carreras de posgrado para formar “*vinculadores tecnológicos*” (*technology brokers*, en el original en inglés) y “*gerentes tecnológicos*” (*technology managers*). Ambas clases de vinculadores deben tener aptitudes gerenciales y comprender la tecnología con la profundidad necesaria para generar contratos entre la industria, el sector financiero y los centros de investigación. Apuntan a “*facilitar el flujo de conocimiento entre los investigadores y el sector privado*” (World Bank, 2008: 9, 54, 85).

¿Es compatible con el derecho a la ciencia y la cultura este programa de expansión de la propiedad intelectual sobre conocimiento generado a través de universidades públicas? A primera vista, este plan impone barreras para el acceso al conocimiento científico y al acervo cultural. Es un obstáculo, y no un impulso, para el ejercicio pleno de este derecho humano.

Los derechos como una clave para pensar la universidad

Cien años después, el derecho de hoy parece darnos algunas herramientas para pensar y planear, para la crítica y la resistencia. Los derechos constitucionales pueden emplearse como defensas contra políticas que implican retroceder en el alcance o adulterar los fines de la enseñanza universitaria. No solo en las instancias judiciales, sino –especialmente– en la permanente disputa en la esfera pública. Los derechos marcan una dirección para el Estado y las personas. Desmienten la inevitabilidad de ciertas propuestas políticas: muestran que frente a la misma realidad es posible otra orientación, otra alternativa. No dejan de existir a fuerza de incumplirlos: por el contrario, adquieren su mayor y más profundo sentido cuando las autoridades insisten en evadirlos o burlarlos. Pero los derechos no solo ofrecen refugios: también son la base para diseñar e impulsar nuevas políticas, las que cumplan -al fin y al cabo- con las obligaciones estatales asumidas; y –en la mayor medida posible– con nuestros anhelos.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2003): “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (comp.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México: Fontamara.

Álvarez, Magdalena (2010): “El principio de igualdad en la Constitución y en la práctica constitucional argentina”, en Andrés Rossetti y Magdalena Álvarez (coord.), *Derecho a la igualdad. Un análisis desde el método de casos*. Córdoba: Advocatus - CIJS.

Álvarez, Gonzalo y Scioscioli, Sebastián (2015): “Las bases constitucionales de la educación argentina a la luz de la reforma de 1994”, en Bernal, Marcelo; Pizzolo, Calogero y Rossetti, Andrés, *¡Que veinte años no es nada! Un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994 en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

- Buchbinder, Pablo** (2010): *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Debates de la Convención Constituyente de 1994** (2014). Santa Rosa (La Pampa): CCJ La Pampa. Disponible en:
<http://www.juslapampa.gov.ar/publicaciones/DEBATES%20DE%20LA%20CONVENCION%20NACIONAL%20CONSTITUYENTE.docx> (consultado el 13 de mayo de 2018).
- Darrow, Mac** (2003): *Between light and shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Portland: Hart Publishing.
- Fine, Ben** (2002): "The World Bank's speculation on social capital", en Jonathan R. Pincus y Jeffrey A. Winters (eds.), *Reinventing the World Bank*. Londres: Cornell University Press.
- Gelli, María Angélica** (2005): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. Tercera edición. Buenos Aires: La Ley.
- Kitroser, Myriam** (2016): "Dilemas de la elección directa". En Facultad de Artes UNC, *Detrás de la reforma política. Implicancias del proyecto de elección directa del Rectorado de la Universidad Nacional de Córdoba*. Córdoba: Facultad de Artes UNC. Disponible en:
<http://artes.unc.edu.ar/files/detras-de-la-reforma-def.pdf> (consultado el 13 de mayo de 2018).
- Krotsch, Pedro** (2001): *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Mangone, Carlos y Warley, Jorge** (1984): *Universidad y peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Mollis, Marcela** (2009): "El sutil encanto de las autonomías: una perspectiva histórica y comparada", en Mollis, Marcela (comp.), *Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*. Buenos Aires: Ediciones del CCC - Clacso.
- Rosatti, Horacio** (2010): *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo I. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Rossetti, Andrés** (2010): "La igualdad en el sistema constitucional argentino", en Andrés Rossetti y Magdalena Álvarez (coord.), *Derecho a la igualdad. Un análisis desde el método de casos*. Córdoba: Advocatus - CIJS.
- Sagüés, Néstor P.** (1999): *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Sarfaty, Galit** (2009): "Why culture matters in international institutions: The marginality of human rights at the World Bank". *American Journal of International Law*, vol. 103.
- Scott, Craig y Macklem, Patrick** (1992): "Constitutional ropes of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African constitution", *University of Pennsylvania Law Review*, núm. 141, noviembre.
- Shaver, Lea** (2010): "The right to science and culture", *Wisconsin Law Review*, núm. 121.
- Sindzingre, Alice** (2004): "The evolution of the concept of poverty in multilateral financial institutions. The case of the World Bank", en Morten Bøås y Desmond McNeill (eds.), *Global institutions and development. Framing the world?*. Londres: Routledge.
- World Bank** (1995): *Staff appraisal report. Argentina. Higher Education Reform Project*. - Report No. 13935-AR, 17 de junio. Washington (D. C.): World Bank. Disponible en:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/1995/06/693045/argentina-higher-education-reform-project> (consultado el 13 de mayo de 2018).

World Bank (1998): *Report and recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a proposed Special Structural Adjustment Loan in the amount of \$ 2.52525 billion and on a proposed Special Repurchase Facility Support Loan in the amount of \$ 505.05 million to the Argentine Republic* – Report No. P-7268-AR, 03 de noviembre. Washington (D. C.): World Bank. Disponible en:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/11/728033/argentina-special-structural-adjustment-loan-special-repurchase-facility-support-loan-projects> (consultado el 13 de mayo de 2018).

World Bank (2004): *Implementation completion report on a loan in the amount of US\$ 165 million to Argentina for a AR-Higher Education Reform Project* – Report No. 26914, 22 de noviembre. Washington (D. C.): World Bank. Disponible en:

http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/12/28/000090341_20041228085740/Rendered/PDF/26914.pdf (consultado el 13 de mayo de 2018).

World Bank (2008): *Project Appraisal Report on a proposed loan in the amount of US\$150 million for an unleashing innovation project*. Report No. 45165-AR, 27 de agosto. Washington (D. C.): World Bank.

Cita recomendada

Etchichury Horacio J. (2018): «En el *Manifiesto* y un siglo después: derecho/s para pensar la universidad» [artículo en línea]. *Conciencia Social*. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 1, Nro. especial. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 9-24 [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/20202>

ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre el autor

Horacio Javier Etchichury

Argentino. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba [UNC].
Master of Laws, Yale Law School (New Haven, Estados Unidos). Abogado, UNC. Licenciado en
Comunicación Social, UNC. Profesor Adjunto, Facultad de Derecho, UNC. Investigador Adjunto,
CONICET. Director del Grupo de Investigación en Derechos Sociales (GIDES).
etchichury.blogspot.com

