

El principio de la gratuidad de los estudios universitarios

Héctor-Hugo Barbagelata

En la formación personal y sin perjuicio de que todos tengamos que asumir la idea de la formación permanente, se escalonan diversas etapas escolarizadas, algunas de las cuales, por su esencialidad, con el correr del tiempo se han convertido en obligatorias en casi todas partes del mundo.

En el caso de los estudios universitarios o “superiores”, es muy relevante la noción de pertenencia que se adquiere desde el instante que se ingresa a la Universidad, la cual hace que mientras las demás etapas, a su término, se agotan, -por más que hayan anidado en nuestro corazón y que nos emocionen cuando las evocamos-, la condición de universitario, inunda nuestra existencia, nos impone una cierta conducta, suele levantar resistencias, es para toda la vida activa y aun después nos acompaña hasta en la jubilación.

Pero, en este momento, de todo ese universo, lo que nos proponemos examinar es la cuestión de la gratuidad de las carreras universitarias. En tal circunstancia, debe tenerse presente no sólo la significación individual y social de tales estudios, sino también su alto costo y el hecho de que se cursan en una situación personal y familiar nueva, en la que el trabajo remunerado¹ no sólo es física y legalmente posible, sino que muchas veces se impone como necesario para la subsistencia personal o familiar, o es deseado, en tanto camino hacia la realización personal.

Desde luego, para el graduado, la culminación de una carrera representa un beneficio cierto en prestigio social (hoy tal vez eso sea menos manifiesto que en el pasado) y en razonables expectativas de trabajo acorde a sus inclinaciones. Asimismo, se concreta un beneficio, quizás mayor, para la sociedad, - aunque no siempre se tiene presente - puesto que los profesionales universitarios cubren los requerimientos de las respectivas comunidades en la provisión de personas aptas para desempeñarse en las diferentes y necesarias ocupaciones, especialidades e investigaciones, todas las cuales se forman a través de los estudios superiores, además de que éstos contribuyen al perfeccionamiento de la sociedad en su conjunto de diversas formas, incluida la extensión universitaria.

Como se dijo antes, los estudios universitarios tienen un costo, de donde, al determinar quien debe pagarlos, si se mira hacia el lado de los individuos, se tiende a pensar que deben ser costeados por aquellos que se benefician directamente con ellos. Pero apenas se atiende hacia

(1) En todas las oportunidades que se me han presentado, he tratado de persuadir a los estudiantes que ingresan a una carrera universitaria que la conciban como un trabajo, con remuneración postergada en el tiempo.

el otro lado, la anterior respuesta no es satisfactoria, en vista de los innegables y superiores beneficios para la sociedad que aporta la Universidad.

La cuestión se ilumina además con la idea de la Justicia social, que es reconocida como un principio fundamental de convivencia y progreso de las sociedades democráticas y de los individuos. En efecto, la Justicia social reclama que todos los integrantes de la colectividad, sin discriminación de ninguna clase, gocen de las mismas oportunidades educativas y culturales. Para que ello sea efectivo, la enseñanza debe ser abierta y gratuita en todas sus orientaciones y grados y la cobertura de los costos debe quedar a cargo del conjunto de la sociedad, según habían reclamado desde fines del siglo XIX, algunas influyentes corrientes de pensamiento, como la de los solidaristas encabezada por Léon Bourgeois².

Por otra parte, como explica el filósofo del derecho LUIGI FERRAJOLI (Entrevista..., en ISONOMÍA N° 9/ octubre 1998, p. 189), el derecho social a la educación, como otros de su misma clase, involucra una expectativa a la que “deberían corresponder obligaciones o deberes públicos de hacer”, En el caso, la obligación de cumplimentar esa expectativa, supone el derecho a prestaciones positivas igualitarias y no condicionadas.

Desde luego, siempre habrá quienes llamen la atención sobre el hecho de que las familias de muchos de los que estudian en la Universidad podrían pagar sus estudios sin demasiadas dificultades, aliviando de esa carga a la colectividad. A su vez, los individuos y las familias restantes, podrían ser beneficiados con exoneraciones del pago de matrículas y exámenes.

Si embargo, al margen de lo que acaba de señalarse sobre los beneficios generales de la formación universitaria, de las exigencias de la Justicia social, de las consecuencias del principio de la solidaridad, y del derecho fundamental a la educación sin peligrosas discriminaciones, la determinación de cuando una familia puede o no puede costear los estudios de sus hijos, sin sacrificar la satisfacción de otras importantes necesidades, es extremadamente difícil y el error puede tener gravísimas consecuencias, como la de hacer sentir a los padres que el camino hacia la Universidad está vedado a sus hijos o que tendrán que optar entre ellos, para determinar quien seguirá estudiando y quien no, como tienen que hacerlo los padres en muchos países en que rige la matrícula paga³.

Cabe acotar en torno a esta cuestión, que si bien puede aducirse, en contra de la gratuidad, el riesgo de desvalorización que suele acompañar a todas las cosas que quedan a nuestra disposición gratuitamente; desde otro ángulo parece evidente que el tener claro que no habrá impedimentos económicos para ingresar a la Universidad, aporta a todos (familiares y jóvenes) una especie de confianza en un futuro posible para sus hijos y la sensación de que su efectividad, sólo dependerá de la dedicación y el esfuerzo que cada uno realice. O sea, que el adolescente en las etapas anteriores, pueda soñar libremente con la profesión u ocupación por la que siente incli-

(2) BOURGEOIS publicó *La solidarité* en 1897, y con la co-autoría de A. CROISSET, recogió conferencias y discusiones sobre el tema en *Essai d'une philosophie de la solidarité*, 1901-1902. Más adelante se publicó, por BOURGEOIS, y colaboradores: *Les applications sociales de la Solidarité*, F. Alcan, Paris, 1912. En un reportaje a Milton I. VANGER éste duda que BATLLE Y ORDÓÑEZ, que fue la figura política más influyente de ese período, haya sido influido para algunas de sus realizaciones por BOURGEOIS, aunque tanto él como DOMINGO ARENA eran grandes lectores y muchas veces hacen referencia a la solidaridad en sus discursos o escritos.

(3) Lo cual ha sido por mucho tiempo un factor de discriminación para las mujeres, como ejemplifica la interesante serie semi-documental de la TVE española: “Cuéntame”: el varón a la Universidad, la hermana a trabajar de peluquera.

nación, es un complemento natural del derecho fundamental a la educación.

Por lo demás, como siempre que se toca este tema se recuerda, salvo que se limiten al mínimo las exoneraciones, y se cobren las matrículas y los exámenes por el verdadero costo de los respectivos estudios, -con lo que los convierten en factor de mayores desigualdades sociales-, los recursos obtenidos resultarán absolutamente insuficientes para cubrir los gastos.

Desde otro punto de vista, es muy cierto que la gratuidad de los estudios no es suficiente garantía de que el acceso a las diferentes carreras universitarias no quede económicamente condicionado. En particular, es evidente que los estudiantes que no residen en el lugar de sus centros de estudios tienen inevitablemente un costo extra, más o menos elevado, según diversos factores.

Pero es obvio que la situación sería mucho más grave, si debieran cubrirse también los costos de la matrícula y los exámenes. O sea, que el verdadero objetivo debe ser empeñarse en superar esos otros obstáculos, como de hecho ya se hace en cierta medida con recursos obtenidos de gravámenes a los graduados, así como por la propia Universidad y por iniciativas públicas y privadas.

También es verdad que hay jóvenes que no pueden ni siquiera subsistir ellos mismos sin ocuparse en trabajos que por diversas causas, en algunos casos resultan casi incompatibles con los estudios universitarios. Pero todo hace pensar que, por la formación que ya deberían tener los aspirantes a ingresar a la Universidad, se encuentran capacitados para desempeñar tareas que no sean impeditivas del seguimiento de los cursos. Es decir, que la cuestión deriva hacia la especial atención a la calidad de los estudios medios y preuniversitarios y a la necesidad de evitar el abandono prematuro de los estudios para iniciar la vida laboral.

Por otra parte, actualmente se ha mejorado la compatibilidad de los estudios tanto en la actividad pública como en la privada mediante el goce de licencias especiales para la preparación de exámenes y pruebas y a eso y otra serie de medidas conexas se tiene que seguir apuntando.

Otra crítica que se suele formular a la gratuidad de la enseñanza procura resaltar los frecuentes casos de deserción o, dicho de otro modo, carga el acento en el aparente despilfarro de recursos causado por los desertores, siendo que tales recursos podrían haberse empleado con mejor provecho en otros destinos. Sin embargo, para llegar a esa conclusión se pasa por alto que las deserciones obedecen a muy diversos factores y entre los principales se cuenta el convencimiento del estudiante de que la carrera no llena sus expectativas o la aceptación de que no se tiene la disposición para realizar los esfuerzos que se requieren para completarla, de todo lo cual el universitario no puede formarse opinión sino después de haber experimentado en la respectiva dependencia de la Universidad durante un cierto tiempo.

Pero el mayor error de quienes expresan esa opinión, radica en considerar que los estudios incompletos carecen de valor, mientras que por el contrario, generalmente aportan conocimientos útiles, además de haber servido de iniciación a un nivel superior de formación, aunque ésta no se haya completado⁴.

No deja tampoco de usarse como argumento para descalificar la significación social de la

gratuidad de la enseñanza universitaria el hecho de que los jóvenes provenientes de familias en situación de desventaja económica o cultural, han tenido y tienen menor representación en el alumnado universitario, pero obviamente tal razonamiento no resiste el menor análisis. No hay duda que hay grupos sociales que tienen mayores dificultades para ingresar a la Universidad y completar los cursos, pero la respuesta otra vez no puede ser aumentar las dificultades para el acceso, sino tratar de corregir por todos los medios posibles, las causas de esa situación. Asimismo, hay una tarea, también a largo plazo, para obtener que en el seno de las familias el estudio en todos sus grados se convierta en objetivo principal, en vez de resultar eclipsado por el desconocimiento, el rechazo o la resignación.

En el Uruguay, se tuvo claro desde los primeros años del siglo pasado, que todas las etapas de la educación y no sólo la instrucción elemental, -que lo había sido tempranamente debían ser gratuitas⁵. O sea, quedó definitivamente consolidado el principio según el cual, el factor económico no debería ser un impedimento para que todo el que lo deseara, y pusiera el empeño necesario, pudiese cursar el bachillerato y proseguir estudios de la carrera que mejor respondiere a su orientación vocacional.

En este punto es oportuno detenerse, porque al arrojar una mirada sobre esos años en la historia nacional, se advierte que en aquel tiempo se estaba queriendo construir un país modelo, para lo cual se trataba de recoger las que se suponía eran las mejores ideas que estaban en el aire de la época y se tenía el coraje y la disposición para llevarlas a la práctica, incluso precediendo en su realización a la mayoría de los países que se suponía que estaban cultural y materialmente más adelantados.

Es del caso recordar que, en un corto lapso, aparte de otras medidas de contenido social, se dictaron leyes prohibiendo la pena de muerte; proscribiendo las corridas de toros, el tiro a la paloma y las riñas de gallos; se abrió la posibilidad del divorcio en diversas modalidades; se trató de concretar la garantía para todos de techo y comida⁶; se crearon liceos en las capitales de los Departamentos y también liceos nocturnos y un instituto para la promoción de la formación de las mujeres; se adoptaron las primeras leyes laborales y de previsión social, etc.

Precisamente en ese marco, se materializó la gratuidad de la enseñanza secundaria y preparatoria, así como la industrial y también la superior o universitaria.

En términos de Derecho positivo la cuestión en el Uruguay parece haber quedado definitivamente resuelta cuando en 1934 la gratuidad de toda clase de estudios ingresó a la Constitución (artículo 62) y sin cambiar una letra se ha mantenido a través de las varias reformas que aquel texto ha sufrido.

(4) En el caso concreto de los estudios incompletos de derecho que son sobre los que el A. puede opinar, no hay dudas que se vuelve fácilmente reconocibles en algunas actividades, como las de legisladores o funcionarios administrativos, particularmente judiciales, la superior facilidad para encarar ciertos temas que se le ofrecen a quien tiene algunos estudios jurídicos.

(5) El proceso que llevó a la generalización de la supresión de los derechos que se pagaban por matrículas y exámenes en las diversas ramas de la enseñanza, se inició con la ley N° 5377 de 14.I.1916, la cual creó los correspondientes recursos afectado a ese fin el producido del impuesto "al ausentismo" (que duplicaba la Contribución Inmobiliaria que debían pagar los propietarios "que no estén domiciliados en la República"). Los recursos, fueron casi inmediatamente completados con cargo a rentas generales por otra ley de 18.I.1916.

(6) El llamado "derecho a la vida", de clara inspiración en lo recomendado por ENRIQUE AHRENS en su Curso de Derecho Natural.

En efecto, ninguna ley podría establecer de modo directo o indirecto el pago de los estudios en la Universidad de la República, puesto que la ya mencionada disposición de la Constitución (actual art. 71), ha declarado, sin ninguna condición: “la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física”.

Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en su artículo 26.1, luego de afirmar que “Toda persona tiene derecho a la educación”, complementa la idea afirmando que “La educación debe ser gratuita”.

Es cierto que en el mismo artículo, se restringe indirectamente el alcance de ese principio, al prescribir que “al menos” deben gozar de esa gratuidad. “la instrucción elemental y fundamental”. Pero en realidad, sólo estamos en presencia de una tolerancia que es conforme a lo que ha sido tradicional en las declaraciones internacionales de derechos fundamentales, desde la primera de esta clase que se introdujo en la Parte XIII del Tratado de Versalles.

Este género de tolerancia debe ser interpretada como un reconocimiento de que algunos países podrían no estar en condiciones de alcanzar de inmediato la realización óptima de los principios establecidos, sin perjuicio de que queda sobreentendido que la gratuidad “debe ser” un objetivo a alcanzar, lo cual genera el compromiso de lograr progresivamente su plena aplicación. A modo de confirmación de lo que acaba de señalarse, el mismo inciso del art. 26 de la DUDH especifica que “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”. Dicho de otro modo, se ratifica la idea de la gratuidad, que sólo admite las diferencias fundadas en los méritos, o sea la plena igualdad postulada por el art. 8 de nuestra Constitución que es el sustento de la Justicia social y la concepción democrática y republicana del derecho y del Estado.

A modo de confirmación de cuanto acaba de señalarse puede citarse el apartado c) del inciso 2 del art. 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual inequívocamente afirma que para lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: “La enseñanza 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 progresiva de la enseñanza gratuita”.

Podría pensarse que estas referencias a las normas internacionales están demás, pues es bastante el freno de la Constitución nacional para evitar cualquier desviación sobre este delicado punto.

Tales referencias no son sin embargo inútiles o redundantes, por dos razones.

En primer lugar, por cuanto ratifican lo acertado de la norma nacional al comprobar su total correspondencia con la convicción de la conciencia jurídica universal sobre la necesidad de la gratuidad de los estudios universitarios.

En segundo lugar, la confirmación de la condición de derecho humano fundamental que recibe la gratuidad de la enseñanza universitaria, le hace adquirir a este principio la condición de “cláusula petrea” de la Constitución⁷, con lo que se vuelve irreversible, esto es, inmune a cualquier intento de eliminarla o alterarla en cualquier forma por una reforma constitucional.

La irreversibilidad de la protección de los derechos humanos sociales no es sólo un principio jurídico fundamental de los derechos de esta clase, sino que está reconocido para todos los derechos humanos en el PIDCP y en el PIDESC (art. 4º de ambos instrumentos) así como por la doctrina constitucional. Es del caso aclarar también, que en los citados Pactos y en el Protocolo de San Salvador, se pueden encontrar otras disposiciones que confirman la idea de que las legislaciones internas no pueden deteriorar el sistema de protección de los derechos fundamentales en los niveles que ya se han alcanzado.

La conclusión que se impone extraer, es que en el Uruguay, el problema de la gratuidad de la enseñanza superior no es un tema opinable desde el punto de vista de nuestro sistema jurídico, por lo que son y serán vanos los intentos de eliminarla.

Lo que sí queda como asignatura pendiente es su complementación hasta lograr la universal accesibilidad.

(7) Sussekind, A., "As cláusulas petreas e a pretendida revisão dos directos constitucionais...", in Rev. do TST, vol. 63, abril-2006.