

## IGUALDAD REAL DE OPORTUNIDADES Y LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ARGENTINA

*Por Gonzalo Salerno*<sup>1</sup>

Universidad Nacional de Catamarca, Argentina

**Resumen:** Se invita a reflexionar sobre el paradigma constitucional de la igualdad real de oportunidades y su vínculo con la educación universitaria a partir de los principales cambios introducidos por la última reforma constitucional argentina.

### I - ALGUNAS REFLEXIONES, A TREINTA AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Hace pocos meses nuestro país conmemoró el 30° aniversario de la reforma constitucional de 1994, y esta efeméride inspiró numerosos y diversos análisis, reflexiones, debates y opiniones sobre aquel acontecimiento y sus implicancias actuales.

Luego de transcurridos treinta años, el legado de la reforma de nuestro texto fundamental y su aporte a la vida institucional de la Argentina merecen ser destacados y celebrados. Se trata de uno de los acuerdos más importantes que registra la historia de nuestra sociedad, y posee un valor inconmensurable, al punto de considerarse un hecho tan significativo que ha contribuido –y contribuye, podemos afirmar de manera determinante– a la consolidación de la democracia ininterrumpida en nuestro país, luego de su recuperación en el año 1983.

Recordemos, en primer lugar, que la reforma de 1994 fue la oportunidad constitucional propicia y adecuada para la inclusión expresa de una nueva categoría de derechos, a la que pertenece el derecho al medioambiente sano, los derechos de consumidores y usuarios, el derecho al desarrollo humano, a una mayor y mejor participación democrática, a no ser discriminado, a la inclusión social, a la paz, a una calidad de vida digna, a la información, al patrimonio cultural, a la tecnología, a la justa distribución de la riqueza, a la eliminación de la pobreza estructural.

---

<sup>1</sup> Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Doctor en Derecho (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España). Posdoctor (Universidad de Bolonia, Italia y Universidad Nacional de Tucumán). Docente investigador. Profesor titular de Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca. Autor y coautor de diversas publicaciones jurídicas.

Estos nuevos intereses, merecedores de tutela, resultaron de un consenso en torno a valores que enlazan a los seres humanos a escala universal frente a amenazas también globales. Desde entonces ya no estamos solamente frente a la presencia de necesidades o prerrogativas individuales dignas de protección constitucional, ni tampoco se tutela únicamente la función social de la persona en su rol de trabajador o miembro de una familia, por ejemplo, sino que se trata de derechos de "incidencia colectiva", cuyo titular es la sociedad.

El proceso reformista no solo incorporó estos nuevos derechos colectivos o de tercera generación, sino que también introdujo nuevas miradas, dimensiones o facetas colectivas a derechos que se concebían tradicionalmente clásicos e individuales, e incluso sociales. Así, el derecho a la igualdad, principio y pilar fundamental del paradigma constitucionalista clásico, experimentó un sustancial cambio y reinterpretación de su naturaleza, efectos y alcance, con enfoque colectivo, que merece ser destacado (Salerno, 2019).

Es necesario referir también que el complejo y delicado escenario económico y social que observamos en estos tiempos en nuestro país tiene muchas similitudes con el contexto de la década de los noventa. A la creciente y notoria profundización de la pobreza estructural, la indigencia, el desempleo, la caída del salario, la insatisfacción de necesidades jurídicas fundamentales, se le agrega una puesta en crisis del rol del Estado frente a estas situaciones y una subvaloración de la indelegable y fundamental obligación que tiene de proteger a los más vulnerables ante las negativas consecuencias sociales que genera el juego de las relaciones de mercado en condiciones de extrema desigualdad.

Así también, la discriminación frecuente y sistemática, en sus diversas maneras y modos de manifestarse, provoca graves daños al tejido social, configurando no solamente una violación a principios y derechos constitucionales y convencionales esenciales del ser humano, sino también significando una agresión contra individuos o grupos sociales y, en definitiva, contra todo el sistema constitucional y democrático de gobierno.

Todo ello será parte del sustrato de la nueva constitución económica diseñada y consagrada en 1994, que tendrá, como veremos más adelante, en el derecho a la igualdad, con sus dimensiones social y colectiva, uno de sus pilares fundamentales. En este sentido, adelantamos que se decidió consagrar expresamente el derecho colectivo a no ser discriminado, y se prestó especial atención a una nueva dimensión estructural de la desigualdad. La protección constitucional de la igualdad en nuestro país (arts. 15, 20 y, principalmente, 16, de la Constitución de 1853-1960) fue considerablemente ampliada y enriquecida en los últimos años con los aportes de los artículos 14 bis (1957) y, en especial, 37, 43, 75 inc. 17, 18, 19 y 23 (1994).

Por otra parte, esta reforma trajo también la consagración de los derechos colectivos, que vino acompañada de la inclusión de la acción de amparo colectivo y de la figura del Defensor del Pueblo como garantía y herramienta para la tutela procesal de los mismos.

Sin duda, estas incorporaciones se vieron reforzadas con la inclusión de los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22).

Para continuar el recorrido, sumamos un nuevo elemento de análisis que, confiamos, aporta a los objetivos establecidos para estas reflexiones: en la reforma de 1994 se redefinió la constitución económica de nuestro país.

El conjunto de normas constitucionales que consagran los principios y reglas que rigen la actividad económica desarrollada por los distintos actores del mercado observó cambios sustanciales, y el paradigma de la igualdad estructural tuvo una influencia determinante en este nuevo diseño.

Se incorporaron cláusulas de defensa de la competencia, de control de los monopolios, de protección de los sectores más vulnerables en las relaciones de consumo, de tutela de los grupos más desfavorecidos. Por lo tanto, respecto del juego de relaciones entre el Estado y el mercado, podemos advertir, a grandes rasgos, que no se diseñó un modelo de economía de libre mercado en el que todo se resuelve de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda, manteniéndose el Estado sin ningún tipo de intervención.

Sí se evidencian características de modelos de economía social de mercado, y de estado de bienestar, como resultado de la influencia del constitucionalismo social y colectivo, garantizando el pleno ejercicio de los derechos a la libertad de empresa, de propiedad individual, de comercio, en un mismo nivel jerárquico que, por ejemplo, el derecho a la salud, a la justa distribución de la riqueza, la alimentación, la vivienda, etcétera. Se obliga al Estado a garantizar su cumplimiento.

En definitiva, la Constitución nacional propone un Estado con presencia activa y firme en la economía del país. Promueve el desenvolvimiento del mercado como resultado del ejercicio de libertades económicas garantizadas, pero debiéndose satisfacer las necesidades sociales; a la vez, las libertades económicas están condicionadas y limitadas a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es el Estado el que debe ofrecer las garantías necesarias para ejercer la libertad de trabajar, la libre circulación y la protección de los bienes. Y es el que establece las condiciones para que la oferta y la demanda racionalicen, mediante el precio, la disponibilidad de los bienes y servicios. Es el Estado el que, mediante regulaciones antimonopólicas, debe asegurar la transparencia y la libre competencia. Y es el Estado el que debe garantizar la igualdad real de oportunidades y proteger a los grupos más vulnerabilizados (Fernández Andreani y Salerno, 2024).

Ciertamente que se robustece este diseño con la incorporación con jerarquía constitucional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de los fallos que ha dictado en este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## II - UNIVERSIDAD PÚBLICA: SU APOORTE A LA IGUALDAD ESTRUCTURAL

En 1994 también se incorporó el inciso 19 del artículo 75 –sobre atribuciones del Congreso–, en el que se estableció, entre otras cuestiones, la potestad de sancionar leyes que aseguren “la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Y aquí presentamos la temática que constituye el objeto principal del presente escrito: la gratuidad universitaria como mecanismo para garantizar el derecho a la igualdad real de oportunidades.

En primer término, es importante reparar en que el concepto de igualdad ha experimentado una transformación histórica significativa. La mirada de la igualdad formal, igualdad ante la ley como derecho principalmente individual, del constitucionalismo clásico o liberal, que planteaba un rol predominantemente abstencionista del Estado frente a las prácticas o normas discriminatorias, se fue rediseñando en un modelo de igualdad real o material, social, colectiva, igualdad de oportunidades, igualdad en los resultados, que comenzó a instar a sus representantes a generar mecanismos para eliminar o reducir la desigualdad.

Por eso, podemos afirmar que con la última reforma constitucional se propuso expresamente una tutela especial para los grupos históricamente más desfavorecidos. Ello significó reconocer que en nuestras sociedades muchos colectivos de personas no acceden, no llegan, no poseen, no deciden, no ejercen sus derechos, debido a la situación de vulnerabilidad que padecen.

Esta dimensión estructural de la igualdad responde a un análisis situado de los individuos y sus circunstancias; es decir, de los estatus sociales construidos en un determinado tiempo y lugar, los roles que estas construcciones asignan a cada grupo de personas, los prejuicios y estereotipos que fundamentan esa distribución y los juegos de poder que las materializan, con el propósito de visibilizar las diferencias injustas y tomar las medidas de equiparación necesarias (Bertolone, 2023).

Este nuevo paradigma de igualdad real de oportunidades quedó plasmado directa e indirectamente en todo el nuevo texto constitucional, observándose la asignación de deberes de los poderes públicos respecto de la adopción de medidas afirmativas como acciones legítimas para neutralizar y rectificar situaciones, prácticas o patrones de desigualdad.

En ese sentido, podemos encontrar ahora jerarquizadas las cláusulas antidiscriminatorias en tratados generales de derechos humanos, como también los instrumentos específicos dedicados a grupos sociales que requieren una protección reforzada que vaya más allá de la enunciación genérica de la prohibición de discriminación. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Con-

vención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, son un claro ejemplo de ello.

Asimismo, se resalta el trabajo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que contribuyó en esta línea con una serie de pronunciamientos muy valiosos en los últimos años sobre desigualdad estructural, vulnerabilidades, pobreza, interseccionalidad y la consecuente responsabilidad estatal ante estas situaciones.<sup>2</sup>

Como consecuencia de los cambios introducidos en las últimas décadas en esta dirección es que el Estado y los particulares deben evitar que, por acciones u omisiones, se consoliden o acentúen situaciones de subordinación, y, además, deberán implementarse medidas que garanticen la disminución de las desigualdades (Maurino, 2007). De esta manera, se propone un Estado no neutral ni indiferente ante la vulneración de derechos de las minorías desaventajadas que no debe contentarse con ofrecer igualdad de oportunidades en el punto de partida sin prestar atención a los resultados que luego se obtienen y, por tanto, al mayor o menor aprovechamiento de esas oportunidades supuestamente garantizadas al inicio. Un Estado que debe procurar una mirada más social del fenómeno discriminatorio, con su complejidad, que se armonice con los demás ideales constitucionales y que acompañe al sector de atención prioritaria hacia la satisfacción de sus necesidades (Salerno, 2019).

Sin perjuicio de que hayan sido muy relevantes los avances normativos, doctrinarios y jurisprudenciales observados y destacados hasta la fecha, todavía queda mucho camino por recorrer. A tres décadas de la reforma constitucional, el ideal igualitario no solamente es una fundamental cuestión pendiente, sino que la realidad se muestra hoy significativamente agravada, con manifestaciones de retroceso, profundización de las asimetrías, recrudecimiento de las vulnerabilidades, dramáticas cifras de pobreza e indigencia y el consecuente deterioro social sistémico que ello produce.

Ahora bien, no podremos profundizar lo hasta aquí planteado, dado que excedería los límites fijados para este trabajo, pero sí deseamos destacar la incorporación de este nuevo mandato constitucional y convencional de promover una sociedad más inclusiva e igualitaria, atender las vulnerabilidades y eliminar o reducir las desigualdades estructurales como un gran desafío complejo, que involucra todos los poderes del Estado.

Este compromiso se refleja, entre otros fines fundamentales, en el mandato constitu-

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, Corte IDH, "González y otras (Campo Algodonero) vs. México", 16 de noviembre de 2009; "Atala Riffo y niñas vs. Chile", 24 de febrero de 2012; "Furlan y familiares vs. Argentina", 31 de agosto de 2012; "González Lluy y otros vs. Ecuador", 1º de septiembre de 2015; "Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil", 20 de octubre de 2016; "Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala", 23 de agosto de 2018; "Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y familiares vs. Brasil", 15 de julio de 2020; "Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) vs. Honduras", 31 de agosto de 2021.

cional de garantizar la igualdad real de oportunidades a través de la educación, lo cual incluye el deber de instruir universitariamente a la sociedad argentina (art. 75 inc.18) mediante instituciones nacionales autárquicas y autónomas de acceso gratuito (art. 75 inc.19). Dicho reconocimiento de la autonomía universitaria y del acceso a la gratuidad es el resultado de la conjunción, por un lado, de la gran valoración social e histórica de la Universidad pública en nuestro país, cimentada en hitos como la reforma universitaria de 1918, el decreto presidencial 29.337 de 1949, que estableció la gratuidad de la educación universitaria, y la reforma constitucional de 1994; y, por el otro, la consolidación del paradigma de la igualdad real de oportunidades, siendo la Universidad pública un escenario indiscutiblemente transformador de vidas, de sociedades, de naciones.

Por lo tanto, el sistema universitario público es, sin duda, uno de los principales orgullos de la Argentina. No solo porque en la actualidad garantiza el acceso igualitario a la educación superior gratuita a más de dos millones de estudiantes en las veinticuatro jurisdicciones del país, sino también porque encarna uno de los consensos sociales y políticos de mayor trascendencia de nuestra historia.

Pese a ello, la crisis actual de financiamiento del sistema universitario, la más severa desde el regreso de la democracia, y el grave deterioro del salario docente y no docente, mucho mayor que el de varios otros sectores, está afectando seriamente el desarrollo normal de todas las dimensiones que integran la actividad universitaria: enseñanza, investigación y producción científica, extensión, vinculación, transferencia, voluntariados, programas sociales universitarios, etcétera. También se ve perjudicado su normal funcionamiento, el mantenimiento edilicio, el sostenimiento de su infraestructura y equipamiento, insumos de laboratorio, materiales de investigación, entre otros factores.

Sin financiamiento peligra la educación universitaria pública y gratuita y su reconocida calidad. El Estado no debe desentenderse de esta obligación de sostenimiento, así como también debe sostener el sistema judicial, las fuerzas de seguridad, la atención médica y los hospitales públicos, por ejemplo.

El derecho a estudiar en una universidad pública y gratuita no es una prerrogativa individual, es un derecho colectivo, patrimonio de toda la sociedad argentina. El Estado debe garantizar su efectivo e integral goce. No es un servicio público que pueda ser privatizado, mercantilizado, ni estar sujeto a las reglas de la oferta y la demanda.

Hoy este derecho y el principio de igualdad y no discriminación se encuentran cierta y gravemente amenazados, y no garantizarlos es regresivo, inconstitucional e inconveniente.

A ello se suma que más de dos tercios de los estudiantes de la Universidad pública son pobres. Y actualmente en nuestro país las cifras de pobreza alcanzan y hasta superan el 60 %. Dos de cada tres chicos son pobres. La vulnerabilidad aumenta dramáticamente. Cientos de miles de esos niños y jóvenes no terminan los estudios secundarios. La desi-

gualdad estructural está haciendo estragos. Lamentablemente, tal vez difícilmente puedan ser profesionales o alumnos universitarios. Lejos de reducirse la desigualdad, se está perpetuando, haciéndose cada vez más sistémica, crónica y permanente, transmitiéndose de una generación a la siguiente.

Por ello, promover la igualdad real de oportunidades debiera partir de la premisa vital de reducción de la pobreza, por esta y por las futuras generaciones. Y también garantizando el derecho colectivo a la esperanza, la posibilidad de que miles de estudiantes universitarios logren seguir siéndolo de la única manera que hoy pueden hacerlo, en la Universidad pública, para cumplir sus sueños y metas, las individuales, pero también las de toda una sociedad que confía en su poder transformador y así lo acordó en 1994.

## REFERENCIAS

- BERTOLONE, G. (2023). *El derecho a la igualdad en la jurisprudencia de la Corte de Justicia de la provincia de Catamarca*. [Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democracia para América Latina y el Caribe. UNSAM].
- FERNÁNDEZ ANDREANI, P. y SALERNO, G. (2024). La Constitución económica de 1994 y la búsqueda en la construcción de una igualdad social. En G. Vega y P. Petraglia (coords.). *A 30 años de la reforma de la Constitución Nacional*. UNNOBA, Ediciones dyd.
- MAURINO, G. (2007). Pobreza y discriminación: la protección constitucional para los más humildes. En M. Alegre y R. Gargarella (coords.). *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Lexis Nexis.
- SALERNO, G. (2019). Igualdad y no discriminación. Reflexiones a veinticinco años de la reforma constitucional. En P. Manili (coord.). *Constitución de la Nación Argentina. A 25 años de la reforma de 1994. Evolución doctrinal y jurisprudencial*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional - Hammurabi.

