

STUDI INTERNAZIONALI

La gratuità dell'università pubblica in Argentina: un dibattito ricorrente che si svolge sul confine tra uguaglianza di opportunità ed efficienza

di Luigi Pisoni

A partire dal mese di aprile del 2024, in seguito alla manifesta intenzione del nuovo governo liberista di Javier Milei di procedere ad una razionalizzazione dei costi dell'educazione pubblica, è ripreso con fervore in Argentina un dibattito mai del tutto sopito intorno al ruolo delle università statali e, in particolare, alla questione della gratuità totale che finora caratterizza la frequenza di tutti i corsi di laurea. Questi ultimi nel paese latino-americano si definiscono di "grado" per differenziarli dai corsi di "post.grado" o post-laurea. In base alla legge n°24.521 del 1995 ("Ley de Educación Superior"), modificata dalla legge 27.204 del 2015, gli studi conducenti al titolo di laurea sono gratuiti in tutte le università statali argentine e implicano il divieto assoluto di stabilire qualsiasi tassa o tariffa, diretta o indiretta, a carico degli studenti, indipendentemente dalla condizione socioeconomica di questi ultimi. Detto in altri termini, tutti i costi sono a carico dell'erario nazionale e chiunque - inclusi fino ad ora anche i cittadini stranieri - ha il diritto di accedere in forma totalmente gratuita a qualsiasi corso di laurea, senza differenziazioni basate sul reddito. L'accesso gratuito all'educazione universitaria è un diritto conosciuto in Argentina da diversi decenni, per la pre-

cisione dal 22 novembre 1949, quando il decreto presidenziale 29.337 mise a carico della fiscalità generale l'intero onere rappresentato dalle università statali. In diverse occasioni questo diritto fu sospeso o attenuato, per poi essere definitivamente confermato nel 2015. Periodicamente il dibattito circa l'opportunità di mantenere il sistema di gratuità totale attualmente vigente risorge, sviluppandosi principalmente sui confini concettuali esistenti tra uguaglianza, equità ed efficienza. Esiste evidentemente un accordo diffuso circa la relazione diretta tra il livello di educazione, da una parte, e le condizioni di una persona o di un gruppo sociale in termini di qualità della vita e benessere generale, dall'altro. Tuttavia, quando si passa dagli enunciati di principio alla scelta delle modalità di finanziamento del sistema educativo, le posizioni si dividono. Una parte rilevante dell'opinione pubblica sostiene da decenni che un'uguaglianza totale di condizioni iniziali - vale a dire, un'università gratuita per tutti - rappresenti la miglior garanzia di un accesso universale ad un'educazione superiore di qualità, capace di stimolare processi di mobilità sociale ascendente per il maggior numero possibile di persone.

D'altro canto, sta acquisendo progressivamente vigore una posizione differente che, pure invocando criteri di carattere morale e sociale, si basa su una prospettiva di equità piuttosto che di uguaglianza, ritenendo che l'ascesa delle categorie svantaggiate sia da perseguire attraverso trattamenti di per sé "impari" che concentrino l'uso delle risorse pubbliche a favore dei meno abbienti. Ne consegue il favore verso l'istituzione – come del resto succede nei sistemi universitari pubblici di molti paesi – di meccanismi di pagamento di tasse universitarie differenziati in base al reddito degli studenti e delle loro famiglie, con l'opzione della gratuità totale solo per le fasce di reddito più basse. Nel contesto argentino questo tema si incardina nel dibattito generale sulla difesa dei diritti economici, sociali e culturali della popolazione, indicati con l'acronimo DESC. Questi sono tutelati per mezzo di atti giuridici internazionali sui diritti umani che fanno riferimento ad un ampio ventaglio di situazioni legate ai temi dell'alimentazione, della protezione sociale, degli standard di qualità di vita e di lavoro e, non da ultimo, alla possibilità di accedere all'educazione e alla vita culturale. I principi e i criteri di tutela dei DESC e i relativi obblighi a carico degli Stati nazionali sono enunciati nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani adottata nel 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e sono oggetto di una trattazione specifica nella Convenzione Internazionale dei Diritti Economici, Sociali e Culturali, entrata in vigore nel 1976. Proprio la tutela di questi diritti umani "di seconda generazione" – così definiti per differenziarli dai diritti civili e politici in senso stretto – è più volte addotta come argomento di fondo da chi sostiene la necessità di non derogare il criterio della gratuità totale dell'educazione universitaria. D'altra parte, i critici della gratuità generalizzata dell'educa-

zione universitaria pubblica adducono anche considerazioni fondate sulla valutazione dell'efficienza generale del sistema, evidenziando il fatto che i meccanismi applicati attualmente generano distorsioni a livello della domanda. A questo proposito, occorre ricordare che il bilancio assegnato alle università pubbliche argentine dipende da vari parametri, dei quali il principale è il numero degli alunni iscritti. L'accesso libero e gratuito induce gli aspiranti universitari a iscriversi - contemporaneamente o successivamente - in diversi corsi di laurea, senza investire tempo e risorse in un processo personale di discernimento previo circa la propria vocazione professionale. La gratuità favorisce inoltre una permanenza ad oltranza da parte di quote significative di studenti: un fenomeno molto meno presente nelle università a gestione privata, dove il costo dell'educazione funziona da stimolo affinché lo studente ottimizzi le opportunità di studio per raggiungere quanto prima l'obiettivo della laurea. Tra le distorsioni di carattere amministrativo che incidono sul bilancio totale dell'educazione pubblica, si segnala il fenomeno diffuso della permanenza formale di alunni iscritti nei registri universitari pubblici anche molto tempo dopo l'abbandono effettivo degli studi, in quanto la permanenza formale non genera nessun tipo di conseguenza economica per lo studente. Tutto ciò contribuisce però ad incrementare la spesa pubblica, che finisce in molti casi per essere distribuita in base ad indicatori fuorvianti, producendo diffuse inefficienze nell'assegnazione delle risorse (Nogués, 2019). Altre analisi hanno messo in evidenza il basso numero di laureati delle università pubbliche argentine rispetto al totale di coloro che si iscrivono, con una percentuale che supera di poco il 18%. Peraltro, gli studenti che frequentano le università statali verrebbero principalmente da famiglie

con livelli di reddito medi o medio-alti, vanificando uno degli obiettivi centrali dell'accesso gratuito e senza restrizioni, consistente nell'idea di garantire alle categorie svantaggiate dal punto di vista socio-economico un'effettiva uguaglianza di opportunità in termini di formazione avanzata e crescita professionale (Vizzio, 2004). Il dibattito che abbiamo brevemente esplorato presenta un alto livello di complessità, che meriterebbe di essere analizzato in forma più estesa e in base ad una prospettiva multidisciplinare. Quel che è certo è che gli effetti dell'educazione in termini di progresso sociale, economico e culturale di individui o gruppi si possono apprezzare adeguatamente nel quadro di un contesto che non riguarda esclusivamente la fase degli studi universitari e che chiama in causa la qualità globale di un sistema educativo costruiti a partire dai livelli inferiori. Ad ogni modo, è probabile che il governo liberal-conservatore insediatosi in Argentina dal dicembre del 2023 promuova a medio termine alcuni cambiamenti nella politica educativa nazionale, che potrebbero avere ripercussioni significative nel settore universitario sia sul piano dell'efficienza gestionale sia dal punto di vista della sua capacità di concretizzare finalità di carattere sociale. A questo proposito pare corretto osservare che una premessa indispensabile per costruire una politica di stato in grado di imprimere una svolta nel contesto universitario argentino risiede nell'adozione di un approccio multifocale:

quest'ultimo dovrebbe includere nello stesso tempo la ricerca di una superiore qualità accademica, il miglioramento di aspetti organizzativi e un'analisi attenta delle finalità sociali e non dovrebbe separare irrimediabilmente le università di gestione pubblica da quelle di gestione privata. Si tratta, al contrario, di promuovere la costruzione di un governo sistemico degli strumenti di politica pubblica per il settore educativo, che sappiano dare valore e impulso a tutte le istituzioni di livello universitario, sia del settore pubblico che dell'ambito privato. Quel che probabilmente è mancato negli ultimi decenni in Argentina è una visione strategica in termini di sviluppo a lungo termine del sistema universitario nel suo complesso, esposto – come del resto in altre parti del mondo – da una deriva burocratica e a logiche puramente strumentali che hanno svilito il proposito della missione universitaria delle origini: la ricerca e la messa in comune della conoscenza in un contesto che favorisca il rispetto e la crescita umana e professionale della persona. Se l'opinione pubblica e le istituzioni argentine saranno in grado di riformulare, almeno in parte, la riflessione in questi termini, il dibattito ideologico e po' manicheo circa la gratuità o meno della formazione universitaria potrà ricollocarsi in una dimensione più ampia con il fine di porre le basi di un solido progetto educativo al servizio dello sviluppo economico, sociale e culturale del paese.

Bibliografia

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11102>.
- Ferrari, C., Contreras, N. (2008). Universidades en América Latina. Nueva Sociedad, 218, 23-38.
- García de Fanelli, A. (2014). Inclusión Social en la Educación superior argentina: Indicadores y políticas entorno al acceso y a la graduación. Páginas de Educación, 7(2), 124-151.
- Gasparini L. (1999), Desigualdad en la Distribución del Ingreso y el Bienestar, FIEL, Buenos Aires.
- Hoevel, C. (1999). Sobre el modo de pensar económico y sus “extensiones”. UCA.
- Hoevel, C. (2021). La industria académica: la universidad bajo el imperio de la tecnocracia global. Teseo.
- Nogués, M. (2019). ¿Universidad pública gratuita para todos?: sobre ineficiencia e inequidad del gasto en la educación argentina. UDESA.
- Vizzio, M. A. (2004). Eficiencia y equidad en el financiamiento universitario argentino. Revista de Economía y Estadística, 42(1), 161-206.
- Rivas, A., Vera, A., Bezem, P. (2010). Radiografía de la educación argentina. CIPPEC.