

ARTÍCULO

Financiamiento de las Universidades Públicas Argentinas: Autonomía, Presupuesto y Constitución Nacional

Financing of Argentine Public Universities: Autonomy, Budget and National Constitution

LUIS MÁNTICA*

*Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Correo electrónico: luismantica@gmail.com

Recibido el 24 de junio 2021; Aprobado el 3 de noviembre del 2022

RESUMEN:

Una vez recuperada la democracia argentina la cuestión del presupuesto universitario ha sido un tema central dentro del debate de las políticas públicas y para algunos gobiernos fue una herramienta para “imponer” a las universidades iniciativas y políticas decididas desde el Poder Ejecutivo. Tanto la doctrina como la jurisprudencia han sostenido que el objetivo de la autonomía universitaria, que la Constitución reconoce de manera expresa en su artículo 75 inc. 19, es desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, más no de la potestad regulatoria del Legislativo. En el marco del ordenamiento jurídico argentino la autonomía universitaria se presenta no sólo como una forma de una asignación de las competencias sino que se constituye en verdadera garantía frente al Poder Ejecutivo

0185-2760/© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Nacional por la cual el Congreso debe dictar una ley la autonomía de las universidades nacionales. En este artículo hacemos una propuesta para construir un instrumento jurídico institucional por el cual el Congreso de la Nación y las propias Universidades emergen en el centro del proceso de definición del presupuesto universitario, ejerciendo las competencias y el poder que la constitución les reconoce.

PALABRAS CLAVE: Autonomía universitaria; Presupuesto universitario; Presupuesto como instrumento político; Garantía institucional.

ABSTRACT: Once Argentina's democracy was restored, the question of the university budget has been a central issue in the debate of public policies and for some governments it was a tool to "impose" University initiatives and policies decided by the Executive. Both doctrine and jurisprudence have held that the university autonomy objective, which the Constitution expressly recognizes in article 75 inc. 19, is to disassociate the university from its dependence on the Executive, but not from the regulatory power of the Legislature. Within the framework of the Argentine legal system, university autonomy is presented not only as a form of an allocation of competences but is a real guarantee against the National Executive Power whereby Congress must enact a law on autonomy of national universities. In this article, we make a proposal to build an institutional legal instrument by which the National Congress and the Universities themselves emerge at the center of the process of defining the university budget, exercising the powers and power that the constitution recognizes.

KEYWORDS: University autonomy; University budget; Budget as a political instrument; Institutional guarantee

INTRODUCCIÓN

En la República Argentina desde 1994 las Universidades Nacionales gozan de plena autonomía, la Constitución Nacional reformada ese año la garantiza de manera expresa en su artículo No 75 inc. 19, segundo párrafo en el que ordena al congreso nacional "Sancionar leyes de organización y de base de la educación que (...) garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales"

Si bien la cuestión presupuestaria constituye un elemento esencial en toda institución pública, lo es mucho más trascendente aún en aquellas personas jurídicas públicas autónomas.; como bien señala Carlos Balbin (2015) uno de los caracteres propios de los entes autónomos es su régimen financiero compuesto por recursos del Tesoro Nacional mínimos y suficientes para el ejercicio de las funciones y competencias propias para fijar sus objetivos, planificar sus políticas y conducirse.

Es el presupuesto el sustento material que permite la efectiva ejecución de las acciones que las instituciones, en el marco de su autonomía, definen llevar adelante para el cumplimiento de los fines que le son propios.

En este tipo de instituciones el presupuesto adquiere una dimensión política mayor, ya que sus decisiones sólo pueden transformarse en acciones concretas en la medida que se cuente con los recursos económicos financieros previamente asignados y disponibles; el presupuesto es entonces un requisito previo y necesario para el efectivo ejercicio de la autonomía.

Sin bien es cierto que podemos analizar y definir al presupuesto desde varios puntos de vista, sea como instrumento de programación económica, como presupuesto de administración, como acto normativo y también como instrumento de control; en definitiva el presupuesto es, expresado en valores y términos financieros, un plan de acción, la definición política por excelencia de toda institución autónoma.

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO

Desde los primeros años de recuperada la democracia la cuestión del presupuesto universitario y el financiamiento del sistema público ha sido un tema central dentro del debate de las políticas públicas implementadas por los distintos gobiernos. Su trascendencia es tal que, como afirma Ana García de Fanelli (2007):

en la base de la formulación de las políticas de financiamiento universitario se halla el supuesto de que los estímulos económicos son capaces de desencadenar procesos de transformación en la organización universitaria, esto es, un cambio en la estructura institucional y en la gestión académica y administrativa

Para algunos gobiernos la definición y gestión del presupuesto universitario se transformó en una herramienta a partir de la cual “imponer” a las distintas universidades las iniciativas y políticas decididas desde el Poder Ejecutivo. En particular, el peronismo a través de sus distintos “ismos” ha utilizado al presupuesto y a la asignación presupuestaria para “convencer” a las universidades de la necesidad de producir las transformaciones estructurales del “menemismo” y también logró el acompañamiento al proyecto “nacional y popular” del kirchnerismo.

Durante el menemismo de los 90, en un marco de reforma del Estado y recortes presupuestarios, se llevó adelante una política en la que el Estado continuaba financiando a través de las sumas globales gran parte del presupuesto universitario manteniendo el mecanismo inercial de incrementos automáticos e incorporaba como mecanismo de asignación de suma global lo que permite una mayor autonomía ya que son las mismas universidades las que definen el destino final de los fondos asignados, pero es a través del presupuesto que el gobierno impone su agenda de transformaciones sobre la base de la disminución del presupuesto para la educación y la ciencia y el control selectivo del estado en la distribución de los recursos financieros de programas específicos.

Estos nuevos programas creados en el marco del PRES introdujeron una manera diferente de asignar los recursos estatales a las universidades, los recursos fueron asignados a partir del financiamiento de programas especiales y a partir de estos nuevos instrumentos como señalan Abeledo, C., y Curcio, J. (2003) “se programaron acciones tendientes a modificar la asignación de los recursos públicos a universidades nacionales, mejorar la calidad y transparencia de la información y a fortalecer la capacidad de conducción y programación de la Secretaría de Políticas Universitarias”.

En tanto que durante el kirchnerismo, si bien hubo una fuerte recuperación presupuestaria con base en la recomposición de los salarios docentes y una política de expansión a partir de la creación de nuevas universidades en particular en el conurbano bonaerense, tuvo un manejo discrecional del presupuesto a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y en particular de los dineros dispuestos por el Ministerio de Planificación. Estos fondos que en 2015 representaron el 8.68% del total del presupuesto asignado al total del sistema universitario, fueron distribuidos con criterio político partidario en favor de quienes adherían al proyecto “nacional y popular”.

Con la vuelta del peronismo al poder vuelven estas prácticas que limitan la autonomía mediante el manejo discrecional del presupuesto, dejando a las universidades prácticamente a merced de la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional. Si se observa el presupuesto 2021 encontramos, en los hechos, con un fuerte recorte ya que el propio presupuesto prevé un aumento para el sector universitario del 17% con una inflación del 29% (que muchos sería de más del 40% llegando casi al 50%) lo que implica un fuerte recorte sobre ya insuficiente presupuesto del 2020. Y en este marco nos encontramos una fuerte concentración de recursos en manos del Poder Ejecutivo a través de la SPU o del Jefe de Gabinete, que sumando los fondos del Art. 12 (planillas A y B) y algunos otros Programas, el Poder Ejecutivo Nacional manejará de manera discrecional alrededor de un 20.66% de los fondos destinados por el Presupuesto 2021 para Universidades Nacionales.

Si el análisis se extiende más allá de la actual coyuntura vamos a encontrarnos con que la amenaza o la limitación a la autonomía universitaria, por vía de la definición y asignación del presupuesto en manos del Poder Ejecutivo, tiene un carácter estructural.

Como señala Juan Carlos Del Bello (2012):

la distribución secundaria del presupuesto entre las instituciones tiene una base histórica que resulta de la negociación política y no de indicadores objetivos (...). El presupuesto negociado resulta de la capacidad de negociación de cada institución universitaria, que se basa en las relaciones que las autoridades universitarias establecen con el poder político nacional y provincial en cada momento histórico. Gobernadores provinciales y legisladores nacionales (Diputados y Senadores) oriundos de las provincias donde están localizadas las universidades gestionan mayores recursos ante el PEN. A su vez, la adscripción política partidaria de los rectores también incide en el proceso de negociación.

La conducción y control del proceso de definición y asignación del presupuesto universitario queda siempre en manos del Poder Ejecutivo ya que si bien la elaboración del Presupuesto comienza con el pedido del Ministerio de Economía a las universidades nacionales para que eleven sus necesidades de recursos para el año siguiente, como dice una propia publicación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Jefatura de Gabinete (2020):

en general el pedido de las casas de altos estudios tiene muy poco efecto práctico porque los montos consignados tienen un alto componente inercial, dado el elemento mayoritariamente salarial involucrado, **y los montos adicionales se consignan en función de parámetros objetivos de necesidades y de prioridades políticas establecidas por las máximas autoridades del Ministerio de Educación de la Nación.**

Pero además, continua esta publicación en la que se exponen las características del presupuesto público universitario argentino, “el gobierno nacional cuenta con partidas no distribuidas que puede asignar discrecionalmente entre las universidades nacionales como el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (Fundar)” y los fondos gestionados por otras áreas de gobierno y los fondos propios del área no distribuidos entre las universidades quedan en manos de la Secretaría de Políticas Universitaria y su manejo discrecional, agregamos nosotros.

Desde un punto de vista estrictamente formal se podrá decir, sin faltar a la verdad, que el presupuesto es aprobado por el Congreso de la Nación conforme a las competencias que les son propias, pero no es menos cierto que, como también lo señala la publicación antes citada:

cuando el partido gobernante tiene la mayoría en ambas cámaras del Poder Legislativo (algo que sucede muy frecuentemente), tiende a imponer su voluntad y el monto

total final suele ser muy similar al determinado por el Ministerio de Economía en los “techos presupuestarios” que subyacen al Proyecto de Presupuesto y la distribución entre instituciones muy parecida a la establecida por el Ministerio de Educación, también contenida en el Proyecto de Presupuesto

Pero aún si sólo limitamos el análisis a la cuestión formal, como ya hemos visto el presupuesto que el Congreso aprueba asigna al manejo discrecional del Poder Ejecutivo un porcentaje más que importante. Y si a esta situación sumamos la estructura presupuestaria actual, en la que entre salarios y gasto de mantenimiento se llevan alrededor del 95% del presupuesto de cada universidad, dejan un exiguo porcentaje para solventar las políticas académicas, de investigación, extensión, bienestar vinculación e innovación o cualquier otra decisión que cada institución intente tomar en el marco de su autonomía.

Como es fácil advertir, esta forma de elaborar y asignar el presupuesto no deja prácticamente margen alguno para el ejercicio de la autonomía de las universidades, entendiendo a esta como la autodeterminación de las propias instituciones dentro de lo que el ordenamiento jurídico establece.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL ESQUEMA JURÍDICO INSTITUCIONAL

Con la reforma constitucional de 1994 se produce la constitucionalización del modelo universitario reformista que tiene en la autonomía uno sus principios o caracteres esenciales. En una primera definición, tanto la doctrina como la jurisprudencia, han sostenido que el objetivo de la autonomía es desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo, en la medida en que ella se enmarque en las pautas que fijó el constituyente emanadas de la Constitución Nacional.

Para el ordenamiento jurídico argentino la autonomía universitaria aparece, por un lado, como una asignación de las competencias propias a todo ente autónomo con base en el principio de especialidad; pero al mismo tiempo, la autonomía se presenta como una verdadera garantía institucional a partir del articulado de la propia constitución nacional que determina que el Congreso deberá dictar leyes de organización y de base que garanticen la autonomía de las universidades nacionales.

La vigencia del Estado de derecho determina que toda la actividad de la sociedad, principalmente la actividad del Estado, esta sujeta al orden jurídico.

Dentro del ordenamiento jurídico positivo podemos encontrar dos especies de normas jurídicas, las que regulan conductas y las normas de organización. Las primeras son aquellas que establecen lo que le está permitido y lo que no, al sujeto; mientras que las normas de organización o “normas constitucionales” son aquellas que determinan lo que es derecho en lo fundamental, el conjunto de preceptos básicos que caracterizan y

conforman el Estado. A su vez dentro de las normas constitucionales podemos encontrar dos tipos:

- a- las que reconocen derechos a los miembros del sistema, se trata de declaraciones generales cuyo contenido central es asegurar la libertad del individuo
- b- las normas que institucionalizan el poder y lo organiza.

En definitiva el ordenamiento constitucional por un lado, determina las posiciones jurídicas fundamentales de los individuos frente al Estado y por el otro, realiza la distribución del poder entre los principales órganos de este mediante la asignación de competencias a cada uno de ellos.

La competencia ha sido definida por Miguel Marienhoff (1995) como:

el complejo de funciones atribuido a un órgano administrativo, o como la medida de la potestad atribuida a cada órgano; dicho de otro modo, el conjunto de facultades, poderes y atribuciones que corresponde a un determinado órgano en relación con los demás

En cuanto a los alcances o delimitación de la competencia nos encontramos con aquellos que afirman las personas jurídicas públicas y sus órganos sólo pueden actuar cuando expresamente el ordenamiento jurídico le otorga la competencia; mientras en el otro extremo se encuentran aquellos que afirman que dentro de la materia asignada a la persona jurídica esta puede todo, salvo lo que está prohibido, expresamente.

Es Julio Comadira (1992) quien reseña las posturas esgrimidas con respecto a los alcances de la competencia:

partiendo de la posición extrema según la cual es de carácter excepcional y, por tanto, sólo se podría hacer lo que expresamente estuviese permitido por la norma” (lo que LINARES ha denominado como Postulado de la permisión expresa) y pasando por la posición de GORDILLO, según la cual los órganos estatales pueden hacer no sólo lo asignado expresamente sino lo razonablemente implícito, y la de CASSAGNE, que hace primar el principio de la especialidad (...) El referido autor sostiene que un adecuado criterio de síntesis valorativa de las posturas reseñadas anteriormente, debe llevar a considerar que los entes u órganos estatales tienen aptitud legal para hacer todo lo que esté expresamente permitido y razonablemente implícito, definiendo el contenido de este último ámbito, a la luz del principio de la especialidad.

La Constitución reformada en 1994 le otorga a las Universidades Públicas el estatus de ente autónomo y con ello le asigna las competencias propias de todo ente autónomo, delimitadas -en este caso- por el principio de especialidad, como bien señala Cassagne.

Para Carlos Balbin (2015) los caracteres propios de los entes autónomos son: su poder reglamentario no legislativo, el procedimiento de designación y remoción de sus miembros, el sistema de control de los entes, el régimen financiero y su capacidad de autogestión y dirección del personal.

El poder regulatorio o reglamentario no legislativo de los entes autónomos comprende las materias directamente vinculadas con el carácter especial del ente por aplicación del principio de especialidad. Por su capacidad de autogestión y dirección de su personal debemos entender las potestades necesarias para gestionar y administrar sus recursos y fijar sus objetivos y planificar sus políticas y conducirse. En tanto que mediante procedimiento de designación y remoción de sus miembros el ente autónomo garantiza la debida idoneidad y capacidad del ente, en particular su independencia de criterios. Por último su régimen de financiamiento esta compuesto por recursos del Tesoro y el legislador debe garantizarles la provisión de recursos mínimos y suficientes; y su sistema control o fiscalización se debe ser realizado por un órgano externo al Poder Ejecutivo como es la Auditoría General de la Nación (AGN).

Para el Dr. Horacio Rosatti (1997) son atribuciones de los entes autónomos, y por tanto el ámbito donde despliegan sus competencias, la autonormatividad constituyente, la autocefalía, la autarquía o autarcía, la materia que le es propia, y la autodeterminación política.

El actual integrante de la Corte Suprema define como autonormatividad constituyente, la capacidad de darse su propia norma fundamental (la que define sus objetivos y determina su estructura) en el marco del derecho no originario; por autocefalía capacidad de elegir sus propias autoridades que le dan vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales. En tanto que, por autarcía o autarquía entiende este autor la autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y completada con la posibilidad de disponer de ellos. Materia propia es el reconocimiento de un contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción; Por último, define la autodeterminación política como el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas o económicas que puedan condicionar el ejercicio de sus atribuciones.

Cada uno de estos atributos conforman los caracteres propios de la autonomía y como afirmamos oportunamente (Luis Mántica 2010)

al referirnos a las universidades alcanzan o adquieren una trascendencia particular y propio al rol que las mismas cumplen en la sociedad y que pueden ser resumidas en “autonomía académica (materia propia), la autonomía institucional (autonormatividad constituyente, autocefalía, autodeterminación política) y la autarquía administrativa y económico-financiera (autarquía o autarcía).

A la hora de determinar los alcances de la autonomía universitaria, Jesús Rodríguez (1994) miembro informante del dictamen por mayoría afirma:

lo que hacemos es dar rango constitucional a los principios de la reforma universitaria” y continúa “para que quede claro a qué estoy haciendo referencia cuando hablo de autonomía tomo palabras de Carlos Sánchez Viamonte, cuando dice: “...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna...” “Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forma el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto al Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico—institucionales que se puedan suscitar en la universidad.” La autonomía universitaria es el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución democrática del conocimiento en todas las ramas del saber, mediante la docencia y la extensión.

En la misma sintonía el convencional Quiroga Lavie (1994), miembro de la comisión redactora, precisa aún más los alcances del concepto:

El texto habla de autonomía y utiliza esa sola palabra, que se puede desagregar, por supuesto. Se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la económica, a la financiera, a la administrativa, a la académica. Pero si aquí se menciona solamente la autonomía, cada vez que el gobierno de la nación quiera desconocerla, al menos yo voy a sostener que está desconociendo cualquiera de esos niveles de autonomía citados, porque en esta palabra estarán incluidas las autonomías institucional, académica, económica y financiera. No puede ser de otra forma. La autonomía institucional también, pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria organizacional y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la República

A partir de la incorporación de la autonomía universitaria en la constitución, juristas de talla de Carlos Fayt afirman que luego de la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación siempre discrecional para el órgano delegante -y por su naturaleza transitoria- sino de una verdadera asignación de competencia a favor de las Universidades que le impone al legislador como el mandato sancionar leyes que garanticen la autonomía y autarquía de las Universidades Públicas Nacionales (Art. 75, inc. 19), dejando fuera de

la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación.

En el mismo sentido Carlos Balbin (2015) afirma que

la autonomía universitaria comprende la potestad normativa sin sujeción a la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo en todo aquello relativo a su especialidad (...) el ejercicio de esta potestad comprende una zona de reserva del ente universitario, de modo al que el Poder Ejecutivo no puede inmiscuirse en dicho campo de competencias.

En cuanto a los campos o alcances materiales de las competencias normativas de las universidades nacionales, al igual que Marcela Molina (2014), creemos que estas van desde la facultad de dictar sus propios estatutos y normas electorales, pasando por la regulación de la actividad docente, planes de estudios, carga horaria, incompatibilidades, normas de convivencia, procedimientos sancionatorios y la regulación de los procedimientos de la actividad administrativa cotidiana en el cumplimiento de sus fines.

A modo de clasificación, podríamos decir que las competencias para el dictado de normas generales y abstractas que extienden a las materias vinculadas con aspectos Organizacional y Político, lo específico de la gestión del conocimiento (producción y apropiación del conocimiento a través de la actividad académica, científico y de extensión) y la materia administrativas vinculada al funcionamiento cotidiano de la universidad.

La materia Organizacional y Político permite definir sus órganos de gobierno y determinando su integración y funciones mediante el dictado de su Estatuto. Así como la regulación de los derechos políticos y electorales de la comunidad universitaria.

La gestión del conocimiento es la materia específica que la define y justifica el especial status jurídico dentro de la estructura institucional. Esta materia esta integrada por las cuestiones académicos, científicos y extensión referidas a los docentes, alumnos, egresados y es en parte coincidente con el contenido por la autonomía académica la que, como veremos, por definición abarca la investigación y la docencia. En virtud de esta competencia la universidad dicta -entre otras normas- las que regula derechos y obligaciones de docentes y alumnos, requisitos de ingreso, carga horaria, incompatibilidades, planes de estudios y sus contenidos curriculares, métodos y técnicas de enseñanza-aprendizaje y evaluación, programas de formación de recursos humanos e investigación, como también la forma y los sujetos externos con quien la universidad se vincula.

La materia administrativa abarca los temas relativos a la organización interna, como la estructura y organigrama, distribución de funciones, delegación, designación y remoción de personal, régimen y procedimiento disciplinario, como también la regulación de todos

los procedimientos que la universidad debe realizar para el cumplimiento de sus funciones desde el manual de compras hasta el régimen de obra pública; también dentro de esta materia encontramos las normas comunes para todos los claustros como aquellas que tienen por fin el bienestar social y salud universitaria.

De esta manera se produce un corrimiento de las potestades antes en cabeza del Congreso a favor de las universidades, estableciendo una competencia especial y exclusiva cuya titularidad recae en las Universidades Públicas Nacionales que el Congreso debe garantizar mediante la sanción de un tipo especial de norma jurídica, la “ley de organización y de base”.

Siguiendo a Bidart Campos, la Procuraduría del Tesoro de la Nación, en la palabra del entonces Procurador Horacio Rosatti, afirma que, el ordenamiento jurídico ha querido que las universidades también cuenten con autonomía, posicionándolas en una situación privilegiada respecto de las demás entidades descentralizadas, toda vez que se mantienen fuera del alcance del control del Presidente de la Nación y preservadas de toda intrusión del Poder gubernamental. Tomando las palabras de Andrés Gil Domínguez y Darío Richarte destacan que los principios constitucionales de autonomía y autarquía de las universidades nacionales implican una absoluta y total independencia del PEN tanto en el pleno ejercicio de sus funciones, como en la administración y disposición de sus recursos y, por lo tanto al no pertenecer las universidades nacionales al ámbito de la administración pública, el PEN debe abstenerse de interferir en la esfera de las mismas (ED 163:512, en esp. Pág. 515).

Como bien afirma Carlos Fayt en su voto en el Fallo Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/ Universidad Nacional de Luján (1999)

el objetivo de la autonomía es desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, más no de la potestad regulatoria del Legislativo en la medida en que ella se enmarque en las pautas fijó el constituyente emanadas de la Constitución que Nacional¹; en el mismo sentido la doctrina sostiene que “la autonomía universitaria no convierte a estas instituciones en un poder soberano dentro del Estado. La finalidad de aquella consiste en independizar y desvincular a las universidades de la ingerencia del Poder Ejecutivo, pero quedan sujetas a la reglamentación del Poder Legislativo, dentro de los límites que la Constitución Nacional le impone al Congreso, y sometidas al eventual control jurisdiccional” .

Tanto la jurisprudencia como la doctrina ponen el acento el autogobierno que tienen las universidades argentinas en un clima de respeto, pluralidad, libertad, para Carlos Fayt (1999)

¹ Fallos 319:3148; v., en el mismo sentido, Fallos 322:842

su autonomía, es decir su entero dominio, es condición para su funcionamiento y la realización de sus fines, y esto es para que la Nación cuente con universidades dignas de ese nombre, al servicio del desarrollo, en justicia y libertad, de la república democrática.

Como se observa, en materia de educación superior la Constitución del '94 realiza una verdadera asignación de competencia en favor de las Universidades Nacionales Públicas, modificando el esquema tradicional de asignación de competencias en materia de educativa.

Del análisis de su articulado surge que la competencia en materia educativa es concurrente entre las Provincias y la Nación.

El artículo 75 al regular las atribuciones del Congreso, en su inc. 18 establece que corresponde a éste “proveer lo conducente al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria...”, mientras que el inc.19. “proveer lo conducente al desarrollo humano (...) a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales ...”

En concordancia con el art. 75, el 125 faculta a las provincias a “promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”, además el artículo 5 le exige a las provincias asegurar la educación primaria.

Según Roberto Dromi y Eduardo Menem (1994)

el reconocimiento del derecho de las provincias a ver contempladas sus particularidades en materia educativa no hace sino reconocer y garantizar el principio de que la identidad de la Nación pasa por el reconocimiento de las diversidades regionales y de la pluralidad de orígenes, que son la razón misma de nuestra riqueza cultural

Es así que cada provincia organiza su propio sistema educativo y formula su propia política educativa y en el que cada sistema provincial será un “sub-sistema” dentro del sistema federal al que una ley nacional “de organización y de base” le da coherencia y unidad.

En materia de Educación Superior la función de la legislación nacional es diferente, en esta materia el constituyente impone al congreso la obligación de “sancionar leyes de organización y de base de la educación (...) que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las Universidades Públicas Nacionales.

Siguiendo las palabras del Dr. Carlos Fay (1999) afirmamos que

Cuando el texto constitucional le impone al legislador como un mandato sancionar leyes que garanticen la autonomía y autarquía de las Universidades Públicas Nacionales (art. 75, inc. 19), ha dejado fuera de la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación.

En materia de Educación Superior, la potestad del congreso se ve limitada a favor de las universidades, estableciendo una competencia especial y exclusiva cuya titularidad recae en las Universidades Públicas Nacionales y que el Congreso debe garantizar mediante la sanción de un tipo especial de norma jurídica, la “ley de organización y de base”.

Normas de estas características eran las que los estudiantes del ‘18 exigían para regular la universidad. En el Primer Congreso de Estudiantes en 1918 los reformistas sostenían en sus “Bases para la Nueva Organización de las Universidades Nacionales” que

la futura ley universitaria sólo debe contener lo que sea materia de organización institucional y de relaciones entre la universidad y el gobierno. Todo lo que se refiere a la reglamentación de esos grandes principios y al régimen pedagógico e interno de las universidades, debe ser de exclusiva incumbencia de cada estatuto local.

Las leyes “de organización de y base” tiene la particularidad de estar dirigidas ha regular instituciones con autonomía constitucionalmente reconocida y, por lo tanto, el contenido de las mismas sólo puede versar sobre las grandes estructuras, el marco normativo mínimo que garantice el cumplimiento de su finalidad y respete el mandato constitucional. El conjunto de competencias propias de la autonomía no puede ser distorsionadas, alteradas ni muchos menos disminuidas por el Congreso de la Nación constituyendo de esta manera lo que la jurisprudencia y doctrina llaman “garantía institucional”.

La doctrina y jurisprudencia española (Antonio Cidoncha Martínez 2009) afirma que

la garantía institucional vendría a ser aquella protección constitucional que preserva a una institución no sólo de su destrucción, sino de su desnaturalización, al prohibir vulnerar su imagen maestra («Leit-Bild»). Éste es su significado típico, que en un principio se circunscribe a instituciones públicas (instituciones en sentido estricto —se habla así de garantías «institucionales» o garantías «de institución»—), pero que después se proyecta sobre instituciones privadas (institutos —se habla así de garantías «de instituto»—) e incluso sobre determinadas manifestaciones sociales (se habla así de garantías de instituciones sociales) ... la garantía se dirige a todos los poderes

públicos («Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas»), especialmente al legislador (a quien se «de-fiere» «la configuración institucional concreta»)

Como se observa la teoría de la garantía institucional busca la protección de ciertas instituciones que se consideran componentes esenciales de la organización jurídico -político, establece un conjunto de competencias (límites positivos), en este caso en favor de las universidades nacionales y límites negativo, prohibiciones al accionar del Congreso y del Poder Ejecutivo. La garantía institucional se define como una auténtica garantía constitucional con un objeto determinado, en nuestro caso las universidades nacionales. Parar los Dres. Augusto César Belluscio, Enrique Santiago Petracchi y Gustavo A. Bossert (1999) “La ley universitaria de organización de base debe garantizar la autonomía de las universidades nacionales, atributo que el poder constituyente ha establecido como cualidad esencial y de jerarquía constitucional”

La constitución al establecer que corresponde al Congreso de la Nación garantizar la autonomía universitaria le impone la obligación de disponer a favor de las universidades nacionales los instrumentos institucionales y los recursos necesarios para asegurar el goce efectivo de todos los atributos propios de la autonomía, el pleno ejercicio de su autodeterminación, el autogobierno en la definición de las políticas y acciones en el cumplimiento de los fines que les son propios.

En este sentido uno de los elementos e instrumentos esenciales de toda institución autónoma es la determinación, asignación y gestión presupuestaria. Como afirmamos al inicio, el presupuesto el sustento material que permite la efectiva ejecución de las acciones que las instituciones, en el marco de su autonomía, definen llevar adelante para el cumplimiento de los fines que le son propios y como bien afirma Balbin (2015) “obviamente, el Poder Ejecutivo o el Congreso pueden recortar el presupuesto del ente en los próximos ejercicios y, consecuentemente, ejercer presión sobre sus políticas de modo indirecto. Por eso, el legislador debe garantizarles recursos mínimos y suficientes.”

Como hemos vistos hasta aquí las formas y procedimientos institucionales llevados adelante en la definición y asignación del presupuesto de las universidades nacionales lejos están de respetar las definiciones que en esta materia establece la Constitución Nacional.

Tanto los convencionales constituyentes del 94, la jurisprudencia, como la doctrina sostienen que la finalidad de la autonomía universitaria consiste en independizar y desvincular a las universidades de la injerencia del Poder Ejecutivo.

En los hechos, como vimos hasta aquí, hoy el presupuesto universitario es definido por el Poder Ejecutivo ya que los fondos que van más allá de lo salarial son decididos, como nos clarifica la publicación de Jefatura de Gabinete (2020) “en función de parámetros objetivos de necesidades y de prioridades políticas establecidas por las máximas autoridades del Ministerio de Educación de la Nación. Además, el presupuesto le asigna

a la Secretaría de Políticas Universitarias un porcentaje del total del presupuesto para el área, la cual lo gestiona de manera discrecional y la mayoría de las veces de manera arbitraria. A todo esto debemos sumar los fondos que otras ministeriales disponen para ser transferidos a las universidades y cuyos objetivos y criterios de asignación son definidos de manera unilateral por los propios ministerios. De esta manera el Poder Ejecutivo cuenta en el presupuesto una herramienta determinante a partir de la cual imponer su propias definiciones y políticas más allá de la voluntad de las propias instituciones universitarias. Situación que cobra mayor relevancia en momentos de crisis económicas y presupuestarias; más aún cuando el envío de los fondos ya distribuidos y asignados por el Congreso a cada universidad, queda en manos de la Secretaría de Políticas Universitarias quien generalmente los gestiona con un criterio político partidario dando prioridad a las universidades con mayor afinidad política o aquellas que se “alinean” con el gobierno nacional relegando de manera arbitraria a aquellas que no.

De la situación aquí definida, podemos concluir que el Congreso de la Nación no ha cumplido con el mandato constitucional de “garantizar la autonomía universitaria”. Como recientemente sostuvo el miembro de la Corte Suprema de Justicia, Horacio Rosatti, en el “Panel sobre Autonomía y Financiamiento de las Universidades Públicas” organizado por Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) en noviembre de 2020

“lo que se a querido fundamentalmente, al establecer la Autonomía Universitaria, es desligar del campo de acción de los Poderes Ejecutivos, de los gobiernos de turno y proyectar la relación de las universidades en términos jurídicos e institucionales, con la Constitución y la legislación del Congreso (...) quiere decir que esta cierta dependencia, no sólo institucional sino funcional y de gestión que existía de las universidades en torno a los Poderes Ejecutivos, a los ministerios de educación de las distintas gestiones políticas debía ser trasladada a la legislación general del Congreso”

Esto no implica que un gobierno no pueda llevar adelante políticas en materia de educación superior y que estas sólo estén reservadas a las propias universidades y al Congreso de la Nación. Todo gobierno puede diseñar y llevar adelante las políticas que crea más convenientes. El desarrollo de las políticas de gobierno, que en general en esta materia se implementan a partir de incentivos económicos y presupuestarios, deben a partir del pleno respeto al marco institucional que encuentra en la autonomía su eje determinante. A partir de instrumentos contractuales, como son los contratos programas, los gobiernos pueden llevar adelante sus acciones de gobierno sicon base en el consenso con cada uno de los actores institucionales del sistema o por adhesión de las universidades a estas iniciativas como resultado de la decisión voluntaria de cada institución en el pleno ejercicio de su autonomía y no por una “decisión forzada” producto de un “chantaje presupuestario” en un marco de ahogo presupuestario.

“LEY DE AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA ECONÓMICO FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES”.

Ya hemos visto como Carlos Balbin nos muestra que uno de los caracteres propios de los entes autónomos es su régimen financiero compuesto por recursos del Tesoro y el legislador debe garantizarles la provisión de recursos mínimos y suficientes. Es en este orden de ideas que el Congreso es quien desde el ejercicio de las competencias que le son propias, y en el caso específico de las Universidades Nacionales en cumplimiento del expreso mandato constitucional del artículo 75 inc. 19, quien debe garantizar el ejercicio de la autonomía de las universidades a través de un presupuesto que permita el ejercicio de las atribuciones propias de la autonomía.

A fin de que el Congreso cumpla con el encargo constitucional de “garantizar la autonomía universitaria” se podría pensar en una ley similar a la llamada “Ley de Autarquía Judicial”.

Con el objetivo de proteger la independencia del poder judicial, garantizar su plena autonomía en la ejercicio de la función judicial, central para la democracia argentina se dicta la llamada ley de autarquía judicial. Esta ley establece que la Corte Suprema de Justicia de la Nación será quien preparará el Presupuesto de Gastos y Recursos del Poder Judicial el que será remitido al Poder Ejecutivo nacional para su incorporación al proyecto de presupuesto general; el presupuesto así definido será atendido con cargo al Tesoro Nacional y con recursos específicos propios. Además esta norma determina un porcentaje del presupuesto general destinado para hacer frente al financiamiento del Poder Judicial dejando en claro que para el supuesto que los recursos que se asignan a la Corte Suprema de Justicia de la Nación superen el crédito asignado por la Ley Anual de Presupuesto podrán ser utilizados para financiar los restantes programas y actividades del presupuesto de la jurisdicción.

Por último, tiene dos previsiones que refuerzan lo que se presenta como una verdadera garantía presupuestaria frente al Poder Ejecutivo Nacional, en la que por un lado establecen que el PEN podrá introducir modificaciones en las erogaciones de ese presupuesto sólo en la medida que sean producto de modificaciones en la estimación de los recursos que lo financian y por otro ordena al Banco de la Nación Argentina transferir automáticamente el monto de la recaudación que le corresponda al Poder Judicial de la Nación, de acuerdo al porcentaje establecido.

De esta manera el Congreso de la Nación establece garantía en favor de la independencia y autonomía del Poder Judicial al quitarle al Ejecutivo una herramienta que puede ser utilizada como prenda de negociación y condicionar el accionar de la Corte Suprema de Justicia y del Poder Judicial.

La ley de Autarquía Judicial parece un buen punto de partida de un debate que desemboque en la sanción de una norma que defina un presupuesto que garantice la autonomía de las universidades nacionales. De manera similar a la norma antes mencionada, se puede disponer una Ley de Autarquía Económico Financiera de las Universidades Nacionales cuyo objetivo es el dismantelar el actual proceso de definición del presupuesto universitario y el determinante rol del Poder Ejecutivo Nacional tiene en él. La futura norma debe constituirse en un instrumento jurídico institucional por el cual el Congreso de la Nación y las propias Universidades emergen en el centro del proceso de definición del presupuesto universitario, ejerciendo las competencias y el poder que la propia constitución les reconoce.

Las características salientes de la nueva ley deben ser garantizar un porcentaje del presupuesto nacional (en principio no inferior al 2%) destinado al financiamiento de las universidades nacionales; establecer los criterios y pautas de distribución tomando las pautas que el CIN viene trabajando y actualizando desde hace años. La ley debe materializar un modelo de pautas de distribución equitativa, que de cuenta de la complejidad del sistema y permita a cada institución cumplir con las funciones que le son propias en el marco de una planificación a largo plazo de las políticas universitarias de cada institución.

Con la clara finalidad de fortalecer la Autonomía de las Universidades, aún frente a las repetidas y permanentes crisis económicas y fiscales que en general permiten al Ejecutivo la concentración de competencias y poder público, la Ley deberá dejar en claro que el PEN sólo podrá, y a modo de excepción, introducir modificaciones en menos a las erogaciones de ese presupuesto en la medida que sean producto de modificaciones en la estimación de los recursos que lo financian.

Además se debe prever que en el supuesto que la recaudación supere lo previsto por el presupuesto general oportunamente aprobado, sobre el ingreso excedente se apliquen el porcentaje en favor de las universidades y los criterios de distribución que la ley prevee.

Por último y para evitar el “chantaje financiero”, la norma debería ordenar que el Banco de la Nación Argentina transfiera de manera automática el monto de la recaudación que a las universidades corresponda de acuerdo al porcentaje y a los criterios de distribución establecidos.

De esta manera el Congreso estará en sintonía con lo que la Constitución establece ya que como bien señala Juan Godoy (2001) “de lo normado y de lo discutido en Santa Fe-Paraná, surge la inequívoca decisión, concretada en una cláusula constitucional expresa, que ha sido la de garantizar y asegurar a las universidades el gobierno de sus propios estamentos, con definida independencia de la urgencia de los poderes políticos.”

REFERENCIAS

- Abeledo, C., y Curcio, J. (2003). “El Financiamiento Internacional. Un Balance del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES).” En J. C. Pugliese (Ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional* (pp. 171-174). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología – SPU.
- Balbin, Carlos. (2012) “La potestad normativa de los entes autónomos en el derecho argentino.” *Derecho Administrativo: revista de doctrina, jurisprudencia, legislación y práctica*. Publicado en: AP/DOC/4491/2012.
- Balbin, Carlos. (2015) *Manual de derecho administrativo*. 3a ed ampliada. Thomson Reuters, La Ley. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.
- Bases para la Nueva Organización de las Universidades Nacionales. Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios. Córdoba 1918. “La Reforma Universitaria” Tomo III, Buenos Aires 1927.
- Cidoncha Martín, Antonio (2009) “Garantía Institucional, Dimensión Institucional y Derecho Fundamental: Balance Jurisprudencial”. UNE D. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009.
- Comadira, Julio Rodolfo. (1992) *Acto administrativo municipal*. Ed. Depalma, Bs.As. 1992, págs. 23/24) PTN, Dictamen N° 440, 20/08/03.
- CUINAP. (2020) El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes? Juan Ignacio Doberti, Gabriela Gabay y Melina Levy. *Cuaderno del Instituto Nacional de Administración Pública* Año 1. 2020.
- Del Bello, Juan Carlos (2012) “La política de financiamiento estatal del sistema universitario argentino: planificación, funcionamiento real y una agenda de temas pendientes.” En “Financiamiento de la Universidad. Aportes para el debate. Cátedra UNESCO – UNU Historia y Futuro de la Universidad de la Universidad de Palermo. Universidad de Palermo, Bs As, 2012.
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, versión taquigráfica oficial de la Convención Nacional Constituyente, 240 Reunión. 30. Sesión ordinaria, 4 de agosto de 1994.
- Dromi, José Roberto & Menem, Eduardo (1994). *La constitución reformada: comentada, interpretada y concordada* (Vol. 1). Ciudad argentina.
- Fallos 319:3148 (Monges, Analía M. c/ U.B.A. -resol.2314/95)
- Fallos 322:842 (Estado Nacional -Ministerio de Cultura y Educación- c/ Universidad Nacional de Luján s/ aplicación ley 24.521)
- García de Fanelli, Ana. (2007) “La reforma universitaria impulsada vía el financiamiento: Alcances y limitaciones de las políticas de asignación” *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 16 No. 1 (enero-marzo, 2007).
- Gelli, María Angelica. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. 2° edición. La Ley 2004.
- Godoy, Juan. (2001) *La autonomía en jaque. Su necesaria reparación desde una perspectiva constitucional*. Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos. 2001.
- Mántica, Luis. (2010) *Las Universidades Públicas en el ordenamiento jurídico argentino. Delimitación y contenido de la autonomía universitaria*, Santa Fe, Ediciones U.N.L 2010.

- Molina, Marcela. (2014) “La autonomía institucional y académica de las universidades nacionales. Evolución conceptual en la legislación y jurisprudencia argentina”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (ries)*, México.
- Procuración Del Tesoro De La Nación. Dictamen N°: 144
- Rosatti, Horacio. (1997) “Tratado de Derecho Municipal” Tomo I, Segunda Edición, Ed. Rubinzal- Culzoni Editores, Santa Fe.
- Rosatti, Horacio. (2020) Exposición en el “Panel sobre Autonomía y Financiamiento de las Universidades Públicas”. Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), 17 de Noviembre 2020.

