

García, Oscar Dante; Lorenzo, Ricardo Gustavo

RÉGIMEN JURÍDICO, ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES: TRASCENDENCIA Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

XXXV Simposio Nacional de Profesores Universitarios
de Contabilidad Pública

Noviembre 2018

García, O.D., Lorenzo, R.G. (2018). Régimen jurídico, económico y financiero de las Universidades Nacionales: trascendencia y evolución histórica. XXXV Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. La Plata. En RIDCA. Disponible en:

<http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/4600>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Argentina
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR
BAHIA BLANCA – REPUBLICA ARGENTINA**

**REGIMEN JURIDICO, ECONOMICO Y
FINANCIERO DE LAS UNIVERSIDADES
NACIONALES. TRASCENDENCIA Y
EVOLUCIÓN HISTORICA**

**Cátedra: ADMINISTRACION PÚBLICA
Universidad Nacional del Sur**

**Autores: Prof. OSCAR DANTE GARCÍA
Prof. RICARDO G. LORENZO**

Bahía Blanca, Noviembre del año 2018

**XXXV Simposio Nacional de Profesores Universitarios de
Contabilidad Pública – La Plata – 2018**

CONTENIDO DEL TRABAJO

- I) INTRODUCCION Y PROPOSITO DEL TRABAJO
 - II) LOS CONCEPTOS DE SOBERANIA, AUTONOMIA Y AUTARQUIA EN LOS SUJETOS DE DERECHO PUBLICO
 - III) LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMIA Y AUTARQUIA UNIVERSITARIA
 - IV) LA REFORMA UNIVERSITARIA COMO BASE DE SUSTENTACION DE LOS POSTULADOS ALUDIDOS
 - V) NORMATIVA QUE HISTORICAMENTE HA TENIDO VINCULACION CON EL TEMA BASICO DEL TRABAJO
 - VI) DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL
 - VII) CONCLUSIONES
-

I) INTRODUCCION Y PROPOSITO DEL TRABAJO

Los sujetos de Derecho Público adquieren singular relevancia en todo sistema democrático sustentado en el orden republicano de gobierno; tal afirmación resulta avalada por diversas disciplinas que evidencian un importante grado de afinidad, tales como el Derecho Político, el Derecho Constitucional y la Contabilidad y Administración Pública.- En el contexto de dicho sistema se manifiestan dos componentes excluyentes cuáles son el Estado y la Hacienda Pública, existiendo una interacción entre ambos, por lo que no se puede concebir el uno sin el otro.- El Estado para poder dar cumplimiento al rol que le exige su causa esencial y final, esto es representar a la comunidad y atender sus necesidades del mejor modo posible, debe administrar dinámicamente esa hacienda, que a su vez se nutre de recursos proporcionados por la misma sociedad.

A partir de esa valorización hemos considerado que resulta importante realizar este trabajo con el propósito de profundizar el análisis de dichos sujetos, pero haciendo hincapié de manera primordial en las Universidades Nacionales.

Dentro del análisis de éstos sujetos de derecho público, analizaremos a estas instituciones desde dos aspectos: por un lado el jurídico (destacando la trascendencia que adquieren en esta materia los consagrados principios de autonomía y autarquía universitaria), y por el otro el económico financiero (poniendo de manifiesto la necesidad que las entidades educativas públicas tengan un adecuado financiamiento acorde con el cumplimiento de sus loables propósitos, y aludiendo a la vinculación notoria de los conceptos antedichos con los contenidos de la Reforma Universitaria, de cuya instauración, se han cumplido recientemente 100 años). Dentro del contexto explicitado, adquiere singular importancia reseñar la evolución normativa del régimen económico financiero a partir de la aludida Reforma y hasta la fecha.

Finalmente, frente a la situación actual descrita, formulamos un diagnóstico de la misma y esbozamos algunas conclusiones.

II) LOS CONCEPTOS DE SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA EN LOS SUJETOS DE DERECHO PÚBLICO

En el desarrollo de este punto vamos a definir los conceptos de soberanía, autonomía y autarquía, y los vamos a ir relacionando con los distintos sujetos de derecho público, esto es, el estado nacional, los estados provinciales, los municipios y las entidades descentralizadas del sector público nacional (o haciendas anexas), dentro de las cuales se encuentran las universidades nacionales.

Soberanía. Autonomía. Autarquía.

La soberanía y la autonomía son conceptos políticos. La autarquía es un concepto administrativo.

Soberanía:

La palabra soberanía deriva del latín *super amus*, que significa señor supremo. La soberanía es sinónimo de poder, superior a cualquiera, inalienable e imprescriptible. Es posible identificarla como una cualidad del estado, aunque no como un término estático. La soberanía es el carácter supremo de un poder supremo, en el sentido que dicho poder no admite a ningún otro por encima, ni en concurrencia con él. El manto protector que cubre el destino del estado es el de la soberanía: el más alto poder dentro del estado, reflejo de la voluntad de quienes habitan en un determinado territorio. Sin embargo, el siglo XXI trae consigo una fuerte globalización que cuestiona el término. La dependencia política, económica y tecnológica, siembran preguntas sobre que tan soberano puede ser un estado. No obstante esta evolución, el principio de la soberanía continúa siendo un pilar del derecho internacional. Por eso, se mantienen constantes tres elementos de la soberanía: 1. El entendimiento de la soberanía como independencia, en especial frente a Estados con pretensiones hegemónicas. 2. La aceptación de que adquirir obligaciones internacionales no compromete la soberanía, así como el reconocimiento de que no se puede invocar la soberanía para retractarse de obligaciones válidamente adquiridas. 3. La reafirmación del principio de inmediatez según el cual el ejercicio de la soberanía del Estado está sometido, sin intermediación del poder de otro Estado, al derecho internacional.

El concepto de soberanía se refiere al uso del poder de mando o del control político que se ejerce en distintas formas de asociación humana y que implica la existencia de algún tipo de gobierno independiente que se apoya en la racionalización jurídica del poder.

La soberanía incorpora la noción de legitimidad en oposición al uso arbitrario del poder por parte de los actores que se amparan en la fuerza y en la coerción para imponerse sobre los demás. Implica entonces la transformación de la fuerza en poder legítimo. El paso del poder de hecho al poder de derecho.

<p>Casos de Soberanía en los sujetos de derecho público de nuestro país: El Estado Nacional Argentino es soberano y no reconoce ningún otro poder superior a sí mismo.</p>

Autonomía:

La entidad autónoma es la que se da sus propias normas y se rige por ellas; estas normas deben dictarse dentro del marco normativo general dado por un ente superior. Se puede decir que la autonomía es la facultad de gobernarse por sus propias leyes.

Hubo una época de nuestra historia (Batalla de Cepeda, 1820) en la cual el Estado Nacional se disolvió y las gobernaciones e intendencias se desintegraron remplazadas por las provincias, surgidas en el núcleo de influencia de las antiguas ciudades del período hispano de las cuales tomaron sus nombres. Con la disolución del Gobierno Nacional se inició el período de las llamadas autonomías provinciales, donde cada provincia se

autogobernó, eligió su propia constitución, sus leyes y manejó su economía. A partir de este período, al no existir un gobierno nacional que esté por encima de las provincias, la importancia de los caudillos provinciales se acentuó. La Constitución de 1853 estableció un sistema de gobierno representativo, republicano y federal, que ha sido mantenido por todas las reformas constitucionales realizadas desde entonces. La Argentina se formó por la unión federativa de las provincias que surgieron luego de la disolución del Virreinato del Río de la Plata y por la incorporación de las que se fueron constituyendo a partir de los Territorios Nacionales.

Casos de Autonomía en los sujetos de derecho público de nuestro país: Las provincias son autónomas, lo cual está explicitado en el artículo 121 de la Constitución Nacional: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación. Por otra parte las provincias, de acuerdo al art. 5 de la CNA son entes autónomos porque se dictan sus propias constituciones siempre que aseguren su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria, en cuyo caso la el Gobierno federal garantizará a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. La autonomía implica autarquía.

Autarquía:

Autosuficiencia. Es la capacidad de administrarse a sí mismo. La entidad autárquica recibe la ley de afuera, no se da sus propias normas. Los entes autárquicos nacen por ley o por decreto y dependen del Estado Nacional o de los Estados Provinciales. Autarquía no se usa si se trata de la que se refiere a personas singulares, sino a sujetos de derecho público o a grandes compañías industriales: una entidad goza de autarquía económica cuando se basta a sí mismo.

Casos de Autarquía en los sujetos de derecho público de nuestro país: La autarquía puede ser: * *territorial*: supone una base geográfica en la cual el ente desarrolla su actividad (municipios); * *funcional o por servicios*: supone una diferencia con base técnica (BCRA); * *Administración Pública descentralizada* (entidades autárquicas).

En relación a este tema, es interesante mencionar la opinión del Dr. Agustín Gordillo, quien sostiene que la Autarquía no puede concebirse como la mera capacidad de administrarse a sí mismo, sin poder dictarse norma alguna, sino que comprende siempre, necesariamente, el dictado de normas para reglar su propio funcionamiento (dentro, por supuesto, de lo establecido por las leyes y reglamentos que le hayan sido dados por el Estado a través de sus órganos). Se sigue de ello que no hay una diferencia esencial entre la "autarquía" y "autonomía", sino que existe una diferencia de grado o matices, y la distinción solo podría basarse en la mayor o menor cantidad de normas que el ente puede dictarse.

A continuación vamos a desarrollar el caso particular de los estados municipales (y su encuadre dentro de los conceptos bajo estudio). Luego vamos a analizar como se llega a la autarquía de los distintos sujetos de derecho público que conforman la hacienda pública, para finalmente y una vez conceptualizado cada caso, entrar a analizar el caso específico de las Universidades Nacionales.

Autonomía y autarquía de los estados municipales

Clásicamente el tema de la naturaleza jurídica del municipio argentino parece haber estado sujeto al enfrentamiento autonomía versus autarquía. Es decir, que según los estudiosos de este tema, se está con la autonomía o se está con la autarquía.

En el primer caso el municipio debe tener un cúmulo de facultades que devienen de su propia naturaleza, así se asegura la independencia de otros niveles de decisión política. Tales atribuciones incluyen:

- a) La potestad de dictarse su propia norma orgánica,
- b) Tener recursos propios, y
- c) Tener la facultad de regulación, control y sanción sobre asuntos prioritariamente locales.

En el caso de la autarquía, el municipio es una mera descentralización administrativa de una instancia de poder superior y subordinante y sus atribuciones son fijadas desde esa realidad política superior y se limitan a garantizar la prestación de los servicios públicos locales, no asignados a otros entes o jurisdicciones.

Aún cuando la organización concreta de los municipios depende de las convenciones provinciales, el régimen municipal de todas las provincias argentinas deriva del Art. 5 de la CN. En consecuencia en tanto que las convenciones provinciales no pueden suprimir el régimen municipal al organizar las instituciones provinciales, las comunas son instituciones políticas y no solamente administrativas.

Hay distintas interpretaciones de la doctrina en el tema de las autonomías. Algunos tratadistas consideran que constituye autonomía (Dana Montaña) cuando existe:

- a) El poder constituyente o facultad de darse su propia carta orgánica (orden institucional)
- b) El poder legislativo para reglar jurídicamente (orden político)
- c) El poder ejecutivo para realizar sus decisiones (orden político)
- d) El poder impositivo y financiero para costear los servicios locales (orden adm./fciero)
- e) El poder jurisdiccional para resolver sus propios litigios

Otros autores hablan de la existencia de distintos ordenes para definir la autonomía (Antonio Fernández):

- * Institucional, la posibilidad de dictar el municipio su propia carta orgánica.
- * Político, para darse su organización y gobierno
- * Administrativo por la posibilidad de la prestación de los servicios públicos
- * Financiero por la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio

También debemos considerar la necesidad de precisar el status jurídico del municipio, y en este orden de cosas debemos considerar los grados de autonomía. Por ello podemos decir que el municipio es un ente que tiende a la autonomía plena.

De ello surgen dos conclusiones:

- 1) Desde una perspectiva política, no han existido ni existen en el país –salvo contadísimas excepciones- municipios con plena autonomía.***
- 2) Una cuestión de realismo sugiere el reconocimiento de grados de autonomía a las distintas categorías municipales, conforme a su evolución o importancia calibradas de acuerdo a pautas cualitativas.***

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires no ha reconocido la autonomía política de los municipios de la provincia. Las municipalidades –ha definido- no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetos a su propia legislación.

Sin embargo, la Corte Suprema de la Nación ha manifestado que ya sea que se los caracterice como entes autárquicos o autónomos, no resultan identificables con las Provincias respectivas. (Corte Suprema de Justicia de la Nación, mayo 24-1994, "Irañeta, Horacio c. Provincia de Buenos Aires y otros"; *idem*, setiembre 27-1994, "Estado Nacional [Ejército Argentino c. Corrientes, -Provincia de]").

También es importante en este punto mencionar el fallo de la Corte Suprema en el caso "Rivademar, Angela c/ Municipalidad de Rosario" (año 1989), donde la Corte aclara que son varios los **CARACTERES DE LOS MUNICIPIOS QUE NO ESTÁN PRESENTES EN LAS ENTIDADES AUTÁRQUICAS**, entre ellos: a) su **origen constitucional** (por oposición al legal de las entidades autárquicas) lo que impediría su supresión; b) su **base**

sociológica (población) de cual carecen los entes autárquicos; c) la **posibilidad de legislar localmente** (las resoluciones de los entes autárquicos son administrativas) comprendiendo en sus resoluciones a todos los habitantes de su circunscripción territorial; d) el carácter de **persona de derecho público**, a diferencia de los entes autárquicos que son contingentes; e) la posibilidad de que los Municipios **puedan crear entidades autárquicas**, lo que obliga a reconocerlos como autónomos; y f) la **elección popular de sus autoridades**, inconcebibles en las entidades autárquicas.

Por último podemos agregar, que en nuestro país sólo en muy pocas provincias no se cuenta con algún grado de autonomía municipal. También es necesario destacar, que las autonomías otorgadas no son plenas en su mayoría.

Respecto al Régimen Municipal en la República Argentina, su antecedente más importante lo encontramos en nuestra Constitución Nacional (CN) en su artículo 5. En el se reconoce a las provincias la facultad de dictar sus propias constituciones, adaptadas a los requisitos que esta norma les impone. La potestad provincial para dictar sus constituciones esta limitada al respeto del sistema democrático de organización política. En este artículo la Nación condiciona a las provincias garantizándoles el goce y ejercicio de sus instituciones si aseguran la creación de su régimen municipal. Se ha retomado esta cuestión con el artículo 123. Por ello, las provincias deben además asegurar la autonomía municipal.

Las entidades descentralizadas del sector público nacional

Evolución de la Hacienda Pública hasta llegar a las entidades descentralizadas.

Primera Etapa: la hacienda pública es en un comienzo **ÚNICA y SIMPLE**. Única por cuanto su organización es lineal, ya que en un comienzo el estado atiende solamente las necesidades básicas como defensa exterior y seguridad interior. Es esta etapa de la organización del estado se atienden las necesidades indivisibles básicas, dejándose sin atender gran parte de las necesidades indivisibles y ni hablar de las divisibles. Simple entonces porque solo atiende necesidades indivisibles.

Las formas de organización están vinculadas a los servicios prestados y al alcance que se le da a la actividad de Estado. En función de los servicios prestados se estructura la organización que deberá atenderlos. Como antes decíamos en el *Estado Gendarme* la participación del estado es reducida y con una organización lineal o básica es suficiente. Tenemos así una organización centralizada que se podrá convertir en descentralizada en la medida que el Estado asuma mayor volumen y complejidad de las tareas desarrollada.

Segunda Etapa: cuando quiere pasar a un *Estado-Providencia*, aquel que amplía su actividad y que crece en función de una mayor atención de servicios, la estructura lineal del estado gendarme no es suficiente y debe producirse entonces una descentralización que aumente la capacidad administrativa del estado.

Esta descentralización comienza en un principio siendo una simple desconcentración o descentralización burocrática, que no otorga al ente creado ni patrimonio propio, ni personería jurídica. Las atribuciones del organismo creado se delimitan por resoluciones jerárquicas; tienen la responsabilidad operativa pero están siempre bajo la supervisión del superior; *la creación de estos entes crea estructura en la administración*. Cuando se produce esta primera etapa de a descentralización la hacienda pública sigue siendo **ÚNICA y SIMPLE**.

Tercera Etapa: en la etapa siguiente, y al seguir creciendo la hacienda pública en tamaño y complejidad, se va a producir lo que se conoce como descentralización administrativa o institucional. Esta es la verdadera descentralización y sus características son diferentes a la anterior. En este caso el ente creado tiene personería jurídica propia; existe un patrimonio propio afectado al ente; cuenta con recursos propios; se administran por si mismos; son creados por ley; no están ligados por vínculo jerárquico al poder ejecutivo; son supervisados

por el PE; se rigen por normas de control específicas. Esta descentralización convierte a la HP en **DIVISA**, pues ya deja de ser única para tener una gran hacienda central y haciendas menores que se llaman haciendas anexas, pero continúa siendo **SIMPLE** en la medida de que estas haciendas menores o haciendas anexas tengan las mismas características que la hacienda central; esto es que atiendan exclusivamente necesidades indivisibles. Son entonces haciendas anexas de erogación.

Cuarta Etapa: pero las haciendas anexas pueden ser también de producción. En este caso su actividad será distinta de la hacienda central y se asemejará más al de las haciendas privadas. Estas haciendas anexas de producción tienen todas las características de las de erogación antes detalladas a las que hay que agregar: que prestan servicios divisibles; vuelcan su producción al mercado; se retribuyen por precio y no con impuesto o tasa; tienen por objetivo no solamente recomponer el capital inicial sino obtener ganancias. Estas haciendas anexas de producción se conocen también como Empresas del Estado, en sus distintas formas jurídicas, y hacen a la hacienda pública **COMPUESTA O COMPLEJA** (Licciardo las denomina complejas cuando actúan en el mercado como sujetos del derecho privado sometidos a la regla de la competencia y de los precios). Recordemos que en este punto la hacienda ya es **DIVISA**.

En resumen la hacienda pública es en un principio única y simple, se convierte en divisa cuando se constituyen haciendas menores, que llamamos anexas, las cuales pueden ser de erogación o de producción. Dentro de este marco surgen las entidades descentralizadas, como es el caso de las universidades nacionales, las cuales tienen personería jurídica y patrimonio propio.

Una vez que hemos definido los distintos conceptos, y aplicados cada uno de ellos a los distintos sujetos de derecho público, nos vamos a enfocar en nuestro objeto principal de estudio, esto es, el caso de las universidades nacionales.

III) LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMIA Y AUTARQUIA UNIVERSITARIA.

Uno de los objetivos primordiales del presente trabajo es indagar qué significado, qué atribuciones y qué límites tiene el concepto de autonomía universitaria para las Universidades Nacionales, y en qué medida ese concepto se manifiesta o no. La primera dificultad encontrada es que en nuestro país primero existió la autonomía universitaria y luego se la definió para adaptarla a modelos que ya existían, a modelos concretos. De hecho la palabra autonomía en la Constitución recién aparece en 1994, antes no existía, eran simplemente conceptualizaciones doctrinarias de un concepto. Es por ello que además de establecer cuáles eran los parámetros lógicos de la autonomía universitaria, había que definir cuáles eran los conceptos que estaban por debajo y por encima de la autonomía en cuanto a atribuciones, potestades y límites (aspectos desarrollados en los puntos anteriores) para poder comparar si es que realmente en la práctica concreta de las Universidades se excedía el concepto de autonomía o no.

Repasemos brevemente los otros dos conceptos. El primero es soberanía, un término eminentemente político que indudablemente se encuentra por encima de la autonomía universitaria. El concepto que se halla por debajo del concepto de autonomía es el de autarquía. Autarquía, como ya hemos visto, no es un concepto político, es un concepto meramente administrativo, absolutamente reglado sobre el que no existe prácticamente disensos de importancia en la doctrina política. La autarquía es la capacidad de autoadministrarse, pero de autoadministrarse donde todo el marco jurídico ya ha sido dictado por un ente superior que controla al ente autárquico. En el caso particular de las universidades es indudable que existe una realidad superior al concepto de autarquía, y esa realidad es la autonomía universitaria. A continuación vamos a conceptualizar a la misma.

Autonomía universitaria, llamada también **autonomismo**, es la condición en la cual la universidad (como un individuo) conserva, con entera libertad e independencia, aquello que constituye su manera de ser esencial, característica y propia. La autonomía universitaria, no es un territorio dentro del Estado de Derecho, sino un organismo colectivo social con fines eminentemente científicos y sobre ello es que cae el concepto de autonomía. La Universidad nunca es cien por ciento autónoma por cuanto dependerá siempre del presupuesto nacional para su subsistencia y de los demás órganos estatales para su control y orden.

La autonomía universitaria como concepto filosófico no tiene parte en las actividades políticas de un Estado, su "territorialidad" no es mayor que el área asignada para su actividad. No puede calificarse a la autonomía como entera libertad e independencia del Estado, puesto que vive y convive dentro de él.

La *Autonomía Universitaria* se traduce en la independencia de la universidad pública del poder político o administrativo. De esta forma los diferentes colectivos de la comunidad universitaria (profesores, alumnos y personal no docente) controlan de forma directa mediante elecciones internas para elegir a los diferentes órganos de gobierno (Rectorado, Claustro, Decanato o Dirección, Junta de Facultad o Escuela, y Direcciones y Consejos de Departamento). De este modo, la *Autonomía Universitaria* preserva a la universidad de las luchas partidistas del poder político.

La Reforma Universitaria latinoamericana moderna se inicia en 1918, cuando los estudiantes de la Universidad Nacional de Córdoba iniciaron una huelga universitaria en reclamo de profundas reformas universitarias, que se convirtió rápidamente en un amplio movimiento en todo el país y en América Latina. Los principios de dicha reforma serán analizados en el punto próximo del trabajo.

El principio de autonomía universitaria sostiene que la universidad debe ser autónoma y auto-gobernada, eligiendo su propio gobierno sin injerencia del poder político. La autonomía universitaria está fundada en la necesidad de evitar que los vaivenes del poder político se traduzcan en cambios arbitrarios de la vida y las autoridades universitarias.

La autonomía universitaria es el pilar jurídico y político sobre el que se establecen las relaciones entre el Estado Nacional y las universidades públicas. El Estado crea las universidades públicas mediante una ley y las financia en forma principal.

Una conclusión importante a la que podemos arribar en este punto es la siguiente: **NO EXISTE UNA IDEA PLENA Y ACABADA DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA POR PARTE DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS.**

Es importante mencionar que toda la legislación posterior a la reforma universitaria menciona la autonomía pero no la define. Por ejemplo, la Ley 13.031 de 1947, establece que las universidades se van a desenvolver en un régimen de autonomía. Si se analiza la Ley de 118 artículos, no existe absolutamente nada que se pueda acercar a ningún concepto de autonomía, se la nombra pero se halla vacía de contenidos.

Esto fue concretando lo que podemos denominar como el concepto normalizado de autonomía universitaria; la repetición inveterada de determinadas conductas permitió normalizar un concepto. Cuando en 1989 comienza a discutirse la Ley de Educación Superior nos vamos a encontrar con que cualquier intento de definir la autonomía universitaria, aún la definición más amplia y abarcativa, era menor que cuando no estaba definida. Por ejemplo, en el estado de naturaleza de Rousseau los hombres vivían en perfecta libertad, el advenimiento de la sociedad estableció reglas y ese estado original se perdió; acá pasó más o menos lo mismo. Aún en la definición más amplia la definición de autonomía que da la Ley de Educación Superior es la más amplia de la historia legal argentina; lo que siguió, fue llenar de contenido el concepto normalizado. Habíamos creado un concepto que en la práctica concreta ya se había establecido.

Si ustedes han seguido el proceso que llevó a la sanción de la Ley de Educación Superior en agosto del año 1995, un proceso que llevó casi dos años de debates en el Congreso, unas cuantas universidades nacionales, encabezadas políticamente por la Universidad de Buenos Aires, se manifestaron abiertamente en contra de la Ley de Educación Superior.

Este rechazo no sólo se hizo en términos políticos -con marchas, protestas, etc.- sino además con presentaciones judiciales pidiendo la inconstitucionalidad de dicha ley.

Si analizamos la Ley de Educación Superior, en su artículo 29 observarán que cuando habla de autonomía académica e institucional la define exhaustivamente y no sólo es muy exhaustiva esa definición sino que además no es taxativa, ya que podrían ingresar otros elementos dentro del plexo normativo. La duda ante esto es: ¿en qué se basan estas universidades para decir que este artículo de esta ley limita la autonomía universitaria? De la rápida comparación con las anteriores leyes universitarias surge que, por ejemplo, en la nueva Ley de Educación es el Congreso el que tiene la facultad de intervenir una universidad nacional, y en todas las leyes universitarias anteriores era el Poder Ejecutivo el que tenía esa facultad. Esto es que un presidente por un simple decreto y sin ningún tipo de consulta podía intervenir una universidad nacional. Hoy, es el Congreso de la Nación, lo cual conlleva alguna garantía de discusión, de seriedad.

Para citar otro ejemplo del diagnóstico enunciado podemos recordar que en el año 1996 salieron unos decretos que establecían un nuevo régimen de asignaciones familiares, pero la Universidad de Buenos Aires declaró que esos decretos son inaplicables en su ámbito. Los únicos que pueden declarar inaplicables esos derechos son los jueces, nadie más que ellos, no puede hacerlo ningún ente por más autónomo que sea. Esta acción no es legal, excede ampliamente el sentido de autonomía.

Para terminar de conformar el universo del concepto normalizado de autonomía era necesario estudiar la demanda donde la Universidad de Buenos Aires se presenta y solicita la inconstitucionalidad de los artículos más importantes de la Ley de Educación Superior. La U.B.A. utiliza en esta demanda la palabra autodeterminación; esta palabra solamente está asociada a la palabra soberanía. Ningún ente autónomo se puede autodeterminar.

Otros ejemplos a mencionar: 1) Varias Universidades no acataron el decreto de agosto de 2001 que establecía el 13% de recorte de los salarios públicos (decretos 896 y 926/2001); 2)

El Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires (UBA) mediante Res. N° 8240/13, aprobó su propio “Reglamento del Régimen de Contrataciones” (B.O. 13/1/14), desconociendo de este modo la aplicación del “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” aprobado por Decreto 893/12 (no así del régimen aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01).

Para concluir este punto, lo que hemos encontrado es que muchos actores del sector universitario consideran que su autonomía es superior a la autonomía de otros entes públicos con las mismas características.

A continuación vamos a ver cómo se ha manifestado la evolución de los principios gestados en la reforma universitaria (que cumple 100 años), analizar la normativa vinculada al tema, para finalmente poder diagnosticar la situación actual y arribar a conclusiones finales.

IV) LA REFORMA UNIVERSITARIA COMO BASE DE SUSTENTACION DE LOS POSTULADOS ALUDIDOS

La Reforma Universitaria en 1918; fecha del manifiesto: 21/6/18.- Se han cumplido, como ya aludimos, hace pocos meses 100 años. El hecho se produce cuando estudiantes de la Universidad Nacional de Córdoba comienzan una huelga en reclamo de profundas reformas promoviéndose aquel manifiesto. El acontecimiento se convierte en un amplio movimiento en todo el País y se proyecta en toda América Latina.- En aquellos tiempos existían en el País 5 Universidades: la UBA, La Plata, Santa Fe, Tucumán y Córdoba. En varias de ellas se comienzan a evidenciar algunos intentos de reforma.-En Córdoba particularmente el protagonismo que la Iglesia católica ejercía configuraba un notorio obstáculo para instrumentar los cambios que se pretendían.- En ese contexto los estudiantes cordobeses comienzan a exigir la introducción de reformas conducentes a modernizar la casa de altos estudios fundada en el año 1613 (la docta).-

El proceso se inicia el 10/3/2018, con manifestaciones estudiantiles, huelgas, y actividades conjuntas entre trabajadores y estudiantes..- Se llega de ese modo al 21 de junio, ocasión en que es redactado un documento (que contenía todas las inquietudes exteriorizadas), y fue denominado "Manifiesto liminar de la Reforma Universitaria", configurando una suerte de consagración simbólica de dicha reforma.- Dicho documento es redactado y leído por un representante del movimiento estudiantil llamado Deodoro Roca.- A partir de allí se suceden varios conflictos, hasta que en agosto las autoridades nacionales se vieron obligadas a atender los reclamos estudiantiles y a acceder a la reforma del Estatuto Universitario, consagrando la docencia libre y el cogobierno (docentes, estudiantes y no docentes).- Los cambios generados en Córdoba se instrumentan en todo el país y se proyectan inmediatamente en varios países de Latinoamérica, v.g.: Chile, Perú, Cuba, México, Paraguay y Brasil.- La reforma consagró varios principios, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

1. Autonomía universitaria
2. Cogobierno
3. Extensión universitaria
4. Acceso por concursos y periodicidad de las cátedras
5. Libertad de cátedra
6. Acceso masivo y gratuito
7. Vinculación de docencia e investigación
8. Inserción en la sociedad y rol de la universidad

Podemos concluir este capítulo afirmando que la Autonomía Universitaria y su derivado la Autarquía, son principios consagrados por la Reforma y recogidos por la Constitución Nacional en la reforma de 1994 (artículo 75, inciso 19 último párrafo), para citar la principal normativa como base de sustentación legal.

V) NORMATIVA QUE HISTORICAMENTE HA TENIDO VINCULACION CON EL TEMA BASICO DEL TRABAJO

Dentro del contexto explicitado precedentemente, adquiere singular importancia reseñar la principal normativa que históricamente ha tenido vinculación con el régimen jurídico, económico y financiero de las Universidades Nacionales.

a) Constitución Nacional – reforma 1994. La carta magna prescribe en el art. 75, inciso 19, ante último párrafo, que corresponde al Congreso de la Nación: "...Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y 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....".

b) Leyes de contabilidad y administración financiera del sector público nacional que se han ido sucediendo: tanto la ley 428, como la 12961, y el Dto.Ley 23354/56, nada establecen respecto del tema objeto de análisis.- Si en cambio la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control 24156 (actualmente en vigencia), la que en el artículo 8º establece en cuánto al ámbito de aplicación de dicha ley: Las disposiciones de esta ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto estará integrado por: " a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de la Seguridad Social " (dentro del concepto de "organismos descentralizados están incluidas las Universidades Nacionales- circunstancia confirmada por el Decreto Reglamentario) –

Precisamente el DR de la Ley 1344/07 establece en el art. 8º): Se consideran incluidos en la Administración Central el PEN, el P Legislativo y el P Judicial, así como el Ministerio Público.- Para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control, las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional. También es dable mencionar que el Decreto 1023/2001 (Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional) las menciona específicamente en el art 25, inc d) apartado 9) (al mencionar una de las alternativas de contratación directa), y lo mismo ocurre con el Decreto 1030/2016 (Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional) en su artículo 23 (reglamentando este mismo tema).

c) Leyes específicas acerca del Régimen Económico Financiero de las Universidades Nacionales:

I) Ley 23551 del año 1984: Régimen Económico y Financiero de las Universidades Nacionales (acorde con el proceso de normalización de las Mismas). Breve resumen de Recursos, Fondo Universitario y Presupuesto.- La ley fue derogada por la Ley 23569 sancionada en 1988.

Recursos: Art. 3º): son recursos de las Universidades Nacionales: las sumas que se asignen en el presupuesto general de la Nación, y los Recursos Propios (beneficios por publicaciones, concesiones, explotación de patentes, derechos intelectuales, derechos que se perciban por prestación de servicios, cualquier otro recurso que les corresponda.

Fondo Universitario: Art. 5º): Cada Universidad constituirá su Fondo Universitario con el aporte de: las economías que se generen por contribuciones del tesoro nacional y de recursos propios.- Cada Universidad podrá emplear este Fondo para cualquiera de las finalidades previstas en sus respectivos estatutos, excepto para sufragar gastos en personal permanente.

El Presupuesto: Art. 7º): El Consejo Universitario de cada Universidad, elevará al Min. De Educación el anteproyecto de presupuesto en tiempo y forma; los anteproyectos contendrán las especificaciones de gastos e inversiones financiados con las diversas fuentes de recursos (antes aludidos).- Art. 8º): el presupuesto asignado a las Universidades podrá ser reajustado por el Consejo Universitario a nivel de partida principal, sin alterar los montos de los respectivos programas, no se podrán incrementar las partidas destinadas a gastos en personal, ni disminuirse los montos asignados a obras públicas. Las modificaciones serán informadas a las autoridades ministeriales.

II) Ley 23569 del año 1988 (Nuevo régimen Económico/Financiero que deroga la Ley 23551.- Esta ley posteriormente fue derogada por la Ley de Educación Superior (24521 – 1995) a través de su artículo 87).

La misma norma establece que tendrá vigencia hasta tanto se sancione la nueva Ley Universitaria (y así ocurrió).-

Resumen de su contenido: Se aplica el régimen de contrataciones que prevee, y no el de la ley de contabilidad (Dto. ley 23354/56).- Impide la intervención previa del TCN en el envío de fondos a partir de los Libramientos de pago y de entrega emitidos por las Universidades.

Ordenamiento temático: alude al régimen patrimonial.- A los recursos que los ordena en: Del Tesoro, propios a ingresar y Fondo Universitario. En cuanto al presupuesto alude al procedimiento interno de aprobación del proyecto y luego al tratamiento ministerial.- Reglamenta el procedimiento de ajustes posteriores a la aprobación (alternativas y límites) los ajustes pueden ser horizontales: v.g. Gastos en Personal (cualquier tipo de modificaciones sin alterar el crédito total del inciso 11.- Verticales: v.g. incorporación del Fondo Universitario (luego de ser aprobada la Cuenta de Inversión.- El Consejo Universitario aprueba los ajustes y remite al Ministerio de Educación.- En cuanto al Fondo Universitario, se contrapone con la Ley de Contabilidad la que estipula que los créditos no utilizados al finalizar el ejercicio caducan.- (se exceptúa a las Universidades Nacionales del art. 14 de la ley de contabilidad, en ese aspecto).

Las Universidades Nacionales aprobarán sus estructuras organizativas (autonomía), pero sin alterar los créditos totales presupuestarios.

Controles del TCN: ejerce el control de legalidad ulterior (rendición de cuentas trimestrales).- No se prevee el control previo (ya se indicó) en ocasión de remitirse los libramientos para el suministro de fondos a la TGN.- Otros temas contemplados por la ley: régimen de subsidios, becas y subvenciones, viajes al exterior, exenciones impositivas, régimen propio de contrataciones.

A manera de síntesis podemos decir que la norma otorga a las Universidades Nacionales, una mayor liberalidad en la gestión financiera, presupuestaria, patrimonial y contractual, acorde con los principios de autonomía y autarquía. Consagra la no caducidad de las economías de ejercicios anteriores. Impide el control previo del TCN. Se podría resumir afirmando que la ley propone una mayor eficiencia en la gestión de las Universidades Nacionales.

III) Ley de Educación Superior 24521, sancionada en 1995. Se rescatan las consideraciones contenidas en los artículos 2, 4, 11, 28, 29, 58 y 59.- (entre otros), los que seguidamente se transcriben:

Art. 2: El Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las Universidades Nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las Universidades Privadas.....

En el artículo 4, se dice: "Son objetivos de la Educación superior,....a) Formar científicos, profesionales y técnicos,... c) Promover el desarrollo de la investigación y las creaciones artísticas, contribuyendo al desarrollo científico, tecnológico y cultural de la Nación".

En el artículo 11, se señala: "Son deberes de los docentes de las instituciones estatales de educación superior:...b) Participar en la vida de la institución, cumpliendo con responsabilidad su función docente, de investigación y de servicios....".

El artículo 28, expresa: "Son funciones básicas de las instituciones universitarias: a) Formar y capacitar científicos, profesionales, docentes y técnicos,..." b) Promover y desarrollar la investigación científica y tecnológica....".

En el artículo 29, se declara: "Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones:... e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad...."

Art. 58: El aporte del Estado Nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal, no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional.

Art. 59: Las instituciones universitarias nacionales, tienen autarquía económica que ejercerán dentro del régimen de la ley 24156, de administración financiera y sistemas de control del sector público Nacional.- En ese marco corresponde a dichas instituciones: a) Administrar su Patrimonio y aprobar su Presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente.- b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal. c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos, u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios.

La LES establece en reiteradas oportunidades, en su articulado, la consideración conjunta de la docencia y la investigación, y la obligatoriedad del desempeño de los académicos universitarios en ambas actividades.

d) Leyes anuales de presupuesto nacional.- Habitualmente las Leyes de presupuesto refieren a los créditos asignados a las Universidades, en el art. 12.

Veremos a título de ejemplo un resumen del texto de ese artículo contenido en las Leyes de los ejercicios: 2015, 2016, 2017 y 2018. “Fijar como crédito para financiar los gastos de funcionamiento, inversión y programas especiales de las Universidades Nacionales, la suma de pesos.....de acuerdo al detalle de la planilla anexa”.- (es el crédito principal); luego se estipula que se autoriza al JFM a incorporar créditos en forma adicional a lo dispuesto en el presente Artículo por la suma de pesos.....para financiar gastos de funcionamiento Inversión y programas especiales de las Universidades Nacionales, además la suma de pesos.....destinados a planes específicos para el apoyo de carreras, infraestructura y hospitales universitarios. Las Universidades Nacionales, deberán presentar ante la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, la información necesaria para asignar, ejecutar y evaluar, los recursos que se les transfieren por todo concepto. El citado

Ministerio podrá interrumpir las transferencias de fondos, en caso de incumplimiento en el envío de dicha información, en tiempo y forma. Los montos asignados en cada año según el citado art. 12, son consignados en el capítulo siguiente del presente trabajo “Diagnóstico de la situación actual”.

Cabe aclarar que los montos en cuestión son los totales autorizados, esto es: los presupuestarios propiamente dichos y las autorizaciones adicionales (competencia del JGM).- Al respecto es factible comprobar que el crédito básico asignado en cada ejercicio, representa aproximadamente el 80 % del total, la diferencia corresponde a los adicionales autorizados, eventualmente asignados, al cabo del ejercicio, como ya se indicó por la JGM.

VI) DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

DIAGNOSTICO 1:

Es notoria la existencia de una doble dependencia de las autoridades que gobiernan las universidades nacionales.- Una parte del cuerpo docente regular de nuestras universidades nacionales (que controla las cátedras concursadas), y de los integrantes de las Juntas Departamentales, de los Consejos Directivos y de los Consejos Superiores, padecen de una doble dependencia, por un lado, dependen en materia docente de las Universidades Nacionales que los han contratado, donde han hecho carrera docente, y donde han sido legalizados por concursos de oposición y antecedentes. Pero, por otro lado, dependen también del Consejo Nacional de Investigaciones Científico y Técnicas (CONICET) y en algunas de las Universidades Nacionales de la provincia de Buenos Aires de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), donde algunos han hecho carrera primero como Becarios, y la mayoría como Investigadores de Carrera, prestando Informes anuales o bianuales, hasta alcanzar algunos de ellos las máximas jerarquías del organismo. Esta situación alcanza a académicos que desarrollan sus actividades con dedicación exclusiva, y por ende, dedican todo su tiempo a la unión de universidades y los organismos mencionados de investigación.- Pues bien, esta doble dependencia lleva a que gran parte de estos cuerpos docentes y cuerpos colegiados tengan restricciones para compatibilizar sus actividades con las libertades de pensamiento, de cátedra y de expresión, en materia científica, política y universitaria.- No son entonces autónomas, porque sus autoridades, desde sus Rectores, Decanos y Jefes de Departamento, hasta sus Consejeros Departamentales, Directivos y Superiores, que pertenecen a su vez al CONICET o a la CIC, están inmersos en una doble estructura, una de las cuales: el CONICET y la CIC, carecen totalmente de autonomía respecto al poder político nacional.

DIAGNOSTICO 2:

La Ley de Educación Superior establece claramente que los objetivos fundamentales de las Universidades es la realización de docencia e investigación (tal como

se ha analizado en el punto anterior del presente trabajo). Para ello resulta necesario que los órganos de las Universidades cuantifiquen y determinen el nivel de recursos presupuestarios que esas actividades requieren, y soliciten a las autoridades ministeriales los créditos correspondientes.- Esto no se cumple debidamente en la actualidad atento a que las asignaciones presupuestarias que se otorgan resultan insuficientes, situación que se agrava año tras año.- Como consecuencia inmediata resulta la imposibilidad de cumplir con los propósitos de educar e investigar adecuadamente.

DIAGNOSTICO 3:

Adquiere singular importancia en materia presupuestaria el concepto de Transparencia ya sea en las instancias de elaboración/aprobación y de ejecución como así también el control de dicha ejecución.- Al respecto es necesario tener presente la Ley 24759 por la que se aprueba la Convención Interamericana contra la corrupción firmada en la OEA en 1996, donde se sugieren procedimientos transparentes y de adecuados controles en materia de contratación de funcionarios y adquisiciones de bienes y servicios, como así también en los procesos de recaudación de fondos y destino de los mismos.- Para que estos propósitos puedan ser cumplidos resulta necesario que el gobernante tenga la voluntad de hacerlo y que los ciudadanos puedan conocer debidamente el modo en que son administrados los fondos públicos.- Sabido es que estos preceptos no se cumplen debidamente, y esas falencias a nivel presupuesto nacional se trasladan a los presupuestos de jurisdicciones y entidades, por caso las Universidades Nacionales.- En lo atinente a la discusión y aprobación del presupuesto lo que sucede en el órgano volitivo nacional, se replica a nivel de las Universidades en los Consejos Universitarios: los plazos de que se dispone son insuficientes para asegurar un análisis profundo del proyecto, asimismo el proceso de análisis y debate está enmarcado en el contexto político, por lo tanto la sanción final del cuerpo suele depender de las afinidades políticas, pasando a segundo plano el debate sustantivo.- A ello debe agregarse el desconocimiento técnico de la mayoría de los consejeros, lo cual debilita el proceso democrático y generalmente se termina aprobando con escasas modificaciones, el proyecto original.- Mas notoria es todavía las falencias en cuanto a la transparencia de esa instancia previa para conocimiento de la comunidad universitaria.- La información correspondiente a la ejecución del presupuesto (incluido ajustes al original), tampoco es difundida como corresponde por las autoridades ejecutivas.- Y si de control y difusión ulterior se trata, el panorama que se evidencia no es diferente, la Cuenta e Inversión, que es el documento que refleja esa instancia, es elaborada por personal técnico que se limita a cumplir con las exigencias formales emanadas de la Contaduría General de la Nación para su elevación a la misma dentro de los plazos exigidos; muy lejos de ello el control político y/o de mérito que debería hacer el órgano volitivo universitario, y por supuesto más utópica todavía la posibilidad de que la comunidad universitaria (legítimos interesados), puedan tomar conocimiento de lo que verdaderamente se ha hecho, al cabo del ejercicio, con los créditos asignados.-

DIAGNOSTICO 4:

Es evidente que la autarquía bien entendida no pasa por la facultad asignada a las Universidades de administrar la gestión (se distribuyen para ello por parte del Consejo Universitario los créditos asignados), sino en la merma del monto total de dichos créditos, que se reducen permanentemente a valores constantes.

A la merma de los créditos que se otorgan, debemos agregar una falencia operativa adicional; nos referimos a las demoras, cada vez mayores, en el envío mensual de fondos por parte de la Tesorería General de la Nación, para hacer frente a las erogaciones (sean estas: gastos en personal, de funcionamiento, servicios públicos, inversiones, etc.), conforme lo prescribe la ley 24156 en su artículo 34.

Otra circunstancia que se evidencia y corresponde puntualizar es la siguiente: al reducirse los recursos del Tesoro, resulta necesario procurar el incremento de los recursos propios (no siempre es factible).- Asimismo al mermar los recursos centrales disminuye como lógica consecuencia un recurso adicional llamado Fondo Universitario (Economía de Ejercicios Anteriores). El resultado final al que se arriba en este diagnóstico, y que es

recurrente año tras año, se puede resumir con tres palabras: deterioro global del financiamiento.

DIAGNOSTICO 5:

Algunas relaciones numéricas teniendo en cuenta los niveles de crédito asignados por los ejercicios 2015, 2016, 2017 y 2018.

- Créditos asignados a las Universidades e Intereses de la Deuda, con relación al Presupuesto total de cada año, a valores nominales: (en billones de pesos)

Años	Crédito total	Universidades	%	Intereses de la deuda	%
2015	1.251.630	39.934	3,2	96.217	7,7
2016	1.569.412	55.146	3,5	103.521	6,6
2017	2.363.619	76.590	3,2	246.613	10,4
2018	2.904.414	97.134	3,3	405.126	14,0
	Relaciones promedio		3,3		9,7

Resulta entonces que a valores nominales, en los últimos 4 años los créditos asignados a las Universidades Nacionales representan, en promedio, respecto del Presupuesto total el 3,3 %- Paralelamente los Créditos previstos para hacer frente al pago de los Intereses de la Deuda Pública (en pesos y en moneda extranjera), representan, en promedio, respecto del Presupuesto total el 9,7 %- Se nos ocurre que los porcentuales que se observan y la comparación entre las incidencias del gasto educativo y el destinado a intereses de la deuda, resultan suficientemente elocuentes para poder dimensionar la magnitud exigua de los créditos que son asignados a la enseñanza pública superior.- La reflexión sobre este punto creemos es obvia.-

- Créditos asignados a las Universidades a valores constantes, teniendo en cuenta la incidencia de los índices inflacionarios oficiales evidenciados en los ejercicios 2017 y 2018 (en billones de pesos) y comparación con los valores nominales

Años	Créditos a valores nominales	Indices inflacionarios	Créditos a valores constantes
2017	76.590	24,8 %	57.595
2018	97.134	45,0 % (estimativo)	53.423

Como se puede observar, a valores constantes, los créditos asignados a las Universidades Nacionales evidencian una merma notoria si comparamos los últimos dos ejercicios, que dependerá de los indicadores finales que se procesen para 2018.

VII) CONCLUSIONES

1) Es notorio que se ha instalado en nuestro país una democracia carente de perspectiva republicana. La democracia y el republicanismo, aunque provengan de tradiciones diferentes, son dos términos conexos, mutuamente comprometidos en las sociedades contemporáneas. Democracia y república constituyen dos caras de la misma moneda, no hay democracia sin república y viceversa.- Luego de casi 35 años de vida democrática ininterrumpida en nuestro país, el camino que tomó la política concentrada son prácticas decisionistas, separadas de las instituciones deliberativas, es el contramodelo de una democracia republicana. Esto se vislumbra en todos los estamentos del estado, y repercute sobre todas las instituciones, entre las cuales se incluyen a las universidades nacionales. Por lo dicho, es indudable que los gobiernos tienen dificultades para aceptar la

autonomía universitaria, sobre todo en contextos políticos donde se verifican y se justifican prácticas de discrecionalidad como reglas de comportamiento válidas. Asimismo es notorio también que las universidades tienen inconvenientes para participar con los gobiernos en la definición de políticas que configuren acuerdos amplios respecto a los roles y las responsabilidades.- Se trata de comportamientos contrapuestos nada deseados (gobiernos y Universidades).-

2) Es muy evidente que el presupuesto que anualmente se asigna a las Universidades Nacionales, es prácticamente sólo para pagar los sueldos.- El resto de las actividades (obras públicas, inversiones, investigación, etc.), se financia con programas específicos, recursos que suelen ser asignados (fuera del presupuesto original) por decisión ministerial, sin que tengan intervención directa los órganos de gobierno de las Universidades, ello denota el notorio debilitamiento de la autonomía y por ende de la autarquía. Relacionado con el punto anterior debemos afirmar que la Ley de Educación Superior establece claramente que las Universidades Nacionales deben realizar docencia e investigación, indicando en reiteradas oportunidades, en su articulado, la consideración conjunta de la docencia y la investigación, y la obligatoriedad del desempeño de los académicos universitarios en ambas actividades. Para poder lograr este cometido, y en un marco de una verdadera autonomía universitaria, sería deseable que las decisiones sobre estos temas sean tomadas por los órganos que gobiernan a las universidades (Asambleas, Consejos Superiores, etc). Sin embargo lo que se observa en la práctica es un incremento en la cantidad de personal, se categorizan mayor número de docentes investigadores; pero no se disponen (como indicáramos) de recursos presupuestarios suficientes para financiar los proyectos de investigación como sería de desear, debiendo muchas veces recurrirse a otras vías de financiamiento.

3) Resulta preciso recuperar la plena vigencia de los principios de Autonomía y Autarquía en el ámbito de las Universidades Nacionales, que como es notorio han experimentado un proceso de degradación y consecuentemente desnaturalizando la base de sustentación de la Reforma Universitaria. Para cumplir con estos propósitos, es menester que las entidades educativas públicas de nivel superior, cuenten con un adecuado financiamiento (presupuesto acorde con sus necesidades y envío de los fondos resultantes en tiempo y forma) y por lo tanto puedan ejercer plenamente las facultades consagradas por la Constitución.- Sabido es que existe una tendencia actual para debilitar financieramente a las Universidades, dificultar el manejo de sus propios fondos y decidir sobre el destino de los mismos.- Es preciso revertir esta situación y que las Universidades Nacionales cuenten definitivamente con los recursos adecuados y puedan ser afectados de la mejor manera.- Solamente de ese modo se recuperarán los niveles educativos que resultan condición indispensable para propiciar el crecimiento del país y por lo tanto consolidar el bienestar de sus habitantes. A modo de corolario del presente trabajo, podemos concluir que en la actualidad, y de no producirse un cambio en prácticas y conductas verificadas y descriptas, peligran la autonomía universitaria, y mas aun, su misma autarquía.

Referencias bibliográficas

- Atchabahian, A. (2013). *Régimen Jurídico de la gestión y del control en la Hacienda Pública*. Buenos Aires: La Ley
- Cortes de Trejo, Lea (2008). *Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus incógnitas*. Buenos Aires: Buyatti
- Collazo, O. J. (1974). *Administración Pública* (Vol. I) Buenos Aires: Macchi.
- Collazo, O. J. (1981). *Administración Pública* (Vol. II) Buenos Aires: Macchi.
- Aramouni, A. (1999). *Derecho Municipal*, Buenos Aires: Némesis.
- Sabsay, D. y Onaindia, J. (1997). *La Constitución de los Argentinos*, Buenos Aires: Errepar.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo I), Buenos Aires: Macchi.
- Constitución de la Nación Argentina (sancionada en 1953 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994)
- Ley N° 428. Ley de Contabilidad y organización de la Contaduría Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- Ley N° 12961. Ley de Contabilidad. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- Decreto Ley N° 23354. Ley de Contabilidad y organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- Ley N° 24156. Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- Decreto N° 1023/2001. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- Decreto N° 1030/2016. Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- Ley N° 23551. Régimen Económico Financiero de las Universidades Nacionales. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- Ley N° 23569. Nuevo Régimen Económico Financiero de las Universidades Nacionales. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- Ley N° 24521. Ley de Educación Superior. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- Leyes de Presupuesto anuales de la Administración Pública Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.
- Licciardo, C. (2000). *Pensador preclaro. Homenaje a su trayectoria. Selección de sus trabajos escritos en su fructífera trayectoria al servicio de la República*. [Buenos Aires]: Ediciones Macchi.
- Sanchez Viamonte, C. (1953). *Las instituciones políticas en la historia universal*. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina.
- Sanchez Viamonte, C. (1956). *Los derechos del hombre en la revolución francesa*. México: Facultad de Derecho.