Observatorio de Políticas Públicas

Coordinación General del Cuerpo de
ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA: UN PARADIGMA EN CRISIS

CAT. OPP/CAG/2006-18

DICIEMBRE DE 2006

LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA: UN PARADIGMA EN CRISIS

CAT. OPP/CAG/2006-18

Autores:

AG Jorge Gosis (Coordinador)

AG Luis Vazquez

AG Susana Heinichen

AG Gabriel Marchi

AG Jorge Lozanoff

AG Abel Solari

Este documento fue producido por los responsables del Area Temática "La Asignación de Recursos para la Educación Universitaria: el caso de la UBA" del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el mes de noviembre del año 2006.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: www.cag.jgm.gov.ar

AG V. Daniel Piemonte
Coordinador General
Cuerpo de Administradores Gubernamentales

AG Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo
Observatorio de Políticas Públicas

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: UN PARADIGMA EN CRISIS

UNA REVISIÓN HISTÓRICA DE LA DEFINICIÓN DE UNIVERSIDAD.

Recurriremos para esta revisión a las distintas versiones del Diccionario Académico de la Real Academia Española en su definición del lema **universidad**.

Diccionario de Autoridades - 1739: Cuerpo, compuesto de los Maestros y discípulos, que enseñan y estudian en algún lugar determinado variedad de ciencias, y forman en él comunidad, con subordinación a un Superior, que llaman Rector o Maestre-Escuela. Tómase también por el mismo lugar en que está establecido. La universidad de los Escolares debe haber su mensajero, a que llaman en Latín *Bidelus*.

Diccionario de Autoridades - 1803: Comunidad o cuerpo de profesores y maestros establecidos por la autoridad legítima para la enseñanza pública, y por el cual se confieren los respectivos grados en cada facultad.

Diccionario RAE - 1899: Instituto público donde se cursan todas o varias de las facultades de derecho, medicina, farmacia, filosofía y letras y ciencias exactas, físicas y naturales, y se confieren los grados correspondientes. Instituto público de enseñanza donde se hacían los estudios mayores de ciencias y letras, y con autoridad para la colación de grados en las facultades correspondientes.

Diccionario RAE - versión vigente: (Del lat. *universĭtas, -ātis*). 1. f. Institución de enseñanza superior que comprende diversas facultades, y que confiere los grados académicos correspondientes. Según las épocas y países puede comprender colegios, institutos, departamentos, centros de investigación, escuelas profesionales, etc. 2. f. Edificio o conjunto de edificios destinado a las cátedras y oficinas de una universidad. 3. f. Conjunto de personas que forman una corporación. 4. f. Conjunto de las cosas creadas. 5. f. universalidad (‖ cualidad de universal). 6. f. Instituto público de enseñanza donde se hacían los estudios mayores de ciencias y letras, y con autoridad para la colación de grados en las facultades correspondientes. 7. f. Conjunto de poblaciones o de barrios que estaban unidos por intereses comunes, bajo una misma representación jurídica.

Como puede verse, en su definición no se elucidan, al menos en el idioma castellano, elementos que hagan a su esencia, tales como la autonomía o la autarquía, siendo estos atributos que aparecen por añadidura al concepto en sí.

LA AUTONOMÍA COMO CATEGORÍA EN EL DERECHO PÚBLICO

Aparecen entonces en la normativa que regula estas instituciones tres atributos que signarán la discusión de ahora en más: la descentralización, la desconcentración (y una derivación de esta divergencia, la autonomía) y la autarquía.

Siguiendo extensamente en esta primera parte de nuestro trabajo a García Sáenz en su excelente trabajo de seguimiento de la evolución de la interpretación de estos conceptos en la normativa y en la jurisprudencia (a raíz de un comentario de un fallo de la C. Fed. De La Plata, sala 3ª del 28/8/2003 en autos "Larcamón, Eduardo v. Universidad Nacional de La Plata") [1], "la descentralización admite ser caracterizada atendiendo a que ésta otorgue al ente un poder normativo originario o derivado. En el primer caso se crea un sujeto que, desde un mandato amplio que fije las grandes líneas a seguir, mantiene la potestad de darse su diseño institucional, una mecánica de toma de decisiones y la posibilidad de nombrar y remover sus autoridades, entre otras. En el segundo, el sujeto recibe un diseño orgánico definido, el cual puede prever la designación de sus autoridades por parte de otro sujeto estatal, quedando a resguardo de la intervención jerárquica a partir del momento de su conformación, con las

[1] "Autonomía universitaria: ¿camino a una nueva jurisprudencia en la Corte Suprema de Justicia de la Nación?"; García Sanz, Agustín A. M.; JA 2004-I-367 - SJA 25/2/2004

limitaciones impuestas en el marco legal que le diera origen. El sujeto descentralizado mantiene, en este caso, facultad normativa derivada de esa organización que le fuera dada. Resta, entonces, avanzar un paso más en el análisis de la descentralización, encontrándonos con los conceptos de autonomía y autarquía.

La asignación de competencias a una entidad con personería jurídica propia, poder normativo originario y una necesaria potestad de generación y administración de recursos importará la creación de una persona pública estatal de tipo autónomo. Mientas que si dicha asignación se diera con un poder normativo derivado y facultades de administración, importaría la creación de una persona pública estatal de tipo autárquica. Hecha esta definición a priori, debo advertir al lector que la doctrina no es pacífica en cuanto al alcance de uno y otro término."[2]

Desde su "Tratado de Derecho Administrativo" Gordillo entiende que no hay más que diferencias de grado entre la autarquía y la autonomía:

"Cuando se dice que la autonomía implica la posibilidad de darse sus propias normas dentro de un marco normativo superior, tal definición abarca no sólo a las provincias sino también a los entes autárquicos, pues éstos, dentro de sus estatutos, también se dictan sus propias normas (dentro, por supuesto, de lo establecido por las leyes y reglamentos que le hayan sido dados por el Estado a través de sus órganos)"[3].

Tal vez me aparte del autor citado al decir que la autonomía no es una mera aptitud legal para dictar normas de distinto grado, sino que es la mucho más amplia facultad de dictar algunas de ellas que, tomando como referencia las limitaciones legales que se impusieron en su creación, sean expresión de normatividad originaria y perdurable para quien las emitió[4].

En este mismo sentido parece manifestarse el miembro informante de la mayoría en la constituyente de 1994, el convencional Rodríguez, quien -citando a Sánchez Viamonte- señalara:

"La autonomía universitaria 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 nombramientos y disciplina interna. Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, del Legislativo y el Ejecutivo"[5].

EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA ARGENTINA

Luego de años de indiferencia respecto del funcionamiento de las casas de altos estudios, la ley 1597 de 1885 -conocida como "Ley Avellaneda"- dio el primer paso al regular el funcionamiento de las Universidades de Córdoba y Buenos Aires. Este mojón en la historia universitaria dejó rastros de una autarquía atenuada: el Poder Ejecutivo seguía manteniendo la facultad de rechazar los estatutos definidos por la universidad, así como la de nombrar y remover a los docentes a propuesta de cada unidad académica.

En 1918 la reforma sentó las bases para la consolidación de un modelo de enseñanza pública y laica. Asimismo, dio los primeros pasos hacia la autonomía en cuestiones como la designación de autoridades y docentes, convirtiéndose en el pilar de futuras reformas legales y estatutarias que desembocaron en el período de esplendor de la universidad argentina, previo al oscurantismo universitario que caracterizó al Proceso de Reorganización Nacional de 1966.

Recién en 1947 encontramos la primera modificación al sistema de la Ley Avellaneda, con la aprobación de la ley 13031. Esta ley devuelve un alto poder de intervención al Ejecutivo

[2] "Autonomía universitaria: ¿camino a una nueva jurisprudencia en la Corte Suprema de Justicia de la Nación?"; García Sanz, Agustín A. M.; JA 2004-I-367 - SJA 25/2/2004

[3] Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, "Parte general", cap. XIV, 2003, FDA., ps. 11 y 12.

[4] En palabras de Cassagne, "la autonomía constituye una forma superior de descentralización política en cuanto traduce el reconocimiento a la entidad autónoma de la facultad de darse sus propias normas fundamentales e implica una potestad originaria". Ver en Cassagne, Juan C., "Derecho Administrativo" , t. I, 1997, Ed. Abeledo-Perrot, p. 251.

[5] Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, ps. 3183 y 3184.

Nacional, quien recobra competencia para nombrar y remover a los docentes y autoridades de cada universidad. Posteriormente fue la ley 14297 de 1954 la que, sin dejar de reconocer fuertes atribuciones al Ejecutivo, sentó las bases de la autarquía y reconoció la importancia de la autonomía docente y científica de las universidades.

Los decretos ley 477/1955 y 6403/1955 (ALJA 1853-1958-1-1148) derogaron las leyes antes mencionadas, dando base normativa plena a los principios de la reforma de 1918, disponiendo que las universidades se dieran sus propios estatutos según las modalidades de su tradición y las conveniencias de su ámbito local y eligieran y removieran al plantel docente sin intervención del Ejecutivo. Fue éste el inicio del camino autonómico.

El decreto 10775/1956 (ALJA 1853-1958-1-1193) termina de delimitar un marco de autonomía universitaria que en 1967 encuentra acogida en la ley 17245 (LA 1967-B-1484) -denominada "Ley Orgánica de las Universidades Nacionales"-, que imponía como límite a la autonomía el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a las autoridades nacionales o locales respecto del mantenimiento del orden público y el imperio de la legislación común en el ámbito universitario (art. 7).

Luego de períodos convulsivos para la vida del país, por decreto 154 del 13/12/1983 se estableció la vigencia de los estatutos universitarios que regían al 29/7/1966, decidiéndose además la suspensión de todos lo concursos docentes, iniciando el camino hacia la ley 23068 , que restableció las previsiones de la ley 17245 , las cuales rigieron hasta el inicio del proceso de reformas que culmina con la aprobación de la Ley de Educación Superior (LA 1995-B-1534).

Mención especial merece el tratamiento que la Convención Constituyente de 1994 hizo de la cuestión universitaria. La poco feliz yuxtaposición de los incs. 18 y 19 del reformado art. 75 sentó las bases del conflicto que en distintas oportunidades se ventiló ante la Corte[6] y que, al día de hoy, no encuentra una solución definitiva. Reconoce Gelli, refiriéndose a la autonomía:

"La finalidad de aquélla consiste en independizar y desvincular a las universidades de la injerencia 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"[7].

Ya se señalaba antes de la reforma que el hecho de que la autonomía de las provincias tuviera raigambre constitucional no impedía que otros entes nacionales pudieran desarrollar potestades que históricamente se denominaron "autonomía" y que surgen de la voluntad legislativa. Pues ahora surgen de la propia Constitución, y la discusión no para.

No había que esperar la inserción constitucional del concepto para sostener estas ideas. Las universidades nacionales contaban ya con todos los elementos de la autonomía: se dieron sus propios estatutos -tan limitados por la ley como las Constituciones provinciales por la Nacional y los tratados-; generaron sus propios recursos y los administraron junto con los aportados por el Tesoro Nacional; eligieron a sus gobernantes por el voto de los claustros. Faltaba establecer más allá de toda duda que sus decisiones quedaban sólo al alcance del escrutinio judicial, y en ese sentido se avanzó luego de 1994.

LA AUTONOMÍA Y EL RECURSO DE ALZADA

Tal como señalara Gordillo [8], el recurso de alzada es uno más de los escollos para el acceso a la tutela judicial efectiva en materia administrativa. En el mejor de los casos, se convierte en una instancia de revisión en desmedro de las decisiones de los órganos descentralizados de la Administración, a quienes se pretendió proteger de la voracidad política de corto plazo. Aunque pretenda limitársela al análisis de cuestiones de legitimidad, esta herramienta de control tutelar no es sino una cortapisa al contenido de la autonomía asignada por la Constitución y las leyes.

[6] Corte Sup., "Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) v. Universidad Nacional de Luján s/aplicación ley 24521 ", JA 1999-III-406 .

[7] Gelli, María A., "Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada", Ed. La ley, 2003, p. 582 y ss.

[8] Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", t. 4, "El procedimiento administrativo", cap. XI, 2002, FDA., p. 4 y ss.

Como acertadamente dijera Colautti antes del Pacto de Olivos, refiriéndose a la doctrina que acepta la alzada como instancia de revisión para las decisiones universitarias:

"No se circunscribe a los alcances de la autonomía universitaria, sino que significa una toma de posición respecto de la capacidad del Congreso para crear entes desvinculados del control directo del Ejecutivo. Este criterio desarticula el concepto de autonomía universitaria, aun en lo académico, pues implica que el Consejo Superior no es órgano superior, sino que está supeditado al Poder Ejecutivo, es decir, a los avatares de la política. Esto equivale a institucionalizar, dar raigambre legal, al vaciamiento del concepto de autonomía universitaria que constituye el eje que hace posible el desarrollo de la labor académica y la investigación"[9].

Durante años las universidades se vieron sujetas a los vaivenes de criterios doctrinarios, jurisprudenciales y políticos respecto de la admisibilidad de la alzada contra sus decisiones. Sobre esta disyuntiva se expidió la Corte en el fallo "Universidad de Buenos Aires v. Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional s/inconstitucionalidad de decreto)" del 18/6/1991.

El voto de la mayoría -integrada por los ahora ausentes Ricardo Levene (h), Mariano A. Cavagna Martínez, Rodolfo C. Barra, Eduardo Moliné O'Connor y Julio S. Nazareno- sostiene que en nuestro sistema las únicas entidades autónomas son las provincias, "porque se dictan sus propias normas", y agrega que:

"Las universidades nacionales sólo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines"[10]. Sigue diciendo que "...las disposiciones de la Constitución Nacional que confieren al presidente el carácter de jefe supremo de la Nación... son las que acuerdan fundamento normativo suficiente al contralor administrativo que corresponde ejercer a la Administración central sobre las entidades autárquicas en general y respecto de las universidades en particular"[11]. De ello se desprende que "la existencia de relaciones administrativas en las que el control de un órgano superior es posible, motiva la presencia de vías recursivas para los administrados que vieran afectados sus derechos subjetivos o intereses legítimos"[12].

A nivel doctrinario, Alberto Bianchi comentó el fallo y con total sinceridad lo catalogó como "el problema de la autonomía universitaria y sus alcances". Por si quedaran dudas de cómo debía resolverse el problema, dijo:

"Indudablemente, la Corte pone la cuestión en sus justos términos. La universidad quiso que la autonomía científica y académica de que gozan -y deben gozar- los claustros de altos estudios se tornara, también, en autonomía jurídica, institucional, y ello no es posible en nuestro sistema actualmente vigente. Ya el propio tribunal con anterioridad había señalado que la universidad es, en lo jurídico, una entidad autárquica..., y nuestros juristas, entre los cuales cito a Cassagne, lo han señalado también con precisión, coincidiendo con la opinión de los maestros españoles que, como García de Enterría o Fernández, asimilan la autonomía universitaria al régimen de libertad de cátedra, a la libertad de crítica, a la no sujeción de los postulados científicos bajo los mandatos políticos del gobierno de turno. Sobre esto hay poco que agregar. La universidad es autónoma -y en esto se diferencia enormemente de los restantes entes autárquicos- para elegir a sus autoridades por el sufragio de los miembros de sus claustros, es autónoma también para decidir sus planes de estudio, etc... Pero no es autónoma para evitar que, en lo típicamente administrativo, sus decisiones sean revisadas por órganos de la Administración central, vía recurso de alzada, o que, en lo académico, ese control sea ejercido también, cuando sus actos trasponen el límite constitucional y se tornan arbitrarios, abriéndose asimismo en esta caso la puerta del control judicial, según lo ha reiterado en numerosas ocasiones antes recordadas la Corte Suprema. Su autonomía, entonces no responde a criterios

[9] Colautti, Carlos E., "Una valiosa disidencia (a propósito del fallo `Universidad de Buenos Aires v. Estado Nacional')" , LL 1991-E-136.
[10] Consid. 4, voto de la mayoría
[11] Consid. 5, voto de la mayoría
[12] Consid. 7, voto de la mayoría.

jurídicos, sino más bien a necesidades políticas del régimen democrático"[13]

UNA CUESTIÓN DE INCOMPETENCIA

El tribunal manifiesta que la resolución ministerial "se trataba de un acto firme y consentido, y en consecuencia insusceptible de modificación en sede administrativa (...) De tal manera, el camino intentado por la UNLP. para desconocer la resolución del Ministerio de Educación 2228/1986 resulta ostensiblemente viciado. La resolución del Consejo Superior del 30/3/1993 resulta pues ilegítima y debe anularse".

No puede pasar inadvertido que el hecho de tratarse de un acto firme y consentido no tiene mayor relevancia en la línea argumental de la Cámara, toda vez que la posibilidad de revisar actos en sede administrativa es limitada a quien los emite o a sus instancias jerárquicas superiores, de corresponder. Deberían recordar los jueces que el Ministerio de Educación y el Consejo Superior de la Universidad Nacional de La Plata son -mal que les pese- órganos de personas jurídicas diferenciadas, por lo que mal podría revisarse por resolución del Consejo Superior una decisión del ministro, aun si no se tratara de un acto firme y consentido.

El camino elegido por la UNLP. resulta viciado -en todo caso- por el mismo tipo de incompetencia con que ella tacha la resolución ministerial, ya que no puede su decisión dejar sin efecto o desconocer un acto administrativo de otra persona estatal. Ante nuestros ojos se presenta otro de los grandes conflictos entre los entes descentralizados y la Administración central: la resolución de los conflictos interadministrativos de competencia, del que me ocuparé a continuación.

LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTERADMINISTRATIVOS

La ley 19549 (LA 1972-A-382) estableció las distintas vías de resolución de conflictos en el marco de una relación jerárquica, siendo el superior común a los órganos que disputan la competencia quien está llamado a resolver el diferendo [14]. Ahora bien, ¿cómo resolver este entuerto entre la Universidad y el Ejecutivo, siendo la base del mismo la falta de definición acerca del alcance de esa relación?

En efecto, ante un conflicto con el Poder Ejecutivo respecto de una cuestión de competencia no aparecen herramientas aptas para resolver el desencuentro, máxime si estamos frente a un acto del Ejecutivo Nacional que debiera ser atacado por una Universidad Nacional. Hutchinson se inclina por resolver la cuestión por ante la autoridad máxima del Ejecutivo, impidiendo la interposición de acciones o recursos administrativos y/o judiciales por parte del descentralizado[15]. La Corte Suprema de Justicia de la Nación se mostró en línea con esta argumentación al resolver el caso ya citado[16].

---

[13] Bianchi, Alberto B., "El viejo problema de la autonomía universitaria en un fallo de la Corte Suprema con algunos balcones a la polémica", RADA., enero/abril de 1991, n. 6, p. 139. En el mismo sentido Canosa señaló: "...coincidimos en líneas generales con la decisión y fundamentos del voto de la mayoría, en el cual deben destacarse como importantes para el futuro dos cuestiones: la primera hace al reconocimiento como únicas entidades que gozan de autonomía a las provincias, volviendo así al criterio anterior sustentado por este tribunal, la segunda, la concreción del alcance del significado de la autonomía universitaria el cual coincide con el propuesto en el presente trabajo. También interesa destacar la interpretación del ejercicio de la jurisprudencia superior universitaria, la cual si se concibiera de otra manera, unido ello a las restantes interpretaciones de la actora sobre la autonomía universitaria estaríamos ante el supuesto de declaración de soberanía de un ente estatal... Por ello consideramos que éste era un fallo esperado, despejando dudas hacia el futuro y de alguna manera concluyendo con una controversia jurídica de las universidades nacionales en el final de un proceso que lleva ya siete años, en el cual se forzaron interpretaciones para tomar decisiones que desvían la finalidad que se debe buscar en el gobierno de las altas casas de estudio" (Canosa, Armando, "Un fallo esperado. La autonomía universitaria", ED 142-586).

[14] Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA.): art. 4.- "El Poder Ejecutivo resolverá las cuestiones de competencia que se susciten entre los ministros y las que se plantean entre autoridades, organismos o entes autárquicos que desarrollen su actividad en sede de diferentes Ministerios. Los titulares de éstos resolverán las que se planteen entre autoridades, organismos o entes autárquicos que actúen en la esfera de sus respectivos departamentos de Estado".

[15] Hutchinson, Tomás, "Régimen de Procedimientos Administrativos, ley 19549, texto revisado, ordenado y comentado", 2000, Ed. Astrea, ps. 70 y ss.; 326 y ss.

[16] "Universidad de Buenos Aires v. Estado Nacional (s/inconstitucionalidad de decreto)", en el que sostuvo que "...si bien no sería específicamente aplicable la ley 19983, porque no se da en la especie una reclamación

Siguiendo nuevamente a García Sanz (*op. cit*): “Propongo al lector aunar esfuerzos de razonamiento. Imaginemos por un instante que estamos en el lugar de un rector de una Universidad Nacional. Llega a nuestro escritorio la notificación de un acto administrativo de un Ministerio determinado, en el cual podemos observar palmarias evidencias de vicios de suficiente gravedad, tales que permitan sostener su nulidad[17]. Dichos vicios tienen relación directa con cuestiones de competencia, la que en el caso concreto viene asignada por la Constitución Nacional y las leyes. Siguiendo la línea doctrinaria y jurisprudencial antes reseñada, nuestra única opción sería tramitar una petición por ante el ministro correspondiente, quien, como es de esperar, nos opondrá precarios argumentos en su atenta nota de envío, dando por concluida la cuestión. Llegados a ese punto, no podríamos presentar el correspondiente recurso administrativo contra la medida ni accionar judicialmente contra ella, quedando enteramente a merced de la voluntad del Ejecutivo en materias que deberían encontrar adecuada protección judicial.

Como puede inferirse a esta altura, creo que la inconstitucionalidad del art. 74[18] de la reglamentación de la LNPA. surge clara respecto de las universidades, tanto como la necesidad de establecer con toda premura una vía de acción o recurso judicial en cabeza de las mismas contra los actos administrativos o los reglamentos de la Administración central y sus restantes entes descentralizados. Tal como lo hiciera la Constitución al prever los conflictos entre las provincias y la Nación, serán los jueces con competencia federal los que puedan dirimir estas cuestiones en torno de la autonomía otorgada, la que mal puede ser defendida por ante la misma persona jurídica que la está atacando.

LA INADMISIBILIDAD DE LA ALZADA

Siguiendo con el análisis del caso, fue el planteo de la actora en sede judicial -supliendo lo que otros debieron aunque sea intentar- el que abrió la puerta de la revisión judicial de la situación.

Retomando viejos argumentos, la Cámara apoyó la decisión del juez de primera instancia al decir que:

"Es indudable que el control de ilegitimidad por parte de la Administración, antes de la sanción de la ley 24521 (art. 32), no implica la ausencia de control por parte de otros organismos. En efecto, el control de legitimidad que compete a la Administración en modo alguno resulta incompatible con la autonomía universitaria, pues ella no implica la total ausencia de fiscalización. De tal manera, no resulta ajustado a derecho tal argumento para pretender dar fundamento a la declaración de improcedencia del recurso de alzada que fuera interpuesto por el actor ante el Ministerio de Educación".

A renglón seguido el tribunal cita la ya comentada jurisprudencia de la Corte previa a la reforma y a la aprobación de la ley 24521, entendiendo que los arts. 94 y 97 decreto 1759/1972 (LA 1972-A-391) son aplicables a la Universidad Nacional de La Plata en el presente caso. Sigue diciendo la sala 3ª que:

---

interadministrativa de naturaleza pecuniaria, se habría suscitado aquí una cuestión de competencia atípica, introducida por la resolución CS. 474/1986 de la Universidad de Buenos Aires en menoscabo de las facultades que la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos otorgan al propio ministro del ramo. Tal cuestión ha sido resuelta directamente por el Poder Ejecutivo en su carácter de inmediato superior jerárquico de aquél y máxima autoridad administrativa de la Nación (art. 86 inc. 1 CN.), de conformidad con la letra y el espíritu de los arts. 3 y 4 ley 19549 (conc. art. 2 ley 19983). La decisión así adoptada no es susceptible de recurso por parte de la entidad autárquica a tenor de lo dispuesto por el art. 74 decreto 1759/1972, reglamentario de la ley antes citada. En este orden de ideas, es dable inferir que si los entes autárquicos no están legitimados para impugnar administrativamente los actos de la Administración central, menos pueden hacerlo judicialmente ya que el sistema establecido por los arts. 23 y 25 ley 19549 supone el previo agotamiento de las instancias administrativas".

[17] LNPA.: art. 14.- "El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado"

[18] La contradicción entre el art. 74 y la Constitución Nacional viene precedida por la que ya existía con el art. 27 LNPA., el cual fue tergiversado por completo al momento de su reglamentación.

"Las universidades nacionales no se encuentran exentas del contralor administrativo que le corresponde ejercer a la Administración, inteligencia que se vio plasmada en los sucesivos regímenes de organización. Y en concordancia con estos principios es que debe ser interpretada la invocada ley 23068 (LA 1984-B-803), cuando restablece la vigencia de los estatutos que regían la vida universitaria al año 1966".

El camino elegido por la Corte en 1991 no hizo más que delimitar -erradamente, a mi criterio- los confines de la autonomía universitaria previa a la reforma de la Carta Magna. Los lúcidos argumentos en disidencia del Dr. Fayt[19] ya daban en su momento base para lo que luego sería confirmado en la Convención de Santa Fe. Nuestro superior tribunal no descansó: la retahíla de fallos del 27/5/1999[20], en los que siguió limitando la autonomía -aun bajo la nueva realidad constitucional-, fue el siguiente paso. Y todo esto a través de fallos tan divididos como la doctrina en la materia. Ya en las postrimerías del viejo sistema, el fuero contencioso administrativo decidió aplicar la vía del art. 32 a recursos de alzada nacidos con anterioridad a la nueva ley. Ahora, al final del camino, una decisión de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata nos devuelve al punto de partida.

Veamos ahora el comportamiento de la propia Universidad.

EL ENEMIGO INTERIOR

La Cámara usó las armas que la Universidad dejó a su alcance. Dijo tajante: "...no puede admitirse sin desconocer los propios actos de la Universidad, que luego de lo actuado, se aparte del modo que lo hizo de lo resuelto por la autoridad ministerial".

El tribunal platense entendió en este caso que la UNLP. incurrió en contradicción al desconocer por resolución del 30/3/1993, la resolución ministerial 2228/1986 . Ello así, ya que la Dirección General de Asesoría Letrada y el propio Consejo Superior hicieron lugar al recurso de alzada presentado, declarándolo formalmente procedente con fecha 2/9/1986. Haciendo aplicación de la doctrina de los actos propios, la Cámara puso límites a la pretensión de la demandada de desconocer el resultado de la decisión ministerial.

Era práctica común y reconocida por los actores de la vida universitaria del regreso a la democracia aceptar formalmente los recursos de alzada y remitirlos a un Ministerio de Educación que -por aquellas épocas- resultaba afín a los intereses de las conducciones universitarias. En efecto, ya sea porque buscaran aliviar su costo político, esperando que un tercero tomara la decisión por ellos, o por la inveterada costumbre de asignar al paso del tiempo en los cajones unas facultades resolutorias alquímicas, la alzada se convirtió en una herramienta conveniente para los órganos de gobierno de las universidades nacionales.

Lo que vemos en este caso no es más que la consecuencia de un ejercicio poco comprometido de las competencias autonómicas. Esa falta de compromiso no sólo se traduce en la irresponsable admisión de la alzada en el año 1986: siete años esperó la UNLP. hasta que decidió desconocer una resolución ministerial sin efectuar presentación judicial alguna que pudiera dar base legal a su desobediencia. Se proyecta, también, a la falta de esfuerzos de las universidades en el sentido de afianzar y dar contenido a su autonomía, estableciendo

[19] Opinión en minoría del Dr. Fayt in re "Universidad de Buenos Aires v. Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional s/inconstitucionalidad de decreto)", LL 1991-E-142.

[20] Fecha en la que diversos casos vinculados con la ley 24521 fueron ventilados por la Corte Suprema, constituyendo tres de ellos los hitos sobre los que se traza una nueva frontera para el concepto de autonomía. En primer lugar, el fallo "Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) v. Universidad Nacional de Luján s/aplicación ley 24521 " , que delimita la potestad regulatoria del Legislativo en torno de la composición de los órganos de gobierno de las universidades nacionales, así como la posibilidad de impugnación por parte del Ejecutivo de los estatutos universitarios ante el Poder Judicial. A su vez, en los autos caratulados "Estado Nacional (MCyE.) formula observación estatutos UNC." se dan las bases de interpretación que pretenden resolver la tensión entre la gratuidad y la equidad que debe garantizarse en la enseñanza universitaria, términos éstos introducidos por el art. 75 inc. 19 de la reformada Constitución Nacional. Por último, el decisorio recaído en los autos "Ministerio de Cultura y Educación s/observa estatuto de la UNS. (art. 34 ley 24521)" termina de definir la potestad del legislador nacional para determinar la composición de los órganos de gobierno, a la vez que profundiza sobre la necesaria sujeción de las universidades nacionales al modelo integral de fiscalización que establece la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público.

procedimientos administrativos propios, sistemas de compras de avanzada, innovadores mecanismos de control, nuevos formatos de relaciones laborales y toda sistematización que, al mismo tiempo que sitúe a la universidad a la vanguardia en materia de gestión estatal, lleve coherencia al accionar de sus órganos de gobierno concretando lo que con tanta vehemencia enuncian.

Hemos seguido hasta aquí, como anunciáramos, casi textualmente la producción del Dr. García Sanz en lo que hace a la crónica del proceso seguido en las instancias legislativas y judiciales por los sucesivos enfoques de que los conceptos de autonomía y autarquía han sido objeto.

Vale, no obstante, dejar expresa constancia del citado fallo en disidencia del Dr. Fayt en el caso "Universidad de Buenos Aires v. Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional s/inconstitucionalidad de decreto)", LL 1991-E-142. Este fallo marca un punto de inflexión en la interpretación que luego hará de los principios de autonomía y autarquía tanto la Procuración del Tesoro de la Nación como la Corte Suprema de la Nación, por lo que lo citaremos *in extenso,* dejando aclarado que el subrayado y la negrita de los párrafos nos corresponden, y han sido utilizados para remarcar lo que consideramos puntos claves del dictamen en lo que hace al análisis que nos ocupa:

“DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de fs. 62, que confirmó el pronunciamiento de primera instancia de fs. 32/33 que rechazó in limine la demanda interpuesta por la Universidad Nacional de Buenos Aires contra el Estado Nacional, aquélla interpuso el recurso extraordinario de fs. 76/84 vta., concedido a fs. 102.

2º) Que el Rector de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Oscar Julio Schuberoff, demandó por la vía procesal del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, la nulidad del decreto 1111/89 por medio del cual el Poder Ejecutivo Nacional anuló la Resolución CS Nº 474/86 que mediante la derogación de su similar (G.S.P.) Nº 306/84, había determinado la incompetencia del Ministerio de Educación y Justicia en los recursos de alzada interpuestos por los particulares afectados, contra las resoluciones definitivas de los órganos superiores de la Universidad (fs. 21/29). La sentencia de primera instancia (fs. 30/31), confirmada en atención a sus fundamentos por la alzada (fs. 62), dispuso el rechazo in limine de aquella demanda, por entender que la inconstitucionalidad del decreto 1111/89 se persigue mediante una acción autónoma despojada de vinculación con casos concretos y por lo tanto susceptible de producir un pronunciamiento abstracto del tribunal (ley 27, art. 2); por considerar que la Universidad es un ente autárquico de la Administración Nacional que, aunque sea sólida la corriente jurisprudencial según la cual sus decisiones internas son jurisdiccionalmente irrevisables salvo casos de arbitrariedad, no escapa por tal razón a la jefatura que sobre ella ejerce el Presidente por mandato de la Constitución Nacional (art. 86 , inc. 1º); por considerar que es aplicable al caso la ley 19983 que dispone que los conflictos interadministrativos de carácter pecuniario han de ser resueltos, según los montos, pero siempre de manera definitiva e irrecurrible, por el Procurador del Tesoro de la Nación o por el Poder Ejecutivo Nacional.

3º) Que en el recurso extraordinario de fs. 76 se sostiene que el fallo es consecuencia de una actividad jurisdiccional promovida en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad e ilegalidad de dos decretos, por parte del poder encargado de ejercer el conocimiento y decisión de todas las causas que versan sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación. Sostiene, asimismo, que la sentencia de Cámara que indirectamente rechaza in limine la demanda, comete el error de aplicar al caso el art. 1º de la ley 19983 y, por tanto, el de considerar que se está en presencia de un conflicto interadministrativo cuya solución en manos del Procurador del Tesoro o Poder Ejecutivo es irrevisable por el Poder Judicial, cuando en verdad se trata de un reclamo de inconstitucionalidad de los decretos 1111/89 y 9101/72, art.

1º, inc. 20, porque éstos, cuando impiden que la Universidad se autoexcluya del régimen de recursos de sus máximas autoridades (Res. C.S. Nº 474/86) y simultáneamente le ordenan elevar al Ministerio de Educación los expedientes recurridos, ignoran la peculiar naturaleza jurídica de una Universidad Nacional: ente creado por el Congreso de la Nación mediante una ley que regula su funcionamiento, la que al concederle el dictado de su propio estatuto, le otorga tanto la facultad genérica del autogobierno como el disponer específicamente que su Consejo ejerza la "superior jurisdicción universitaria". Sostiene, por último, que la autonomía universitaria restablecida por el decreto 154/83, por la ley 23068 , y por la puesta en vigor de los estatutos de la U.B.A. que regían al 29 de julio de 1966, suponen la tácita derogación del art. 94 del decreto 1759/72 -en tanto instituye el recurso de alzada como opción a cargo de los administrados frente a actos administrativos del órgano superior de un ente autárquico- y del art. 1º, inc. 20, del decreto 9101/72 -en tanto éste dispone la continuación de la vigencia de los procedimientos administrativos especiales de las Universidades, pero sin perjuicio de lo establecido en el recién transcripto art. 94, del decreto 1759/72-. Esta tácita derogación se basa, según el recurrente, en que las sucesivas delegaciones que en materia universitaria se producen de la Constitución a la ley (art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional) y de ésta al Estatuto (ley 23068, art. 2), confieren al último una jerarquía legislativa, desde la que debe ser entendido el gobierno de la universidad por sus claustros. Consiguientemente, los recursos de alzada ante el Poder Ejecutivo provienen de normas de inferior jerarquía que elípticamente conspiran contra el ejercicio de aquel gobierno, y medidas del Poder ejecutivo como el decreto 1111/89, suponen un acto de intervención al margen de los cuatro supuestos previstos para ello en el art. 4 de la ley 23068.

4º) Que los argumentos del a quo no son admisibles. La ley 19983 se refiere a "reclamación pecuniaria de cualquier naturaleza o causa", hipótesis que no es obviamente la de este expediente, donde no están en juego cuestiones de esa índole. No cabe interpretar dicha norma en el sentido de que proscribe todo tipo de pleito entre entes que de algún modo pertenezcan al Estado Nacional. La intención del legislador, claramente reflejada en el texto legal, es impedir solamente reclamos, con el consiguiente dispendio jurisdiccional y la producción de gastos causídicos, entre entidades cuyo patrimonio es en definitiva uno.

5º) Que esto sentado, tampoco es compatible la afirmación de que en el presente se plantea una cuestión abstracta. **Cualquiera sea la naturaleza jurídica que se concluya por atribuir a las universidades nacionales, es claro que ellas son personas de existencia ideal, habilitadas para estar en juicio no mediando inhabilidades expresas -como la contenida, para supuestos distintos, por la citada ley 19983 -, que no se advierten en la especie. Por el contrario, en el sub examen, la actora, al margen del acierto o error que le asista, persigue una declaración judicial que le posibilite desarrollar sus actividades en el ámbito de atribuciones que considera que ha querido concederle el Congreso Nacional. Solicita para ello del Poder Judicial un pronunciamiento que en definitiva asegure el respeto de la voluntad legislativa, que entiende desconocida por una norma infralegal, con menoscabo de la Constitución Nacional. Esta situación no presenta en modo alguno una cuestión abstracta ni meramente académica; antes bien, contiene un concreto planteo de derecho en cuya elucidación media un interés institucional, que es especial incumbencia de la justicia nacional resolver, en tanto se hallan en juego leyes de la Nación por cuya supremacía aquélla debe velar (arts. 100 y 31 de la Constitución Nacional).**

6º) Que, finalmente, es inadecuada la calificación que hace el a quo de la naturaleza jurídica de la actora, en tanto concluye la sentencia apelada en que es una entidad "autárquica", y que se halla por ello colocada dentro de la Administración de la que es jefe el Presidente de la República.

La calificación de "autárquica", no mentada en la Constitución Nacional, es fruto de elaboraciones efectuadas en ramas del derecho infraconstitucional, a las que sólo es adecuado recurrir frente a problemas de constitucionalidad cuando contribuyen a su esclarecimiento mediante aportes congruentes con la Ley Fundamental, y siempre que

sean de pertinente aplicación en la materia del pleito. No ocurre así cuando se recurre a tales elaboraciones doctrinarias con la pretensión que de ellas surjan directivas que afecten una cuestión constitucional, y menos aún cuando se evocan disposiciones legales que a la postre resultan inaplicables para resolver el punto disputado.

En el caso, determinar si la actora es o no entidad "autárquica", sólo tendría razón a partir de la aceptación de los términos del art. 94 del decreto 1759/72, que establece el "recurso de alzada" contra actos "emanados del órgano superior de un ente autárquico". Esta disposición excede claramente las facultades reglamentarias de quien lo dictó detentando el Poder ejecutivo, en tanto sobrepasa las previsiones de la norma legal reglamentada, ley 19549, dictada también por detentadores del poder ejercido.

La ley citada delegaba en el Poder Ejecutivo la determinación de los "procedimientos especiales actualmente aplicables que continuarán vigentes". El citado recurso no estaba previsto en la norma legal que entonces regía a las universidades nacionales, ley 17245 , de donde no puede afirmarse que su pretendida imposición respecto de las universidades nacionales sea admisible, al margen de la dudosa constitucionalidad del establecimiento mismo de dicho recurso en términos generales.

7º) Que si bien lo antedicho es suficiente para decidir la causa, cabe agregar que media en el razonamiento del a quo una inapropiada calificación de las universidades nacionales, mediante el empleo del referido término.

Es de uso general en el lenguaje corriente la expresión "autonomía universitaria" para referirse a una decisión eminentemente política y propia del Congreso Nacional, en virtud del art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional, que implica no sólo la libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, sino la facultad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, determinando el modo en que se gobernarán, designarán su claustro docente y personal administrativo y sus autoridades.

El tema excede en mucho los márgenes de la doctrina elaborada por algunos autores, en tanto es claro que más allá de la caracterización que se haya confeccionado en torno a las expresiones "autarquía" y "autonomía", lo que quiere decir la expresión "autonomía universitaria" en el campo de las decisiones políticas es lo antes afirmado. Por otra parte, los términos citados evocan inconfundiblemente cuestiones largamente debatidas por la sociedad toda, que por otra parte poseen orígenes seculares, en el peculiar estatuto que se reconoció a las universidades en la historia de occidente, y más próximamente, a partir del movimiento de la "reforma universitaria", que nacido en nuestro país, alcanzó amplia trascendencia en otros. No cabe extraer a las palabras de su contexto histórico y político para pretender acomodarlas al sentido que tienen en áreas específicas y de carácter técnico, y por ello mucho más estrecho.

Revela también la familiaridad del Congreso Nacional -y en ocasiones de quienes han usurpado sus funciones- con las alternativas políticas de la cuestión la frondosa legislación dictada sucesivamente en torno a la educación universitaria, que muestra la existencia de diversas tendencias que han marcado en diferentes momentos las orientaciones seguidas. En junio del año 1885, la ley 1597 -conocida como "ley Avellaneda"- en solo tres artículos estableció los requisitos básicos dentro de los cuales las Universidades de Córdoba y Buenos Aires -únicas existentes en la época- debían dictar sus estatutos. Se determinaba en ellos la existencia de "autoridades universitarias" y se les confería la facultad de ejercer el poder de policía dentro de sus establecimientos. Dicha norma mantuvo su virtualidad durante largo tiempo dado el profundo consenso que la rodeó prolongadamente, al punto que fue apoyada su vigencia por los movimientos reformistas de principios de la segunda década de este siglo. En el año 1947 se dictó la ley 13031 , que significó, una orientación diferente en lo que hacía a la independencia de la educación terciaria con relación al Poder Político. La ley 14294 del año 1954, derogó expresamente la anterior. Su art. 6 decía: "Las Universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan de la autarquía en el orden administrativo que les confiere la presente ley". Más adelante, el 7 de octubre de 1955 fue dictado el decreto 477 que

al derogarlas leyes 13031 y 14297 otorgaba nuevamente aplicabilidad a la ley 1597 . Pocos meses más tarde se promulgó el decreto-ley 6403 que pretendió dar plena autonomía a la Universidad Argentina y fue tal vez con el que se hicieron tangibles los objetivos básicos de la Reforma de 1918 en lo que respecta a su contenido.

En 1956 por el decreto 10775, se creó el Consejo de Universidades Nacionales. Este organismo, como se expresó en los considerandos de la medida, tendría las facultades que "hasta ahora habían sido privativas del Poder Ejecutivo". El nuevo ente habría de resolver en cada universidad sobre cuestiones de tipo administrativo sin posibilidad de recurso o apelación posterior (art. 5).

En 1967 fue sancionada la ley 17245, denominada "ley orgánica de las Universidades Nacionales"; su artículo 5º preveía un sistema de "autonomía académica" y "autarquía financiera" y "administrativa"; el art. 7º delimitaba los poderes de las autoridades universitarias y las administrativas en estos términos: "...la autonomía y autarquía reconocidas por esta ley no se entenderán nunca como obstáculo para el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a otras autoridades nacionales, respecto al mantenimiento del orden público y al imperio de la legislación común en el ámbito universitario". Por último y en lo que hace a las vías recursivas previstas, se disponía la interposición de impugnaciones ante resoluciones definitivas de las Universidades ante la Cámara Federal competente.

Más cerca ya de nuestros días, rigieron la actividad mencionada, la ley 22207 y -dictada por el Congreso Nacional- la ley 23068 que buscó la normalización de las casas de estudio y repuso las previsiones de la norma sancionada en el año 1967. A la luz de las alternativas antes expuestas su sentido político es claro, por cuanto tales alternativas no autorizan a pensar que el Congreso actuó sin clara conciencia de la extensión de su decisión, fuera ésta o no congruente con cierta doctrina: es en el campo del orden público y de la aplicación del "derecho común" -no del administrativo- donde sólo se cree pertinente fijar el límite de lo que el legislador quiso denominar "autonomía".

8º) **Que cabe aun indagar si es correcta la afirmación de que la imposición del mencionado recurso de alzada podría surgir de las facultades del Presidente reconocidas por la Constitución Nacional. La opción del Poder Legislativo al instaurar la corrientemente llamada "autonomía universitaria", es caracterizada, en ese ámbito -como uno de sus rasgos esenciales- precisamente por colocar a las autoridades universitarias al margen de la administración de la que es jefe el Presidente. Esto es posible porque no toda "ejecución" de políticas del Congreso requiere el necesario concurso de la administración. El Presidente no es sólo el agente de las decisiones del Congreso, como que tiene poderes propios -más allá de que sea efectivamente tal agente en una generalidad de situaciones-. Paralelamente a la existencia de un campo de facultades propias del Presidente, existe la posibilidad de que en ocasiones señaladas el Congreso asegure el cumplimiento de sus decisiones, encomendándolo a cuerpos determinados, cuyas facultades él fija.**

9º) Que así ha entendido que debía actuar cuando ha creado organismos -en especial de control o de carácter jurisdiccional- respecto a los cuales se ocupó de señalar especialmente los límites precisos del ámbito en que tales órganos actuarán con independencia del Poder Ejecutivo, como ocurre con los "tribunales administrativos" en general. En todos estos casos importa esencialmente la libertad de criterio con que tales entes ejercen su actividad, en relación particularmente a la "Administración", en tanto organización que tiene como jefe al Presidente. Cuando el interés de la institución de tal ámbito de libertad cesa, no hay obstáculos en insertar a tales entes en aquél cuerpo general, que por otra parte suele proveerles del apoyo necesario para su funcionamiento.

De esta acción de sostén y apoyo no cabe extraer una subordinación desnaturalizante de la decisión legislativa, como sería la de afirmar que por tal "inclusión" en la administración, se encuentran ellos "integrados" a ésta de modo que deban acatar las órdenes y admitir la supervisión de la administración en aquellas de sus decisiones que deben tomar libremente.

Así, verbigracia, el Tribunal Fiscal de la Nación, el cual por la ley 11683 y sus modificatorias se asegura un ámbito de independencia, aunque se halla inserto en el cuadro de la administración nacional. Este hecho que se torna patente cuando se observan las previsiones que hacen al nombramiento y cumplimiento de los deberes de sus integrantes.

10) Que tales situaciones son fácilmente admisibles a poco que se advierta que el apoyo para la ejecución de funciones esenciales se da también en la tarea de otros Poderes del Estado, los que obviamente no dependen del Ejecutivo. El Poder Judicial posee agentes ejecutores propios -ujieres, oficiales de justicia, etc.- y cuenta también con recursos determinados, pero requiere normalmente de la administración el apoyo de la policía, de los servicios penitenciarios, de prestaciones municipales, etc., así como de la provisión de elementos materiales necesarios para su funcionamiento que aquélla le asegura. Esta ineliminable vinculación nunca llevó a afirmar que por ello el Poder Judicial esté incluido en la administración. El Congreso recurre también tanto a sus agentes propios y utiliza recursos de su exclusivo resorte, como los requiere de la administración, sin por ello perder su ámbito de independencia.

11) **Que es así claro que la afirmación de que toda actividad concreta está incluida en la administración, entendida en términos absorbentes, y referida al Poder Ejecutivo, es inexacta. Esto especialmente cuando otros Poderes ejercen facultades propias estableciendo -el Congreso mediante sus leyes, los jueces mediante sus sentencias o esta Corte mediante los poderes que le da el art. 99 de la Constitución Nacional- decisiones o ámbitos de decisión que sólo pueden requerir apoyo y auxilio, pero nunca sujeción de la administración.**

12) **Que la decisión política del Congreso, al margen de cuestiones de términos ha sido asegurar a las Universidades el gobierno por sus propios estamentos, al margen de la urgencia de los Poderes políticos. Este es un punto central de la decisión tomada por aquél, ejerciendo una potestad propia fundada en la Constitución Nacional.**

13) **Que esto no implica en modo alguno colocar a las universidades nacionales por encima del imperio de las leyes, sino precisamente adecuar su funcionamiento a las previsiones de ellas. Del acatamiento a la ley no puede resultar una "independencia" tal que tenga por consecuencia que estos entes puedan obrar conforme su solo arbitrio sin el control que constitucionalmente corresponda, que será el que la Constitución Nacional encomienda al Poder Judicial, así como el que establezca el propio Congreso Nacional. Afirmar que la sujeción al control de la administración es la única vía posible para asegurar la integración de organismos al Estado, es desconocer la rica variedad de posibilidades previstas al respecto en nuestra Constitución.**

Tampoco contribuye a aclarar el presente caso, la obvia observación relacionada a la diferente extensión y fundamentación de las potestades de las provincias, que la Constitución Nacional reconoce, en relación con las que pueden poseer entes como las entidades nacionales, que sólo son derivación de la manifestación de una voluntad legislativa. **La cuestión de si sólo en el primer caso corresponde con propiedad el empleo del calificativo de "autonomía", al margen de su indudable interés académico, es debate teórico que no contribuye a la solución de esta concreta causa. En modo alguno se ha pretendido que asistan a las universidades nacionales poderes de origen constitucional y anteriores a la legislación, como los que pueden invocar las provincias; esto no impide que, con la relatividad inherente a todo lenguaje humano, históricamente se haya utilizado la expresión "autonomía" para mentar aquella orientación política -que, cabe reiterarlo una vez más, es facultativo del Congreso seguir o no- por la cual se organiza legalmente a las universidades nacionales de modo que puedan desenvolverse en adelante sin la regular intervención del Poder Ejecutivo en su gobierno. Es esta una decisión política que tiene en vista, precisamente, apartar a las altas casas de estudio de la ingerencia de los poderes "políticos".**

14) Que el sólo empleo del término "autarquía" en la ley de 1967 no autoriza, por otra parte, la

admisión del recurso de alzada en el caso, atentas las razones dadas en el considerando 6º en relación al decreto reglamentario que instituyó tal remedio. Tampoco su legitimidad puede extraerse de propios actos de la actora, como fue el dictado de normas que lo admitían, cuando tales normas fueron establecidas en momentos en que la Universidad se hallaba intervenida, lo que pudo tomar congruente -en esas especiales circunstancias- tal tipo de control.

Por ello, se declara admisible el recurso y se deja sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de procedencia para que, por quien corresponda se dicte una nueva. Notifíquese.

CARLOS S. FAYT."

Seguiremos ahora la línea de análisis que propone Cassarini[21] con posterioridad al fallo en disidencia citado precedentemente.

En la reforma de la Constitución de 1994 el constituyente encomendó al Congreso Nacional la sanción de 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" (ver art. 75 inc. 19). Marco normativo en el que se dictó la Ley de Educación Superior (que en adelante llamaremos LES.) 24521.

Es decir, la reforma de 1994 "constitucionalizó" -o asignó jerarquía constitucional- los principios de autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Sagüés afirma que la autonomía universitaria fue definida por el constituyente, siguiendo a Sánchez Viamonte, como "...la potestad de que aquellas casas de estudio se den cada una su propio estatuto, regulen sus instituciones internas y se rijan por ellas, elijan a sus autoridades, designen a sus profesores y fijen el sistema de nombramientos y disciplina. Se la declaró como un medio necesario para que la universidad cumpla con libertad suficiente sus finalidades. La creación mediante la investigación y la distribución democrática del conocimiento en todas las ramas del saber, mediante la docencia y la extensión"[22].

Así, la autonomía y la autarquía universitarias pueden ser "corporizadas" en las siguientes "libertades": i) normativa: para aprobar sus estatutos y demás normas que las rigen; ii) de gobierno: para organizar y establecer sus órganos de gobierno y elegir a sus autoridades; iii) académica: para crear, modificar o suprimir facultades y carreras; aprobar currículos y programas de investigación; determinar el modo de acceder a los estudios superiores, así como los requisitos en los estudios y las aptitudes que deben ser adquiridas para optar los grados académicos y los títulos profesionales, etc.; iv) económica: para administrar y disponer de los recursos propios y asignados; v) de investigación y ejecución de las actividades de extensión universitaria[23].

LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA SUPRESIÓN DEL RECURSO DE ALZADA

La supresión del recurso de alzada por la LES. marca una diferencia sustancial con el régimen anterior, bajo el cual se vedaba a los entes autárquicos legitimación para impugnar administrativamente los actos de la Administración central, y menos aún en sede judicial. Dicha ley dispone en su art. 32 que: "Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria".

En consecuencia, ni el Poder Ejecutivo ni el ministerio correspondiente pueden entender en los recursos administrativos contra las resoluciones universitarias, sino que en caso de discrepar deben promover el recurso judicial previsto ante la Cámara Federal competente.

---

[21] "Dos interesantes fallos de la Corte Suprema y un nuevo rumbo en materia de universidades nacionales y su status jurídico (¿Y la disidencia de Fayt se "hizo mayoría"...?)"; Cassarini, Luis; JA 2004-I-58 - SJA 31/3/2004

[22] "Diario de Sesiones", p. 3184.

[23] Gil Domínguez, Andrés, "Autonomía universitaria: La evanescencia consumada", LL del 14/5/1997.

Disposición que colisiona con el art. 94 del reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que establece el recurso de alzada contra los actos definitivos o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente emanados del órgano superior de un ente autárquico, incluyendo -de modo expreso- las universidades nacionales. Que, a la luz del régimen vigente, consideramos que deviene inaplicable.

Lo mismo puede advertirse respecto del art. 97 que limita el alcance del control sólo a razones de legitimidad en el caso de entes autárquicos creados por el Congreso en ejercicio de facultades constitucionales, como es el caso de las universidades nacionales. Que también consideramos se ha tornado inaplicable.

Aunque luego de la reforma constitucional de 1994 y de la sanción de la LES., creemos que la polémica ha quedado superada, antes de la misma tales artículos fueron cuestionados con fundamento en que sólo al Congreso correspondía regular acerca del establecimiento de los órganos o entes encargados de cumplir las actividades que la Constitución reserva al Congreso legislar. Debiendo interpretarse el silencio de la ley respecto del control del Ejecutivo como la imposibilidad de controlar por el mismo. En consecuencia, no pudo disponerse por medio de dicho reglamento que tales entes estaban alcanzados por el control del Ejecutivo, aun limitando su alcance al control de legitimidad.

Otro sector de la doctrina sostenía que tal recurso de alzada encuadraba en las "atribuciones reservadas" de la Administración y que la intervención del Ejecutivo en los aspectos administrativos de la universidad no vulneraría en lo más mínimo su autonomía. Afirmándose que tanto la supresión del recurso jerárquico tanto vía legislativa como por decreto era inconstitucional, en tanto el Congreso no tiene facultades para tomar tal medida. Calificando del mismo modo al decreto que lo suprimiera, porque tratándose de una atribución constitucional debía cumplirse y era irrenunciable.

Asimismo, el art. 34 LES. determina que los estatutos universitarios deberán ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la ley y ordenar, en su caso, dicha publicación. Disponiendo asimismo que si el Ministerio considerara que los mismos no se ajustan a la ley debería plantear sus observaciones dentro del plazo que fija ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que debe resolver sin más trámite que una vista a la institución universitaria. Y en caso de que el Ministerio no plantee observaciones en la forma y dentro del plazo fijado los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados.

EL CASO "UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA"

El caso bajo análisis plantea como cuestión de fondo determinar si corresponde o no aplicar la ley 19983 -que, como ya vimos, establece la no justiciabilidad de los conflictos pecuniarios de cualquier naturaleza que se susciten entre organismos administrativos, también denominados "conflictos interadministrativos"- a un conflicto suscitado entre una universidad nacional y un banco estatal, es decir, entre dos entidades públicas nacionales.

Dicha norma establece para su aplicación dos requisitos fundamentales: i) que se trate de un conflicto pecuniario, cualquiera sea su naturaleza o causa, y ii) que se suscite entre organismos administrativos del Estado Nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas. De darse ambos, estamos frente a una a contienda interadministrativa que debe ser resuelta por el procurador del Tesoro de la Nación o por el Poder Ejecutivo Nacional, por tener un superior común y porque las causas repercutirán necesariamente en el patrimonio del Estado.

Pero, como vimos en los puntos anteriores, la reforma constitucional y la legislación vigente introdujeron significativas innovaciones en las universidades nacionales tendientes, por cierto, a otorgarles mayor independencia.

Como expresa el mismo Cassarini: “Así, planteado el caso, los interrogantes surgen... ¿Estamos frente a un conflicto entre dos organismos administrativos de los regulados por la ley 19983? O, para ser más precisos: ¿las universidades nacionales están comprendidas por dicha ley, o son "entes autónomos" de la Administración? ¿Qué son, en definitiva, las universidades

nacionales?”

Y continúa: El dictamen de la Procuración General -que luego hizo propio el máximo tribunal- tras analizar el contenido de los nuevos ordenamientos jurídicos que sancionaron constituyentes y legisladores, con fundamento en las significativas innovaciones operadas, confirmó lo decidido por la Cámara.

Sostuvo al respecto que "...el régimen vigente sustrae en forma notoria del ámbito académico las intervenciones del Poder Ejecutivo en las actividades que les son propias, lo que incluye, naturalmente, su accionar de índole financiera, que puede dar lugar a reclamos pecuniarios y a decisiones finales en los términos del art. 32 LES. No obsta a esta inteligencia la idea de la unidad patrimonial del Estado ni la circunstancia de que el Tesoro Nacional les proporcione el apoyo económico, puesto que de ello no cabe extraer una subordinación desnaturalizante de la voluntad legislativa antes expuesta, como la que se derivaría de afirmar que, por estar inlcuidas en la Administración, deban acatar órdenes y admitir la supervisión de aquellas decisiones que deben tomar libremente". En tanto "el apoyo para la ejecución de funciones esenciales se da también en la tarea de otros poderes del Estado, los que obviamente no dependen del Ejecutivo".

La reforma constitucional impuso expresamente al legislador como mandato: "Sancionar leyes... que garanticen... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales". Es decir, se asignó jerarquía constitucional a la autonomía universitaria. Reservándose al Congreso la potestad regulatoria en dicha materia, en la medida en que el ejercicio de dicha potestad no importe desnaturalizar o afectar la teleología de la "autonomía universitaria". Marco en el que luego se sancionó la LES., que, como hemos visto, contiene diversas normas tendientes a otorgar mayor independencia a las universidades nacionales y, por ende, a restringir las posibilidades de injerencia del Poder Ejecutivo.

En efecto, tales entes sólo pueden ser intervenidos por el Congreso Nacional o, durante su receso y ad referendum, por el Ejecutivo (art. 30 LES.). A su vez, las decisiones definitivas que ellas dicten sólo serán recurribles ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar (art. 32 LES.), excluyendo el control tutelar por parte de la Administración. Innovaciones que, en conjunto, suponen un giro sustancial respecto del régimen anterior.

En lo relativo al sostén económico, prosigue el autor citado, la ley dispone que cuentan con autarquía económica y financiera. Lo cual supone la facultad para administrar por sí mismas su patrimonio. Es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que recibe del Tesoro Nacional y los recursos propios que generen, siempre dentro del ámbito de la ley 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Aspecto que -como acertadamente sostiene el dictamen de la Procuración- consideramos que no debe ser ponderado aisladamente sino en forma conjunta a las atribuciones otorgadas en virtud de su carácter autónomo, a fin de visualizar el modo en que estos dos caracteres que la Constitución Nacional les garantiza se "retroalimenten funcionalmente".

En otro pasaje el dictamen se remitió a lo sostenido por el juez Vázquez en el consid. 13 de su voto en Fallos 319:3148 . Allí, luego de destacar que las manifestaciones vertidas en los debates de la Convención Nacional Constituyente revisten significativa importancia a la hora de delinear los contenidos esenciales de la "autonomía universitaria", se dijo que "...la autonomía es la sustancia misma del concepto de libertad, definida ésta como autodeterminación. De este modo, la autonomía es un género y la autarquía y la libertad individual son manifestaciones de aquélla" (en el entendimiento de que no hay autonomía absoluta). Y que "...sobre la base de estos principios 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"[24].

[24] En otros pronunciamiento la Corte Suprema también ha dicho que "...la autonomía universitaria tiende al cumplimiento de los altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y la cultura". Ver Fallos 314:370 ; 322:842 , 875, 919.

Agregando luego que "...por amplia que sea la autonomía consagrada en la reciente reforma constitucional, ésta no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que la autonomía universitaria es por sí misma un poder en sentido institucional, equiparándola a la situación de las provincias que son expresión pura del concepto de autonomía, cuyos poderes originarios y propios son anteriores a la Constitución y a la formación del Estado general que ahora integran".

“Es decir”, prosigue Cassarini”, “el hecho de que las universidades nacionales estén excluidas del contralor y reglamentación por el Poder Ejecutivo Nacional no implica que puedan obrar conforme a su solo arbitrio y sin el control que constitucionalmente corresponde: el propio del Poder Judicial.

En efecto, en un estado de derecho el control lo ejerce cualquiera de los poderes que lo componen, y en el caso de las universidades nacionales será aquel que por imperio constitucional ejerza el Poder Judicial, así como el que disponga el propio Congreso Nacional. Lo contrario implicaría sostener que la sujeción al control de la Administración es la única vía posible para asegurar la integración de organismos del Estado, desconociendo la rica variedad de posibilidades previstas al respecto por nuestra Constitución.”

Y respecto del alcance de la potestad del Congreso Nacional de regular los estatutos universitarios se hizo remisión al consid. 10 de la disidencia del Dr. Fayt en Fallos 319:3148 , sobre la necesidad de reconocer que "...a la postre 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 competencias a favor de las universidades".

De lo que puede inferirse que en la actualidad las universidades nacionales, aun siendo entes públicos, no están alcanzadas por la ley 19983. Ello así, más allá de que su art. 1 no efectúa distinción alguna, en tanto -como quedó demostrado- el régimen vigente sustrae en forma notoria del ámbito académico las intervenciones del Poder Ejecutivo en las actividades que les son propias. Ámbito que naturalmente incluye su accionar de índole financiera, que puede dar lugar a reclamos pecuniarios y a decisiones finales en los términos del art. 32 LES.

CONSIDERACIONES EN TORNO AL ACTUAL STATUS JURÍDICO DE LAS UNIVERSIDADES

Las proposiciones que deja planteadas Cassarini como cierre de su trabajo son las siguientes:

i) La jerarquía constitucional asignada al principio de "autonomía universitaria" exterioriza la voluntad constituyente de dotar a las universidades nacionales de una efectiva independencia frente a los demás poderes del Estado, que debe ejercitarse -y hacerse valer- en el ámbito de las actividades que les son propias. No más allá del mismo.

ii) ¿Se trata de una simple delegación discrecional, o de una verdadera asignación de competencias en favor de las universidades? Suscribimos la segunda opción. Como vimos en el punto IV.b, el texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las universidades nacionales, atribución que éste había materialmente delegado con la sanción de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria.

Comadira realiza al respecto una distinción entre las universidades nacionales y los demás entes administrativos al señalar que la autonomía que la CN. garantiza a las primeras puede autorizar la delegación legislativa, sin los límites que impone el art. 76 , en la medida en que ésta constituya una razonable derivación de las exigencias de aquella autonomía[25].

Por ello consideramos necesario reconocer que, a la postre de la reforma constitucional, no estamos frente a una simple delegación -siempre discrecional para el órgano delegante y por su naturaleza transitoria- sino frente a una verdadera asignación de competencias en favor de las universidades. Limitada, por supuesto, a la faz académica de tales disposiciones

[25] Comadira, Julio R., "Los reglamentos delegados", conferencia brindada en la Universidad Austral durante las "Jornadas sobre Acto Administrativo y Reglamento" en mayo de 2001.

estatutarias[26].

No obstante, y apartándonos de los argumentos esgrimidos ut-supra por el autor y la bibliografía citada, debemos dejar constancia que existe disenso respecto al tema, toda vez que hay doctrinarios que plantean que se trataría de una delegación del constituyente, no conformando elementos esenciales de la institución como tal.

iii) ¿Cuál es entonces el contenido de la "autonomía universitaria"? Si bien la reforma constitucional no definió el contenido de la autonomía universitaria, conforme lo ha sostenido reiteradamente la Corte Suprema, corresponde remitirse, como vimos, a lo sostenido por el miembro informante de la Convención Nacional Constituyente, que invocó la autoridad de Sánchez Viamonte[27]. Así, la autonomía implica la competencia de las universidades nacionales para darse sus estatutos de estructura, organización y funcionamiento y, a la vez, la capacidad para autogobernarse de acuerdo con los criterios propios, eligiendo por sí misma a sus autoridades y profesores, fijando el régimen de nombramiento y disciplinario sin interferencia alguna de los Poderes Legislativos y Ejecutivo. Por su parte cabe al Poder Judicial desplegar su función propia: el control jurisdiccional de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en el ámbito universitario.

En consecuencia, el mayor alcance de la autonomía universitaria debe expresarse en la libertad académica para enseñar y aprender. Así creemos que lo que define a una universidad es ante todo la búsqueda sincera de la verdad científica y moral, sin imposiciones o directivas de los poderes del Estado ni incluso de las propias autoridades universitarias.

iv) ¿Y quién controla a las universidades nacionales? ¿Acaso se trata de entes exentos de control? La derogación del recurso de alzada por el legislador -art. 32 LES.- sustrajo del ámbito académico las intervenciones del Poder Ejecutivo, pero no del control encomendado al Poder Judicial. En efecto, en un estado de derecho el control lo pueden ejercer cualquiera de los poderes que lo componen, y en el caso de las universidades nacionales será el que por imperio constitucional ejerza el Poder Judicial. Así como aquel que establezca el propio Congreso Nacional. Lo contrario implicaría "...afirmar que la sujeción al control de la Administración es la única vía posible para asegurar la integración de organismos del Estado, desconociendo la rica variedad de posibilidades previstas al respecto por nuestra Constitución" [28].

v) Respecto del concepto y alcance de la autarquía consideramos que no debe ser interpretada de "modo aislado" sino -como ha sostenido la Corte Suprema- juntamente con el concepto de autonomía universitaria[29], ya que se trata de conceptos que se "retroalimentan funcionalmente". Lo que implica reconocer a la universidad tanto personalidad jurídica propia como la facultad para administrar por sí misma su patrimonio. Es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que recibe del Tesoro Nacional y los recursos propios que generen -siempre conforme a la ley 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional- (LA 1992-C-3353).

vi) La jerarquización a nivel constitucional de la corrientemente llamada "autonomía universitaria" y la posterior derogación del recurso de alzada se caracterizan precisamente por colocar a las autoridades universitarias al margen de la Administración, cuyo jefe es el

---

[26] Esta idea ya había sido esbozada por el Dr. Fayt en su disidencia en Fallos 314:570. Vale agregar al respecto que Bianchi comentando el caso admitió la posibilidad de que ciertas entidades autárquicas, que por su naturaleza deben ser creadas por el Congreso, sean retenidas por este órgano bajo su mando, sin necesidad de entregarlas al Poder Ejecutivo para su gobierno directo o indirecto. Aunque luego, con fundamento en el sistema vigente en ese momento -la autarquía administrativa-, coincidió con el voto de la mayoría de la Corte. Ver Bianchi, Alberto B., "El viejo problema de la autonomía universitaria en un fallo de la Corte Suprema con algunos balcones para la polémica", Revista de Derecho Administrativo n. 5, p. 131.

[27] Fallos 33:228 (1888); 100:51, 37 (1904); 220:689 (1951). Sugerimos en este punto ver el análisis que efectuó el Dr. Petracchi en su voto en disidencia en "Analía Monges v. Universidad de Buenos Aires -resolución 2314/1995-", del 26/12/1996, Fallos 319:3148

[28] Ver en este punto lo expresado con extrema claridad por el Dr. Fayt en el consid. 13 de su voto en disidencia en Fallos 314:570, citado *in extenso* en el presente trabajo.

[29] La Corte Suprema en Fallos 322:842 sostuvo que la autarquía es complementaria del concepto de autonomía universitaria.

presidente. Esto es posible porque "...no toda `ejecución' de políticas del Congreso requiere el necesario concurso de la Administración. El presidente no es sólo el agente de las decisiones del Congreso, como que tiene poderes propios -más allá de que efectivamente lo sea en una generalidad de situaciones-. Paralelamente a la existencia de un campo de facultades propias del presidente, existe la posibilidad de que en determinadas ocasiones el Congreso asegure el cumplimiento de sus decisiones, encomendándolo a cuerpos determinados, cuyas facultades él fija"[30].

vii)" ¿Estamos frente a la "derogación implícita" de la ley 19983 (ALJA 1972-B-958) para las universidades nacionales?", finaliza Cassarini. "Creemos que toda norma que se opone al texto reformado queda implícitamente derogada por la propia fuerza normativa de la Ley Fundamental. Así, por imperio de la reforma constitucional operada en 1994 y la sanción de la ley 24521 (LA 1995-B-1534), se asigna a las universidades nacionales una nueva y peculiar ubicación en el esquema institucional, no resultando ya aplicable la ley 19983".

LA LEY 24521 DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LOS NUEVOS PROYECTOS PRESENTADOS.

Polémica desde sus comienzos la Ley de Educación Superior (LES) (Ley Nº 24.521) fue sancionada el 20/7/1995 y promulgada parcialmente el 7 de agosto del mismo año. El rechazo a la normativa convocó a la mayor parte de las autoridades académicas del país, a docentes, graduados y estudiantes. El tratamiento en el recinto de la Cámara de Diputados del Proyecto de Ley de Educación Superior se efectuó en el marco de una importantísima movilización del sector estudiantil que se manifestó en contra del proyecto.

Cuando el proyecto obtuvo media sanción, los estudiantes realizaron marchas masivas de protesta y una campaña de recolección de firmas para exigir al Congreso la convocatoria a una Consulta Popular vinculante sobre dicho proyecto. En ese marco, se convocó a una Asamblea Universitaria Nacional de la que participaron Rectores, Decanos, estudiantes, profesores y graduados de 24 UU.NN. La Asamblea rechazó el proyecto, calificándolo de "inconstitucional, detallista y ambiguo", enviando sus conclusiones al Senado de la Nación.

Atendiendo al pedido del Senado de propuestas concretas de modificación a la media sanción de Diputados, el C.I.N. se reunió en Plenario Extraordinario y con la presencia del Secretario de Políticas Universitarias, se acordó una propuesta de reforma a los artículos del Proyecto de Ley con media sanción de la Cámara de Diputados, que fue presentada ante los Senadores. La propuesta, aunque mantenía el espíritu original del Proyecto oficial, cambiaba o eliminaba sesenta de los ochenta y un artículos con media sanción.

A pesar de todas las tentativas efectuadas para acercar posiciones, el dictamen se firmó sin cambios con respecto a la media sanción otorgada por Diputados, desechando los acuerdos alcanzados. Este despacho fue aprobado por el bloque oficialista.

La LES contiene las siguientes definiciones básicas:

"ARTICULO 5º.- La Educación Superior esta constituida por instituciones de educación superior no universitaria, sean de formación docente, humanística, social, técnico- profesional o artística. y por instituciones de educación universitaria, que comprende universidades e institutos universitarios."

"ARTICULO 26.- La enseñanza superior universitaria estará a cargo de las universidades nacionales, de las universidades provinciales y privadas reconocidas por el Estado nacional y de los institutos universitarios estatales o privados reconocidos, todos los cuales integra el Sistema Universitario Nacional."

Generó rechazo que la norma legisle para todo el sistema de educación superior ya que incluye en el artículo 1º y el 26 al sector público y privado, colocándolos en pie de igualdad.

[30] Voto en disidencia Dr. Fayt, ya citado.

Frente a esto, el titular del Partido Socialista y Senador Nacional por la Provincia de Santa Fe Rubén Héctor Giustiniani presentó un Proyecto de Ley para la Educación Superior Argentina, en el que define "La educación superior comprende el conjunto de cursos, carreras e instituciones especialmente diseñados para la continuación de estudios posteriores a la educación media. Dado su carácter público, el Estado Argentino garantizará la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso a las distintas alternativas y trayectorias educativas, siendo responsable de velar por su nivel académico a través del adecuado financiamiento de las instituciones a cargo del Estado y del control de las instituciones privadas". Además separa en forma expresa la regulación de las UU.NN. de la de las Universidades privadas y deroga la LES.

Existe un proyecto oficial de Ley Nacional de Educación que abarca todos los niveles y para la Educación Superior (Capítulo V) define:

"ARTÍCULO 34. La Educación Superior comprende a las siguientes instituciones:

1. Instituciones de Educación Universitaria, estatales o privadas autorizadas.
2. Instituciones de Educación Terciaria de jurisdicción nacional, provincial, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada, que desarrollan carreras en las áreas, humanística, social, artística, técnico profesional, de salud y de formación docente."

"ARTÍCULO 35. La Educación Superior será regulada por las disposiciones de la presente ley, la Ley de Educación Superior Nº 24.521, y la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058."

Con relación al tema de la autonomía universitaria, muchos doctrinarios coinciden en que la LES la vulnera, en tanto los fallos de la Corte Suprema de la Nación citados en el presente trabajo rechazan tal posibilidad. Las causales argumentadas en distintos trabajos de doctrina son:

- Mientras el artículo 29 les otorga autonomía académica e institucional, para dictar y reformar sus estatutos, definir sus órganos de gobierno, administrar sus bienes y recursos, establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente y designar y remover al personal, el artículo 34 establece que el Ministerio de Cultura y Educación verificará la adecuación de los estatutos a la ley y ordenará, en su caso, su publicación. Si el Ministerio considerara que los mismos no se ajustan a la LES, deberá plantear sus observaciones, dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria. Los estatutos deben prever explícitamente: su sede principal, los objetivos de la institución, su estructura organizativa, la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económico-financiera.
- En el Capítulo 2 del proyecto de Ley del Senador Giustiniani, dedicado a la autonomía de las UU.NN. establece que "Cada universidad nacional se organizará y gobernará de acuerdo con lo establecido en su estatuto orgánico, el que deberá conformarse a las disposiciones de la presente ley" y nada dice sobre quién establece si se ajusta o no a la Ley y que "son personas jurídicas de derecho público que, de conformidad con la presente ley y con los estatutos que en su consecuencia se dicten, gozan de:
  -Autonomía institucional, académica y docente.
  -Autarquía administrativa, económica y financiera."
- En los fundamentos de proyecto el senador señala que "El concepto de autonomía encuentra su fundamento en la posibilidad de autodeterminarse, en la capacidad para darse sus propias normas sin interferencia de terceros: en esto radica la etimología de autónomos. En la reforma constitucional de 1994 se estableció claramente autonomía y autarquía de las universidades nacionales." e invoca a Bidart Campos quien sostiene que "la autonomía de las universidades nacionales tiene, automática y directamente por imperio de la cláusula constitucional, el efecto de erigirlas y reconocerlas como personas jurídicas

de derecho público no estatales lo que, entre otras consecuencias, surte la de colocarlas al margen de toda clase de intervención respecto del Estado, como no sea en lo que pueda tener vinculación con los recursos que el Estado les depara a través del presupuesto".

- Cabe acotar que la doctrina y la jurisprudencia sobre el tema no ofrece una visión uniforme, como surge de las citas bibliográficas y jurisprudenciales precedentes.
- A su vez el artículo 43 de la LES establece que cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés publico poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:
  - Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación practica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades.
  - Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.
  - El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nomina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.
- Las instituciones universitarias nacionales pueden perder su autonomía institucional porque de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referéndum del mismo, por el Poder Ejecutivo Nacional por plazo determinado -no superior a los seis meses- y sólo por alguna de las siguientes causales, aunque la intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica.
- Mientras que en el proyecto de Giustiniani las UU.NN. sólo podrán ser intervenidas por ley de la Nación, por tiempo determinado, el que no podrá exceder los 180 días, con el solo objeto de disponer la renovación de las autoridades intervenidas, y únicamente por ilegítima remoción de autoridades elegidas de conformidad al estatuto de la universidad o por conflicto institucional insoluble dentro de la universidad que impida su normal funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones y objetivos.
- La LES crea por el artículo 46 la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria como un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación. y que tiene por funciones realizar la evaluación externa de las instituciones universitarias, acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades y pronunciarse en caso de nuevas universidades, tanto públicas nacional o provincial y privadas.
- La CONEAU se integra con doce (12) miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Cultura y Educación. Y cuenta con presupuesto propio.
- En el proyecto del senador Giustiniani la CONEAU es reemplazada por la Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior como un órgano descentralizado en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y tiene por funciones:
  a) Velar por el mejoramiento permanente en el cumplimiento de las funciones universitarias, institucionalizando procesos de seguimiento y acompañamiento para asegurar la obtención

de las condiciones necesarias en el desarrollo de la enseñanza, la investigación y la extensión.
b) Favorecer la articulación entre las instituciones que integran el sistema de educación superior y de éstas con otros niveles del sistema educativo, así como con el sistema nacional de ciencia y tecnología.
c) Ejercer el contralor del sistema de educación superior, siendo esta función indelegable, llevando adelante:
1. El estudio y análisis de viabilidad de proyectos de creación de nuevas universidades privadas, previo al dictado del respectivo decreto.
2. Procesos de acreditación para otorgar el carácter de habilitante a los títulos de grado y posgrado de las universidades privadas, previos a la aprobación de los respectivos planes de estudio por parte del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología;
d) Instrumentar acciones de apoyo a las instituciones para el mejoramiento del desempeño estudiantil y la inserción social y productiva del graduado.
e) Promover la constitución de redes académicas, de investigación y de vinculación social entre las instituciones, así como los intercambios de información y experiencias entre éstas.
f) Crear un Centro de Investigaciones y Estudios sobre la Educación Superior, con el propósito de consolidar la educación superior como un campo de análisis y reflexión permanente, y contribuir a la toma de decisiones gubernamentales.

- La Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior estará integrada por doce (12) miembros a propuesta de los siguientes organismos: seis (6) por el C.I.N., uno (1) por el C.R.U.P., uno (1) por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, uno (1) por cada cámara del Congreso Nacional, uno (1) por la Federación Universitaria Argentina y uno (1) por el gremio docente. Será presidido por un miembro del C.I.N.

En lo que se refiere al sostenimiento y régimen económico financiero de las UU.NN., la LES en los artículos 58 a 61 establece que:

- Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales que garantice su normal funcionamiento desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales.

- Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 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 titulo o actividad. Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo 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 demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y 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;

- Y en esto hay otros dos puntos muy rechazados de la LES que es el de poder fijar su régimen salarial y de administración de personal así como el de percibir recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado.
- En el proyecto del Senador Giustiniani se establece que la enseñanza de grado en las universidades nacionales es gratuita y el ingreso a las mismas directo y sin limitaciones y nada dice sobre el régimen salarial.
- En relación con el régimen salarial, es el Poder Ejecutivo quien ha establecido en forma permanente el nivel salarial tanto de docentes como de no docentes. Por otro lado, por los artículos 22 y 23 de la Ley Nº 24.938 por la que se aprobó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1998, se creó el PROGRAMA DE REFORMA Y REESTRUCTURACION LABORAL en el ámbito de la Universidades Nacionales, estableciendo que debían ser acordadas mediante negociaciones colectivas y condicionadas a que "El dictado del acto administrativo que ponga en vigencia los acuerdos a los que se arribe en las respectivas Comisiones Negociadoras estará condicionado al cumplimiento de las pautas y mecanismos que contemplen la revisión de los regímenes de obligaciones docentes, de antigüedad y de incompatibilidades en el caso del personal docente y la mayor productividad, capacitación y contracción a las tareas en el caso del personal no docente" de las Universidades. El texto del artículo 23, que acabamos de citar parcialmente, fue incorporado junto al del artículo 86 de la Ley citada, como artículo 119 de la Ley 11.672 Complementaria permanente de presupuesto, en su texto ordenado por Decreto Nº 1110/05.
- Pero no fue hasta junio de 2005 que se firmó el primer Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales celebrado entre el Consejo Interuniversitario Nacional y la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales, homologado por Decreto 366/2006 del 31-03-06 y nunca se avanzó en el del sector docente, por razones de índole legal, toda vez que aún no se ha dilucidado qué institución ejerce la representatividad de los trabajadores docentes.

En lo atinente al gobierno y coordinación del sistema universitario, la LES en su capítulo 7 (artículos 70 a 73) establece que:

- "Corresponde al Ministerio de Cultura y Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la presente ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias" y que los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, son el Consejo de Universidades -presidido por el Ministro de Cultura y Educación-, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.
- El Consejo de Universidades tiene por funciones:

  a) Proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre las instituciones universitarias, así como la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario;

  b) Pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiera su intervención conforme a la presente ley;

  c) Acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior;

  d) Expedirse sobre otros asuntos que se les remita en consulta por la vía correspondiente.
- Es decir el Consejo de Universidades propone la definición de políticas pero es el Ministerio quien las formula.

- En la propuesta del Senador, se plantea la existencia del Consejo Interuniversitario Nacional (Rectores y Presidentes de universidades nacionales) y del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (Rectores y Presidentes de universidades privadas), e introduce la Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior, integrada por representantes del CIN (la mitad de sus miembros), del CRUP, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de cada cámara del Congreso Nacional, de la FUA y del gremio docente (de estos seis últimos, un miembro en representación de cada organismo). Y afirma que con esa composición se intenta dar preeminencia al perfil académico que debe poseer el órgano que tenga a su cargo la evaluación del sistema en su conjunto y de cada institución en particular.
- Entre sus funciones destaca la de acompañamiento para el mejoramiento de la calidad, la de articulación entre las distintas instituciones que integran el sistema, así como con los niveles anteriores y con el sistema científico nacional. Se le encomienda además la creación de un Centro de Estudios sobre la Educación Superior como instancia imprescindible para promover el análisis y reflexión permanente sobre este campo.

LA AUTARQUÍA UNIVERSITARIA TAL COMO LA RECEPTA LA NORMATIVA VIGENTE

Existe, en toda la doctrina y jurisprudencia citada, coincidencia en que el principio de autonomía universitaria, y la autarquía que de él se deriva, debe ejercerse en el marco de las normas que rigen el régimen de Administración Financiera del Estado Nacional.

En este sentido, el artículo 120 de la Ley 11672 complementaria permanente de presupuesto, en su texto ordenado por Decreto Nº 1110/2005, expresa:

“ARTICULO 120.- Las Universidades Nacionales cumplimentarán anualmente con lo establecido por el Artículo 46 de la Ley Nº 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y deberán encuadrarse dentro de las disposiciones del Decreto Nº 1023 del 13 de agosto de 2001 y su reglamentación. Asimismo remitirán a la SECRETARIA DE POLITICAS UNIVERSITARIAS del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA la plataforma mínima de información salarial presupuestaria del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU), instituida por el Decreto Nº 645 del 4 de mayo de 1995. Autorízase a dicha Secretaría a requerir a la TESORERIA GENERAL DE LA NACION dependiente de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, la suspensión de la cancelación de Ordenes de Pago a favor de las Universidades Nacionales que no hayan dado cumplimiento al envío de la información referida precedentemente.”

“Las Universidades Nacionales presentarán en forma semestral a la SECRETARIA DE POLITICAS UNIVERSITARIAS del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA las metas alcanzadas a nivel de cada unidad independiente (Rectorados, Facultades o Departamentos, Hospitales, Centros) según el detalle de aquéllas que constan en el presupuesto y plan de acción presentado en su oportunidad. Dicha Secretaría pondrá a disposición de la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION, cuando esta lo requiera, la documentación recibida.”

Esta modificación, introducida por los artículos 26 y 93 de la Ley 25.565 del año 2002, viene a encuadrar debidamente la situación de las Universidades Nacionales, toda vez que el artículo 8 de la citada Ley 24156 expresa:

“Art. 8º — Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:

a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades."

Y a su vez, el artículo 9 de la misma ley aclara:

"Art. 9º — En el contexto de esta Ley se entenderá por entidad a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por jurisdicción a cada una de las siguientes unidades:

a) Institucionales

- Poder Legislativo

- Poder Judicial

- Ministerio Público

- Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional

b) Administrativo-Financieras

- Servicio de la Deuda Pública

- Obligaciones a cargo del Tesoro"

Dado que en este contexto normativo no se entiende a las Universidades Nacionales, integrantes del Sector Público Nacional, ni como jurisdicciones *per se* ni como pasibles de ser incluidas en jurisdicción alguna, no resultan de aplicación lo preceptuado para la Administración Nacional (inciso a del art. 8), ni para las empresas y Sociedades del Estado (inciso b del mismo artículo), como tampoco pueden calificarse de Fondos Fiduciarios, por lo que sólo queda su inclusión en los Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, cuyo funcionamiento dentro del marco de la ley que nos ocupa está regido por lo establecido en su Capítulo III, destinado a reglamentar el funcionamiento de estas tres últimas entidades dentro

del régimen de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico Nacional.

Y es en este marco que el los artículos del Capítulo citado (46 y ss.) establecen:

“Art. 46. — Los directorios o máxima autoridad ejecutiva de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de setiembre del año anterior al que regirá. Los proyectos de presupuesto deberán expresar las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente; contendrán los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva.

Art. 47. — Los proyectos de presupuesto de financiamiento y de gastos deben estar formulados utilizando el momento del devengado de las transacciones como base contable.

Art. 48. — La Oficina Nacional de Presupuesto analizará los proyectos de presupuesto de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional y preparará un informe destacando si los mismos se encuadran en el marco de las políticas, planes y estrategias fijados para este tipo de instituciones y aconsejando los ajustes a practicar en el proyecto de presupuesto si, a su juicio, la aprobación del mismo sin modificaciones puede causar un perjuicio patrimonial al Estado o atentar contra los resultados de las políticas y planes vigentes.

Art. 49. — Los proyectos de presupuesto, acompañados del informe mencionado en el artículo anterior, serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con las modalidades y los plazos que establezca la reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional aprobará, en su caso con los ajustes que considere convenientes, antes del 31 de diciembre de cada año, los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, elevados en el plazo previsto en el artículo 46 de la presente ley, pudiendo delegar esta atribución en el ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Si las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional no presentaren sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará de oficio los respectivos presupuestos y los someterá a consideración del Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 50. — Los representantes estatales que integran los órganos de Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, estatutariamente facultados para aprobar los respectivos presupuestos, deberán proponer y votar el presupuesto aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 51. — El Poder Ejecutivo Nacional hará publicar en el Boletín Oficial una síntesis de los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, con los contenidos básicos que señala el artículo 46.

Art. 52. — Las modificaciones a realizar a los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional durante su ejecución y que impliquen la disminución de los resultados operativo o económico previstos, alteración sustancial de la inversión programada, o el incremento del endeudamiento autorizado, deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo Nacional, previa opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto. En el marco de esta norma y con opinión favorable de dicha oficina, Empresas Públicas y Entes

Públicos no comprendidos en Administración Nacional establecerán su propio sistema de modificaciones presupuestarias.

Art. 53. — Al cierre de cada ejercicio financiero las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional procederán al cierre de cuentas de su presupuesto de financiamiento y de gastos.

Art. 54. — Se prohíbe a las entidades del sector público nacional realizar aportes o transferencias a Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional cuyo presupuesto no esté, aprobado en los términos de esta ley, requisito que también será imprescindible para realizar operaciones de crédito público."

Como surge de la concatenamiento normativo citado, las Universidades Nacionales deberán aprobar el proyecto de presupuesto anual de su gestión y remitirlo **a la Oficina Nacional de Presupuesto**, antes del 30 de septiembre del año anterior al que regirá. Los proyectos de presupuesto deberán expresar las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente; contendrán los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva.

Por otra parte, el art. 118 de la ya citada Ley 11672 complementaria permanente de presupuesto, en su texto ordenado por el Decreto 1110/2005 dispone, recogiendo una modificación introducida por la Ley 24447 del año 1995:

"ARTICULO 118.- Las Universidades Nacionales fijarán su régimen salarial y de administración de personal, a cuyo efecto asumirán la representación que corresponde al sector empleador en el desarrollo de las negociaciones colectivas dispuestas por las Leyes Nros. 23.929 y 24.185.

En el nivel general las Universidades Nacionales deberán unificar su representación mediante la celebración de un acuerdo que establezca los alcances de la misma.

La negociación laboral a nivel de cada Universidad deberá asegurar que no menos del QUINCE POR CIENTO (15%) del crédito presupuestario total de la misma sea destinado a otros gastos distintos al gasto en personal.

Queda derogado el Decreto Nº 1215/92. Hasta tanto se celebren los acuerdos colectivos, las Universidades Nacionales podrán otorgar asignaciones complementarias al personal de su dependencia, conforme la reglamentación de sus respectivos Consejos Superiores y dentro de los límites establecidos en el párrafo anterior, el ESTADO NACIONAL destinará durante los Ejercicios fiscales de 1995 y 1996 recursos financieros que garanticen para ese último año a las Universidades Nacionales un presupuesto que alcanzará como mínimo la cifra de PESOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA MILLONES ($ 1.840.000.000)." *(La negrita y el subrayado es nuestro)*

Las normas citadas hacen a un contexto de autarquía que, como se dijera oportunamente, es complementario al de la autonomía de las universidades nacionales.

LA AUTARQUÍA UNIVERSITARIA EN LOS HECHOS.

Hasta este punto, hemos desarrollado la descripción del plexo normativo destinado a asegurar la autarquía de las universidades nacionales.

Sin embargo, tal normativa y los mecanismos que plantea no resultan aplicados por los procedimientos vigentes.

El presupuesto para el conjunto de las universidades nacionales es elaborado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y forma parte del presupuesto de la Jurisdicción, como Programa 26 – Desarrollo de la Educación Superior, cuya Unidad Ejecutora es la Secretaría de Políticas Universitarias de ese Ministerio, cuyo principal propósito es financiar a las universidades nacionales. Y esto se hace a requerimiento de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, quien (a modo de ejemplo) plantea en sus Lineamientos de Política Presupuestaria e Instrucciones Generales para el Presupuesto General de la Administración Nacional – Ejercicio 2007 de julio de 2006, que a efectos de presentar ante el Congreso de la Nación el Proyecto de Presupuesto en los términos fijados por el art. 26 de la Ley 24.156, esto es, antes del 15 de septiembre del corriente año, razón por la que todas las jurisdicciones y entidades debían entregar el anteproyecto de presupuesto antes del 4 de agosto del corriente año.

Para mayor agravamiento de la situación, al momento de preparar el proyecto de presupuesto de la jurisdicción, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología no cuenta con los presupuestos aprobados por cada Universidad Nacional, razón por la que quien debería formularlo sería la Oficina Nacional de Presupuesto, en cumplimiento de lo establecido por el art. 49 *in fine* de la citada Ley 24.156.

Como se ve, en nada se compadece este proceder con los plazos y procedimientos antes referidos, que son los de aplicación a las Universidades Nacionales por la normativa vigente. En los hechos, dependencias del Poder Ejecutivo Nacional deciden sobre los recursos de las Universidades Nacionales en flagrante violación de la normativa que les es aplicable; o sea, viola ejercicio fiscal tras ejercicio fiscal el principio de autarquía.

La injerencia en la autarquía de las universidades nacionales no se limita a lo que acabamos de plantear.

Pese a estar vigente desde hace más de un decenio, lo preceptuado mediante la modificación introducida por la Ley 24447 del año 1995 en el actual art. 118 de la ya citada Ley 11672 complementaria permanente de presupuesto en su texto ordenado por el Decreto 1110/2005, tampoco se respeta, probablemente porque los acuerdos paritarios se llevan a cabo entre las organizaciones sindicales y la Secretaría de Políticas Universitarias, y sólo ocasionalmente con intervención previa del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

A simple modo de ejemplo de los usos y costumbres a que hacemos mención, transcribimos lo que a la fecha puede leerse en el sitio http://www.me.gov.ar/spu, correspondiente a la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología:

ACUERDO SALARIAL
CON GREMIOS UNIVERSITARIOS.

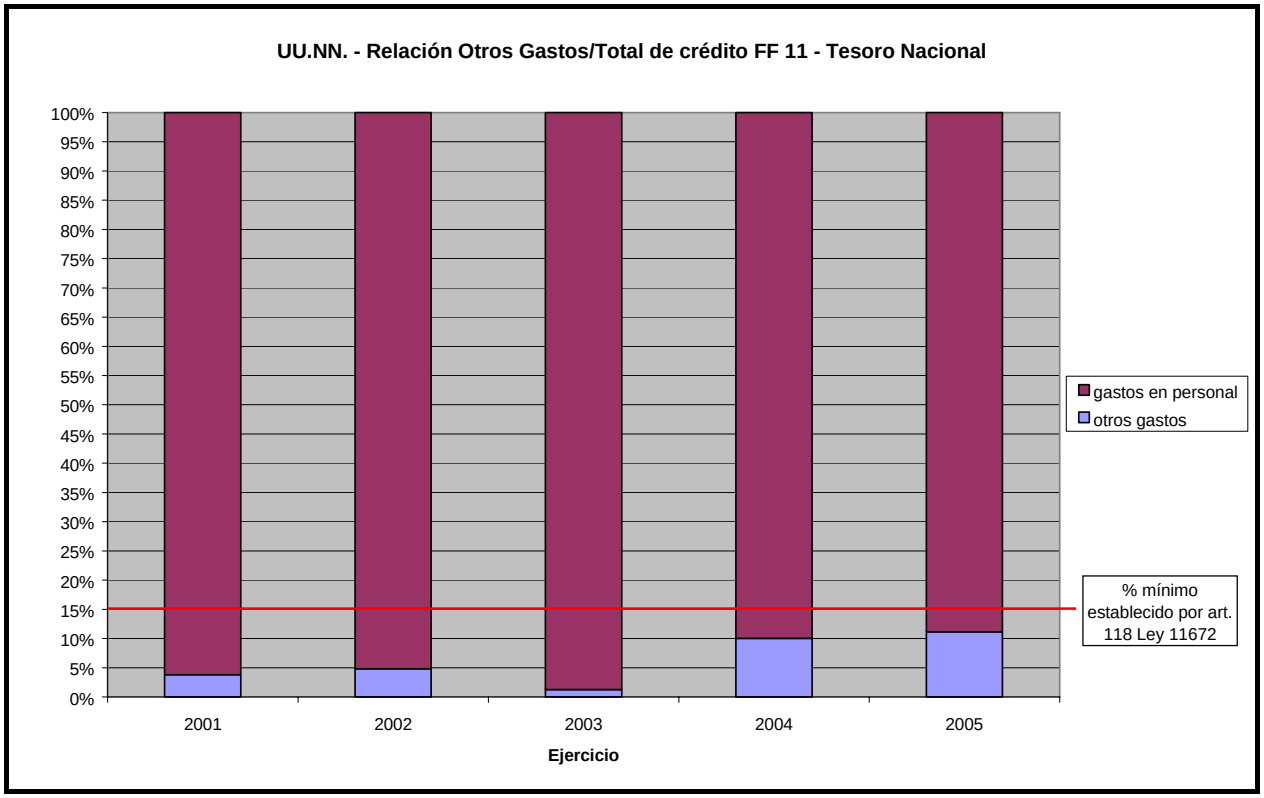
El ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, llegó a un nuevo acuerdo salarial con CONADU, CONADU Histórica, FEDUN y CTERA, los cuatro gremios nacionales que representan a los docentes universitarios y preuniersitarios.

Las partes acordaron convertir en remunerativo el 100 por ciento del estímulo salarial 2005 y la garantía 2006 del nivel preuniversitario, y bonificar ambos adicionales a partir del 01/12/06, incorporándose al salario de diciembre. El 50 por ciento restante se abonará a partir del 01/03/07.

Además, se acordó que en mayo del próximo año se pondrá en marcha el Programa de Formación de Capacitación Docente, con una inversión de 2 millones de pesos, que se distribuirán en forma proporcional al número de docentes de cada universidad.

El resultado de estos acuerdos resulta en una proporción de fondos destinados a atender otros gastos que no sean gastos en servicios personales inferior al porcentaje establecido por dicha ley. Y, adicionalmente, condiciona la asignación de recursos de cada universidad toda vez que se trata de acuerdos cuyos efectos se mantienen en los ejercicios siguientes.

A modo de ejemplo, se incluye a continuación un cuadro donde se detalla el porcentaje destinado a otros gastos durante los ejercicios fiscales 2001 a 2005:



Cabe destacar que desde el mes de septiembre de 2002 hasta el 30 de diciembre de 2003, las universidades nacionales sólo recibieron transferencias de fondos por montos de tal orden de magnitud que resultaban en muchos casos insuficientes incluso para atender los gastos en servicios personales. Y con el agravante de que se los recibía con marcado retraso respecto a la fecha legal de pago de haberes.

Como se ve, el porcentaje destinado a otros gastos que no sean gastos en personal dista de llegar al umbral establecido por ley, lo que coloca a esas instituciones educativas de nivel superior en una situación en la que carecen de recursos para poder desarrollar sus actividades en forma normal, aún siendo “mano de obra intensivas”. Y esto constituye, nuevamente, una intromisión en la autarquía universitaria.

LA AUTARQUÍA Y LAS LEYES DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

La Corte Suprema de la Nación, en su fallo en la litis “Universidad Nacional de Córdoba v. Estado Nacional” de fecha 27/05/1999 (JA 1999-III-375. Fallos 322:919.), entre otras consideraciones del fallo de mayoría, sostiene:

“14. Que, por su parte, la autarquía es complementaria del término anterior” (refiriéndose a la autonomía) “y por ella debe entenderse -aun cuando tal expresión no fue claramente definida por el constituyente- la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asignará a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la Ley de Presupuesto, como así también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer sobre los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

15. Que, reconocida constitucionalmente la autonomía universitaria de acuerdo con los alcances que el constituyente le asignó, resulta necesario desentrañar la competencia que la Constitución le confirió al Congreso en el art. 75 incs. 18 y 19, a efectos de armonizar las atribuciones a él impuestas y las garantías de autonomía y autarquía de las universidades nacionales consagradas en la última cláusula citada.”

...

“17. Que la responsabilidad indelegable del Estado a la que hace referencia el art. 75 inc. 19 deja en claro que aquél no puede desatender la educación pues el constituyente le confió con carácter propio una materia que constituye, a no dudarlo, uno de los objetivos primordiales de la Nación. La educación es la base del desarrollo personal del ser humano, por ello el Estado tiene el deber indelegable de garantizar el derecho a la educación y estructurar un sistema educativo permanente. Por mandato constitucional el Congreso está obligado a definir el modelo institucional de la universidad estatal, de manera que asegure la vigencia de determinados principios y garantías que también se hallan insertos en la reformada, en particular del art. 41 y en los tratados que ostentan jerarquía constitucional, tales como la igualdad de oportunidades y posibilidades, la no discriminación, el derecho de enseñar y aprender, sin olvidar el acceso a la educación superior según la capacidad tal como ha sido reconocido recientemente en la causa "Monges", Fallos 319-3148 (4 bis).

18. Que, al respecto cabe señalar que, una interpretación contraria a la propuesta sobre el alcance de la autonomía universitaria conduciría a generar eventualmente la responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de las obligaciones impuestas en los tratados en orden a asegurar esos derechos, habida cuenta de que, según las normas incluidas en aquéllos, son los Estados los que tienen el poder de garantizar el derecho a la educación (art. 13 inc. 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (5); art. 26 párr. 1

Declaración Universal de Derechos Humanos (6); art. 26 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (7).” *(se omiten las citas bibliográficas del fallo)*

...

“20. Que, en definitiva y según surge del propio debate de la constituyente, el objetivo de la autonomía fue desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del legislativo. En tal sentido resultan elocuentes las palabras del convencional Quiroga Lavié quien expresó: "Se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la económica y financiera, a la administrativa, a la académica... 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". En el mismo sentido el convencional López de Zavalía afirmó que "...las universidades, con toda la independencia que les queramos conceder, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, ps. 3263 y 3541, respectivamente).*(El subrayado es nuestro)*

21. Que, desde luego ello no significa que las universidades no deban disponer de las potestades necesarias para llevar a cabo su gestión y que se respete su contenido esencial, constituido básicamente por todos los elementos necesarios que hacen al aseguramiento de la libertad académica y a la libertad de cátedra. El legislador, al dictar la norma de cabecera del sistema universitario, deberá determinar los caracteres de la institución, pero sin olvidar que los constituyentes quisieron otorgar una determinada protección a la autonomía de aquéllas.”

A tenor de este criterio, y no obstante el resguardo normativo que tiene la autarquía universitaria en función de la legislación citada, podemos observar en las leyes de Presupuesto General de la Nación de los distintos ejercicios delegaciones del legislativo en el Poder Ejecutivo que, desde lo doctrinario, podrían entrar en colisión con tal principio.

Así, podemos observar que:

- La Ley Nº 25.401 de Presupuesto del ejercicio 2001, en su articulo 46 párrafos 2º y 3º establece que: “Las asignaciones de recursos por Programas, cuyos montos se detallan en la referida planilla, serán distribuidas por el MINISTERIO DE EDUCACION, facultándolo asimismo a establecer los conceptos que componen los mismos y los requisitos destinados a mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad de las asignaciones de recursos”
  “En la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2002, el PODER EJECUTIVO NACIONAL por intermedio del MINISTERIO DE EDUCACION procurará adoptar criterios objetivos para la distribución de los recursos destinados a las Universidades Nacionales.”
- La Ley Nº 25.565 de Presupuesto del ejercicio 2002, en su artículo 25 2º párrafo establece que: “Las asignaciones de recursos por Programas, cuyos montos se detallan en la referida planilla, serán distribuidos por el MINISTERIO DE EDUCACION, facultándolo asimismo a establecer los conceptos que componen los mismos y los requisitos destinados a mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad de las asignaciones de recursos.”
  El artículo 26 2º párrafo de la misma ley prescribe que: “Las Universidades Nacionales presentarán en forma semestral a la SECRETARIA DE POLITICAS UNIVERSITARIAS del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA las metas alcanzadas a nivel de cada unidad independiente (Rectorados, Facultades o Departamentos, Hospitales, Centros, etc.) según el detalle de aquéllas que constan en el presupuesto y plan de acción presentado en su oportunidad. Dicha Secretaría pondrá a disposición de

la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION, cuando esta lo requiera, la documentación recibida."

- La Ley 25.575 de Presupuesto del ejercicio 2003, en su artículo 22 párrafos 2º y 3º establece que: "Las asignaciones de recursos por Programas, cuyos montos se detallan en la referida planilla, serán distribuidos por el MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, facultándolo asimismo a establecer los conceptos que componen los mismos y los requisitos destinados a mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad de las asignaciones de recursos."
  "La asignación de CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS ($ 56.660.652) de crédito conformado, será distribuida exclusivamente entre unidades académicas incluidas en la órbita de la COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA (CONEAU), en virtud de los mismos criterios objetivos referidos en el párrafo anterior. En la citada distribución se garantizará el funcionamiento adecuado de las unidades académicas de OLAVARRIA y AZUL de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, de MONTEROS de la Universidad Nacional de Tucumán y de PERGAMINO y JUNIN de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Dicha garantía significará como mínimo el mantenimiento de las actuales condiciones de funcionamiento."
- La Ley 25.827 de presupuesto para el ejercicio 2004 en su artículo 18 párrafos 2º; 3º y 4º establece que: "La suma de OCHENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS ($ 88.863.274) cuyo monto se detalla en la referida planilla, correspondiente a contratos programas será distribuida por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, exclusivamente entre unidades académicas incluidas en la órbita de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) facultándolo a establecer los requisitos de cada programa con destino a mejorar la calidad, la eficiencia, la pertinencia y la equidad del sistema universitario nacional."
  "Establécese para el corriente ejercicio, con el objeto de impulsar acciones para el desarrollo regional y nacional, la puesta en marcha de asignaciones presupuestarias mediante la celebración de contratos programas entre las universidades nacionales y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en los cuales se deberán fijar los objetivos de mejoras, la evaluación de resultados y la financiación vinculada al avance de los mismos. Los contratos podrán incluir una planificación plurianual de las acciones previstas a desarrollar, supeditando la ejecución a los créditos presupuestarios de ejercicios futuros".
  "Las universidades nacionales deberán presentar en tiempo y forma la información que requiera el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a través de la Secretaría de Políticas Universitarias necesaria para asignar, ejecutar y evaluar los compromisos asumidos en los respectivos contratos programas. El citado Ministerio podrá disponer la no transferencia de partidas presupuestarias en caso de incumplimiento en el envío de dicha información."
- La Ley 25967 de presupuesto del ejercicio 2005 establece en su artículo 13, 2º párrafo, que: "Las Universidades Nacionales deberán presentar en tiempo y forma la información que requiera el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, necesaria para asignar, ejecutar y evaluar los compromisos asumidos en los distintos Programas que desarrolle la citada Secretaría. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología podrá disponer la no transferencia de partidas presupuestarias en caso de incumplimiento en el envío de dicha información".
- La Ley Nº 26.078 de presupuesto para el ejercicio 2006 establece en su artículo 13 párrafo 2º que: "Las Universidades Nacionales deberán presentar en tiempo y forma la información que requiera el MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, a través de la SECRETARIA DE POLITICAS UNIVERSITARIAS, necesaria para asignar, ejecutar y evaluar los compromisos asumidos en los distintos Programas que desarrolle la citada Secretaría. El MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y

TECNOLOGIA podrá disponer la no transferencia de partidas presupuestarias en caso de incumplimiento en el envío de dicha información."

En suma, año a año el Poder Legislativo deposita en el Poder Ejecutivo Nacional y sus dependencias mediante las respectivas leyes de presupuesto una cantidad creciente de recursos para atender acciones destinadas a la educación universitaria, en detrimento de las transferencias que por esas mismas leyes dispone para las universidades nacionales.

A esto debe agregarse que, durante la ejecución presupuestaria de cada ejercicio fiscal, las transferencias que hace el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a las universidades nacionales está condicionado por la cuotificación a que está sometida la jurisdicción en su conjunto, quedando la disponibilidad de recursos a ser transferidos efectivamente a esas universidades nacionales afectados por prioridades fijadas por dependencias del ejecutivo que pueden conducir (como sucedió durante los ejercicios 2002 y 2003) al no devengamiento total de dichas transferencias, violando el principio de autarquía al restringir la disposición de los recursos que legítimamente debían ser puestos a disposición de las universidades nacionales para su administración por parte de éstas.

La capacidad para disponer y administrar sus recursos por parte de las universidades nacionales. también se ve vulnerada toda vez que, a modo de ejemplo, sus cuentas bancarias integran la Cuenta Unificada del Tesoro (C.U.T.) de la Tesorería General de la Nación dependiente del Ministerio de Economía y Producción, y sus saldos son retirados de las mismas por esa Tesorería –sin pedido alguno de consentimiento por parte de cada una de las universidades nacionales titulares de esas cuentas bancarias- al cierre de las operaciones bancarias de cada día por la Tesorería General de la Nación para realizar con esos fondos colocaciones financieras y son devueltos a esas cuentas antes del comienzo de las operaciones bancarias del día siguiente, con lo que los recursos financieros de las universidades nacionales se tornan indisponibles para ellas durante ese lapso. Esto les impide generar recursos propios mediante mecanismos similares, como por ejemplo obtener intereses sobre los saldos existentes en sus cuentas cuando estos superan un promedio mensual determinado.

COMPARACION DE LA SITUACIÓN ENTRE UNIVERSIDADES SIMILARES

Realizar comparaciones entre Universidades similares plantea algunos inconvenientes de difícil solución. En primer lugar, no existe en el país una Universidad como la Universidad de Buenos Aires (UBA) que pueda ser comparable dentro de ningún parámetro, ni por tamaño, ni por presupuesto ni por capacidad para la investigación. Haciendo esa salvedad acerca de su singularidad, tomaremos la UBA como el caso argentino.

El problema de comparar con Universidades de otros países nos lleva a un primer planteo básico, que es el de las unidades de comparación.

La globalización ha tenido su impacto sobre la enseñanza superior y no resulta sencillo determinar en qué nivel se encuentra cada Universidad, aún dentro del propio país.

Las comparaciones domésticas son controversiales y a esto se agregan desafíos extras, asociados a las comparaciones internacionales. Se han tratado de establecer distintos criterios para lograr la comparación entre Universidades de distintas partes del Mundo, en base a parámetros más o menos objetivos.

Los intentos más reconocidos a nivel mundial son los del suplemento de Educación Superior del diario The Times, de Londres y el de la Universidad Jiao Tong (República Popular China).

1. Ranking Mundial de Universidades de The Times[31]

[31] "World University Ranking", The Times, Higher Education Supplement, Londres, 2006, http://www.thes.co.uk/downloads/rankings/world-rankings-16pages.pdf

La clasificación del Suplemento de Educación Superior del diario The Times (Reino Unido) abarca las primeras 200 universidades del Mundo y entre ellas no se encuentra ninguna de América Latina.

Utiliza cinco criterios basados en la fortaleza de la enseñanza, la investigación y la reputación internacional, con la mayor influencia enfocada en aquello que pueda ser juzgado por la comunidad académica. En cada continente, la comunidad académica da su veredicto de las más importantes instituciones en cada campo, obteniéndose un resultado que podría utilizarse para examinar a los líderes en cada disciplina, pero se busca un agregado para obtener un total para la encuesta. Algunos criterios posibles de ser utilizados han debido ser descartados, tal como la capacidad del mercado laboral de absorber a los graduados, el gasto en bibliotecas (demasiado ligado a la prosperidad nacional). Otros fueron abandonados por no poder compilar datos fiables.

2. Ranking Académico de Universidades de la Universidad Jiao Tong [32]

El sistema del Instituto de Enseñanza Superior de la Universidad Jiao Tong utiliza seis variables ponderadas, de índole discreta, pero de recolección más objetiva que la de The Times.

2.1. Criterios para el Ranking y las Ponderaciones.[33]

El ranking se basa en indicadores de rendimientos académico, tales como graduados y docentes que hayan ganado premios mayores, investigadores altamente citados, artículos publicados en *Nature* y *Science*, artículos que figuren en los Indices de mayor citado y el rendimiento per capita de la institución.

Para cada indicador, la mayor puntuación a asignar es 100 y las demás instituciones se calculan como porcentaje de la mejor puntuada. La distribución de los datos de cada indicador se examina para cada efecto distorsivo significante y se utilizan técnicas estándar de estadística en caso de ser necesario.

Las puntuaciones se ponderan y se tabulan para obtener una puntuación final para cada institución. El mayor puntaje es 100 y el resto de las mismas se calculan como porcentaje de la mayor puntuación. El lugar en el ranking refleja la cantidad de instituciones que tiene por encima.

Criterio	Indicador	Código	Ponderación
Calidad de la Educación	Graduados de la Institución que ganaron un Premio Nobel o una Field Medal	Alumni	10%
Calidad del Claustro	Miembros del Claustro que ganaron un Premio Nobel o una Field Medal	Award	20%
	Investigadores Ampliamente Citados en 21 grandes categorías	HiCi	20%
Productos de la Investigación	Articulos publicados en *Nature* y *Science**	N&S	20%
	Artículos en Science Citation Index-expanded, Social Science Citation Index y Arts & Humanities Citation Index	SCI	20%

[32] http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2006/ARWU2006TOP500list.htm
[33] http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2006/ARWU2006Methodology.htm

Criterio	Indicador	Código	Ponderación
Tamaño de la Institución	Rendimiento académico con respecto al tamaño de la Institución	Size	10%
Total			**100%**

2.2. Definición de los Indicadores

Alumni. Se refiere al total graduados de la institución que ganaron Premios Nobel o Field Medals. Se define como graduado a aquél que ha obtenido un Diploma de grado, de Postgrado o Doctorado de la institución. La ponderación es descendente en la medida en que el lauro obtenido sea más lejano en el tiempo.

Awards. Representa al total de miembros del Claustro que hayan Ganado un Premio Nobel de Física, Química, Medicina o Economía o Medal Fields en Matemática. Sólo se considera a quienes formaran parte del Claustro en el momento de otorgamiento del Premio. La ponderación es descendente en la medida en que el lauro obtenido sea más lejano en el tiempo. Si el ganador pertenece a más de una institución el índice se prorratea, al igual que si el premio es compartido.

HiCi. Representa el número de investigadores altamente citados en categorías amplias en ciencias biológicas, medicina, física, ingeniería y ciencias sociales. Los datos son provistos por el website del Instituto de Información Científica (ISI).

N&S. Reprenta en número de artículos publicados en Nature y Science entre 2000 y 2004. Se distingue el orden de los autores en la publicación con distintas ponderaciones.

SCI. Representa el número total de artículos contenidos en el Science Citation Index expanded, Social Science Citation Index, y Arts & Humanities Citation Index en 2004.

Sólo se considera a la publicación de artículos. Cuando se calcula el total de artículos

de una institución se ponderan en forma doble los contenidos en Social Science Citation Index and Arts & Humanities Citation Index.

Size. Representa la puntuación obtenida por los cinco indicadores precedentes dividida por el total de investigadores full time del Claustro.

2.3. Fuentes de datos

Premios Nobel. http://www.nobel.se.
Fields Medals. http://www.mathunion.org/medals/.
Investigadores altamente citados. http://www.isihighlycited.com.
Artículos publicados en Science y Nature. http://www.isiknowledge.com.
Artículos contenidos en los Science Citation Index-expanded, Social Science Citation Index, y Arts & Humanities Citation Index. http://www.isiknowledge.com.

2.4. El origen del Ranking.-

La idea original era verificar la brecha existente entre las Universidades chinas y las Universidades de reputación mundial, particularmente en términos académicos y de resultados de la investigación. El interés que despertó, hizo que se publicara anualmente y se ha transformado en un referente internacional.

El Ranking abarca 500 Universidades, pero en realidad las analizadas superan las 2000. Este trata de ser objetivo, pero se entiende que la objetividad total no existe, por lo que se trabaja en el mejoramiento de las condiciones de evaluación cada año.

Dentro del ranking elaborado con ese sistema, se ubica a la Universidad de Sao Paulo (USP) entre los puestos 102 y 150 (después del puesto 100, el sistema toma lotes debido a la gran paridad de puntajes), la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de Buenos Aires (UBA) entre los puestos 151 al 200. En los puestos posteriores aparecen la Universidad de Chile y otras tres universidades brasileñas. Otras clasificaciones parciales han sido elaboradas en basea citas en ciencias, por la Corporación Thomson, a través de su División Thomson – IS[34]I, otra en base a presencia en Internet a través de indicadores varios, realizada por Webometrics [35] y las ya referidas en base a bibliometría, sobre las cuales hay un extenso trabajo de Valeria Molteni[36]

2.5. Las Universidades Latinoamericanas y el Ranking.-

En el siguiente Cuadro se reproducen los valores asignados por el Ranking de las 500 Mejores Universidades, extractando la mejor, las latinoamericanas:

World Rank	Institution	Score on Alumni	Score on Award	Score on HiCi	Score on N&S	Score on SCI	Score on Size
1	Harvard Univ	100	100	100	100	100	73,6
102-150	Univ Sao Paulo	0	0	10,9	11,5	64,2	30,2
151-200	Univ Nacl Autonoma Mexico	16	0	7,7	16,5	49,1	24,4
151-200	Univ Buenos Aires	21	25,3	0	9,2	36,2	21,6
301-400	Univ Estadual Campinas	0	0	7,7	4,1	41	19,1
301-400	Univ Fed Rio de Janeiro	0	0	0	8,9	37,9	17,8
401-500	Univ Estadual Paulista	0	0	0	1,5	33,6	15,3
401-500	Univ Chile	10,5	0	0	6,2	30,8	14,7

Las siete Universidades no se tienen el mismo nivel. La USP se destaca ampliamente como productora de investigadores con alto número de citas en los Índices mundialmente reconocidos y con autores que publican en las mencionadas revistas *Nature* y *Science*. Un escalón más abajo, se encuentran la UNAM, con una pequeña ayuda en el Ranking, como es la de que el Profesor Mario Molina, Premio Nobel de Química en 1995 por su trabajo en el que describió el adelgazamiento de la capa de ozono, publicado inicialmente en 1973, siendo Profesor del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) y la UBA, bastante más arriba de lo que pudiera corresponderle por su actualidad académica debido a ser la Universidad donde se graduaron los tres Premios Nobel de Ciencias argentinos.

En lo que se refiere a la actualidad académica, sus resultados son semejantes a los de la Universidad Federal de Rio de Janeiro y es presumible que estaría mejor encuadrada después del puesto 300. En el caso de la Universidad de Chile, surge una curiosidad pues en ella se graduó Pablo Neruda pero recibió el Nobel de Literatura, el que también fue recibido por Gabriela Mistral, la cual sólo recibió un Doctorado “honoris causa” por parte de la Universidad de Chile. Por lo demás, las cifras son semejantes a las de la Universidad Estadual Paulista.

---

[34] http://www.isinet.com/

[35] http://www.webometrics.info/

[36] Molteni, V., Zulueta, M.A. (2002) Análisis de la visibilidad internacional de la producción argentina en las bases de datos Social Science Citation Index y Arts & Humanities Citation Index en la década de 1990-2000: estudio bibliometrico. *Revista Española de Documentación Científica*, 25 (4), 455-465.

La Universidad de Sao Paulo

La USP fue creada en 1934 con la finalidad de promover la investigación; el progreso de la ciencia; transmitir por la enseñanza conocimientos que enriquezcan o desarrollen el espíritu y que sean útiles a la vida; formar especialistas en todos los ramos de la cultura y en todas las profesiones de base científica o artística. El lema de la institución es "Vencerás por la ciencia (Scientia vinces)". Sus objetivos son desarrollar una enseñanza viva, acompañando las transformaciones en el área del conocimiento y manteniéndose en permanente diálogo con la sociedad, en una productiva integración entre enseñanza, investigación y extensión.

Sus unidades de enseñanza están distribuidas a lo largo de seis campus universitarios: uno en São Paulo y cuatro en el interior del estado, en las ciudades de Bauru, Piracicaba, Pirassununga, Ribeirão Preto y São Carlos.

El Estatuto General en su Artículo 1ro. dice : La Universidad de Sao Paulo, creada por Decreto 6823 del 25 de enero de 1934, es autárquica de régimen especial, con autonomía didáctico – científica, administrativa, disciplinaria y de gestión financiera y patrimonial.

El Organo máximo de la USP es el Consejo Académico, que a tono con la época de su creación tiene un fuerte componente corporativo (representantes de las Cámaras de Comercio, Industria, de la Sociedad Rural y de los sindicatos paulistas). El Rector es la máxima autoridad ejecutiva, que es nombrado por el Gobernador del Estado de Sao Paulo de una terna propuesta por el Consejo Académico.

Características de la USP

El Proyecto de Presupuesto es elaborado por el Consejo Académico y aprobado por el Rector. La mayor parte de los fondos proviene de partidas específicas del Presupuesto de Educación del Estado de Sao Paulo. Existe una larga tradición en la política brasileña de que los responsables de entes descentralizados comparecen ante las Comisiones correspondientes del Poder Legislativo a fin de explicitar y justificar los fondos solicitados. La USP no es una excepción. Para el año fiscal 2006 se aprobó un presupuesto de 1.964 millones de reales que equivalen a 914,3 millones de dólares. En el segundo semestre de 2005 tenía un total de 46.199 estudiantes, lo que arroja un costo anual aparente de 19.790 dólares por estudiante. Cada año rinden el examen de ingreso (Vestibular) unos 150.000 estudiantes, con un ingreso de alrededor de 8.500. Con un total de 5.420 graduados para el 2004, la relación graduados / ingresantes es de 0,63. Aproximadamente un 70% del plantel docente tiene dedicación total y casi todos (98%) poseen título de doctorado.

La Universidad Nacional Autónoma de México

La Ley Orgánica de la UNAM es el máximo ordenamiento jurídico que regula su personalidad, su estructura y su vida interna. En el artículo primero de dicha norma se establece que "La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública, organismo descentralizado del Estado, dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura".

Características de la UNAM

Una de las singularidades principales de la UNAM es que su manejo económico – financiero está a cargo de un cuerpo colegiado ad-hoc: el Patronato Universitario.

El Patronato de la Universidad es una autoridad colegiada integrada por tres destacadas personas, quienes no perciben remuneración o compensación alguna. Para ser patrono universitario es necesario ser mexicano por nacimiento, mayor de 35 y menor de 70 años, tener experiencia en asuntos financieros y gozar de estimación como persona honorable.

Corresponde al Patronato administrar el patrimonio universitario, formular el presupuesto de ingresos y egresos, cuya aprobación final corresponde al Consejo Universitario, presentar al Consejo la cuenta del ejercicio de cada presupuesto anual, designar al tesorero, al contralor, al auditor interno y a los empleados que están bajo sus órdenes directas, determinar qué cargos necesitan fianza para su desempeño y el monto de ésta, y gestionar el incremento tanto del patrimonio universitario como de los ingresos de la Institución.

El Presupuesto formulado por el Patronato es aprobado por el Consejo Universitario. El Rector es nombrado por la Junta de Gobierno y puede ser reelecto por una sola vez. Tiene a su cargo la ejecución del Presupuesto. Los fondos provienen en su mayor parte del Presupuesto General de Educación Federal. Otra parte proviene de partidas específicas aprobadas por la Cámara de Diputados, tras la comparencia del Rector a las Comisiones respectivas.

Para el corriente año, el Presupuesto aprobado es de 18.032 millones de pesos mexicanos que equivalen a 1.660 millones de dólares. Cuenta con 150.253 estudiantes (2005), con ingreso anual de 33.000. En 2004 se graduaron 26.920 personas lo que implica una relación graduados / ingresantes de 0,81. El costo aparente anual es de 11.048 dólares por estudiante.

La Universidad de Buenos Aires

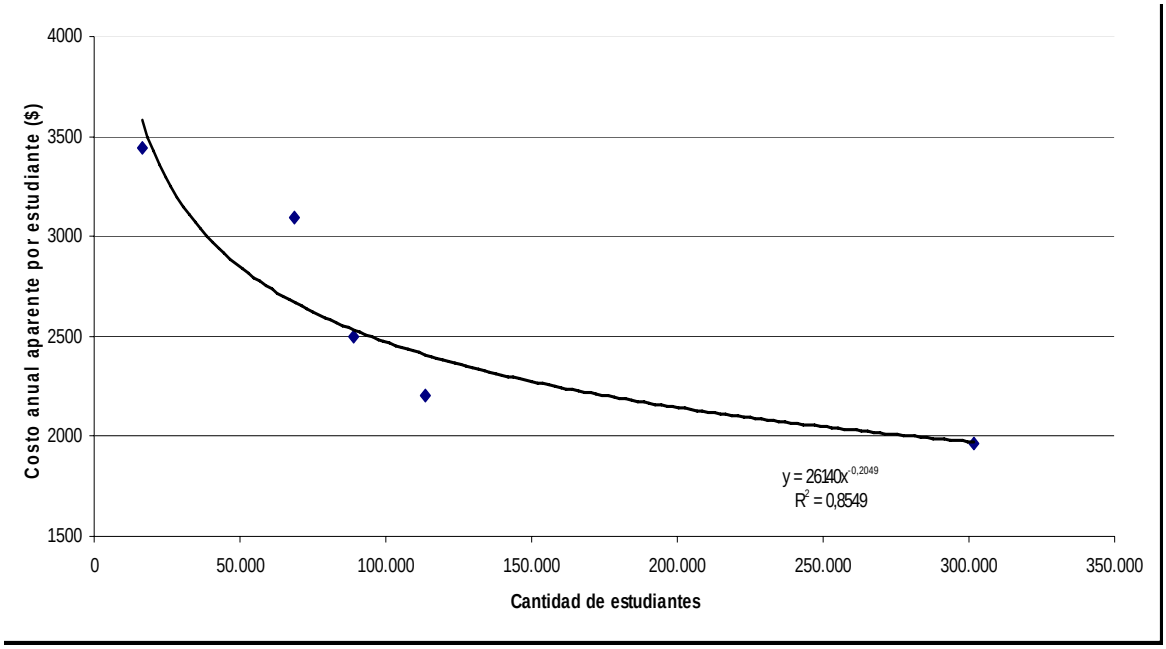
Los datos presupuestarios arrojan que para 2006 tiene asignados 591,8 millones de pesos equivalentes a 192,7 millones de dólares. Con 301.704 estudiantes según el Censo de 2004, ingresaron 60.452 estudiantes en 2005 y se graduaron 17.039, lo que implica una relación graduados / ingresantes de 0,28. El costo anual aparente es de 638 dólares por estudiante.

El Sistema Universitario Argentino

Según el Ministerio de Economía el Sistema de las 39 Universidades Nacionales cuenta con 3.246 millones de pesos para el año 2006. Una de las primeras cosas que llama la atención es que se asignan mayores recursos por estudiante a las Universidades más pequeñas, con un mínimo muy marcado para la UBA. Tomando el conjunto de las 39 Universidades Nacionales, que cuentan con alrededor de 1.150.000 estudiantes, el costo aparente anual es de $ 2900 por estudiante. Desagregando las mayores, se obtienen los siguientes costos anuales aparentes:

UBA	$ 1.961
Universidad de Córdoba	$ 2.200
Universidad de La Plata	$ 2.496
Universidad Tecnológica Nacional	$ 3.100
El resto	$ 3.446

En el Gráfico siguiente se puede observar como se relacionan los Costos Anuales Aparentes por estudiante con el número de estudiantes:



Si bien se trata de una serie muy corta de datos, la regresión ajusta muy bien a una función del tipo y = k / x, donde y es la variable dependiente, x la independiente y k una constante. Este tipo de funciones en Economía son conocidas como “curvas de indiferencia” porque implican que la elección se hace a un mismo nivel de otras variables consideradas constantes. Esto no parece casual y esta estructura de financiamiento universitario se remonta al Plan Taquini (por Aníbal Taquini, Secretario de Ciencia y Técnica entre 1966 y 1969), el cual copiaba el modelo francés de descentralización universitaria, el cual fue aprobado y puesto en marcha en forma urgente por el Gobierno del General de Gaulle en 1969 tras los sucesos de mayo de 1968 en París. La base el Plan Taquini era la creación de nuevas Universidades periféricas a Buenos Aires al tiempo que se suspendían las obras de la Ciudad Universitaria a fin de evitar las grandes concentraciones de estudiantes. Dicho Plan nunca fue abandonado expresamente por los Gobiernos sucesivos y aparenta seguir vigente. Por lo menos, nunca se formuló un plan alternativo.

No obstante, en el caso del conurbano bonaerense, se han creado en las últimas dos décadas una serie de “nuevas” universidades que, si bien crecen en cantidad de alumnos (y en asignación de recursos por parte del Congreso Nacional y de los programas administrador por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología) no han revertido la tendencia a una gran concentración de estudiantes en la UBA. Es más (ver trabajos anteriores de este mismo equipo de OPP), la UBA es a la fecha no sólo la mayor universidad de la conurbación La Plata-Buenos Aires-Rosario en cuanto a cantidad de alumnos, sino que tiene más alumnos provenientes del interior del país que cualquiera de las universidades radicadas en las provincias, lo que la convierte también –al menos en esos términos- en la mayor universidad del interior.

En otro orden de cosas, se puede observar que una media de 935 dólares por estudiante universitario no parece ofrecer una perspectiva favorable al Sistema. Es un valor que no resiste medidas paliativas como el ingreso restrictivo.

La Universidad Jiao Tong también ha elaborado un Cuadro Comparativo de Porcentajes de Universidades en el top 500, porcentaje de población del país sobre población mundial y porcentaje de PBI del país sobre PBI total.

	Top 100	Top 500	Población*	PBI*
USA	53.5%	33.4%	4.6%	28.4%
UK	10.9%	8.6%	0.9%	5.1%
Japan	5.9%	6.4%	2.0%	11.2%
Germany	5.0%	8.0%	1.3%	6.6%
Canada	4.0%	4.4%	0.5%	2.4%
France	4.0%	4.2%	0.9%	5.0%
Sweden	4.0%	2.2%	0.1%	0.8%
Switzerland	3.0%	1.6%	0.1%	0.9%
Netherlands	2.0%	2.4%	0.3%	1.4%
Australia	2.0%	3.2%	0.3%	1.5%
Italy	1.0%	4.6%	0.9%	4.1%
Israel	1.0%	1.4%	0.1%	0.3%
Denmark	1.0%	1.0%	0.1%	0.6%
Norway	1.0%	0.8%	0.1%	0.6%
Finland	1.0%	1.0%	0.1%	0.5%
Russia	1.0%	0.4%	2.3%	1.4%
Belgium	0.0%	1.4%	0.2%	0.9%
China	0.0%	1.8%	20.4%	4.7%
South Korea	0.0%	1.8%	0.8%	1.6%
Spain	0.0%	1.8%	0.7%	2.5%
Austria	0.0%	1.4%	0.1%	0.7%
China-Hong Kong	0.0%	1.0%	0.1%	0.4%
China-Taiwan	0.0%	1.0%	0.4%	0.7%
Brazil	0.0%	0.8%	2.9%	1.5%
Singapore	0.0%	0.4%	0.1%	0.3%
Argentina	0.0%	0.2%	0.6%	0.4%
Mexico	0.0%	0.2%	1.6%	1.6%
New Zealand	0.0%	1.0%	0.1%	0.2%
South Africa	0.0%	0.8%	0.7%	0.5%
Ireland	0.0%	0.6%	0.1%	0.4%
Czech	0.0%	0.2%	0.2%	0.3%
Greece	0.0%	0.4%	0.2%	0.5%
Hungary	0.0%	0.4%	0.2%	0.2%
Poland	0.0%	0.4%	0.6%	0.6%
India	0.0%	0.4%	17.0%	1.7%
Chile	0.0%	0.2%	0.3%	0.2%
Egypt	0.0%	0.2%	1.1%	0.2%

Fuente: Población (2004) y PBI (2004), datos provenientes de "Key Development Data & Statistics" compilado por el Banco Mundial

Lo que se puede observar que aquellos países más desarrollados tienen porcentajes de Universidades mayores entre las mejores 500 que su participación en la población o el PBI, aún en el caso de países pequeños y recientemente desarrollados como Irlanda o Grecia. En el caso de los países en desarrollo el porcentaje de sus Universidades dentro de las mejores 500 es inferior a su participación en la población o el PBI o ambos.

UNA TENTATIVA DE SÍNTESIS DE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

- Existe un marco formal conformado por la normativa vigente (desde la Corte Suprema de la Nación hacia abajo de la pirámide jurídica) y sus interpretaciones por el Poder

Judicial (incluyendo los fallos de la Corte Suprema y de la Procuración del Tesoro de la Nación) que consagra la autonomía universitaria, enmarcando este concepto dentro de una definición algo difusa y asignándole tal carácter no considerándolo un atributo esencial de la institución sino adquirido por una delegación legislativa que por tanto puede ser reasumida (bajo cualquiera de sus formas) por el legislador.

- Simultáneamente, existe una legislación que regula la administración económico-financiera del Estado Nacional (Ley 24.156 y complementarias) que detalla taxativamente qué instituciones conforman la Administración Pública Nacional, o sea, una PARTICIÓN, no una CLASIFICACIÓN, que excluye a las universidades nacionales de la Administración Pública Nacional, pero no del sector público, y por tanto adhiere al concepto de autonomía y autarquía.
- No obstante, sistemáticamente las leyes de Presupuesto de los distintos ejercicios incluyen las transferencias que el Tesoro Nacional debe hacer para atender (adecuada o insuficientemente) las erogaciones de las universidades nacionales como un Programa de uno de los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, o sea de la Administración Pública Nacional, sujetándola de esta manera un marco regulatorio que no debería regirla y sometiendo la puesta a disposición de los fondos que le corresponden al arbitrio del Ejecutivo por una doble vía: su inclusión dentro de la cuotas que el Ministerio de Economía y Producción fija para cada Servicio Administrativo Financiero (SAF) para comprometer y devengar presupuesto, regulada por sus propios criterios y por tanto discrecionales, y la participación que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología decida a su vez dar a tales transferencias dentro de la cuota que el Ministerio de Economía y Producción haya decidido, por el mecanismo descrito, asignarle.
- En lo que hace al principio de autarquía, la capacidad para disponer y administrar sus recursos por parte de las universidades nacionales. también se ve vulnerada toda vez que, a modo de ejemplo, sus cuentas bancarias integran la Cuenta Unificada del Tesoro (C.U.T.), y sus saldos son retirados de las mismas por esa Tesorería –sin pedido alguno de consentimiento por parte de las UU NN- al cierre de las operaciones bancarias de cada día por la Tesorería General de la Nación para realizar con esos fondos colocaciones financieras y son devueltos a esas cuentas antes del comienzo de las operaciones bancarias del día siguiente, con lo que los recursos financieros de las UU NN se tornan indisponibles para ellas durante ese lapso. Esto les impide generar recursos propios mediante mecanismos similares, como por ejemplo obtener intereses sobre los saldos existentes en sus cuentas cuando estos superan un promedio mensual determinado.
- O sea, las UU NN tienen la autonomía y autarquía necesaria para administrar los recursos que el PEN, por medio de dos conjuntos de decisiones unilaterales sucesivas de dos de sus instancias administrativas, decida poner a su disposición y arbitrando su flujo.
- Esta situación –que es considerada lesiva para las UU NN en función de las expresiones vertidas reiteradamente por las distintas administraciones universitarias en los medios de difusión- sería atacable, más allá de lo negocial (vía que no ha resuelto la situación, toda vez que persiste), desde la vía judicial, toda vez que existe pacífica jurisprudencia sobre el hecho de que las UU NN están exentas del mecanismo de resolución de conflictos interadministrativos previsto por la legislación para la APN.
- Sin embargo, no hay registro de acción alguna entablada contra el Estado Nacional que ataque la legalidad del plexo normativo que regula los recursos que se asignan a las UU NN, sea contra las respectivas leyes de Presupuesto Nacional que las incluyen, a propuesta del PEN en cada proyecto de ley de Presupuesto, como Programa de una Jurisdicción del PEN, sea contra las normas de jerarquía inferior a la legislativa que

regulan los procedimientos por los que el PEN administra la puesta a disposición de las UU NN de tales recursos.

- Los recursos que les son asignados tienen por destino, en promedio y con muy escasa dispersión alrededor de la media, en más del 92% el pago de haberes. Cualquier analista organizacional está en condiciones de sostener con solidez argumental que en esas condiciones, la organización de que se trate es operativamente inviable en la medida en que se trate de instituciones de existencia concreta, que desarrollen sus actividades en ámbitos físicos y utilicen insumos para ello, incluso tratándose de actividades "mano de obra intensivas".

  La inviabilidad planteada constituye una amenaza tal a la existencia misma de una organización que podría afirmarse que en tales condiciones, la institución de que se trate colapsó, no opera, no desarrolla actividades por imposibilidad material de hacerlo. SIN EMBARGO, SUBSISTEN.

  Este hecho sólo puede explicarse por la existencia de recursos no provenientes del Tesoro Nacional de tal orden de magnitud que permiten a esas organizaciones no sólo subsistir, sino en muchos casos medrar.

- Esto implica una dependencia total de las UU NN de tales recursos para su pervivencia. Estamos por tanto ante una situación en la que la existencia misma de las UU NN está supeditada, en los hechos y más allá de todo enunciado legal de cualquier raigambre que garantice su existencia, a los recursos que obtengan por fuera del Tesoro Nacional.

- Lo planteado implica una contraposición entre dos situaciones que merecen ser reconocidas no desde lo conceptual, sino desde lo fáctico:
  a) existe un enunciado legal que garantiza la autonomía y autarquía universitaria, enunciado que permite asumir que tales instituciones deben existir para que tales garantías resulten aplicables y no devengan abstractas; y
  b) la realidad evidencia que las instituciones tuteladas sólo existen como tales porque obtienen recursos que no provienen de quien ha asumido el deber de tutela.

- Lo singular es que esta situación de disociación entre lo legislado y lo fáctico se mantiene sin que hasta el momento se haya registrado ninguna acción concreta tendiente a solucionar el conflicto dialéctico que esto plantea.

- Esto implica que se está manteniendo una ficción jurídica que debiera ser resuelta en la norma, dado que lo fáctico no puede ser modificado por la mera voluntad del legislador, para evitar que aquella vea menoscabada su entidad.

- Una alternativa posible a explorar sería adoptar una enunciación de garantías universitarias que recoja la realidad imperante durante más de diez años y a conceptos de autonomía sustentables no sólo en lo teórico, sino además en la práctica.

Buenos Aires, noviembre de 2006

ANEXO TABLAS Y CUADROS

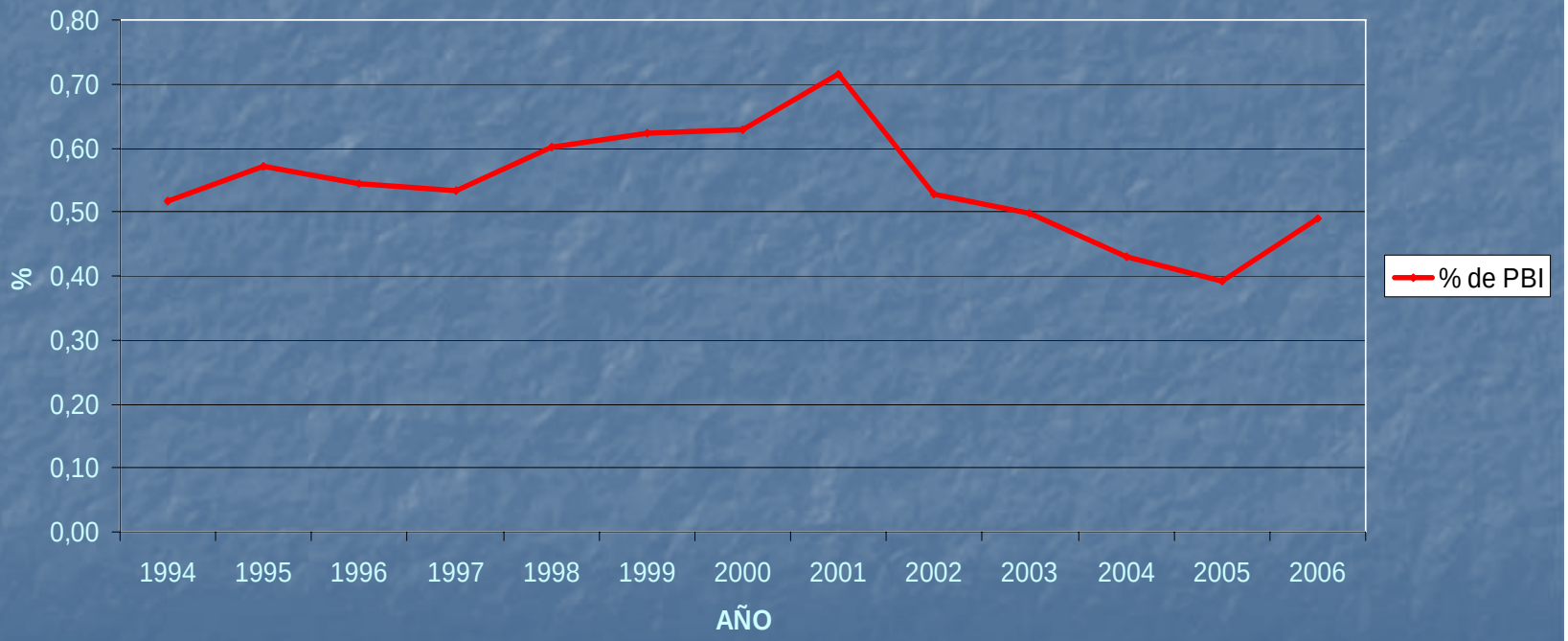
Año	Presupuesto UU.NN. En miles de pesos	Presupuesto a moneda constante de diciembre de 1994	IPIM
1994	1.395.958	1.395.958	102
1995	1.501.607	1.418.951	108
1996	1.541.585	1.427.316	110
1997	1.611.089	1.505.497	109
1998	1.774.833	1.769.271	102
1999	1.802.977	1.775.937	103
2000	1.804.347	1.735.638	106
2001	1.801.354	1.829.753	100
2002	1.797.740	834.861	219
2003	1.991.820	910.454	223
2004	2.028.750	859.704	240
2005	2.257.202	863.749	266
2006	3.318.043	1.193.431	283

Fuente :**EL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO Y LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUITATIVO DE LA NACIÓN"**

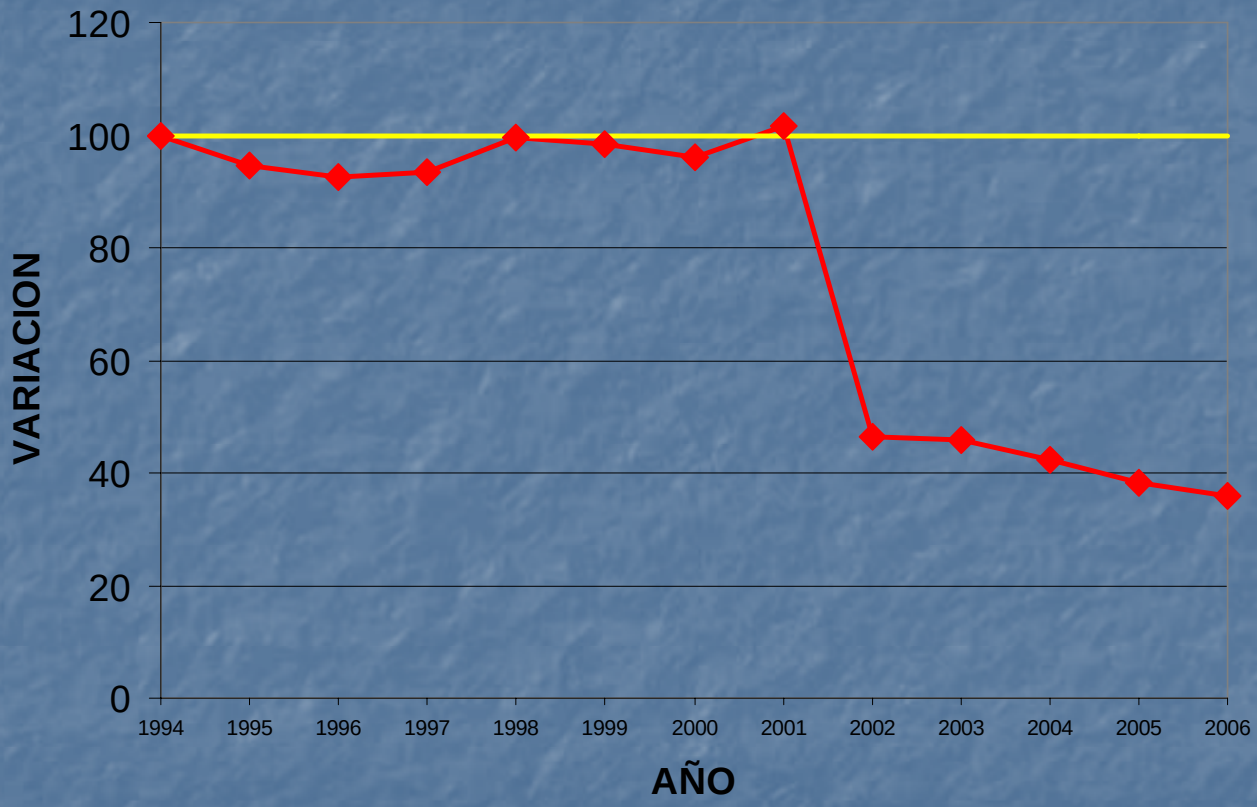
Eduardo F. J. Asueta

OPP UU.NN.

Evolución de la Inversión en Educación Superior en % de PBI

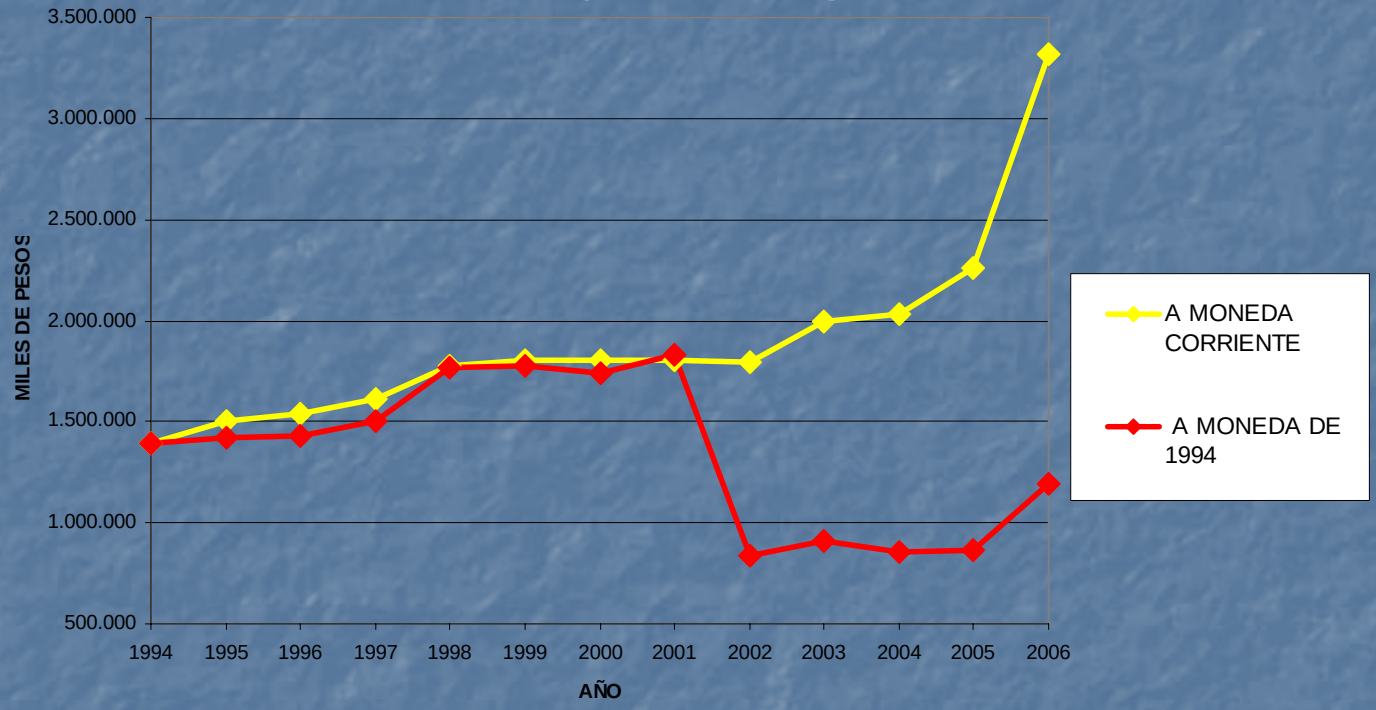


EVOLUCION DEL PRESUPUESTO - BASE 1994 = 100



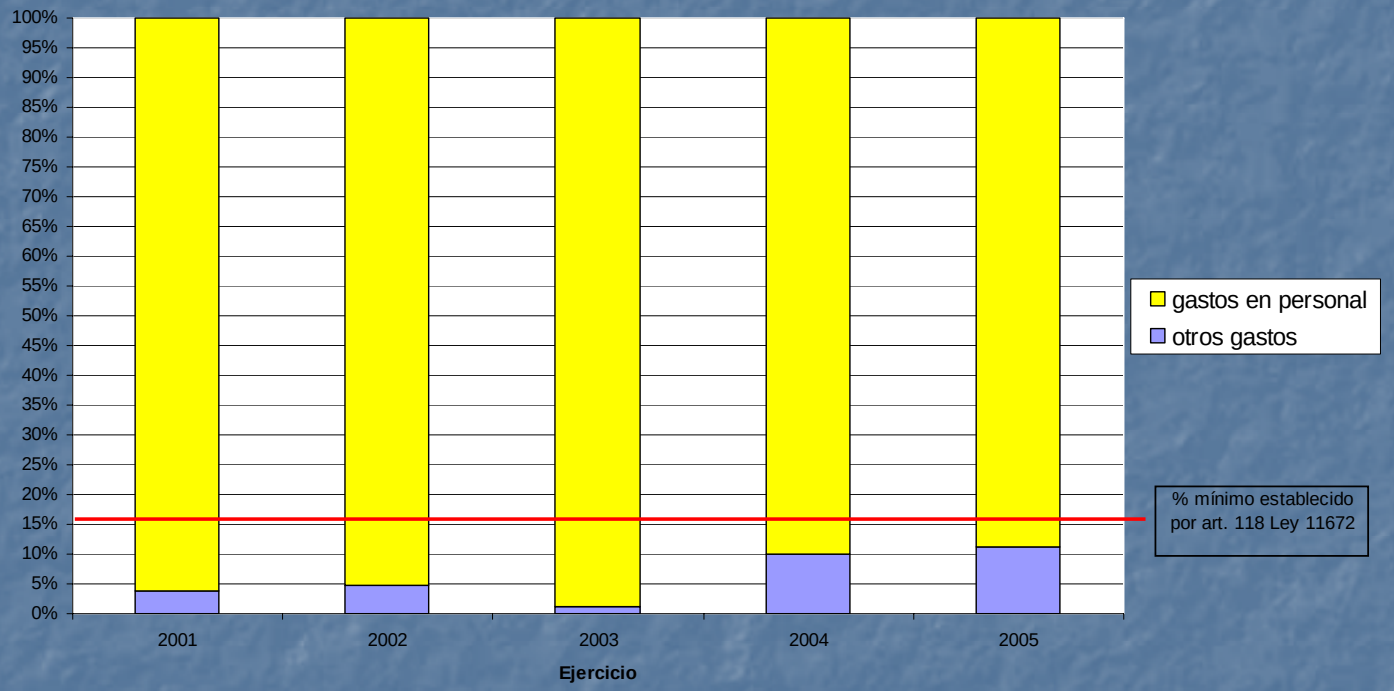
OPP UU.NN.

Comparación de la Evolución de los Fondos otorgados por las Leyes de Presupuesto



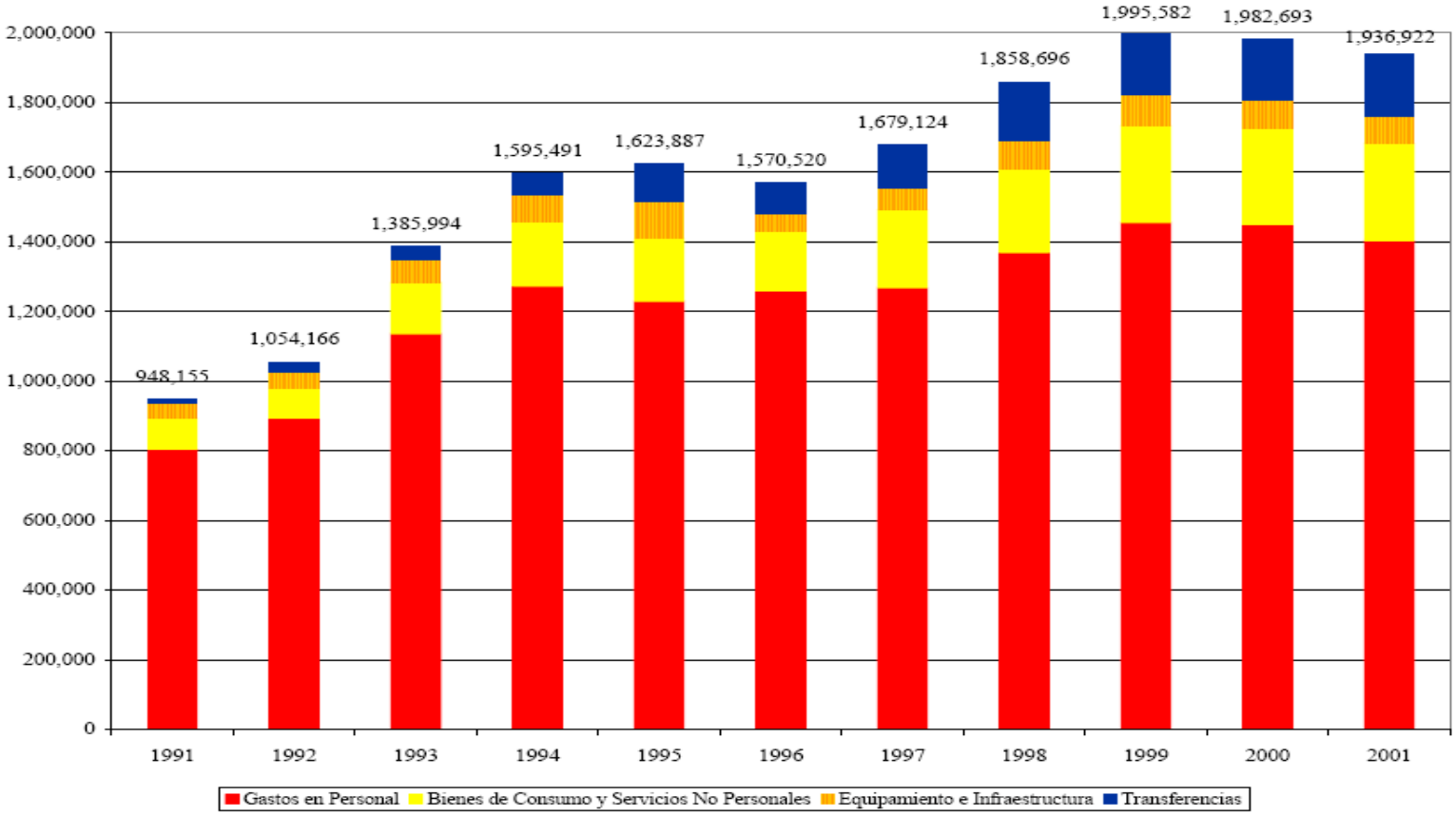
OPP UU.NN.

UU.NN. - Relación Otros Gastos/Total de crédito - Fuente de financiamiento 1.1 Tesoro Nacional -



Gasto Total de las Universidades Nacionales

Clasificación por Concepto en miles de pesos constantes del año 2001

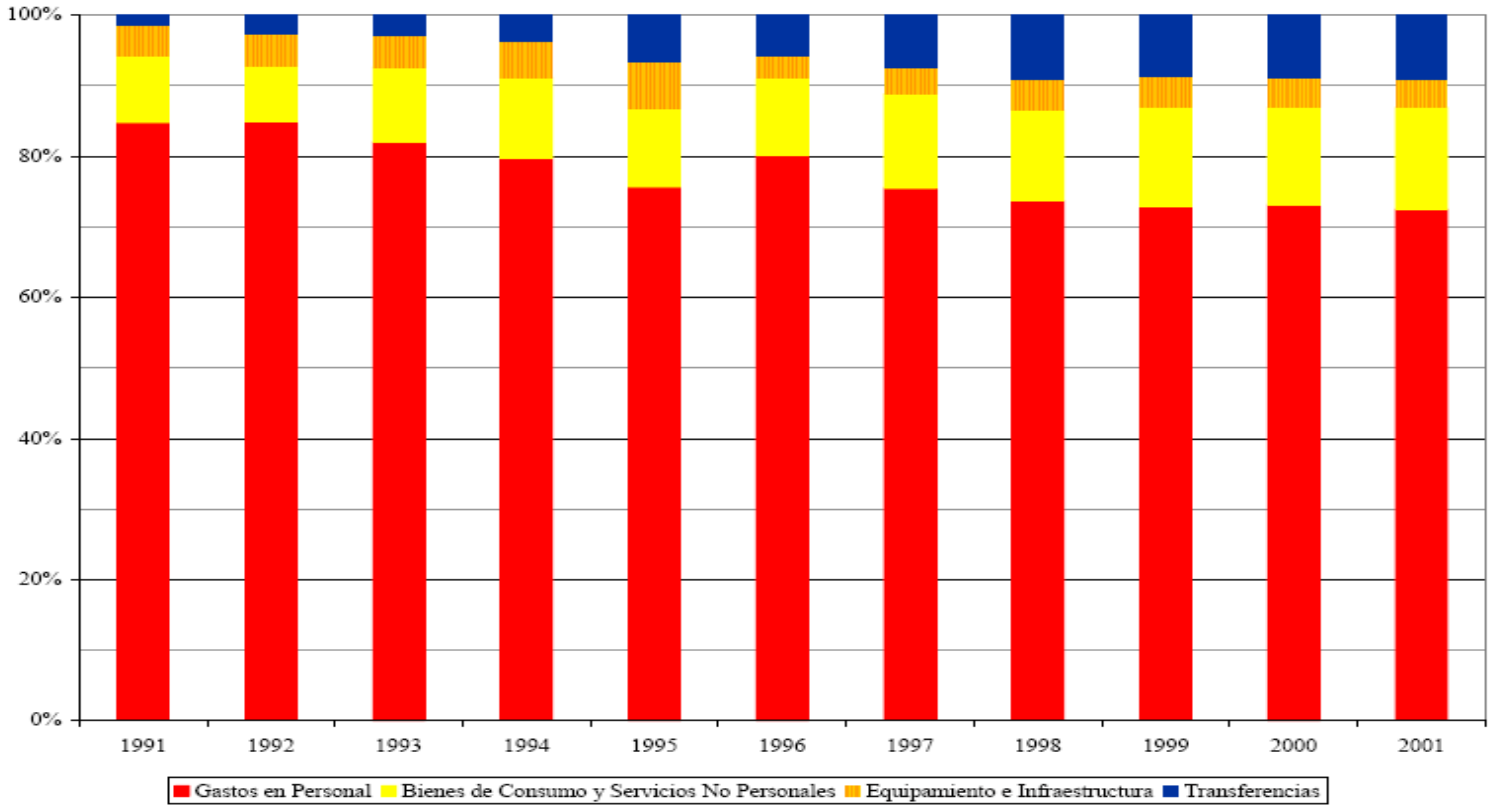


Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias. Coordinación General Económico - Financiera.

Gasto Total de las Universidades Nacionales

Composición Porcentual

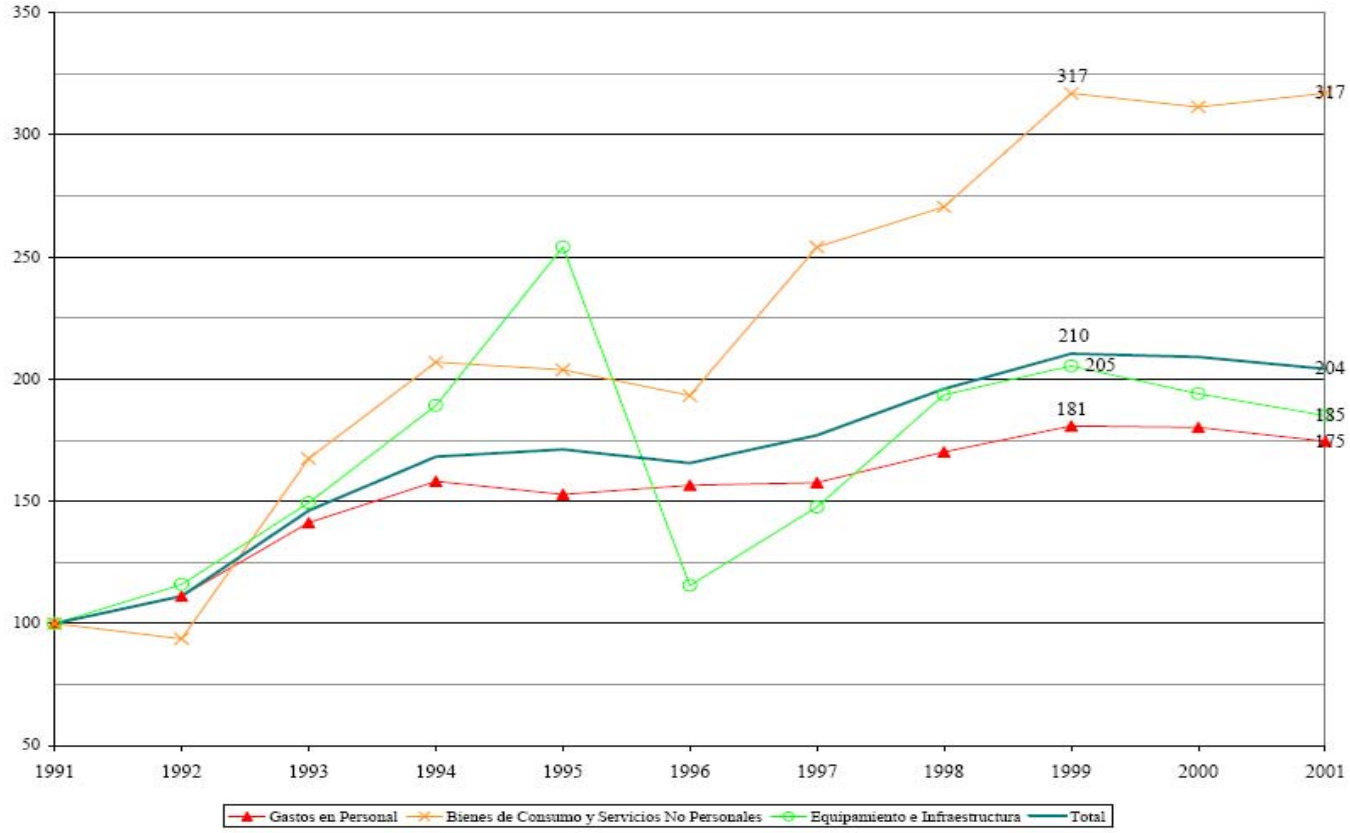
En miles de pesos constantes del año 2001



Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias. Coordinación General Económico - Financiera.

Gasto de las Universidades Nacionales

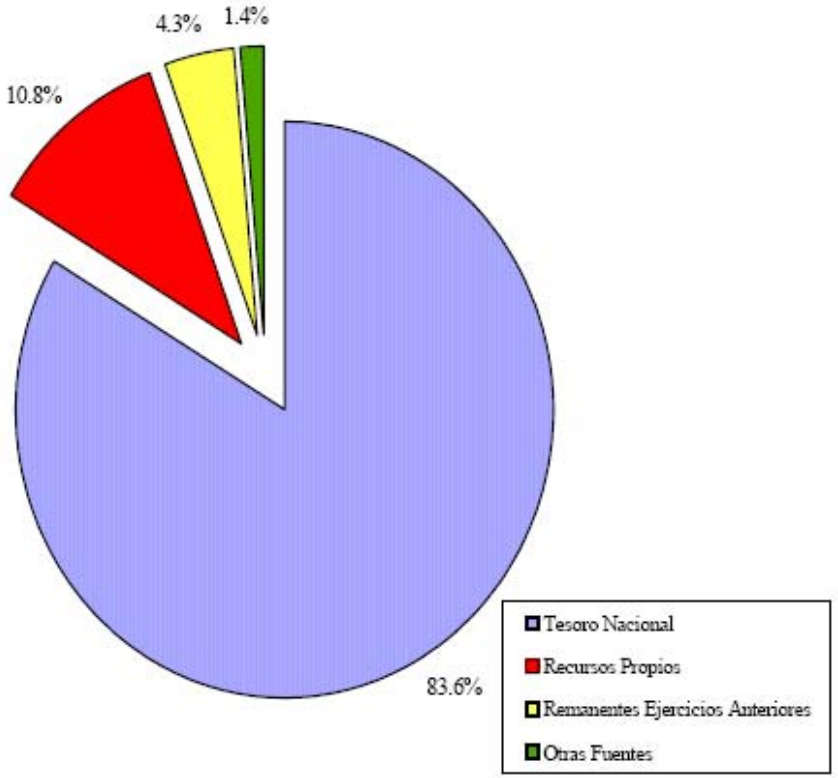
(índice base 1991=100)



Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias. Coordinación General Económico - Financiera.

Fuentes de Financiamiento de las Universidades Nacionales – 2000

Composición por Fuente

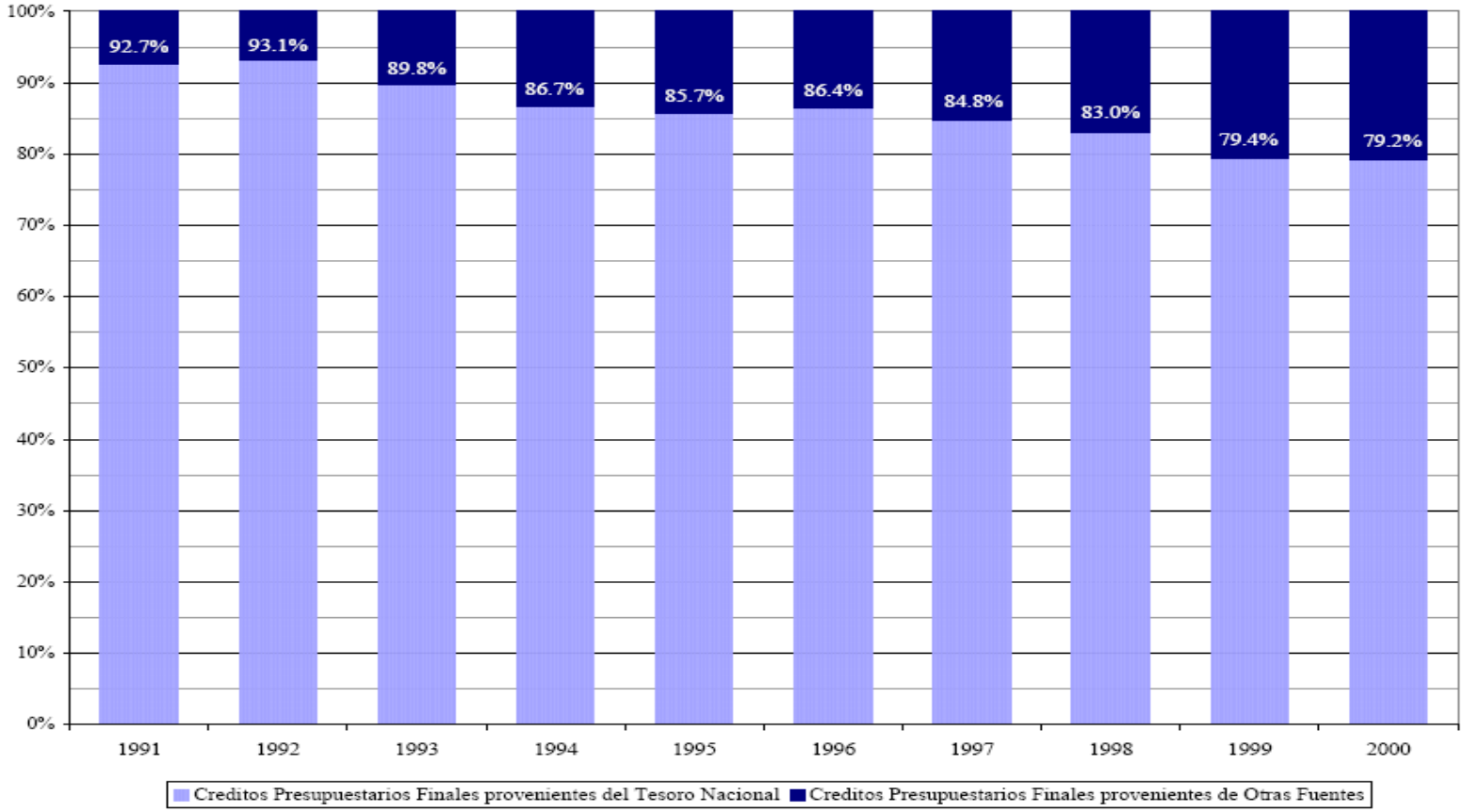


Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias.
Coordinación General Económico - Financiera.

Fuente: Birf Documento de Trabajo 08/03.

Financiamiento de las Universidades Nacionales (1991 - 2000)

Participación del Tesoro Nacional en el Financiamiento Total



Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias. Coordinación General Económico-Financiera.