

CAPITULO X

REGIMEN ECONOMICO-FINANCIERO

1. En todos los sucesivos regímenes universitarios encontramos normas de carácter económico - financiero, comenzando por la ley 1.597, que sólo disponía lo siguiente:

"El Consejo Superior (...) fija los derechos universitarios con la aprobación del Ministro de Instrucción Pública, formula el proyecto de presupuesto para la Universidad (...) Cada Facultad (...) dispondrá de los fondos universitarios que le hayan sido designados para sus gastos, rindiendo una cuenta anual al Consejo Superior (...) Los derechos universitarios que se perciban constituirán el 'Fondo universitario', con excepción de la parte que el Consejo Superior designe, con la aprobación del Ministerio, para sus gastos y para los de las facultades" (art. 2º, incs. 3º, 4º y 7º).

En las leyes posteriores este tipo de normas se hallan reunidas en uno o más capítulos titulados, precisamente, "Régimen económico-financiero" (leyes 17.245, 22.207 y 24.521) o bien "Patrimonio y recursos" (leyes 13.031, 14.297 y 20.654). En dos oportunidades históricas tales normas se encuentran en cuerpos legales independientes y específicos, tales el decreto-ley 7.361/57 y las leyes 23.151 y 23.569 de los años 1984 y 1988, respectivamente.

La importancia de la materia no necesita ser destacada. En efecto, la política presupuestaria puede condicionar seriamente los alcances de la autonomía y autarquía de las universidades. Interesa, pues, seguir su evolución a través del tiempo.

2. Todas las leyes citadas reconocen la "autarquía" de las universidades nacionales. La mayoría lo hace de forma explícita (decreto-ley 6.403/55, art. 1º; y leyes 14.297, art. 6º; 17.245, art. 5º; 20.654, art. 3º; y 22.207, art. 5º). Otras, implícitamente, al otorgarles atribuciones propias de la autarquía (leyes 13.031, 23.151 y 23.569; y decreto-ley 7.361/57). Por su parte, la ley 24.521 establece al respecto:

"Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración financiera y sistemas de control del sector público nacional" (art. 59).

Y a continuación la ley enumera, en sucesivos incisos, las atribuciones que integran dicha autarquía, que seguidamente analizaremos y compararemos con sus antecedentes.

3. La primera materia regulada por todas estas leyes - con redacciones muy similares - ha sido la del patrimonio de las universidades. Las más recientes han coincidido en un texto casi idéntico y, por lo demás, casi obvio, a saber:

"Constituyen el patrimonio de afectación de cada universidad los siguientes bienes:

- a) Los que actualmente le pertenecen y los que adquiera en el futuro por cualquier título;
- b) Los que, siendo propiedad de la Nación, se encuentren en posesión efectiva de la universidad o están afectados a su uso al entrar en vigencia la presente ley" (leyes 17.245, art. 103; 22.207, art. 63; 23.151, art. 29; y 23.569, art. 29).

La ley 24.521, en lugar de reiterar este texto, lo da por supuesto y sólo establece, en el primer inciso de su artículo 59, arriba citado, que corresponde a las universidades "*administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto*".

4. La segunda materia regulada por estas leyes es la de los recursos económicos, que pueden resumirse en dos: la contribución del Estado, fijada anualmente en el presupuesto general de la Nación, y los diversos recursos extrapresupuestarios que, ya en la ley 1.597 formaban el llamado "Fondo universitario". Los analizaremos separadamente.

La contribución del Estado nacional, cuya fundamental importancia no necesita ser destacada, ha estado siempre sujeta a las normas generales de las leyes de presupuesto y contabilidad de la Nación. No obstante, a partir del decreto-ley 7.361/57, todas las leyes universitarias han otorgado a las universidades la facultad de reajustar el presupuesto original - obviamente dentro de ciertos límites - para adecuarlo a sus cambiantes necesidades. Así lo hicieron, además del decreto - ley 7.361/57 (art. 8°), las leyes 17.245 (art. 108), 22.207 (art. 65), 23.151 (arts. 8° a 10) y 23.569 (arts. 7° y sigs.).

Fuera de esto, lo único digno de mención sobre este punto es la curiosa norma del decreto - ley 7.361/57 (arts. 2°, inc. 1° y 4°, inc. a), por la cual "*en ningún caso la contribución del gobierno nacional será inferior a la establecida en el año anterior*"; norma excluida de todas las leyes posteriores, hasta su reaparición, con modalidades propias, en la ley 24.521, que textualmente expresa:

"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" (art. 58).

No hace falta explicar que estas disposiciones obligan al Poder Ejecutivo en el momento de proyectar o ejecutar el presupuesto, pero no al Congreso en el momento de aprobarlo, porque todas las leyes tienen la misma jerarquía y una ley posterior puede derogar total o parcialmente, explícita o implícitamente, otra anterior.

Cabe recordar aquí que la ley federal de educación, n° 24.195, dictada dos años antes, ya había dispuesto sobre el mismo tema lo siguiente:

"El Estado nacional realizará el aporte financiero principal al sistema universitario estatal para asegurar que ese servicio se preste a todos los habitantes que lo requieran. Las universidades podrán disponer de otras fuentes complementarias de financiamiento que serán establecidas por una ley específica, sobre la base de los principios de gratuidad y equidad" (art. 39).

5. En lo que respecta a los recursos provenientes de otras fuentes, en general las leyes no han puesto limitaciones, tal como lo revela el artículo 59 de la ley 24.521 que, en concordancia con las precedentes, expresa que corresponde a las universidades:

"(...) dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad (...)" (art. 59, inc. c).

a) Dentro de esta amplia gama de fuentes, las discrepancias más notorias se han dado en materia de arancelamiento de los estudios, acerca del cual las fórmulas ensayadas han sido éstas:

- Gratuidad de la enseñanza universitaria: leyes 14.297 (art. 1º, inc. 7º), 20.654 (art. 3º) y 23.151 (art. 3º, inc. g).
- Gratuidad de la enseñanza universitaria de grado, exclusivamente: leyes 17.245 (art. 92) y 23.569 (art. 3º inc. g).
- Arancelamiento facultativo implícito (por silencio de la ley): leyes 1.597 y decretos-leyes 6.403/55 y 7.361/57.
- Arancelamiento facultativo explícito: leyes 13.031 (art. 18, inc. 13) y 22.207 (art. 39) ².

Sobre esta espinosa cuestión, la ley 24.521 dispone lo siguiente:

"(...) 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 de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que 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" (art. 59, inc .c).

b) Otro recurso adicional que figura en algunas leyes y que tampoco se concretó es el de los impuestos o contribuciones afectados al financiamiento universitario. La ley 13.031 (arts. 107 a 110) creó con ese destino un impuesto especial del dos por ciento sobre el monto total de sueldos y salarios (excepto servicio doméstico y empleados públicos), a cargo del empleador, que no llegó a implementarse. El decreto-ley 7.361/57 (art. 2º, inc. 1º) se limitó a hacer una referencia al "*Producido de impuestos nacionales u otros recursos que se afecten especialmente*", reproducida años más tarde en las leyes 23.151 (art. 3º, inc. a) y 23.569 (art. 3º, inc.a). El citado decreto-ley mencionó también "*las contribuciones de los egresados de universidades nacionales en la forma que oportunamente se fije por ley*" (art .2º inc. 8º).

c) Un recurso adicional que, a diferencia de los anteriores, ha tenido real vigencia, es el constituido por los saldos no ejecutados de la contribución anual del gobierno nacional - que estas leyes denominan "economías" - , los que, desde el decreto-ley 7.361/57 (art.

3°), en lugar de perderse para la universidad, al cierre de cada ejercicio pasan a integrar automáticamente el propio Fondo universitario, norma reiterada en las leyes posteriores: 17.245 (art. 105, inc. a), 20.654 (art. 47, inc. e), 22.207 (art. 66, inc.a), 23.151 (art. 5°, inc. a) y 23.569 (art. 5°, inc. a). Actualmente, la ley 24.521 dispone:

"Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente"(art. 59, inc. a).

d) En cuanto al destino de los recursos del Fondo universitario, las leyes lo han dejado librado al criterio de la propia universidad, sin limitación alguna (ley 20.654, art. 49) o con limitaciones mínimas, tales como las de no aplicarlos a gastos corrientes ni permanentes (decreto - ley 7.361/57, art. 32), o a gastos en personal u otros que generen compromisos permanentes o incrementos automáticos (leyes 17.245, art. 106; 22.207, art. 69; 23.151, arts. 6° y 9°; y 23.569, art. 8°). La ley 24.521 no contiene previsión alguna sobre esta materia, por lo cual hay que interpretar que las únicas limitaciones podrían ser las que surgieran eventualmente de la ley de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional, n° 24.156, a la que se remite el artículo 59.

6. En la ejecución del presupuesto universitario hay dos materias que han sido siempre objeto de una regulación rigurosa, no precisamente en las leyes específicas, sino en las generales de toda la Administración pública: las remuneraciones del personal docente y no docente, y las contrataciones de bienes, obras y servicios.

a) Las remuneraciones han sido fijadas históricamente por la ley de presupuesto o bien por decretos del Poder Ejecutivo, sobre la base de escalafones comunes a todas las universidades ³. La ley 24.447, aprobatoria del presupuesto general de la Nación para el ejercicio 1995 reemplazó tal régimen por el de negociaciones colectivas, dentro de los siguientes términos:

"Las universidades nacionales fijarán su régimen salarial y de administración de personal a cuyo efecto asumirán la representación que le corresponde al sector empleador en el desarrollo de las negociaciones colectivas dispuestas por las leyes 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 15% del crédito presupuestario total de la misma sea destinado a otros gastos distintos al gasto en personal (art. 19, según decreto 2.329/94) ⁴.

La ley 24.521 reitera esta norma, estableciendo brevemente que corresponde a las universidades "*fijar su régimen salarial y de administración de personal*" (art. 59, inc. b).

b) En lo que respecta a las contrataciones, las universidades nacionales han aplicado en todas las épocas el régimen general de contrataciones del Estado, con algunas excepciones, como la muy modesta contenida en la ley 17.245 (art. 110) y las muy amplias de la ley 23.569 (arts. 108 y sigs.).

La ley 24.521 no contiene normas específicas sobre esta cuestión, limitándose a una remisión general a la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control del

sector público nacional (art. 59, arriba transcripto) y a agregar que corresponde a las universidades nacionales:

"Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación" (art. 59, inc. f).

7. También en lo concerniente al contralor fiscal del gasto (hasta 1992 a cargo del Tribunal de Cuentas de la Nación y, posteriormente, a cargo de la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación), las universidades han estado comprendidas en el régimen general de la Administración nacional. Pero desde 1957, en virtud del decreto-ley 7.361/57 (art. 9°), ese contralor dejó de ser previo, como en el resto de la Administración, para efectuarse "*con posterioridad a la efectiva realización de los gastos*" Con la única excepción de la ley 20.654 - que guardó silencio al respecto - , dicha norma figuró en todas las posteriores: 17.245 (art. 112), 22.207 (art. 71), 23.151 (art. 11) y 23.569 (art. 24). La ley 24.521, en cambio, no la recoge y remite directamente a la ley 24.156 y a la reglamentación prevista en el inciso f del propio artículo 59, que se acaba de transcribir ⁵.

8. Un tema menor dentro del régimen económico - financiero de las universidades que, no obstante, tiene directa relación con los alcances de su autonomía - autarquía es el de su participación en sociedades o asociaciones sometidas a otros regímenes legales. La única ley que se había ocupado expresamente de él antes de ahora fue la 17.245, cuyo texto expresaba:

"Las universidades podrán destinar parte de los recursos de su fondo universitario para constituir, previa aprobación del Poder Ejecutivo nacional, sociedades y asociaciones destinadas a facilitar el cumplimiento de sus fines, a condición de que la dirección de tales entidades quede bajo control de las universidades" (art. 111).

La ley 24.521 dispone que corresponde a las universidades nacionales, entre otras cosas, lo siguiente:

"Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la ley 23.877 (art. 59, inc. e) ⁶.

"Las instituciones universitarias nacionales podrán promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinadas a apoyar su labor, a facilitar las relaciones con el medio, a dar respuesta a sus necesidades y a promover las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos" (art. 60).

9. La responsabilidad por los propios actos y sus consecuencias es un principio jurídico general aplicable también a la función pública. Tal responsabilidad - administrativa, civil e incluso penal - no necesita ser establecida en leyes especiales, como las universitarias, porque está prevista en códigos y leyes generales para toda la Administración. No obstante, en la ley 13.031 había una referencia explícita a ella, en los siguientes términos:

"Ningún gasto o inversión de fondos podrá hacerse sin que se encuentre previsto en el presupuesto de la universidad u ordenado por el consejo universitario. Los pagos serán

dispuestos por el rector, previa conformidad del contador, bajo la responsabilidad solidaria de los mismos, si contravinieren disposiciones legales. El consejo universitario no podrá ordenar gasto alguno fuera del presupuesto, sin crear o tener el recurso. Será individualmente responsable de la violación de esta disposición cada uno de los miembros que sancione el gasto" (art. 105).

La ley 24.521 contiene una norma muy semejante, a saber:

"El rector y los miembros del consejo superior de las instituciones universitarias nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por los obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional" (art. 59, *in fine*).

Notas

1. La ley 17.245 condicionó la gratuidad de los estudios de grado al cumplimiento de las siguientes exigencias:

"(...) Las universidades establecerán el mínimo anual de materias aprobadas con que podrá mantenerse el derecho a esa gratuidad. Fijarán asimismo las excepciones a contemplar, los requisitos que deberán llenarse para recuperar el referido derecho y los aranceles anuales fijos a cobrar en los casos señalados, que no podrán ser inferiores a la asignación básica del menor sueldo de la escala docente. Se establecerán también los derechos por exámenes repetidos y por repetición de trabajos prácticos, los que serán progresivos en la misma materia para el mismo alumno. La tasa inicial por examen repetido no podrá ser menor del 5% y por trabajos prácticos del 20% de la asignación básica docente preestablecida. Los fondos recaudados deberán destinarse íntegramente para becas estudiantiles" (art. 92).

2. En la ley 22.207, la facultad de arancelar los estudios de grado tenía estas limitaciones:

"Respetando el principio de igualdad de oportunidades, la enseñanza podrá arancelarse conforme a una reglamentación, dentro de límites razonables y con posibilidades de excepciones o de aranceles diferenciales" (art. 39).

3. La única ley universitaria que fijó taxativamente las remuneraciones de rectores, decanos y profesores fue la ley 13.031.

4. Las leyes 23.929 y 24.185 a las que remite el artículo 19 de la ley 24.447 se refieren a los regímenes de negociación y convenios colectivos para los sectores público docente y no docente, respectivamente, que hasta fines de 1996 no se habían aplicado aún en las universidades nacionales. En cuanto a la fijación de remuneraciones mediante negociaciones colectivas, debe advertirse que ello no implica de ninguna manera incrementos automáticos del presupuesto universitario; por el contrario, el decreto 195/95, reglamentario de la ley 24.447, en su artículo 33, dispone la nulidad de los actos y

contratos de las universidades que importen gastos no contemplados en el presupuesto general de la Administración.

5. Quiroga Lavié (*Constitución...*, pág. 428) sostiene que la autarquía también implica que los fondos propios de las universidades nacionales, no obtenidos por asignación del Estado, no pueden ser controlados en su aplicación por la Auditoría General de la Nación, ni por otro órgano de control estatal, sino por la auditoría interna o externa que dispongan los estatutos universitarios.

6. La ley 23.877, mencionada en la norma, es conocida como ley de promoción y fomento de la innovación tecnológica".