

La autonomía universitaria y su defensa judicial



*Orlando D. Pulvirenti**

Introducción

La multitudinaria marcha estudiantil del 23 de abril de este año revela el agravamiento de un problema que ha aparecido en los últimos tiempos por diversos motivos, pero que presenta sus ejes en políticas de ajuste fiscal, con el agravante de la falta de tratamiento oportuno por parte del Congreso de la Nación del presupuesto anual. Tal omisión deriva en una salida que prevé la Constitución, que nunca estuvo diseñada para lidiar con la coyuntura de la inflación que se ha convertido en un mal presente de la economía argentina durante muchas décadas, y que consiste en reconducir el correspondiente al ejercicio anterior.

En efecto, la respuesta frente a la inexistencia de un presupuesto aprobado, a diferencia de lo que acontece en Estados Unidos, país en el que tal hecho paraliza inmediatamente la Administración Pública, es sostener el cálculo de ingresos y egresos conforme al ejercicio previo. Pero claro está que la erosión que produce el efecto de la devaluación monetaria sobre los valores nominales determina que los ingresos producidos por el cobro de impuestos en este período resulten en un excedente sobre las erogaciones que están estimadas conforme a los valores del período anterior –y consecuentemente depreciados por la pérdida de valor de la moneda–, lo que genera la posibilidad de un manejo discrecional por parte del Ejecutivo sobre tales importes.

* Abogado y Escribano UNLP, LLM in CL University of Miami, Doctor en Derecho UBA. Docente UNPAZ, UBA, UCC, y escuelas de Abogacía de la PTN y AGG de la Provincia de Buenos Aires.

En ese escenario general se hallan con sus particularidades organizativas y requerimientos, las universidades nacionales, donde aparecen los límites a aquello que el Estado Nacional puede, y no, hacer, respecto de las asignaciones económicas que les corresponden conforme a Derecho. Esta situación interpela, así, los alcances de la autonomía con la cual se las dotara expresamente en el texto constitucional de 1994.

Y anticipo que ya hay decisiones judiciales respecto de este tema, antes de que se presentara en esta oportunidad; porque, toca también decirlo, no es la primera vez que no hay presupuesto aprobado y que se castiga a las finanzas universitarias. Ello es precisamente lo que trataré de reflejar en estas líneas, haciendo mención de la acción judicial que promoviera la Universidad Nacional de Formosa (UNAF). para cuestionar lo que entendió como una disminución en su asignación presupuestaria.¹

La UNAF demanda por vía de amparo al Estado Nacional con motivo de la falta de aprobación por parte del Congreso Nacional de la Ley de Presupuesto para el año 2022, razón por la cual aplicando el artículo 27 de la Ley N° 24156 y el Decreto 882/21, se prorrogaron las disposiciones de la Ley 27591 correspondiente al ejercicio 2021.

Sobre dicha base, la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria del Ministerio de Educación, realizó transferencias a todas las universidades nacionales conforme a los créditos presupuestarios por entonces vigentes, informando a cada una de las altas casas de estudio la suma que asignaría. A diferencia de otras entidades, la Universidad Nacional de Formosa reclamó frente a tales desembolsos, por estimar que ellos eran insuficientes para cubrir los incrementos salariales fruto de las distintas paritarias sectoriales.

La Secretaría de Políticas Universitarias de Nación argumentó entonces que no había una conducta arbitraria o ilegal –que habilitaría uno de los presupuestos amparistas–, sino un prorrateo que procuraba ajustar la distribución de los recursos de conformidad al presupuesto asignado y a la disponibilidad que asignara el Tesoro de la Nación. Y sostuvo en su respuesta que no se hallaba probado cuáles eran los requerimientos mensuales de la casa de altos estudios, en concepto de masa salarial y gastos de funcionamiento, como tampoco por qué habría habido una discriminación en relación con las restantes universidades.

Por el contrario, la Universidad de Formosa sostuvo que ello se demostraba con la documentación que acreditaba los incrementos salariales, los porcentuales de incremento salarial sobre los haberes del Personal Docente y No Docente, y que la pericia contable obrante en autos señalaba estos supuestos y era parte de lo requerido al cometido del experto.

Frente a ello, la Cámara luego de hacer interesantes consideraciones sobre el alcance de la autonomía, asigna la razón a la postura de la demandante, en cuanto a que el informe pericial debía ser ampliado

¹ Cámara Federal de Formosa, Exte. 8104/2022, “Universidad Nacional de Formosa c. Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación PEN s. Amparo Ley 6.986”, 28 de setiembre de 2023.

respondiendo a esa cuestión, por lo que revoca la sentencia de rechazo de primera instancia y reenvía el expediente.

¿Qué exige al Estado la autonomía universitaria?

No es mi intención en la brevedad de este artículo extenderme respecto de la autonomía universitaria, pero sí señalar que no solo la celebro en general, sino que desde mi propia educación pública² la defiendo a ultranza como un gran logro acumulativo del esfuerzo de sucesivas generaciones de argentinos y argentinas que nos obliga por sus múltiples efectos de beneficio social a sostener y fortalecer en su continuidad. Y dicho ello me referiré a las implicancias que esos conceptos tienen respecto de la cuestión estrictamente jurídica.

La historia misma de la institución refleja una lucha por brindar un ámbito formativo, académico, que quedara libre de las presiones de los Estados y permitiera la creatividad, la invención, la difusión amplia e irrestricta de conocimientos e ideas. Esa lucha suponía conformar un sistema interno, participativo por parte de toda la comunidad y claustros que la integraran, que permitiera su auto gobierno, con libertad en el establecimiento de sus políticas, temarios y cátedras, y con un aseguramiento de los recursos necesarios para su sostén.³

Resumiendo, el espíritu reformista de ese entonces pretendía que cada universidad se organizara también de un modo republicano que dejara de lado tradiciones autoritarias o monárquicas, y que permitiera, así, que cada uno de sus integrantes en todos los estamentos ejerciera sus libertades y conformara un cuerpo electivo (Del Mazo, 1941). Tan progresista y saludable era ese designio, que incluso se lo pensaba sanamente como un reservorio de esos valores democráticos que permitiera inclusive confrontar los vaivenes que de tiempo en tiempo presentaba la política general del país. Y la prudencia e inteligencia de ese diseño se vieron confrontadas en múltiples oportunidades ulteriores, ante los diversos embates dados en la historia, tanto de los períodos más oscuros de la Argentina, como aún y lamentablemente, en tiempos democráticos. Los constituyentes de 1994 tomaron debida nota de esas luchas estudiantiles, de las persecuciones y oprobios sufridos, de esa vivencia y trayectoria, y las consolidaron institucionalmente al reconocer esos datos constitutivos de la identidad universitaria en artículos concretos del texto supremo de la organización jurídica argentina.

Refiriéndose precisamente a esa consagración normativa, el constitucionalista Bidart Campos sostuvo que la autonomía de las universidades nacionales provocó en forma automática y directa su reconocimiento como personas 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 (Bidart Campos, 1997).

² Primaria en la Escuela Nº 10 Ricardo Gutiérrez de La Plata, Secundaria en el Colegio Nacional Rafael Hernández dependiente de la UNLP, Abogado y Escribano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, Doctor en Derecho Universidad de Buenos Aires, docente en UNPAZ y UBA.

³ Puede ahondarse en Rikap (2017).

Ahora bien, expresada la nota de autonomía, la pregunta es qué significa que a la par se le reconozca la autarquía. Y se entiende por ella la potestad exclusiva de las universidades nacionales de poder administrar todos y cada uno de aquellos recursos que les deben ser asignados por el presupuesto nacional del Estado Federal, así como de aquellos que obtuviera por los servicios prestados o por cualquier otro medio legal acordado.⁴

Resume adecuadamente este cuadro de situación Picasso Achával, al considerar que las universidades nacionales resultan así ser entes públicos constitucionales, que cuentan con un régimen propio descentralizado de la política salarial y de personal (Picasso Achával, 2017).

El fallo de la Cámara que recorre ese derrotero transita el desglose de ambos conceptos, al referirse concretamente a los de autonomía y de autarquía económica financiera. La primera ha sido consolidada en sucesivas decisiones de la CSJN, en las que se han establecido cuáles son los contornos que la Constitución Nacional confiere al tema.

Así, afirma con base en la causa “Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad de Lujan”, decisión de la CSJN del 27 de mayo de 1999, en el que se resolvió que

consiste en que cada universidad nacional establezca su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores y fije el sistema de nombramientos y disciplina interna, sin interferencia alguna de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y con independencia de la facultad del Poder Judicial, pues no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en el ámbito universitario.

La autonomía universitaria implica, así, y en lo sustancial, libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, así como la facultad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades. Nótese que, frente a tanta difusión mediática de la supuesta tarea de adoctrinamiento de las universidades, puede decirse que si algo las ha caracterizado desde su origen en nuestro país es ser un ámbito absolutamente pluralista y diverso de libre discusión de ideas. Lo que en la práctica se traduce en un fenómeno muy visible y palpable en los pasillos de cualquier facultad que es la coexistencia enriquecedora, ilustrada, de puntos de vista, criterios y posiciones absolutamente diversas e incluso contradictorias, de profesores y estudiantes. Por cierto, no habría manera alguna de crear ciencia, precisamente sino fuera sobre las bases del cuestionamiento permanente y el apartamiento de dogmatismos ideológicos.

Yendo a la consideración respecto de qué significa la autarquía, la decisión de la Cámara Federal de Formosa sostiene que es la potestad de administrar los recursos acordados por el presupuesto nacional y aquellos que pudiera obtener.

4 Gelli, M. A., Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada, 3ª ed, Buenos Aires: La Ley, comentario art. 75, inc. 19.

Dicho ello, ambos conceptos se interrelacionan como ha dicho también la CSJN al afirmar que la autonomía universitaria está fuertemente ligada a los objetivos y fines que la institución cumple en el desarrollo de la sociedad, cuyo nivel máximo se encuentra en el ejercicio de la libertad académica en el proceso de enseñar y aprender.

En tal sentido, la autonomía y la autarquía –en tanto independencia en la administración y gestión financiera, traducida en la capacidad para manejar los fondos propios– deben posibilitar que la universidad represente una institución básica de la República. Al mismo tiempo, integra la trama institucional, pertenece al sistema educativo nacional y, por lo tanto, está inmersa en el universo de las instituciones públicas.⁵

Ahora bien, yendo al plexo normativo, esa autarquía se expresa en el artículo 58 de la Ley de Educación Superior que afirma:

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

Pero, una cosa es la lectura gramatical de la norma y otra, contextualizarla con la realidad económica y social, tal como realiza la sentencia. Es que resulta ineludible considerar la situación inflacionaria. Allí, apartándose de otras normas, tal como la de convertibilidad, la Cámara sostiene que el presupuesto reconducido por el 2021, no permite acudir a su nominalidad.

El abandono de ese criterio supone, según la Cámara, estimar las variaciones salariales originadas en acuerdos paritarios, las que deberán ser producidas por el perito contador actuante, conforme ordena en la reversión del expediente al Juzgado de Primera Instancia.

Dicho esto, la sustanciación deja para la reflexión alguna consideración adicional. En primer término, la elección de la vía procesal del amparo, si bien posiblemente justificada en pos de la premura que se requiere en la solución del problema, difícilmente parece ser la más adecuada cuando se discute la asignación presupuestaria completa para una Universidad Nacional siendo que la misma requiere un estudio de cuentas complejas que se han asignado en exclusividad a un único perito.

Y, en este sentido, va de suyo que, sin ingresar en el análisis en particular, pareciera que la asimetría de capacidad técnica entre la Secretaría del Ministerio de Educación de la Nación actuante, de la propia Universidad, y de la tarea en solitario de un experto que atiende en su prestación a multiplicidad de cuestiones propias de un proceso, resulta cuanto menos ostensible.

⁵ CSJN, “Universidad Nacional de La Plata c. Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521”; sentenciada el 6 de mayo de 2008.

Conclusión

La marcha multitudinaria, diversa, pacífica de los estudiantes y de cientos de miles de argentinas y argentinos que se sumaron espontáneamente, da cuenta de que la Argentina considera a la educación en general, y a la universitaria en particular, como parte de sus bienes más preciados; la herramienta de movilidad social aún presente que se plantea como identitaria, formadora de educación, cultura, comunidad y, por cierto, también motor de riqueza en el más amplio sentido de la palabra.

Es cierto que esa situación coexiste con las necesidades concretas que presenta una economía desfalleciente, pero difícilmente me equivocaría al afirmar que, a pesar de ello, nuestra sociedad muy mayoritariamente entiende que precisamente bajo dichas acuciantes circunstancias, no amerita pagar cualquier costo. Y claramente ese precio no puede incluir de ninguna manera privar a la población del acceso a la educación; puesto que, inclusive visto desde una perspectiva productivista, es precisamente esa herramienta la que permitirá generar aquellos ingresos económicos que tanto se necesitan. No es con menos, sino con más educación y posibilidad de acceso universal a la misma, que el país se fortalecerá. Una visión en contrario parece pecar de una indudable miopía.

Las universidades nacionales públicas, con el enorme impulso que implicó la aparición de muchas nuevas en los últimos años que se ubicaron estratégicamente en ámbitos en los que su necesidad era evidente, permitiendo el ingreso de miles de personas antes excluidas simplemente por barreras económicas y geográficas, se encuentran indudablemente dentro de nuestro acervo cultural más importante.

La consagración de su autonomía y autarquía económica simultánea es el resultante de un proceso que tuvo su hito trascendente en el movimiento reformista de 1918 que se proyectó a toda América. Ese derrotero se convalidó en la Constitución de 1994 y su interpretación subsecuente por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y tribunales inferiores.

Ciertamente, la autonomía, con sus diversas acepciones en el texto de 1994, supone para las universidades la potestad de definir sus programas de estudio y modalidades educativas, pero también la de organizar su carrera administrativa y contar con los fondos necesarios para afrontar sus erogaciones. Los límites que puede imponer la legislación, y la economía –como resulta de este fallo–, deben hallarse en ese contexto institucional.

Es bueno, en este contexto, saber que el compromiso por esa defensa alcanza a jueces, que como ocurre con la Cámara Federal de Formosa y se plasma en su sentencia, la que fundada en disposiciones constitucionales y más allá de su alcance al caso que refiere, proyecta advertencias respecto de los límites que confrontará a futuro cualquier intento político de cercenar la financiación universitaria.

Referencias bibliográficas

- Bidart Campos, G. (1997). *Manual de la Constitución reformada. Tomo II*. Buenos Aires: Ediar.
- Del Mazo, G. (1941). *La reforma universitaria*. La Plata: Edición del Centro de Ingeniería de La Plata. Recuperado de <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/439>.
- Picasso Achával, C. (2017). Nuevos límites a la autonomía universitaria. *El Derecho - Revista de Derecho Administrativo*, Tomo 2017, 51.
- Rikap, C. (2017). La autonomía universitaria como autogobierno: ¿crisis de representatividad en la Universidad de Buenos Aires? *CIAN-Revista De Historia De Las Universidades*, 20(2), 303-333. Recuperado de <https://doi.org/10.20318/cian.2017.3944>.

Fuentes documentales

- Cámara Federal de Formosa, Exte. 8104/2022, “Universidad Nacional de Formosa c. Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación PEN s. Amparo Ley 6.986”, 28 de setiembre de 2023.
- CSJN, “Universidad Nacional de La Plata c. Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521”; sentenciada el 6 de mayo de 2008.
- Gelli, M. A. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 3ª ed, Buenos Aires: La Ley, comentario art. 75, inc. 19.