

**PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES  
NACIONALES ARGENTINAS. NORMAS,  
RESPONSABILIDADES Y TRANSPARENCIA**

**BUDGET OF ARGENTINE NATIONAL UNIVERSITIES.  
NORMS, RESPONSIBILITIES AND TRANSPARENCY**

---

Yamila Ethel Magiorano<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: 16/08/2018*

*Fecha de aceptación: 18/09/2018*

### **Resumen**

Se analiza el presupuesto de las universidades nacionales argentinas, con énfasis en la organización de la información presentada para facilitar el acceso y garantizar la transparencia en el manejo de los fondos públicos. Se presenta un recorrido por las principales normas del régimen económico-financiero del sistema universitario nacional de gestión pública; luego, se hace un relevamiento de algunas páginas web para identificar el grado de información presupuestaria que las universidades ponen a disposición de los interesados; por último, se analiza la responsabilidad civil, administrativa y penal aplicable a los agentes públicos que intervienen. Se concluye que la legislación es abundante y clara; por ende, no es necesario trabajar en ese sentido. Por su parte, de la recorrida virtual realizada en las páginas web oficiales, queda evidenciado que no muestran de qué fondos disponen, en qué los invierten, ni a qué personas o empresas contratan, lo que las hace poco transparentes en el manejo de los fondos públicos.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Pampa. E-mail: magiorano@yahoo.com.ar

**Palabras clave:** universidades nacionales, presupuesto, transparencia, normas, responsabilidades.

### **Abstract**

The budget of national universities in Argentina is analyzed, with an emphasis on how information is presented so that easy access guarantees transparency in the handling of public funds. First, the main rules of the economic-financial regime of the publicly managed National University System are revised; then official websites are reviewed in order to determine how much budgetary information universities show, and finally the civil, administrative and criminal responsibilities of the public agents involved are examined. It is concluded that there is clear, abundant legislation, therefore no action is required in that regard. However, it was evidenced that official websites do not show what funds universities have available, how they invest them, or which people or companies they hire; which makes public financial management less transparent.

**Keywords:** national universities, budget, transparency, rules, responsibilities.

**JEL:** H520, I230.

## 1. Introducción

Hay una fragmentación en la sociedad y son solo unos pocos los que tienen acceso al conocimiento y a la información, que es la que genera el poder de los grupos dominantes. Dicha situación se debería revertir y para ello hay que educar, hacer docencia, en la imperiosa necesidad de mejorar la transparencia de los actos públicos, eliminar la corrupción, exigir educación y salud de calidad, por los beneficios directos que todo ello genera para el conjunto de la población. Esto es lo que Amartya Sen expresa dentro de sus ideas fundamentales, al enfatizar el concepto de libertad como la capacidad del ser humano para decidir y realizar las actividades que realmente desea, ejerciendo sus derechos fundamentales.

El presupuesto público es un instrumento estratégico en las políticas de desarrollo en tanto es crucial para el proceso de planificación; permite la asignación de recursos (personales, materiales, de equipos, organización y conocimientos técnicos, entre otros) para cumplir en el corto plazo las metas establecidas en los planes de mediano y largo plazo.

El presupuesto resume las finalidades públicas ya que estas requieren la ejecución de acciones que surgen de transacciones económicas y financieras, es decir del intercambio de fondos entre los miembros de la sociedad y el Estado. En su génesis, es un instrumento de programación económica y social dado que refleja los actos de gobierno, de administración y de legislación. El presupuesto puede y debe concebirse como un instrumento de gobierno.

En los últimos años se ha puesto énfasis en las fases de formulación del presupuesto y contabilización, descuidando o dejando al margen el proceso de ejecución y control. Esta situación limita las posibilidades de conocer el cumplimiento de las metas, es decir, su eficacia, lo que dificulta a su vez la siguiente coordinación entre planes y presupuesto, al carecer de una base de evaluación permanente del conjunto de períodos.

En materia de planes de gobierno, suele producirse una gran brecha entre las propuestas del discurso y lo que efectivamente se plasma en el presupuesto de gobierno. Como razón de esas distancias pueden encontrarse la improvisación o la incidencia de factores exógenos, especialmente los que afectan a los recursos.

Con el análisis del presupuesto y su posterior ejecución se puede tener certezas respecto de las verdaderas causas de esta brecha. Sin embargo, es necesario contar con un conocimiento apropiado de esta herramienta de gobierno para mejorar el nivel de transparencia de los gobiernos provinciales y el gobierno nacional.

Con este trabajo se intentará realizar un aporte para sumar transparencia y democratizar el proceso presupuestario de las universidades argentinas en los términos que señala el sociólogo De Sousa Santos (2014: 292):

Democratizar significa despensar la naturalización de la democracia liberal representativa y legitimar otras formas de deliberación democrática; encontrar nuevas conexiones entre la democracia representativa, la democracia participativa y la democracia comunitaria...

## **2. Desarrollo**

### **2.1. Aspectos normativos**

El presupuesto de las universidades nacionales está contenido en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional que prepara el Poder Ejecutivo y sanciona el Poder Legislativo. Tiene naturaleza jurídica de ley en sentido formal, esto es así porque es votado por el Congreso, pero no contiene ninguna regla jurídica, y no derivan obligaciones sino estimaciones de recursos y autorizaciones de gastos. Se trata simplemente de un proyecto o plan del Poder Ejecutivo que traduce en cifras las ideas de gobierno en un documento único.

El prolegómeno del presupuesto está constituido por las cláusulas de la Constitución Nacional con las reformas constitucionales del año 1994. Concretamente dentro de las cláusulas específicas que le corresponden al Congreso, en el art. 75 inc. 8 se establece:

Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al pro-

grama general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Posteriormente, en las atribuciones del jefe de Gabinete de Ministros en el art. 100 inc. 6 se incluye: “Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”.

El modelo argentino ha sido denominado como *descentralizado público* por Piffano (1993, citado por Soriano de Castro 2010) porque les dio a las universidades una mayor autonomía de gestión, al transferirles globalmente una suma de recursos, lo que les permite una mayor autonomía de gestión. Esta modalidad fue reforzada por la Ley de Educación Superior del año 1995; incluso esta ley permitió que las universidades puedan generar recursos adicionales a los que aporta el Tesoro Nacional, por la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que faciliten.

Se debe analizar el grado de autonomía universitaria como una poderosa herramienta de gestión que, de acuerdo con Ruiz (2010), es el derecho de la universidad pública para regirse por las normas que ella misma se dicta y a disponer de los fondos sin intervención externa. Pensada de esta forma, implica tres aspectos estrechamente asociados: académico, institucional o de gobierno y financiero, que da cuenta de la autarquía.

Precisamente, en este último aspecto, Cantini (1997: 90) menciona que en la ejecución del presupuesto hay dos aspectos de regulación estricta de las leyes generales de toda administración pública: las regulaciones del personal docente y no docente, y las contrataciones de bienes, obras y servicios.

En relación con las remuneraciones, históricamente se habían fijado por ley de presupuesto o por decretos del Poder Ejecutivo en forma de escalafones únicos a todas las universidades, pero en el año 1995 se reemplazó ese régimen por el de negociaciones colectivas, es decir a través de acuerdos paritarios. Es necesario soslayar que la Ley 24447 (aprobatoria del presupuesto del ejercicio 1995) determinó que cada universidad debe asegurar que al menos el 15 % del crédito presupuestario total sea destinado a otros gastos distintos del

gasto de personal, situación que se cumple en la mayoría de las universidades creadas a partir de los noventa, pero no en las más antiguas.

En lo relativo a la contratación de bienes hay que tener en cuenta que las universidades son personas públicas estatales, con rango constitucional que están dotadas de autonomía y de autarquía; por ello hay normas de carácter nacional y otras de carácter interno que las regulan. Tal como expresa Le Pera (2007: 48), la autarquía en el ámbito económico-financiero está referida a tres cuestiones:

1. El sostenimiento con los aportes del Tesoro Nacional (L. 24521).
2. Observancia de la Ley de Administración Financiera (L. 24146).
3. Aplicación del régimen general de contrataciones (D. 1023/01).

La Ley 24521 de Educación Superior establece:

ARTICULO 2º – El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas. [...]

ARTICULO 59. – Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones:

- a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente;
- b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal;
- c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad.

Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos

u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes.

Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios;

d) Garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen, con acuerdo a las normas que dicten sus consejos superiores y a la legislación vigente;

e) 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, de promoción y fomento de la innovación tecnológica;

f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación. 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 las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional.

La normativa se complementa con los preceptos de la Ley 24156<sup>2</sup> cuyos objetivos, señalados en el artículo 4, son: garantizar principios-recursos, sistematizar operaciones de programación, gestión y evaluación, desarrollar sistemas de información, establecer como responsabilidad propia de administración

---

<sup>2</sup> Hay discusión sobre la doctrina respecto a la inclusión de las universidades públicas en la competencia de esta ley, la autora de estas líneas soslayó este aspecto por carecer de sustento argumental, dado que la ley es más abarcativa y menciona que tendrá competencia cuando subsidie o subvencione entidades privadas que deberán rendir cuentas al Estado Nacional.

superior un sistema contable, control interno y procesos adecuados para la conducción y evaluación y estructurar sistema de control externo SPN.

Todos estos ejes rectores se complementan con los principios del derecho presupuestario que se encuentran distribuidos en diversos artículos de la ley 24156, y ellos son:

- Equilibrio: arts. 28 y 38.
- Excepciones: art. 39.
- Anualidad: arts. 10 y 41.
- Sistema de caja en recursos y de competencia por devengamiento en gastos: arts. 21, 22, 41 y 42.
- Reconducción: art. 27.
- Presupuesto consolidado del sector público nacional: art. 55.
- Unidad: arts. 12, 19, 46 y 55.
- Universalidad: art. 12.
- Especialidad: arts. 13, 14, 25, 29, 33 y 35.
- No afectación: art. 23.

Esta misma Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional es la que establece el ciclo presupuestario que comprende: la formulación del presupuesto (arts. 24 a 28), la ejecución del presupuesto (arts. 29 a 40), el cierre de cuentas (arts. 41 a 43) y la evaluación de la ejecución presupuestaria (arts. 44 y 45).

Dado que las universidades nacionales son entidades autárquicas, están sujetas al control previsto por la Ley 24156, como así expresamente lo prevén sus artículos 8 y el artículo 98, que dispone la intervención de la Sindicatura General de la Nación como órgano de control interno en los organismos descentralizados, lo cual fue así expresado por dictámenes del PTN (224:187).

El esquema normativo descrito por Le Pera, mencionado más arriba, incluye al Decreto 1023/2001 y modificatorias que es el Régimen de Contrataciones del Estado Nacional, dictado con base en la Ley 25414, y reglamentado por el Decreto 1030/2016.



A continuación, se transcriben los artículos relevantes del Decreto 1023/01 del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional:

Art. 4° – CONTRATOS COMPRENDIDOS. Este régimen se aplicará a los siguientes contratos:

- a) Compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente.
- b) Obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.

Es necesario mencionar que luego la reglamentación de este artículo solo se refiere a la contratación de bienes y servicios, quedando sin reglamentar la parte de las obras públicas, e incluso señala expresamente que quedan excluidos. Esto último resulta razonable, por cuanto el tema de la obra pública, merece un tratamiento específico.

Art. 5° – CONTRATOS EXCLUIDOS. Quedarán excluidos los siguientes contratos:

- a) Los de empleo público.
- b) Las compras por caja chica.
- c) Los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos. [...]
- d) Los comprendidos en operaciones de crédito público.
- e) Los comprendidos para operaciones relacionadas con los activos integrantes de la cartera del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Previsional Argentino.

Como se puede observar, lamentablemente, la norma no menciona la exclusión de las obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias, que tienen su propio régimen establecido en la Ley 13064.

Por último, hay que tener presente que todos estos trámites deben ser acordes con los preceptos de la Ley Nacional 19549 de Procedimiento Administrativo, ya que la misma es de aplicación para la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada. En este sentido, Dromi (2010: 75) sostiene:

En el Estado de derecho, la Administración sólo puede proceder conforme a la ley, sustentada en ella y teniendo en vista el fiel cumplimiento de las finalidades señaladas en la ordenación normativa, por ello la necesidad del procedimiento administrativo, como instrumento jurídico para la canalización de la voluntad pública.

## **2.2. Transparencia presupuestaria**

Todas las contrataciones deben ser claras y transparentes para obtener el mayor beneficio en las finanzas públicas, garantizar la oferta al mayor número posible de proveedores y originar documentos cuya validez se pueda comprobar en los posteriores controles. Esta premisa la sostiene el Decreto 1023/2001, cuando señala:

Art. 9° – TRANSPARENCIA. La contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas.

Por otra parte, hay que tener presente la Ley 24759 que aprueba la Convención Interamericana contra la corrupción firmada en la tercera Sesión Plenaria

de la Organización de Estados Americanos del 29 de marzo de 1996, y fundamentalmente de ella:

- El art. III, ap. 5 prevé: Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.
- El art. III, ap. 6 contempla: Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.

Asimismo la Ley 26097, firmada en EE. UU. en el año 2003, aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, la cual en su artículo 10 menciona aspectos relativos a la información pública:

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

En otro de los artículos de la convención mencionada, específicamente el artículo 13, se hace referencia a la participación de la sociedad:

Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; [...]

Este conjunto de normas implica que la ejecución del presupuesto debe ser pública y presentar claridad, transparencia y publicidad de las leyes, decretos, resoluciones y sentencias (en el caso de que interviniera el Poder Judicial).

Para lograr la transparencia y vencer la corrupción, es necesario que los gobernantes tengan la voluntad política para hacerlo y que los ciudadanos ejerzan el derecho a conocer la administración de los fondos públicos.

La transparencia de las cuentas públicas se puede lograr publicando en internet la información presupuestaria, que generalmente se produce en las Secretarías Administrativas de Rectorado de las universidades, y promoviendo la toma de conciencia de los ciudadanos del derecho a conocer la manera en que se administran los dineros públicos con información sencilla y fácil de procesar. Cabe indicar aquí que la publicación vía web de la información presupuestaria de las provincias y la nación se establece en la Ley Nacional 25917, del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, que fue aprobada en el año 2004 y a la cual se adhirieron la mayoría de las provincias Argentinas con excepción de Salta, San Luis y La Pampa.

Por otra parte, la Cuenta de Inversión de varias jurisdicciones, e incluso la de las universidades, tiene la particularidad de que se confecciona en un formato diferente a la Ley de Presupuesto aprobada, ya que no menciona los nombres de las partidas, sino solo sus códigos con los montos. Incluso en algunas jurisdicciones aparecen códigos de cuentas con gastos que nunca fueron presupuestados. Esta situación implica que sea muy engorroso conocer el destino del gasto o, en el caso de que no se hubiera presupuestado, directamente se desconozca en qué se efectuaron esos gastos de los cuales solo se tienen números.

Por todos los conceptos vertidos es necesario ampliar las posibilidades de control social y reflexionar sobre las palabras del economista argentino Kliksberg (2013: 223) al relatar sobre las experiencias municipales de participación en América Latina:

La apertura plena de los presupuestos, su análisis por la ciudadanía, su selección directa de prioridades, la rendición de cuentas, generaron una gestión municipal muy mejorada y redujeron sensiblemente los niveles de corrupción y clientelismo.

Los problemas que se han presentado durante muchos años en el Poder Legislativo –Consejos Superiores en el caso de las universidades nacionales– para ejercer las amplias funciones que le otorga el marco normativo son los siguientes:

- Los plazos que disponen para el tratamiento del presupuesto son insuficientes para asegurar un análisis profundo de la propuesta del Ejecutivo, situación que se agrava debido a los incumplimientos en las fechas de presentación;
- El proceso de discusión y aprobación del presupuesto está lógicamente enmarcado en el contexto político, entonces el proceso de sanción suele depender de la composición y las afinidades políticas del Cuerpo, situación que en muchos casos coloca en un segundo plano el debate sustantivo del presupuesto;
- El personal técnico adecuado para el análisis del presupuesto es muy escaso, por lo cual los consejeros tampoco disponen con información sufi-

ciente para el debate. Esto es especialmente importante dado que, en general, el presupuesto es muchas veces un bloque incomprensible de cifras y cálculos que dificulta la lectura por parte del ciudadano común y de consejeros no especialistas, lo cual debilita el proceso democrático.

A las falencias antes mencionadas, se suma el incumplimiento de las reglas o principios presupuestarios. Ello se pudo constatar en un trabajo de investigación realizado en la Universidad Nacional del Sur (Lorenzo, 2016: 190) donde se concluyó que “los presupuestos de las Universidades Nacionales arrastran las falencias del presupuesto nacional, y les agregan deficiencias propias de sus procesos internos de aprobación y ejecución presupuestaria”.

Estas limitaciones hacen que el rol que el Consejo puede cumplir y efectivamente cumple en la definición del presupuesto sea muchas veces limitado y en general se tiende a aprobar el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo con escasas modificaciones.

### **2.3. Democracia universitaria**

La democracia se expresa de varias formas, pero, en síntesis, se puede denominar representativa o deliberativa. En la primera se trata simplemente de elegir representantes mediante sufragios que se realizan cada un período de tiempo y estos representantes son los responsables de tomar las decisiones de quienes los votaron. Por su parte, en la democracia deliberativa o participativa las decisiones relativas a los derechos se toman a través de consejos de ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil interesados en las temáticas.

En la democracia deliberativa, las relaciones de poder se transforman en relaciones de autoridad compartida, la alta participación de los ciudadanos boicotea los intereses que se generan en las mayorías parlamentarias. Es necesario sincerar la falta de responsabilidad política de la mayor parte de los funcionarios del Estado, que muchas veces no se hacen responsables de sus desaciertos, errores o negligencias, o como se quiera denominar el hecho de que no cumplen con lo pactado o carecen de programas de gobierno.

Es necesario tener una democracia de alta intensidad (que sea capaz de redistribuir socialmente) y con nuevos actores políticos: la sociedad civil, hoy poco organizada, a la cual debemos ofrecerle los medios para que se organice.

Rodríguez (2013: 118) analizó la universidad argentina como sujeto político en los noventa. Como objeto de análisis eligió la actuación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y su comisión de pautas presupuestarias, donde donde se intentó articular intereses y visiones del Sistema Universitario Nacional. En dicho trabajo, el autor concluye:

La historia de la Universidad Argentina ha estado fuertemente vinculada a los vaivenes de la democracia y las luchas partidarias reflejadas por el desarrollo del peronismo, la fragmentación de la izquierda y sus expresiones revolucionaria, y la represión dictatorial; la demanda de 'coordinación' tuvo expresiones diversas en cada una de esas coyunturas.

De acuerdo con Greco (2009: 19), el sistema universitario no se desarrolla en una política con criterios de pertinencia que relacionen el rendimiento de cada institución con las necesidades sociales. Para lograr esa articulación es necesario que intervengan los actores del triángulo de Clark, es decir, el Estado, la sociedad y los académicos. Una condición básica para lograr la autonomía responsable es garantizar la transparencia del espacio público.

A partir del año 2007, el gobierno direccionó las políticas, según Marquina y Chiroleu (2015: 9), a partir de *múltiples ventanillas* para atender proyectos en distintos temas prioritarios, con escasa evaluación del impacto de esos programas. Esta modalidad ha predominado en los últimos tiempos por sobre el fomento de proyectos institucionales comprehensivos y autónomos.

Aguirre Salas (2014: 212) señala que hay algunas formas de participación que generan buenos efectos democratizadores, pero cuya eficacia está sujeta a su incidencia en el Estado, ya sea para que las propuestas ciudadanas obtengan reconocimiento, se transformen algunas políticas públicas o, de ser posible, se institucionalicen procedimientos e instrumentos de participación política para garantizar la permanencia o regularidad de una acción deseable, como podrían

ser votar, exigir transparencia en el gasto público, obtener rendición de cuentas por parte de los gobernantes, entre otros.

La participación ciudadana consiste en las actividades de la población mediante las cuales se busca transformar el Estado. La interacción de los ciudadanos ante y con el gobierno permite incidir en el diseño, definición y programación de las políticas públicas. Estas pueden abarcar desde la legitimación y legalización de nuevos derechos positivos hasta la planeación de programas y su ejecución, pasando por el establecimiento de mecanismos para organizar la vida democrática.

Para que la participación sea efectiva es necesaria una buena comunicación, para lo cual, además de los tradicionales medios masivos de comunicación, se debe usar el potencial de los nuevos medios digitales que permiten superar muchas barreras generacionales, geográficas o de accesibilidad.

## 2.4. El presupuesto en la web de las universidades nacionales

Hay que mencionar que el presupuesto anual de las universidades en la actualidad se vale de los fondos de la Ley de Presupuesto Anual, los programas y refuerzos presupuestarios que se otorgan posteriormente por la Secretaría de Políticas Universitarias o la Jefatura de Gabinete y los fondos que derivan de la inversión en infraestructura, que en el año 2015 tuvo los guarismos que se muestran en la tabla 1:

**Tabla 1.** Recursos de las universidades nacionales en el año 2015

Universidad nacional	Ley de Presupuesto	Programas y refuerzos	Infraestructura	TOTAL	%
Buenos Aires	6.690.065.571	1.157.200.091	1.440.963.152	9.288.228.814	18,9 %
Córdoba	2.688.409.040	431.226.936	104.161.562	3.223.797.538	6,6 %
La Plata	2.655.821.718	480.851.186	46.298.937	3.182.971.841	6,5 %
Tecnológica	2.646.761.366	492.907.294	21.505.410	3.161.174.070	6,4 %
Rosario	1.994.018.217	312.185.417	1.357.128	2.307.560.762	4,7 %
Tucumán	1.918.197.817	305.119.953	27.168.161	2.250.485.931	4,6 %
Cuyo	1.547.215.171	254.674.451	0	1.801.889.622	3,7 %
San Juan	1.182.922.079	186.893.134	60.409.834	1.430.225.047	2,9 %



Presupuesto de las universidades nacionales argentinas. Normas, responsabilidades y transparencia

Nordeste	1.141.544.107	179.457.288	71.943.146	1.392.944.541	2,8 %
Litoral	1.035.923.509	164.244.046	30.694.933	1.230.862.488	2,5 %
Comahue	895.802.685	144.395.366	168.823.170	1.209.021.221	2,5 %
Mar del Plata	833.910.975	140.070.702	13.139.245	987.120.922	2,0 %
Sur	784.926.801	126.385.913	3.188.410	914.501.124	1,9 %
Patagonia SJ Bosco	724.700.382	113.907.145	26.018.963	864.626.490	1,8 %
Centro	603.226.922	104.767.947	138.969.532	846.964.401	1,7 %
Río Cuarto	652.051.378	102.611.320	45.573.257	800.235.955	1,6 %
San Luis	683.869.196	114.524.034	0	798.393.230	1,6 %
Salta	665.754.844	106.379.829	5.568.498	777.703.171	1,6 %
Misiones	613.308.696	100.203.443	49.652.625	763.164.764	1,6 %
Catamarca	530.193.351	88.673.399	124.388.796	743.255.546	1,5 %
General San Martín	411.699.981	303.632.261	19.402.403	734.734.645	1,5 %
Lomas de Zamora	550.514.445	89.300.088	29.826.539	669.641.072	1,4 %
La Matanza	530.196.640	126.013.474	7.917.223	664.127.337	1,4 %
Entre Ríos	493.595.832	90.168.445	64.991.878	648.756.155	1,3 %
Jujuy	469.732.417	81.910.521	54.559.526	606.202.464	1,2 %
Luján	497.762.098	84.121.570	23.858.770	605.742.438	1,2 %
de las Artes	410.746.362	72.615.396	84.021.621	567.383.379	1,2 %
La Rioja	439.676.053	85.239.158	11.742.923	536.658.134	1,1 %
Tres de Febrero	238.718.027	248.505.136	43.669.157	530.892.320	1,1 %
Patagonia Austral	377.022.103	68.733.970	81.600.629	527.356.702	1,1 %
La Pampa	448.834.452	74.363.048	0	523.197.500	1,1 %
Santiago del Estero	397.062.985	65.656.547	40.175.095	502.894.627	1,0 %
Formosa	334.285.916	56.987.582	34.558.528	425.832.026	0,9 %
Lanus	256.258.931	45.137.109	108.027.332	409.423.372	0,8 %
Quilmes	337.202.736	61.600.659	0	398.803.395	0,8 %
General Sarmiento	234.652.521	51.369.927	43.704.411	329.726.859	0,7 %
Villa María	214.222.176	41.558.209	53.198.858	308.979.243	0,6 %
Río Negro	247.260.094	34.841.571	12.612.969	294.714.634	0,6 %
Arturo Jauretche	161.489.564	112.207.824	0	273.697.388	0,6 %
José Clemente Paz	68.064.981	182.745.831	0	250.810.812	0,5 %
Chilecito	151.536.137	31.324.457	63.708.978	246.569.572	0,5 %
Noroeste	179.939.349	29.399.179	0	209.338.528	0,4 %
Tierra del Fuego	121.275.679	16.975.254	28.084.181	166.335.114	0,3 %
Chaco Austral	118.901.973	12.019.249	23.998.573	154.919.795	0,3 %
Avellaneda	106.502.285	19.660.112	22.835.588	148.997.985	0,3 %
Moreno	110.681.547	12.660.324	11.037.491	134.379.362	0,3 %

Hurlingham	0	123.180.500	0	123.180.500	0,3 %
Villa Mercedes	56.404.486	3.876.421	32.285.185	92.566.092	0,2 %
Del Oeste	80.176.556	9.220.311	880.000	90.276.867	0,2 %
Alto Uruguay	0	12.500.000	0	12.500.000	0,03 %
Comechingones	0	12.500.000	0	12.500.000	0,03 %
Rafaela	0	12.500.000	0	12.500.000	0,03 %
Defensa Nacional	0	7.800.000	0	7.800.000	0,02 %
<b>Total</b>	<b>38.533.040.151</b>	<b>7.387.003.027</b>	<b>3.276.522.617</b>	<b>49.196.565.795</b>	
	<b>78 %</b>	<b>15 %</b>	<b>7 %</b>	<b>100 %</b>	

Fuente: recuperada de Centrángolo O. y Curcio J. (2017).

De esta información se desprende que si las universidades publicaran los presupuestos aprobados por el Congreso Nacional, estarían solo publicando una parte: sus ingresos del gobierno nacional (cerca al 78 %). A su vez, hay que recordar que a esto se le deben adicionar los fondos propios que genere cada institución.

Tal como se ha relatado en este documento, hay variada normativa que pregonan la transparencia en el manejo de los fondos públicos, pero ello debe ser acompañado por formas prácticas que permitan acceder a la información presupuestaria. La autora de estas líneas hizo un relevamiento en distintos sitios web de universidades para constatar cómo se materializan estas premisas.

En el mes de marzo de 2017, se visitaron doce (12) sitios web de distintas universidades nacionales y se tomó una muestra eligiendo cuatro instituciones de cada una de las categorías usadas por Centrángolo y Curcio (2017). Estos autores, del total de las 53 universidades que tuvieron presupuesto asignado en el año 2015, diferenciaron la situación de las 29 universidades "históricas", las 7 creadas durante los años noventa y, finalmente, las 19 más recientes.

En las páginas web se intentó identificar la publicación del último presupuesto aprobado, ejecución parcial de los gastos, ejecuciones finales de años (cuentas de inversión), pliegos o convocatorias a licitaciones públicas y privadas y posibilidad de pedido de información pública. Los resultados encontrados se pueden visualizar en la tabla 2.

**Tabla 2.** Información publicada en páginas web de las universidades

	Presupuesto aprobado	Ejecuciones parciales	Ejecuciones finales (CI)	Lic. públicas y privadas	Pedido de información pública
UBA <sup>3</sup>	2013	NO	NO	SÍ	SÍ
La Plata	2017	NO	NO	SÍ	NO
Córdoba	2017	NO	NO	SÍ	NO
Tecnológica	2009	NO	NO	NO	NO
Rosario	Ninguno	NO	NO	NO	NO
Gral San Martin	Ninguno	NO	NO	SÍ	NO
La Rioja	2018	SÍ	SÍ	NO	NO
3 de Febrero	Ninguno	NO	NO	SÍ	NO
Patagonia Austral	2013	NO	2011	SÍ	NO
de las Artes	Ninguno	NO	NO	NO	NO
Rio Negro	Ninguno	NO	NO	NO	NO
Arturo Jauretche	Ninguno	NO	NO	NO	NO
Clemente Paz	2018	NO	NO	SÍ	NO

Fuente: elaboración propia en base a las páginas web del día 15/8/2018.

## 2.5. Tipos de responsabilidad funcionarios públicos en las universidades

Surgirá responsabilidad de empleados y funcionarios públicos cuando el agente realice sus actividades de manera irregular. Las irregularidades pueden ser de mayor o menor medida dando lugar así a los distintos tipos de responsabilidad. En atención a los distintos modos de manifestarse la actividad del agente, su responsabilidad puede ser penal, civil o administrativa.

La responsabilidad será penal cuando el acto irregular constituya un delito previsto y penado en el Código Penal o las leyes especiales. Involucra de manera indistinta a funcionarios públicos y empleados públicos, es decir sin distinguir que el ejercicio de sus funciones sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente.

<sup>3</sup> En una recorrida anterior por páginas web del 25/3/2017, que hizo esta autora, tenía publicado el Presupuesto 2016 es decir el del año anterior; sin embargo el sitio cambio e incluso el sitio de acceso al ciudadano requiere que el pedido de información sea de manera presencial.

Cabe su aplicación por abuso de autoridad o violación de deberes (art. 248 y 249 CP), manejo irregular de fondos en los casos de cohecho, malversación, peculado y negociaciones incompatibles (art. 256, 260, 261, 262 y 265 CP) y por falsificación de documentos en los casos de falsedad ideológica o falsedad material (art. 292 y 293 CP).

La responsabilidad civil corresponde cuando el acto irregular del agente haya causado un daño a la Administración o a terceros. Hasta agosto del año 2015 se regía por el art. 1112 del Código Civil. A partir de la gran reforma normativa que desemboca en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación se sancionó la Ley 26944 de Responsabilidad Estatal. La responsabilidad civil surge por los hechos u omisiones de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular, incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones que les están impuestas.

Por último, la responsabilidad administrativa tiene por objeto sancionar conductas que lesionan el buen funcionamiento de la administración. Está establecida por el régimen disciplinario denominada habitualmente sumario, y es reglada por el Reglamento de Investigaciones Administrativas (Decreto 467/99) sin perjuicio de que cada universidad tiene la facultad de reglamentar de manera especial la normativa, tal es el caso de la UNLPam que tiene algunas pocas adaptaciones. El objeto del sumario es precisar las circunstancias, reunir los elementos de prueba para esclarecer cuáles fueron las irregularidades, individualizar a los responsables y proponer sanciones.

Al interpretar la normativa a la luz de la realidad institucional, se acuerda con las expresiones de Gutiérrez (2008: 56) cuando expresa:

A los agentes a los que les corresponde gestionar una institución universitaria, tienen asignada muy poca responsabilidad real respecto a los incumplimientos de normas y principios. Excepto en aquellas que tienen relación con aspectos delictivos, no existe un consenso de responsabilizar por incumplimiento a quienes realizan o han realizado actividades de gestión...

### 3. Conclusiones

Del relevamiento normativo efectuado en la legislación se concluye que es abundante y clara la legislación relativa a la contabilidad y la transparencia institucional, por ende no es necesario trabajar en ese sentido; lo que es necesario es llevarla a la práctica institucional dado que los sujetos alcanzados deberían ser el ejemplo de la sociedad.

De la recorrida virtual realizada en algunas universidades nacionales argentinas, quedó claramente evidenciado que en la actualidad no se publica información presupuestaria en sus páginas web, es decir, no se muestra con qué fondos disponen, en qué los invierten, ni a qué personas o empresas contratan, lo que las hace poco transparente del manejo de los fondos públicos.

Aunque hay que soslayar que una institución sin transparencia no es necesariamente una institución corrupta, estar expuesto al control social y político disminuye la posibilidad de usar fondos públicos en forma incorrecta, realizar gastos innecesarios o cometer actos de corrupción.

Para mejorar el nivel de transparencia presupuestaria, se podría comenzar con publicar en internet la información que ya existe y es elaborada por las Secretarías Administrativas en la mayoría de los casos. Se podrían elaborar informes de ejecución cuatrimestrales, con el detalle de todos los recursos ingresados por las distintas fuentes de origen nacional, provincial o propios derivados de la prestación de servicios a la comunidad. Se podrían publicar también todas las licitaciones públicas y privadas con sus resultados de ellas, publicar los gastos en personal permanente, transitorio y contratado, entre otros.

Por último, es necesario que se elabore información clara, sencilla y fácil de interpretar, para que a quienes les interese involucrarse puedan hacerlo sin ser técnicos presupuestarios.

### Referencias bibliográficas

Aguirre Sala, J. (julio-diciembre, 2014). El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo. *Comunicación y Sociedad*. 22, 211-229.

- Cantini, J. L. (1997). *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*. Buenos Aires: Academia Nacional de Letras.
- Centrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *El gasto de las Universidades Públicas Nacionales*. Informe del Centro de Estudios para el cambio estructural. Recuperado de <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/2017/01/sde43.pdf> el día 20/3/2017.
- Dromi, R. (2010). *Licitación Pública* (4.ª ed.). Buenos Aires: Ciudad Argentina, Hispania Libros.
- Greco, C. (15-11-2009). Financiamiento de las universidades Nacionales: análisis de una década. *Gestión Universitaria*. 2 (1).
- Gutiérrez, R. (2008). *Claroscuros de la Universidad*. Buenos Aires: Dunken.
- Kliksberg, B. (2013). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad? Una perspectiva internacional*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Le Pera, A. (2007). *Estudio de la administración financiera pública*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Lorenzo R. G. (2016). Reglas del presupuesto público: significación y grado de vigencia. El caso de las Universidades Nacionales. En Gutiérrez, R. et al. (compilador), *Universidades: problemáticas presentes*. Bahía Blanca: Ediuns.
- Marquina, M. y Chiroleu, A. (junio, 2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta Educativa*, (43), 7-16.
- Ruiz, G. (2010). La constitución del estado evaluador en la argentina: su análisis a través de la regulación del régimen de títulos universitarios. En Ruiz, G. y Cardinaux, N. (compiladores). *La autonomía universitaria: definiciones normativas y jurisprudenciales en clave histórica y actual*. Buenos Aires: La Ley.

© 2017 por los autores; licencia otorgada a la revista *Escritos Contables y de Administración*. Este artículo es de acceso abierto y distribuido bajo los términos y condiciones de una licencia Atribución-No Comercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0) de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>