

El control público de las Universidades.

Situación actual

I - Introducción

La gestión pública en materia de control, ha sido sometida a la existencia y exigencias de leyes que regularon la actividad financiera del Estado, como ser la Ley 24.156/92 denominada “Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público”¹. En la misma, la Hacienda del Estado persigue como fin la satisfacción de las demandas del ciudadano, optimizando los procesos de toma de decisiones y el control público de las cuentas del Estado.

El control público de los recursos del Estado fue un tema ampliamente analizado por diversos autores. Cuando se hace referencia al Presupuesto, se destaca que es la institución en que históricamente se han plasmado las luchas de los representantes populares por conseguir el derecho de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero (Laband, 1979). En este sentido, el Presupuesto es una cuenta relativa a ingresos y gastos esperados, lo que se corresponde con la rendición de cuentas que se debe presentar anualmente. Es la gran cuenta del Estado.

El Prof. Cayetano Licciardo (2000) destaca que es de toda evidencia que la Constitución Nacional Argentina (CNA) une, en un solo precepto, el régimen de control para la gestión del Poder Ejecutivo, cuando fija como atribución del Congreso Nacional: “Fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión”² (art. 67 inc. 7º). El autor aduce que no se puede suponer el ejercicio del control público, sin la existencia de los dos elementos.

El Presupuesto no sólo refleja los aspectos económicos – financieros en términos de política, sino que también constituye una herramienta fundamental para garantizar el control democrático del financiamiento del Estado.

II – El control público en la Ley 24.156

La evolución en el tiempo de esta materia permite observar cómo evolucionaron las instituciones de control, desde la vigencia de la D. Ley 23.354/56 y que culmina con la Ley 24.156, que abarca el proceso de rendición de cuentas. La norma citada, vigente desde el año 1992, implicó un cambio importante en materia de control público, responsabilidad y rendiciones de cuentas.

Esta ley significó la supresión del control previo y el establecimiento de un control posterior doble:

- Creación de la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo de la Hacienda pública.
- Creación de la Sindicatura General de la Nación, que tiene a su cargo el control interno.

La constitución de 1994, incorporó el artículo 85º, cuyo primer párrafo prevé que: “El control externo del Sector Público Nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo”.

La normativa indicada separa el Sistema de administración financiera del Sistema de control, donde este último está integrado por los Sistemas de control interno y externo. Se entiende, que esta actividad de control, por su naturaleza, debe ser ajena a la entidad u organización auditada (Barra, 2009).

La Ley 24.156 denomina como control interno al que está dentro del Poder Ejecutivo, como lo es la Sindicatura General de la Nación. Mientras que el control externo es aquel que se encuentra en la órbita del Poder Legislativo.



¹ La norma anterior – derogada – fue el D. Ley 23.354/56.

² La cuenta de inversión es una forma de hacer efectiva la responsabilidad de rendir cuentas por parte del funcionario público.



III – Las Universidades y el control

El marco normativo de las Universidades Nacionales (UUNN) lo constituyen los siguientes aspectos:

- El artículo 75º, inciso 19 de la CNA indica que dentro de las atribuciones del Congreso corresponde sancionar leyes: *“(…) que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”*
- La Ley 24.521 (1995) modificada por la Ley 27.204 (2015) establece en su artículo 2 que: *“El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales (…)”*
- La Ley 24.521 (1995) modificada por la Ley 27.204 (2015) determina en su artículo 8, que incorpora el artículo 59 bis a la Ley 24.521 estableciendo que: *“El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos”*.

La normativa señalada es la base sobre la cual se ha venido interpretando cuáles son las atribuciones en materia de control en el ámbito de las Universidades Públicas. Esto generó una discusión pública sobre el control y las rendiciones de cuentas de los fondos asignados, lo que constituye una responsabilidad derivada del rol de funcionario público.

De esta forma una interpretación que se viene realizando desde la vigencia de las normas señaladas es que, el control externo, en los términos del artículo 59 bis, es competencia directa de la Auditoría General de la Nación. El mismo artículo señala que las Entidades de Educación Superior Universitaria deben generar sus mecanismos de auditoría interna, que garanticen la transparencia en el uso de los bienes y recursos disponibles.

Esta posición, tiene como sustento en que las UUNN no forman parte del Poder Ejecutivo Nacional y, por ende, el control de los fondos asignados no debería estar a cargo de la Sindicatura General de la Nación. Por el contrario, los controles los debe hacer la Auditoría General de la Nación (Control Externo) y el control interno debe ser

generado por las propias entidades³.

Al sostener que las UUNN no forman parte del Poder Ejecutivo Nacional, que no son alcanzadas por el Art. 98 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156), implicaría que la competencia de la SIGEN no tendría jurisdicción sobre las UUNN.

El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que nuclea a todas las UUNN, sostiene esta postura. En este sentido, aduce que el organismo responsable de controlar y auditar en materia presupuestaria y financiera es la Auditoría General de la Nación. Y recalca que no hay ente público más controlado que las Universidades, las que además rinden cuentas del uso de los fondos asignados.

La Ley 24.156 ha distinguido claramente entre administración financiera y control. El control interno, en el artículo 59 bis de la Ley de Educación Superior, sostiene que es competencia de la autoridad superior, por su posición de jerarquía y responsabilidad institucional. Sin embargo, se puede interpretar que el control previsto en esta ley, por su naturaleza debe ser ajeno a la entidad, es externo. Auditar, en este sentido, es pensar en una actividad ajena a la gestión. Esta norma considera y denomina control interno al sistema de control que se encuentra dentro de la órbita del Poder Ejecutivo y control externo al que se ubica en la jurisdicción del Poder Legislativo.

La otra postura sostenida por el gobierno considera que la Sindicatura General de la Nación, dependiente del Presidente de la Nación, tiene competencia para realizar auditorías en el ámbito de las UUNN, sobre los siguientes puntos:

1. Las Universidades Nacionales se encuentran comprendidas en el artículo 8º de la Ley 24.156, reglamentada por el Decreto 1344/07 donde se establece que: *“Se consideran incluidos en la Administración Central el PEN, el PLN y el PJJ, así como el Ministerio Público. Para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control, las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional”*.
2. Otro artículo considerado por esta postura es el N° 100 de la Ley 24.156, que determina que el control interno está a cargo de la SIGEN y conformado por Unidades de Auditorías Internas (UAI) en cada Jurisdicción y Entidades del Poder Ejecutivo Nacional. Éstas dependen de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la SIGEN.

Cabe destacar que la Universidad de Buenos Aires (UBA) presentó una acción declarativa para que la Justicia defina si la SIGEN puede o no auditar a las UUNN y solicitó que se declare la inconstitucionalidad del artículo 8 del Decreto 1344/07, así como la incompetencia de la SIGEN para ejercer el control interno sobre las Universidades, por considerar que vulnera la autarquía y autonomía prevista en la Constitución Nacional.

Por otro lado, la SIGEN, según un medio periodístico, con el patrocinio del Procurador del Tesoro presentó un recurso judicial para que se libere el mandato judicial a fin de que la Universidad de Buenos Aires cumpla con el Art. 59 de la Ley de Educación Superior (24.521), que hace referencia a la aplicación de la Ley 24.156

³ Se puede mencionar como antecedente que dan sustento a esta posición dos aspectos, el primero Res. N° 1284/18 y Acuerdo Plenario N° 1154/21 ambos del CIN que ratifican la plena vigencia de la autonomía universitaria, y el Convenio Marco entre el CIN, las SIGEN y el M.E. (2023) donde el acuerdo deja claramente destacado que la designación del auditor está a cargo de la Universidad.

IV – Las rendiciones de cuentas

Al margen del control al que aluden las normas indicadas, las Universidades rinden cuentas de los fondos asignados, es decir que informan sobre la aplicación de los fondos o recursos girados por el Tesorero Nacional, a través del presupuesto de ley o de programas especiales en forma periódica.

Es necesario distinguir, por un lado, entre el control que, por su naturaleza, es una actividad ajena al ente auditado, mediante la modalidad de auditorías, que le corresponde al órgano de control. Y, por el otro, la obligación de rendir cuentas que se deriva de la responsabilidad del funcionario público sobre la base del presupuesto asignado. Es decir, existe la rendición de esa gran cuenta que es el Presupuesto, que no solo comprende los recursos del Tesoro Nacional sino también aquellos recursos propios genuinos que generan las Universidades, entre otros aspectos.

En este sentido el interrogante es cómo las Universidades rinden cuentas, según los procedimientos normativos establecidos:

1. Mensualmente se remite al Ministerio respectivo la información sobre la totalidad de las liquidaciones de sueldos – Sistema RHUM de las Universidades.
2. Mensualmente se remite el estado de ejecución del presupuesto tomando información del SIU PILAGA, Sistema económico, presupuestario, financiero y contable.
3. Durante el 1º semestre de cada año se realiza un pre cierre de ejercicio según las instrucciones de la Subsecretaría de Políticas Universitaria (Ex Secretaría de Políticas Universitarias).
4. Al cierre de cada ejercicio se eleva a la Contaduría General de la Nación y al Ministerio de Capital Humano (ex Ministerio de Educación) la cuenta de inversión y los estados contables anuales.
5. Adicionalmente, se presentan las rendiciones de cuentas de los contratos/convenios programas que contienen los aspectos monetarios y académicos según corresponda (SITRARED).

Estos documentos contienen la aplicación de los fondos que se transfieren desde el Tesoro Nacional, así como otros recursos que ingresan de otras fuentes de financiamiento.

No existen dudas que las Universidades y sus funcionarios deben rendir cuentas de la totalidad de los recursos aplicados, porque, por un lado, la mayor parte de ellos constituyen recursos públicos transferidos del Tesoro Nacional. Y, por el otro, las Universidades constituyen entidades públicas que deben garantizar la transparencia en el uso de los recursos aplicados. Esto significa rendir cuentas del destino de los fondos públicos y la observación de las reglas presupuestarias para la gestión de los gastos y cumplimiento de sus fines.

Las Universidades cuentan con Unidades de Auditorías (internas) que fortalecen los procesos de control interno y, dentro de ello, el control administrativo que es ejercido por cada uno de los sistemas que integran la administración financiera universitaria como ser presupuesto, contabilidad, compras, personal, patrimonio, etc.

V – A modo de cierre

Al margen de la descripción realizada sobre la discusión actual del control de los fondos asignados a las Universidades e independientemente de cómo se resuelva el tema sobre quien tiene competencia para auditar a las Universidades, es relevante establecer que las Universidades presentan sus rendiciones de cuentas como se ha mencionado en el punto IV.

Esa rendición de cuentas implica tres niveles: a) la información existe, b) la documentación respaldatoria está disponible y c) las explicaciones necesarias pueden ser requeridas (Gherzi, 2008). La información o documentación respaldatoria a la que aluden tanto el gobierno como los medios de prensa, puede ser requerida al momento de la Auditoría. Estas rendiciones de cuentas, dentro de sus objetivos, pueden considerarse como una forma de evaluar la conducta de los funcionarios y los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos.

Es indiscutible que la función de control es una actividad prioritaria y que debe desarrollarse dentro del marco normativo vigente. Esta función no sería o no es privativa del órgano legislativo, sino que otros poderes también la pueden desarrollar, siempre dentro del marco legal vigente.

Como se vio, el control puede realizarse, no solo desde el control del financiamiento sino sobre los aspectos académicos u otros, lo que no debería debilitar la autonomía de las Universidades. Aquí cobran relevancia las rendiciones de cuentas que presentan las universidades sobre los recursos del estado y los producidos de manera genuina.

Finalmente, el control sobre las Universidades es necesario y no solo debe estar vinculado con la eficiencia en la administración y aplicación de los recursos del Estado, sino también a los aspectos académicos.

Bibliografía

- Barra, R. (2009). El rol de los institutos centrales de control en los ordenamientos jurídicos: el modelo argentino. S/D.
- Gherzi, C. A. (et al.) (2008). Rendición de Cuentas. Ed. Cathedra Jurídica.
- Laband, P. (1979). El Derecho Presupuestario. Instituto de Estudios Fiscales.
- Licciardo C. (2000). Pensador Preclaro. Ed. Macchi, p 21.