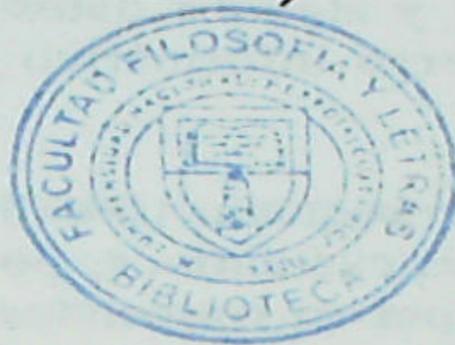


LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN COSTA RICA (Enfoque jurídico)

Lic. Alban Bonilla Sandi



INTRODUCCION

Como universitario he escogido el tema de la Autonomía Universitaria porque representa un elemento esencial del quehacer de la educación superior.

Si consideramos que las universidades gozan de fueros especiales en materia autonómica, merece un estudio especial este tema, toda vez que la especificidad universitaria explica este carácter, sobre todo considerando que es un tema que ha generado no pocas polémicas a lo largo de la historia. Por un lado, quienes quieren llevar la autonomía hasta los extremos de querer confundirla con soberanía, y por otro lado, quienes quisieran despojar a las universidades de su pluriideológica composición. Ambos extremos, alentados por posiciones políticas antagónicas, han sido desmentidos por la jurisprudencia y la práctica histórica.

Por otra parte, hay otro elemento que merece especial consideración en lo que respecta a este tema, y es su relativa novedad. El concepto de autonomía universitaria no solamente tiene sus raíces en América Latina, sino que además es un concepto contemporáneo, desconocido en el siglo pasado, como veremos en nuestras consideraciones sobre la Reforma de Córdoba.

Debo agregar otro sí: La autonomía universitaria de la que hablaremos se refiere a la autonomía universitaria estatal. Las Universidades privadas

son por definición autónomas, por lo menos con respecto al Estado. Las universidades estatales no son naturalmente autónomas, su autonomía ha sido una conquista de las universidades latinoamericanas, y se ha mantenido donde se sigue el esquema occidental de organización política.

Este trabajo, pues, se limita al señalamiento de algunos hitos histórico-jurídicos del problema, teniendo por supuesto las valoraciones políticas que el mismo quehacer jurídico tiene. La literatura sobre el tema no está sistematizada. Hay algunos ensayos sueltos, ningún libro en particular, dictámenes, actas, y muchos artículos de periódico que nadie se ha preocupado en catalogar. De modo que hemos recurrido a diversas fuentes, como la Constitución Política anotada, el ensayo que al respecto escribió Hugo Alfonso Muñoz, las actas de la Asamblea Nacional Constituyente del 49, textos sobre la Reforma de Córdoba, y algunos datos no recogidos bibliográficamente y que forman parte del acervo informativo que uno va acumulando por experiencia particular.

Desde luego que este pequeño trabajo no agota el tema. Es un acercamiento al mismo con fines evaluativos, pero sí puede servir de estímulo para ahondar en un tema que por su trascendencia merece que se estudie.

Origen de la autonomía universitaria: La Reforma de Córdoba

Desde su fundación, en la alta Edad Media, las universidades nacieron autónomas con respecto al Estado. Son anteriores a éste. Las universidades nacieron ligadas a la Iglesia algunas, a los señores feudales otras. Sin excepción todas eran escolásticas, por lo menos dentro del ámbito de influencia vaticana, pero con características semejantes en aquellos lugares en donde esta influencia no se dejaba sentir como Inglaterra y Alemania. Otra razón por la cual las universidades europeas nacieron autónomas, fue porque fueron privadas; de modo que ni siquiera tenía sentido hablar de autonomía en un medio con estas características. Lo que sí era común en todas estas instituciones era el carácter vertical de su gobierno y la rigidez escolástica de sus programas.

Pero en América Ibérica las cosas se presentaron de manera diferente. Las primeras universidades nacieron al calor de la colonización, y luego se convirtieron en estatales. Heredaron los aspectos negativos de las universidades europeas y agregaron otros: la intervención del Estado, además de la de Iglesia. La mayor parte de las universidades latinoamericanas son decimonónicas, y están caracterizadas, pues, por su carácter aristocrático, escolástico, rígido, dogmático, inflexible ante las nuevas corrientes de pensamiento y al servicio de los grupos dominantes. Esta situación hizo crisis en la segunda década del Siglo XX.

La Universidad de Córdoba, Argentina, por las circunstancias señaladas, se había anquilosado. Creada en 1885, había heredado los esquemas medievales, con lo que sus cimientos estaban corroídos para hacerle frente al siglo XX. Una serie de acontecimientos precipitaron los hechos: La Primera

Guerra Mundial, la Revolución de Octubre y el advenimiento del Radicalismo al Poder en Argentina. La guerra provocó la proletarización de los sectores medios que estaban representados en la Universidad, el empobrecimiento general de la población, y los otros acontecimientos políticos provocaron una efervescencia social de la que se nutrió el estudiantado de la Universidad de Córdoba. En marzo de 1918, los estudiantes iniciaron un proceso de lucha, con las siguientes reivindicaciones:

- 1) Participación de los alumnos en las asambleas eleccionarias de las facultades y de la universidad, en igual proporción que los profesores y suplentes.
- 2) Periodicidad de las cátedras.
- 3) Docencia libre" (1)

Esta renovación de la enseñanza se presentaba frente a la anquilosada universidad aristocrática que había, caracterizada por su verticalismo y escolasticismo, es decir, carente de democracia interna y divorciada de la realidad, pues, en ella no se podía enseñar ciencias sociales, teorías como las de Darwin, Einstein, Marx, Russell y cualquiera otro que no oliera a escolasticismo. El movimiento no solo triunfó, sino que se extendió por toda América Hispana. Así el Congreso Internacional de Estudiantes de México de 1921 no solo acogió la conquista de los *cordobeces*, sino que agrega la reivindicación de la asistencia libre. Por su parte los estudiantes de Chile defienden la autonomía universitaria y el principio de escogencia de los profesores, y agregan una función a la Universidad: la extensión. Los estudiantes de Cuba en 1923 luchan por la democracia universitaria, acogen los principios de Córdoba, impulsan la popularización de la enseñanza. Así mismo, los estudiantes de Colombia exigen interdependencia de la Universidad y autogobierno. Los estudiantes de Lima, Perú, no solamente defienden la autonomía universitaria, sino la participación estudiantil en la toma de decisiones, la incorporación a la universidad de los valores extrauniversitarios. Casi en todo los países donde había universidad se proclamaban los principios de Córdoba.

Aunque en esa época en Costa Rica no había Universidad, lo cierto es que a su fundación en 1941, estos principios ya forman parte del carácter de la Universidad Latinoamericana, y son recogidos en la práctica y en los textos legales.

El origen de la institución universitaria en Costa Rica

Costa Rica funda su primera casa de estudios superiores hasta el siglo XIX, la Casa de Enseñanza de Santo Tomás, que se convierte en Universidad en 1843. Que es disuelta en 1888, para dar paso a la consolidación de la enseñanza primaria y secundaria.

En 1940 se dicta la Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica. So-

lamente las Facultades de Derecho y Farmacia habían funcionado durante el impasse.

En la década de los setenta se crearon además, en su orden, el Instituto Tecnológico, la Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia. En la actualidad estas instituciones gozan de autonomía, aunque no todas nacieron autónomas, como el Instituto Tecnológico.

Algunas consideraciones sobre autonomía general

Autonomía no es sinónimo de independencia. Ambas son relaciones entre entes u órganos. La independencia se da entre iguales. La autonomía se da entre distintos. Hay tres formas de autonomía: **administrativa**, que es la posibilidad de que el ente goce de la potestad de cumplir sus funciones administrativas, no políticas. Es un principio de todo ente descentralizado. **Política**, que es la capacidad del ente de autodirigirse políticamente, de señalarse a sí mismo sus directrices. Ambas autonomías se presentan con respecto al Poder Ejecutivo. **Organizativa**: es la capacidad de autoorganizarse.

En lo que respecta a las universidades, en las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente se habla en algunos casos únicamente de "autonomía administrativa", en otros de "autonomía administrativa, funcional y financiera", en otros casos, de autonomía "docente, administrativa y financiera". En la actualidad, hay que decirlo, la terminología que se aplica a las universidades en materia de autonomía es confusa, pues, no se ajusta a la doctrina expuesta, ni ofrece explicaciones constitucionales que permitan dilucidar el problema con claridad.

El propósito de la autonomía es descentralizar, es decir, encomendar una serie de funciones técnicas, que antes tenía el Poder Ejecutivo, a Instituciones Autónomas, a efecto de evitar que estas funciones estén sometidas a los vaivenes políticos. Durante la Constituyente hubo una serie de debates sobre la autonomía. Facio sostenía la tesis precitada, por su parte el Diputado Ortiz Marín, sostenía la necesidad de fortalecer el Poder Ejecutivo, pues, la autonomía "traerá conflictos con la política general del Gobierno. . . se les está dando a estas instituciones . . . una independencia tan absoluta, que obstaculizarán la marcha general del Gobierno, si no se plegan a la política del Estado" (2). No obstante estas discusiones, que fueron desde luego mucho más ricas que lo que podemos exponer en este breve trabajo, se referían a la autonomía de los entes no universitarios especialmente, pues, la autonomía universitaria mereció una especial discusión, aunque tampoco ésta fue ajena a las consideraciones de esta discusión general.

A la Universidad de Costa Rica se le concedió "independencia funcional" "plena capacidad jurídica ... para darse una organización propia y; plena capacidad jurídica ... para darse gobierno propio" (Artículo 84 de la Constitución Política). Se trata de autonomía administrativa, organizativa y de gobierno. Es el máximo nivel de autonomía que nuestro ordenamiento con-

cede. Tan es así, que el artículo 188 de la Constitución Política no afecta la autonomía universitaria, a juicio de Mauro Murillo (3).

La autonomía universitaria generó una polémica en el seno de la Asamblea Constituyente. El Diputado Baudrit Solera entendió la autonomía universitaria desde tres puntos de vista: administrativa, económica y docente para que "... los intereses pasajeros y mezquinos de la mayoría política, no se impongan sobre los altos intereses de la Universidad" (4). Esto apunta a los tres tipos de autonomía específicos: docente (libertad de cátedra), económica (garantías de financiamiento) y administrativa (autoorganización). Sobre la autonomía financiera hubo discusión. Quienes estaban a favor de ella como el diputado constituyente Ortiz Martín señalaba que "... la Universidad no podrá llevar a cabo su alta misión, gozar de plena independencia, si no cuenta con los medios económicos indispensables" (5). Contrario a lo que era de esperar, el diputado Dobles Segreda, después de un largo discurso sobre las finanzas del Ministerio de Educación, se oponía a la autonomía financiera de la Universidad, pues, señalaba "Por autónoma que sea la Universidad, deberá decir, al igual que todas las instituciones del país, cuánto necesita gastar y en qué lo va a gastar" (6). El Consejo Universitario envió una nota a la Asamblea en los siguientes términos:

"Esto a nuestro juicio sería un grave error. En primer lugar la labor creciente y sistemática de la Universidad no debe quedar supeditada a las posibilidades de una erogación periódica e incierta; en segundo lugar este procedimiento permitiría que la política y que determinados intereses no culturales intervengan en la Universidad" (7).

La libertad de cátedra y administrativa no ofrecieron mayores discusiones, aunque ambas autonomías, eso se entendía perfectamente, estaban ligadas a la autonomía financiera. Veamos la claridad con la que lo expone el diputado constituyente Acosta Jiménez:

"... para que la libertad de cátedra sea una realidad y no una simple utopía, es fundamental la autonomía universitaria en sus tres aspectos (docente, administrativa y financiera). Para que la Universidad continúe siendo el reducto de la democracia y la libertad, es fundamental rodearla de toda clase de garantías. Es necesario dotarla de rentas propias" (8) (El paréntesis es mío).

El ligamen entre las tres autonomías, en el caso de las universidades, hace que no sea posible que se den independientemente, en razón de la naturaleza propia de las universidades.

Hay que señalar que las normas constitucionales en lo que respecta a la autonomía en general, y a la autonomía universitaria en particular, han sufrido algunas modificaciones. Analicemos brevemente como se presenta la situación en la actualidad.

LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN LA CONSTITUCION POLITICA

Hay que señalar que la Constitución del 49 elevó a rango constitucional la descentralización administrativa, dedicándole todo un capítulo a las "instituciones autónomas". A partir de 1968 esta autonomía se ve menoscabada por reforma constitucional, y mediante la reforma de 1974 que creó las Presidencias Ejecutivas como la máxima autoridad del ente descentralizado menoscabó aún más la autonomía que les quedaba a estos entes.

Las universidades permanecieron a salvo de este movimiento centralizador.

La autonomía universitaria, contemplada en el artículo 84 de la Constitución Política, es más categórica que la otorgada en el artículo 189 a otros entes autónomos, cuya independencia no es plena en materia de gobierno y administración. Don Eduardo Ortiz dice al respecto: "La diversa formulación se ha interpretado como una más amplia autonomía de la Universidad, frente al común de los otros entes autónomos que significa fundamentalmente su capacidad para regular en forma plena y exclusiva su servicio, sin subordinación a las normas de la Asamblea". (9)

El título VII de la Constitución Política regula la materia propia de la educación, y establece las garantías mediante las cuales se va a desenvolver la Educación Superior. El artículo 84 consagra la independencia en el desempeño de las funciones, la capacidad jurídica para contraer obligaciones y adquirir derechos, y para darse la organización y el gobierno propios. Es decir, el artículo 84 consagra la autonomía administrativa, organizativa y de gobierno. Otros artículos se refieren a los aspectos financieros y docentes.

Aunque el impreciso término de autonomía tiene grados y modalidades (de esto nace la imprecisión), se puede afirmar que el artículo 84 le da a las Universidades una amplia autonomía, la más elevada en nuestro ordenamiento jurídico. Los Tribunales, mediante diversas jurisprudencias, han determinado que la Universidad goza de un amplio poder normativo en cuanto a lo académico y a las actividades jurídicas propias del servicio. No así en otras actividades. Así por ejemplo el recurso de amparo interpuesto por Acuña Zeledón contra la Universidad de Costa Rica (Cas. 94. II Sem., I tomo, 319) señala:

"Si la Universidad de Costa Rica otorgó a su personal docente y administrativo una concesión típica de carácter laboral, no puede aplicar posteriormente disposiciones reglamentarias que afectan a los beneficiarios, en virtud de que su especialidad orgánica está restringida a los aspectos culturales, no pudiendo comprenderse dentro de ésta lo referente a jubilaciones" . . . "de conformidad con la doctrina imperante en materia autonómica, al reformar la Universidad de Costa Rica su sistema de seguro, disponiendo que su aporte está destinado al pago de prestaciones laborales, que el saldo será entregado al interesado y que es discrecional de la Junta Adminis-

trativa de este fondo, entregar el patrimonio al asegurado, ha violado la norma constitucional relativa a las Instituciones Autónomas"
(10)

Como puede observarse, la jurisprudencia es clara al respecto, la autonomía es específica de conformidad con la particularidad orgánica de la Universidad.

Por otra parte, la potestad normativa de las universidades restringe el dominio de la ley, pues, en materias que le son propias no pueden ser objeto de legislación. Esto implica una evidente función legislativa en el sentido material. Aunque formalmente, sus actos no constituyen leyes, son y siguen siendo actos administrativos, de carácter general si se quiere, pero actos administrativos al fin y al cabo.

Para Hugo Alfonso Muñoz (11) el Convenio de Cordinación de la Educación Superior restringió la potestad normativa de las universidades. No obstante, esta potestad se mantiene, pues este órgano específico impone restricciones para legislar en materia universitaria. Las universidades ceden parte de sus potestades, no al Estado, sino a un órgano interuniversitario, pues, mediante el Convenio precitado, se crea el CONARE (Consejo Nacional de Rectores) y la OPES (Oficina de Planificación de la Enseñanza Superior). El CONARE está compuesto por los cuatro rectores y tiene facultades para la creación de carreras universitarias, elaborar las directrices para OPES, etc. Y si bien es cierto, las universidades consideradas individualmente han cedido parte de sus facultades normativas, esto ha sido hecho no en detrimento de la autonomía, sino en beneficio del sistema de educación superior estatal, que como tal conserva su plena autonomía. Que las universidades sientan la necesidad de coordinar su actividad, que es común y específica, no significa que abran espacio a las injerencias políticas legislativas y ejecutivas.

Hay que señalar también que si bien es cierto pareciera que el artículo 88 de la Constitución Política, tal y como está redactado, pareciera que disminuye la autonomía de las universidades al otorgarle al legislador facultades para normar materias propias de las universidades, lo que está en contradicción del artículo 84, lo cierto es que este diferendo en la práctica se ha resuelto a favor del artículo 84, y se ha interpretado que el artículo 88, a pesar de que indica que los legisladores únicamente tienen la obligación de oír a las Universidades en caso de un proyecto de ley que las afecte, con lo cual la opinión universitaria no es vinculante, lo cierto es que se ha aplicado en sentido de que la Asamblea Legislativa legisla en forma complementaria, es decir, en el sentido que solamente legisla en campos en que las universidades no han emitido normas, pero no en el sentido de que la Asamblea pueda modificar normas dictadas por las universidades. A pesar de esta práctica histórica, lo cierto es que por las posibilidades legales que abre el artículo 88 de la Constitución Política, hay un evidente debilitamiento de la autonomía. Si la práctica ha indicado que el desarrollo de los acontecimientos se enrumban en otra dirección, lo conveniente es que el artículo 88 se reforme en el sentido de la práctica.

La autonomía universitaria no significa que las universidades escapen al control jurisdiccional, pues, de conformidad al artículo 49 de la Constitución Política están igualmente sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa. Sus actos se pueden declarar inconstitucionales y sus violaciones a la legalidad pueden ser conocidas por los tribunales respectivos. En este aspecto cabe un interrogante: ¿Qué sucede cuando un acto universitario se recurre y no existe norma legal que indique que es ilegal?, este interrogante cabe toda vez que en materia universitaria normalmente no existe legislación, y entonces, el Juez ¿Cuál norma aplica? Hugo Alfonso Muñoz en la obra citada resuelve el interrogante señalando que en la Administración imperan las normas escritas y no escritas, y que en este caso se le aplicarían a las universidades los principios generales de derecho, que suplen las normas de conformidad con la Ley General de Administración Pública.

Por el contrario, si un acto universitario viola los derechos consagrados por la Constitución Política, procede el Recurso de Amparo. (12)

EL CONARE Y LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Mediante el convenio del 1974 se creó el CONARE (Consejo Nacional de Rectores) y la OPES (Oficina de Planificación de la Enseñanza Superior).

Aunque ya nos habíamos referido brevemente a este tema, trataremos de aportar algunos elementos adicionales que nos ayuden a dilucidar el problema de la autonomía universitaria.

El CONARE coordina las actividades de la Universidad de Costa Rica, del Instituto Tecnológico, de la Universidad Nacional y de la Universidad Estatal a Distancia.

Regula los regímenes salariales, aunque en este aspecto no se ha alcanzado la uniformidad, establece formas de cooperación y coordinación de las Instituciones signatarias, establece carreras, reconoce estudios universitarios y títulos extranjeros y gestiona el presupuesto de la Educación Superior, aprueba la fusión, apertura, desarrollo, traslado o eliminación de los Centros Regionales.

También el Convenio aludido creó la OPES que es una oficina técnica, dirigida por un Director nombrado por los rectores. Además de las funciones técnicas, le corresponde a la OPES ejecutar las decisiones del CONARE, preparar los planes quinquenales de desarrollo del sistema universitario. Asesora a las Universidades en la preparación de sus presupuestos, hace recomendaciones y estudios sobre los asuntos que son competencia del CONARE y de las universidades consideradas particularmente.

Hay otra institución creada al amparo del artículo 85 de la Constitución Política que se llama la Comisión de Enlace, que en la actualidad está com-

puesta por cuatro ministros (Educación, Hacienda, Planificación y Ciencias y Tecnología) y por los cuatro rectores. Y tiene la función de negociar los presupuestos universitarios a nivel del Poder Ejecutivo. Promueve la creación de rentas propias, hace gestiones de créditos internos y externos para las obras de infraestructura universitaria y distribuye las rentas globales del Fondo Especial de la Educación Superior. Esta Comisión fue creada por Decreto Ejecutivo después de la última reforma al artículo 85 de la Constitución Política. Cuando en la Comisión de Enlace no hay acuerdos entre los ministros y los rectores sobre el presupuesto universitario, la misma Constitución prevé que el diferendo se traslada para ser resuelto por la Asamblea Legislativa. En este aspecto la autonomía financiera de las universidades está menoscabada, con lo cual las otras formas de autonomía también sufren menoscabo, por lo menos nos atenemos al criterio del diputado constituyente Acosta Jiménez, transcrito anteriormente.

Continuemos con el CONARE. Si la Comisión de Enlace, cuya composición es CONARE-Ministros, constituye un factor de distorsión de la autonomía universitaria, ¿lo constituye el mismo CONARE? El convenio se firmó para planificar la Educación Superior, para la coordinación de ésta en el Poder Central y demás instituciones públicas, a través de la Comisión de Enlace, y para adoptar algunas decisiones como las señaladas en la página anterior. El Convenio se ha consolidado en la práctica y adquirió personería jurídica mediante Decreto Ejecutivo N° 4437. Es cierto que las universidades al suscribir el Convenio transfirieron parte de su autonomía a un órgano suprauniversitario, pero en beneficio del conjunto, del sistema. Se ha preservado la autonomía de la Educación Superior que es lo que en última instancia interesa, es decir, que la educación superior no esté sometida a los vaivenes políticos, externos. Digo externos, porque en la práctica las universidades son entes altamente politizados, y las fuerzas que se mueven en la universidad coinciden con las fuerzas que se mueven fuera de la universidad. Pero ese es un problema sociológico que escapa a los límites de este trabajo.

Aparte de las autolimitaciones que introdujo el Convenio de Coordinación de la Educación Superior, las universidades gozan de autonomía administrativa. Un ejemplo de esto son las escalas salariales, los regímenes de selección de personal, los escalafones, lo referente al ingreso de fuerzas policíacas al campus universitario, la celebración de Convenciones Colectivas.

La potestad autoorganizativa se mantiene sin mayores límites que los establecidos por el Convenio aludido. Pueden darse su propio Estatuto Orgánico, organizar facultades, fusionarlas, dividir las, etc.

El autogobierno se manifiesta en la práctica democrática de que las autoridades son electas mediante votación de las diferentes Asambleas. Así por ejemplo el Consejo Universitario —excepto el puesto que le corresponde al señor Ministro de Educación, que en la práctica no usa— es electo por la Asamblea Universitaria, lo mismo que el Rector y Secretario General

cuando lo hay. Los decanos son electos por la Asamblea de Facultad. Los directores de unidades académicas son electos por la Asamblea de Escuela. De modo que los órganos de dirección no están sometidos a las variaciones políticas educativas del Poder Ejecutivo.

Aunque el artículo 85 de la Constitución garantiza la autonomía financiera de las universidades, lo cierto es que en este vital campo es donde ha venido a menos la autonomía universitaria sobre todo en los últimos tiempos en los que bajo presiones de agencias financieras internacionales la tendencia a reducir el aparato estatal es aplicada también a las universidades. Recordemos los 600 despidos en la Universidad de Costa Rica en 1986, recordemos la Comisión Investigadora Legislativa de la Educación Superior de 1982. Y en este momento hay un diferendo en este campo, y se ha condicionado el financiamiento de la Educación Superior a que suban el costo de la matrícula por estudiante y que se despida personal docente y administrativo, aparte de otras medidas de las llamadas de "austeridad", que no es del caso analizar aquí. Lo cierto es que el artículo 85 que se vislumbraba como una solución técnica, ha estado sometido en su aplicación a toda clase de vaivenes políticos, internos y externos.

Mediante Decreto de 1977 se reglamentaron aspectos relativos al Fondo de Educación Superior, y en 1979 se establecieron los porcentajes que le corresponderían a cada universidad de dicho Fondo, quedando de la siguiente manera: Universidad de Costa Rica 59%, Universidad Nacional 23,5%, Instituto Tecnológico 11,5%, Universidad Estatal a Distancia 6%, y el sobrante queda para financiar el CONARE y la OPES. También se han establecido rentas propias para cada universidad, pero en sumas irrisorias, por ejemplo, la Universidad Nacional tiene necesidades presupuestarias para 1987 por ₡ 1.135 millones, y tiene rentas propias por ₡ 30 millones.

De esta suerte la dependencia económica con respecto al Poder Ejecutivo (que formula el Presupuesto de la República) y con respecto a la Asamblea Legislativa (que lo aprueba) es una realidad hoy día. En el artículo 85 original se preveía que se destinaría a la Universidad de Costa Rica el 10% del presupuesto del Ministerio de Educación, al crearse las otras universidades esto que era suficiente para la UCR, resulta insuficiente y el mencionado artículo debe ser modificado en su versión actual que señala que los presupuestos universitarios se ajustarán a planes quinquenales que presentará la OPES a la Comisión de Enlace, y que estos presupuestos serán ajustados anualmente conforme pierda poder adquisitivo la moneda. Lo cierto es que esto no ha funcionado, pues las universidades en este momento tienen un nivel de gastos semejante al de 1977, en colones constantes. Lamentablemente las universidades no tienen derecho a veto en la Comisión de Enlace. De todos modos, en la práctica dicha comisión solamente una voz vale: la del Ministro de Hacienda.

En cuanto a la autonomía docente garantizada por el artículo 87, hay que señalar que se respeta, y que está en consonancia con los principios de libertad de pensamiento, de conciencia, de cultos y de prensa. Este

principio no provocó grandes debates en la Constituyente, pues, estos principios en general forman parte del ser costarricense, sin que esto no signifique que no haya habido intentos de socavar la libertad de Cátedra. La Comisión Legislativa Investigadora del 82 puede testimoniar esto, pues, en sus actas leemos intervenciones de Niní Chinchilla y Fernando Volio contra la libertad de cátedra. Pero esas iniciativas no han prosperado. La libertad de cátedra se ha entendido como la posibilidad que tiene el profesor de dar a sus cursos el enfoque metodológico (ideológico) de sus simpatías. La universidad lo puede obligar a ajustarse aún determinado programa, pero dentro de los contenidos del programa el profesor los puede enfocar desde su perspectiva. Paralela a la libertad de cátedra está la libertad de pupitre, que es un campo en el que se ha escrito poco. Se entiende por ésta la libertad que tiene el alumno de disentir del profesor, de creerle o no. No hay que confundir esta libertad con un pretendido derecho de que el alumno está relevado de aprender las doctrinas que se le enseñan, no, esto no es la libertad de pupitre. El alumno aprende lo que se le enseña y una vez que a demostrado que lo sabe puede disentir, antes no, y no por esto ser sancionado en sus evaluaciones. Lo contrario sería confundir la libertad de pupitre con la irresponsabilidad. Es el derecho del alumno a optar ideológicamente sin sufrir ningún tipo de persecución por esto de parte del profesor. La libertad de pupitre también tiene sus enemigos entre los profesores, pero en general se respeta, y cuando no se respeta, pues, el alumno tiene el cuidado de que el profesor no lo ubique ideológicamente, lo que va en detrimento de la calidad académica, pero ese es otro problema.

CONCLUSIONES

En general podríamos decir que las universidades gozan de una amplia autonomía, sobre todo considerando la situación de los otros entes autónomos de la República. Tiene, dentro de las actuales condiciones, el máximo grado de autonomía. Sobre todo considerando el grado de concentración que se empezó a gestar a partir de 1968. Esto es particularmente cierto en la autonomía académica, administrativa, organizativa y de gobierno, no así en lo que respecta a la autonomía financiera. Esto significa que por esta vía de restricción del gasto universitario se pueden introducir limitaciones en los otros ámbitos autonómicos.

El CONARE tiene una serie de facultades, no obstante es facultativo de cada universidad mantenerse dentro del Convenio, por lo que los rectores se cuidan de no imponer decisiones que vayan más allá de la coordinación y planificación. En esto, hay que decirlo, hay cierta dosis de buena voluntad.

Como la autonomía no es soberanía, no lesiona la autonomía el hecho que las universidades estén sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa. Ni el hecho, tampoco, de que las universidades deban estar sometidas, en la reglamentación que se pueden autodar, a los principios generales de derecho, que es con los cuales un juez puede fallar en caso de que algún asunto sea sometido a su conocimiento. Lo mismo puede decirse en cuanto al artículo 88, que permite a la Asamblea Legislativa tramitar proyectos de materias universitarias en aquellos campos en los que las

universidades no han legislado. No obstante este artículo que en la práctica no ha menoscabado la autonomía universitaria, su existencia misma no deja de ser un atentado contra la autonomía universitaria, pues opera como una espada de Damocles sobre el sistema de Educación Superior, ya esto fue probado en 1982 con la Comisión Investigadora aludida.

El CONARE está compuesto por los rectores, es decir, por la máxima autoridad de cada universidad. No viola la autonomía en el tanto mantiene la materia universitaria dentro del ámbito universitario. La parte cede en aras del conjunto. La Comisión de Enlace, aunque no tiene facultades legales para intervenir en el ámbito universitario, lo cierto es que al establecer raquíticos presupuestos, menoscaba la autonomía financiera, y por esta vía, las otras autonomías. Esta dependencia económica con respecto al Estado está alentada por un proceso de privatización de la enseñanza superior que se viene dando desde hace algún tiempo en Costa Rica.

La solución del problema financiero, pasa por la solución de los problemas financieros nacionales. No concuerdo con la tesis de Hugo Alfonso Muñoz en el sentido de que la solución al problema financiero consiste en establecer constitucionalmente un porcentaje del presupuesto nacional para el Fondo de Educación Superior, porque esto significa ligar los presupuestos universitarios a la decisiones políticas que con respecto del presupuesto nacional establezca el Poder Ejecutivo, con lo cual estaríamos en el meollo del asunto, a saber, que lo que hay que preservar precisamente, es la ingerencia del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa en las decisiones internas de las universidades.

La autonomía, con todas sus dificultades, sigue siendo una garantía que hay que preservar y reforzar.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) GONZALEZ, J. La Universidad: Teoría y acción de la Reforma. Ed. Claridad, Buenos Aires, 1945, página 57.
- 2) Actas de la Asamblea Nacional Constituyente T. III N° 166 pág. 467-468.
- 3) MURILLO, Mauro. La descentralización administrativa en la Constitución Política. En: Derecho Constitucional Costarricense. Ed. Juricentro, San José, 1983 p. 288.
- 4) Actas, op. cit. T. III, página 411.
- 5) Actas, op. cit. T. III, páginas 387-388.
- 6) Idem. pág. 384.
- 7) Idem. pág. 389.
- 8) Idem. pág. 397.
- 9) ORTIZ ORTIZ, Eduardo. La autonomía administrativa costarricense. Fundamentos, contenido y límites. San José, 1967, página 136.
- 10) CONSTITUCION POLITICA, Anotada, a cargo de Carlos José Gutiérrez, Editorial de Centroamerica S. A., San José, 11.
- 11) MUÑOZ, Hugo Alfonso. La autonomía universitaria. En: Derecho Constitucional Costarricense. Ed. Juricentro, San José, 1983, página 326.
- 12) Resolución de la Sala Segunda Penal, Mayo 1975, San José, C.R.

BIBLIOGRAFIA

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, en tres volúmenes.
Editorial Imprenta Nacional, San José, 1957.

Constitución Política de Costa Rica.
Edición anotada a cargo del Lic. Carlos José Gutiérrez
Editorial de Centroamérica, San José, 1975

GONZALEZ, J. La universidad: Teoría y acción de la Reforma. Ed. Claridad, Buenos Aires, 1945.

ORTIZ ORTIZ, Eduardo. La autonomía administrativa costarricense. Fundamentos, contenido y límites. San José, 1967.

MURILLO, Mauro. La descentralización administrativa en la Constitución Política. En: Derecho Constitucional Costarricense. Juricentro., San José, 1983.

MUÑOZ, Hugo Alfonso. La autonomía universitaria. En: Derecho Constitucional Costarricense. Juricentro, San José, 1983.

Esta revista se imprimió en el mes de junio de 1990, en el Departamento de Publicaciones de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Se tiraron 500 ejemplares, en papel bond y cartulina lino.