

EL ORDENAMIENTO JURIDICO Y EL PROCESO DE RENOVACION DE LA OFERTA ACADÉMICA

Lic. Ronald Avalos Monge



Me han acompañado, casi día a día, mis compañeros de la Asesoría Jurídica, en estas preocupaciones. Cabe particularizar el trabajo del Lic. Gerardo Solís, quien labora como Asistente, y que principia a incursionar por los senderos de la AUTONOMIA UNIVERSITARIA.

A Don Mariano, siempre lúcido, siempre bondadoso. Pero, sobre todo, habitado por una franqueza inusitada, cristalina como mariposa. Muchas de estas reflexiones las amasamos durante aquellas tardes que ocupaban nuestro oficio forense en otros menesteres: los oficios universitarios, de cara a la reforma estatutaria.

INTRODUCCION

Nuestra ponencia constituye un conjunto de reflexiones preliminares, que queremos compartir en este oportuno Coloquio, organizado por el Departamento de Filosofía.

Hemos escogido el tema relativo al ordenamiento jurídico, partiendo de su importancia como norma social que la formaliza un conjunto de valores, que una comunidad como la universitaria fija y precisa en instrumentos normativos, como el Estatuto Orgánico, o como lo fijó, la sociedad costarricense en su Constitución Política (art. 84 y ss de la C.P.).

El desarrollo de nuestras reflexiones lo hacemos reconociendo una triple condicionante en la renovación académica, que propicia y/o limita el cambio en la oferta académica. Un condicionante internacional, un condicionante nacional que nace en el Estado y en la sociedad costarricense; y un condicionante interno, que nace en la institución universitaria, propiamente dicha.

Reconocer el ordenamiento jurídico nacional, desde su matriz constitucional y los cambios operados en su devenir. Reconocer la virtualidad del ordenamiento universitario, sus limitaciones y/o posibilidades. Conjuntar esos reconocimientos lo estimamos de suyo fundamental, para el diagnóstico y pronóstico que deben mediar a la toma de decisiones en un proceso de transformación académica, de reforma universitaria, de renovación académica.

No se trata solamente de advertir los fenómenos económicos y sociales que modifican la vida universitaria. Se trata también de advertir los cambios operados en el discurso legitimador, en el discurso jurídico, que permea y posibilita variaciones sustanciales en la vida universitaria, ya sea mediante formalizaciones nuevas, que incorporan nuevas concepciones no vigentes al momento del diseño constitucional de los años 40, o bien mediante la creación de un ordenamiento paralelo

La Universidad en Costa Rica

Recientemente, fue creada otra universidad privada. La primera de ellas nace en el año 1975, autorizada para impartir enseñanza universitaria por decreto ejecutivo, dictado a finales del año 1975, siendo a la sazón Ministro de Educación el Lic. Fernando Volio. En menos de quince años las universidades privadas llegan a ser tantas como las universidades públicas, pero su regulación se establece tardíamente, mediante la Ley de Universidades Privadas del año 1981.

En los años setenta también se crearon el Instituto Tecnológico, la Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia. La Universidad de Costa Rica, creada en el año 1940, juntamente con esas otras Instituciones Públicas, conforma el sistema estatal de educación superior, formado fundamentalmente por las disposiciones constitucionales (arts. 84, 85 y ss), sus leyes de creación y los estatutos orgánicos correspondientes.

Se desarrolla, además, un conjunto de instituciones con regiones especiales, que vienen a acrecentar el ya frondoso inventario de instituciones del tercer nivel, a saber, la National University, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, la Universidad de Puerto Rico, la Escuela de Agricultura del Trópico Húmedo, la Universidad para la Paz, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, entre otros. Conviven en ese universo entidades públicas, privadas, nacionales e internacionales.

Esa frondosidad institucional cualifica los términos de la oferta académica y, requiere necesariamente, un análisis sumario del "sistema" público y del privado en la educación superior costarricense, haciendo referencia puntual a la Universidad Nacional.

La Universidad Pública en Costa Rica

A propósito de la creación de la Universidad de Costa Rica, el desaparecido historiador y universitario, Don Carlos Monge Alfaro, apunta que ésta aparece "en el escenario nacional en uno de los períodos más turbulentos de la historia patria y mundial. En Europa Hitler lanzaba una tras otra sus divisiones blindadas, segando la libertad y la democracia. Aquí, el pueblo por una gran mayoría había elegido Presidente de la República al Dr. Rafael Angel Calderón Guardia. Fue, pues, el Presidente de la Segunda Guerra Mundial, que afectó e influyó en el desenvolvimiento económico y social del país.

La primera gran Institución creada por el Gobierno, fue pues, la Universidad de Costa Rica, cuyo despliegue está íntimamente vinculado con nuestro desenvolvimiento histórico, en sus manifestaciones culturales, científicas, económicas y sociales" (1).

Nace la Universidad de Costa Rica sin autonomía garantizada constitucionalmente, rango éste que adquirió años después, en la Constitución del cuarenta y nueve.

No fue el proceso de creación de la Universidad y, su posterior constitucionalización, en modo alguno pasivo y sin oposición (2).

Alcanzó la Universidad de Costa Rica un régimen jurídico constitucional, denominado de autonomía plena, que le garantizó la autonomía política y la autonomía económica. Único en su género fue el tratamiento del constituyente al fenómeno autonómico universitario, diferenciando claramente de la autonomía que le garantizó a las entidades descentralizadas. Es más, en cuanto a la autonomía económica, el caso de la Universidad de Costa Rica, fue sin duda particularísimo, habida cuenta de que hasta 1957 fue UNICO en su género. En ese año una reforma constitucional logró que al Poder Judicial también se le garantizara una renta fija, como tutela económica.

Los grupos emergentes con la Guerra Civil del cuarenta y ocho, pugnan por la organización del Estado costarricense, en el marco constitucional, caracterizado por una limitación a los poderes del Poder Ejecutivo, la descentralización administrativa, creándose un aparato de entidades públicas y, fortaleciendo el Poder Judicial, mediante el diseño de la jurisdicción contenciosa administrativa, como garantía procesal para el control de los actos del poder público. Dentro de esa corriente, el tratamiento político-jurídico de la Universidad estuvo caracterizado, como quedó dicho, por una garantía constitucional de AUTONOMIA PLENA, política y económica. Se fraguaba la Institución de educación superior bajo el influjo del movimiento

reformista, con una idea clara de autonomía jurídica (artículo 84 C.P.). Y como condición indispensable para la práctica de esa autonomía, la previsión constitucional que garantizaba la autonomía económica (artículo 85 C.P.).

Creados el Instituto Tecnológico y la Universidad Nacional y, posteriormente, la Universidad Estatal a Distancia, se conforma en los setenta el elenco de instituciones de educación superior pública. Únicamente queremos resaltar que ese proceso de creación, al menos para el caso del TEC y la UNA, tampoco estuvo exento de oposición; para el caso de la UNA significó en términos del debate parlamentario, la impugnación por la UCR del proyecto académico propuesto por el entonces Ministro de Educación, Uladislao Gámez, mediante un dictamen que objetaba desde la perspectiva jurídica y política la creación de esa Institución. La idea explícita en el proyecto original, perfilaba una Universidad sin autonomía, dependiente del Ministerio de Educación y, dedicada a la enseñanza. Ese proyecto fue ostensiblemente modificado en el cauce parlamentario. Las funciones de docencia, investigación, extensión, su estatuto autonómico de rango legal y, el presupuesto garantizado por rentas propias, son algunos de los rasgos de la ley de creación de la UNA finalmente aprobada.

Creados el TEC y la UNA, se firma el primer convenio de coordinación de la educación superior pública, que organiza el Consejo Nacional de Rectores y la Oficina de Planificación de la Educación Superior. Es éste el primer intento interinstitucional para conformar un mecanismo de coordinación entre las instituciones de educación superior pública. Y, como medio para negociar la asignación presupuestaria con el Estado, se organiza la Comisión de Enlace, en la que tienen asiento los rectores y los ministros correspondientes.

Hay dos aspectos que debemos señalar y que permiten reconocer, en el plano del discurso constitucional, la modificación de las normas constitucionales que el constituyente del cuarenta y nueve había configurado. En efecto, las nacientes universidades públicas alcanzan rango de autonomía tutelada constitucionalmente, mediante reforma al artículo 84, en el año 1975. Y, en el año 1981, se elimina el porcentaje que como expresión de autonomía económica había reservado, como caso único, el constituyente del cuarenta y nueve para la UCR. Desaparece la autonomía económica y, en su lugar, se elevan un conjunto de disposiciones que sustituyen la renta fija constitucional.⁽³⁾

Vive ya en la década de los ochenta el país el embate de la deuda externa, la condicionalidad de los organismos financieros internacionales que fuerzan la liberalización y la privatización. En el plano jurídico se armoniza la legislación recentralizadora, que ya en el año 68 había principiado con la eliminación de la autonomía para las entidades descentralizadas y proseguido con la Ley de Presidencias Ejecutivas, la de Planificación, la General de Administración Pública y, como recientes corolarios, la de Autoridad Presupuestaria y la de Equilibrio Financiero. Estamos, pues, ante el proceso de recentralización y privatización. Este último, a propósito de la educación superior, empezó, como dije antes, en el año 1975.

La Universidad Privada en Costa Rica

La Universidad Autónoma de Centroamérica fue autorizada para impartir enseñanza universitaria por Decreto del Poder Ejecutivo del 23 de diciembre de 1975. Posteriormente, se organizan la Universidad Internacional de las Américas, la Universidad Adventista de Centroamérica y la Universidad Latinoamericana de Ciencias y Tecnología, amparadas a la Ley de Universidades Privadas de 1981. Costa Rica antes del 75 no conocía el fenómeno de la educación superior privada, que se había organizado con anterioridad en otras latitudes del Continente Americano.

En nuestro país, ya lo dijimos, se deroga la autonomía económica y, casi de manera concomitante, se principia a organizar un conjunto paralelo de universidades privadas, que hoy están bajo la égida del Consejo Superior de Educación Privada. Pero, fuera de ese organismo coexisten diversas entidades, alguna incluso creada por ley, que vienen a integrarse al elenco de entidades no estatales, aunque no reguladas y fiscalizadas por el organismo competente, antes mencionado. Cabe citar entre ellas a la Escuela de Agricultura del Trópico Húmedo, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, la Universidad Internacional de Puerto Rico y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

En el caso específico de las Universidades privadas regidas por el CONESUP, le incumbe directamente a ese organismo, velar por el cumplimiento de la ley 6693 del 27 de noviembre de 1981, conforme al artículo 70 de la Constitución Política. La fiscalización de la actividad económica de esas universidades le corresponde a la Contraloría General de la República.

Las cuatro Universidades sujetas a la fiscalización del CONESUP, ofrecen más de cien carreras de nivel superior. Su oferta académica, centrada exclusivamente en actividades de docencia, gira sobre las Ciencias Jurídicas y de Administración, Cómputo, Ingeniería Industrial, Relaciones Internacionales, Psicología y Preescolar. En estas áreas se centran las actividades docentes, que incluso llegan a cuadruplicarse, como sucede con la carrera de abogacía⁽⁴⁾.

Un reciente estudio sobre la administración de justicia en Costa Rica pone de manifiesto la problemática de la enseñanza del derecho en Costa Rica y las distorsiones producidas por las Universidades privadas. Así, por ejemplo, se anota que el acceso tiene como único requisito la conclusión de la enseñanza secundaria; que carecen de bibliotecas, producción de revistas, libros jurídicos y de trabajo comunal o servicio social obligatorio, no obstante las obligaciones que la ley establece al efecto ⁽⁵⁾.

Mientras las Universidades Públicas establecen mecanismos derivados del convenio de coordinación para regular el procedimiento de creación de carreras, mediante el fluxograma aprobado por CONARE en febrero de 1976, las Universidades Privadas y su oferta académica han crecido de manera acelerada, dedicándose básicamente a la docencia de pizarrón y tiza.

A la par de esas Universidades Privadas coexisten un elenco de entidades fuera de todo control estatal. La National University y la Universidad Internacional de Puerto Rico, ambas autorizadas por Decreto Ejecutivo, ofrecen sus servicios académicos y son buen ejemplo de ese sector no estatal y al margen del CONESUP. Nos preguntamos: si las Universidades Privadas regidas por el CONESUP, presentan los problemas que para el caso de las carreras de derecho ha planteado el Colegio de Abogados, ¿qué no podría estar sucediendo en este otro sector?

Nótese, que en este rápido develar, no hemos entrado a considerar a los colegios universitarios, modalidad creada también en los años setenta y que constituye un sector importante de la oferta académica, aunque de nivel parauniversitario.

En suma, las Universidades Públicas, por el propio mandato de sus estatutos orgánicos, no pueden permanecer impávidas ante este proceso. Las distorsiones que produce esa hipertrofia en la oferta académica habría que analizarlas, pero, independientemente de ello, es lo cierto que como entidades que integran el Consejo Superior de Educación Privada, tienen una responsabilidad que asumir.

La Universidad Nacional, Límites y/o Posibilidades de su Régimen Jurídico Interno, en el Proceso de Transformación Académica.

La Universidad Nacional, en su proyecto original, estaba concebida como una Universidad Pedagógica. Así lo formalizó el Ministro de ese entonces, Uladislao Gámez y tanto cala esa idea todavía, que el peso relativo de esa actividad sigue siendo considerable en la UNA, dicho ello sin demérito alguno para esa actividad académica.

El marco jurídico fundamental de la Universidad Nacional, en su ordenamiento interno, viene dado en su Estatuto Orgánico, verdadera ley orgánica de la institución educativa. En 1975, se aprobó el primer Estatuto, según acuerdo de la Comisión Organizadora y, en el año siguiente, en 1976, la Asamblea Universitaria, en el acto político y jurídico más relevante, aprobó el Estatuto Orgánico vigente.

El texto estatutario, como todo texto jurídico, presenta una permanente redefinición social en la práctica cotidiana. Dicho ello, claro está, más allá de la dogmática jurídica, que concibe la norma como válida en sí misma, más allá de su virtualidad social, más allá del parasistema normativo. Nuestro estatuto está vigente, pero lo alimentan o socavan usos y costumbres, así como un parasistema formativo con reglas y normas de conducta diferentes al texto estatutario, que recoge los principios que regulan fenómenos tales como la economía subterránea, el mercado paralelo, las normas reales de convivencia política y social. Ese sistema opuesto y distinto al sistema jurídico formal convive con el texto estatutario.⁽⁶⁾

El ordenamiento jurídico de la UNA se integra por el Estatuto Orgáni-

co que encuentra desarrollo de sus principios y normas en la masa reglamentaria que lo ejecuta y en la multitud de convenios y acuerdos, que interrelacionan a la Universidad con el entorno social y establecen las reglas de juego al interior de la comunidad universitaria.

Completan a ese conjunto normativo, las disposiciones interuniversitarias del sistema público, que nacen del Convenio de Coordinación de la Educación Superior. Además, el proceso de integración se amplía en relación al Estado y a la Sociedad Costarricense con la legislación común, cuya fuente fundamental es justamente la propia Constitución Política. Forman parte de ese conjunto de leyes desde las propias del denominado orden público (legislación de trabajo, por ejemplo), las prohibitivas e imperativas, como pueden ser los Códigos Procesales y los punitivos y, en cuanto entidad pública, la Ley General de Administración Pública y la Ley de Administración Financiera. Todo ese ordenamiento cohabita con la legislación universitaria en frágil interacción habida cuenta los roces que le presentan a la autonomía universitaria.

¿Qué características tiene el Estatuto Orgánico? ¿Qué posibilidades y/o límites establece a un proceso de transformación, reforma, renovación académica, incluido el cambio en la oferta académica? ¿Qué límites y/o posibilidades establece el ordenamiento jurídico estatal para ese proceso? Ensayaremos, seguidamente, algunas consideraciones como embriones de respuesta a las interrogantes de cita.

El Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional

La crisis en el plano nacional y en el plano universitario, obligan a un análisis de conjunto y multidisciplinario. Los cambios del entorno son múltiples y, la reforma legal, como única respuesta, es tributaria de un mesianismo jurídico caduco. Está demostrado que lo jurídico es un componente, que tiene limitada su incidencia real, por los factores sociales que entran en juego.

Lo jurídico tiene además limitada su incidencia por la naturaleza misma de la crisis, por los cambios operados en la realidad social, en el entorno, que le plantean a la Universidad como institución social que es, una problemática que ni en el año 49 ni en el 73 se podía prever. Los problemas derivados del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la impagable deuda externa que acosa a los Estados y sociedades latinoamericanas, los problemas específicos en la región centroamericana y la revolución científico-técnica en el plano mundial, entre otros, condicionan la vida de nuestras sociedades y la vida universitaria. En ese momento, se pone en tensión la capacidad de transformación de la Universidad, como Institución, como comunidad, para repensar y poner en práctica con sentido de proyección la renovación académica propia de nuestra época. Caso contrario, los factores exógenos, como pareciera estar sucediendo, de manera unilateral y, por nuestra inercia, modifican, en franca agresión a los más caros principios de la vida universitaria y de la dignidad de nuestra sociedad, la idea de

universidad fraguada durante varias décadas y que forma parte de ese patrimonio que constituye la base de la sociedad costarricense. Caso contrario, si la comunidad universitaria se ausenta, la Universidad pasará a ser una Universidad Alfalfa, como decía Clorito Picado, o un establecimiento público sin más, sumida en un mundo burocrático, donde el ritualismo sucede a la democracia, donde la creatividad se suplanta por la abulia, donde la libertad por la servidumbre, donde el gozo por la aflicción, donde la legalidad académica por la economía subterránea.

A esta altura quisiera compartir las ideas de dos universitarios. Decía Rodrigo Facio, en 1955, que "la Universidad tiene obligadamente que transformarse, como Universidad del pueblo, para el pueblo y por el pueblo que es, para contribuir a crear el espíritu, el ambiente, la energía, la preparación y los instrumentos con los cuales tratar de darles satisfacción a tan múltiples y acongojantes problemas y, a la vez, de evitar que tal satisfacción se realice con mengua de los valores supremos del espíritu y culmine en un grosero y torpe materialismo".⁽⁷⁾

Y Carlos Monge decía en el año 1978:

"La Universidad contemporánea, para que cumpla los fines que se desprenden del papel que ha de jugar en la sociedad, convendría que tuviera las siguientes características: a) abierta; b) académica; c) dinámica; e) flexible; f) nacional, sin dejar de ser universal; g) unitaria y h) activa . . . se trata ahora de la academia como fuente creadora del saber, como epicentro de la meditación filosófica y la investigación científica".⁽⁸⁾

La idea de Universidad que hemos de decantar hoy, a de partir de las ideas de esos universitarios; ha de considerar los cambios en el entorno y, prepararse para entrar al siglo XXI. Pero, habrá que repensar la idea de Universidad.

El Estatuto Orgánico es la expresión del demos universitario. Confluyen en él, como texto, diferentes corrientes de pensamiento y toda la tradición universitaria que se inicia en nuestro país con la Universidad de Costa Rica, la influencia internacional que pasa por la Universidad Latinoamericana, la Reforma de Córdoba, mayo del 68, y la Universidad Norteamericana, entre otros.

Los numerales 1, 2, 3, 4, y 5 del Estatuto constituyen la matriz ideológica del texto, que articula fines, funciones y principios en los que se denota la clara influencia de la Universidad de Costa Rica. Destaca como un rasgo propio la función de extensión universitaria, como par juntamente con la docencia y la investigación universitaria. Se trata, armonizando esos artículos, de una Universidad autónoma, hincada en la realidad social, que promueve la transformación social y el desarrollo económico del país, contribuyendo al perfeccionamiento de la democracia, mediante el estudio de la realidad que se realiza a través de la conjugación de la docencia, la investigación y la extensión, ofreciendo alternativas a la problemática socioeconómica y formando profesionales.

Desde el punto de vista orgánico, el Estatuto establece una pretensión de democracia interna, al garantizar que toda autoridad, prácticamente, tendrá su fuente de legitimidad en un proceso electoral. Incorporar al personal administrativo y técnico a la comunidad universitaria, ausentando a los egresados (art. 7 E.O.). Los cuerpos colegiados, integrados de manera concéntrica y casi simétrica, producen una cascada organizacional, en la que la homogeneidad es la característica y la diversidad la excepción. Así, por ejemplo, al establecer quiénes integran la Asamblea de una Unidad Académica, Facultad o Centro, o de Sección Regional (arts. 65, 86, 103 E.O.), remite en bloque el Estatuto, analógicamente a lo dispuesto para la Asamblea Universitaria (art. 7 E.O.).

Se establece, pues, una democracia electoral horizontal y verticalmente, que cumple su ritual de manera regimentada, habiéndose planteado recientemente, en la elección del Director de la Sede Regional de Pérez Zeledón, en qué medida, desde el punto de vista constitucional, esa regimentación impide el encuentro de la comunidad universitaria en el debate académico y viola libertades públicas de rango constitucional. Prevalece, la ingeniería electoral, tanto así que el correlato del acto de elegir que viene a ser la rendición de cuentas, en el también debate académico de cara a los electores, previsto en los artículos 34 e, 77j, 96ñ del E.O.; hasta donde conocemos, nunca se ha puesto en funcionamiento, a pesar de constituir un mandato estatutario (art.11 C.P. y 11 L.G.A.P.).

Nuestra tesis a ese tenor es la necesidad de fortalecer y enriquecer la vida democrática institucional:

"La participación democrática no puede reducirse a delegar mandatos a comisiones y autoridades, sino que debe consagrarse un régimen de consulta oportuna a la comunidad de base y hacer de la presentación de cuentas de las autoridades superiores un modo de regular de la vida democrática universitaria. . . La democracia lo es para la transformación y toda renovación tiene que realizarse democráticamente"⁽⁹⁾.

Se trata de advertir como, por un lado, el Estatuto Orgánico no ofrece espacios deliberativos que propicien el diálogo, formador de opinión, donde los ritualismos parlamentarios (quórum, agenda, recursos, votaciones, etc.) no constituyen la esencia del debate y, la asistencia obedezca a un compromiso y no a un ceremonial. Nótese que el Foro Universitario no es el lugar abierto donde se dialogan los asuntos de interés universitario (la Universidad de Costa Rica tuvo un Foro Universitario, como espacio de discusión, Institución ésta que fue eliminada a finales de 1979). El Foro, regulado tangencialmente en el Estatuto Orgánico, está integrado por las autoridades universitarias y tiene como única y relevante función, tomar decisiones en cuanto al Plan Académico, e intervenir en el proceso de reforma estatutaria. Carece la Universidad de un Congreso Universitario. La Asamblea Universitaria prácticamente no ha sesionado durante estos doce años de existencia más que recientemente para tomar una serie de acuerdos sobre presupuesto y años atrás para reformar el mecanismo de reforma al Estatuto Orgánico, que

trajo como consecuencia que ese texto sea irreformable. El mecanismo de reforma es burocrático e impide el cambio, no obstante que parecieran urgentes al menos algunas reformas parciales, que garanticen la vida democrática (Congreso-Foro-Asamblea), descentralicen la solución de conflictos en un Tribunal Universitario, estructuren un órgano de control, denominado Fiscalía Universitaria, perfilen un reparto no duplicativo y burocrático de competencias entre los órganos ejecutivos y los colegiados, reconozcan la actividad administrativa como adjetiva y la vida académica como sustantiva, potenciando a los profesores y estudiantes como la base comunitaria de la Universidad, a los egresados como un componente indispensable del proceso de retroalimentación recíproco y, al personal administrativo, como un componente que requiere una tutela y participación adecuada a su función.

Posibilidades y/o Límites del Estatuto Orgánico

Más allá de la reforma parcial o total del Estatuto Orgánico, resulta importante observar las posibilidades y/o límites que el Estatuto Orgánico establece para un proceso de renovación en la oferta académica. A ese propósito deseo llamar la atención de que el Estatuto prevé mecanismos para la renovación. Así, por ejemplo, artículo:

202, inciso d. Corresponde al Consejo Central de Investigación: mantener actualizado un diagnóstico de la realidad nacional que servirá como elemento de ADECUACION A LAS CARRERAS, DE LOS PROGRAMAS DE EXTENSION Y DE LA INVESTIGACION MISMA.

183. Corresponderá al Consejo Directivo de cada Centro o Facultad, establecer en su ámbito, los requisitos y formas de evaluación de cada Plan de Estudio.

110. Secciones Regionales tendrán un Patronato Universitario.

96. Directores de Unidad Académica: presentación de la memoria anual de labores.

77. Decano: Presentar una memoria de labores y un plan académico anuales, tanto al Rector como al Centro o Facultad.

Art. 66a. Asamblea de Centro o Facultad: Conocer y pronunciarse sobre la memoria anual del Decano y decidir sobre el plan académico del Centro o Facultad.

Art. 34. Rector: dar a conocer anualmente a la Asamblea Universitaria una memoria razonada sobre la marcha de la Institución y el Plan Académico.

Art. 18. Consejo Universitario: dirigir u orientar la política universitaria en materia de Docencia, Investigación y Extensión.

Art. 10. La Asamblea se reunirá en julio para conocer la memoria anual del Rector y el Plan Académico.

Art. 1 (fines), 2 (funciones), 3 y 4 (principios, libertad de cátedra y excelencia académica).

Arts. 192 y 193 que establecen el vínculo de la Universidad con sus egresados, así como la organización de una Asociación de Egresados.

Para abreviar esa rápida referencia al marco estatutario, habría que decir que a ese cuerpo normativo lo acompaña la reglamentación y los convenios de cooperación, que cuantitativamente, constituyen una masa normativa de aproximadamente cuatrocientos textos, sin tomar en cuenta acuerdos específicos y los reglamentos particulares de Unidades Académicas. Esa trama normativa habría que evaluarla, para reconocer las tendencias en el desarrollo normativo, el desfase frente al Estatuto, el posible parasistema reglamentario, o en último caso, las posibilidades de uso alternativo de las reglas estatutarias. Todo ello, sin contar la incidencia de las normas de la Convención Colectiva, que ameritan un capítulo aparte, tanto en cuanto a su proceso de formación-elaboración y estudio como a las cláusulas que se han venido estableciendo desde el año 1977 y modificándose cada tres años.

En todo caso, a modo de consideración general, basta, únicamente, para efectos de afinar el punto crítico, tener en consideración, desde el punto de vista formal, que los reglamentos carecen de un Boletín Oficial, que publique y establezca su fecha de vigencia, regla básica para la seguridad jurídica. Carecemos de un registro oficial de normas. En suma, si formalmente se presentan esos problemas, cabría preguntarse en la óptica sustantiva lo siguiente:

a. ¿En qué medida la masa reglamentaria y convencional responde al marco estatutario, fundamentalmente a la matriz fines-funciones-principios?

b. ¿En qué medida esa masa reglamentaria y convencional constituye mera forma en permanente interdicción por usos y costumbres paralelas?

c. ¿Cuántos de los reglamentos previstos estatutariamente están esperando su promulgación y, cuántos reglamentos duplican y triplican materias reguladas?

Convención de Coordinación y el Ordenamiento Interuniversitario

Nace la interrelación de las universidades públicas a finales del año 1974, con el siguiente perfil normativo:

a. Creación del Consejo Nacional de Rectores, de la Oficina de Planificación de la Educación Superior, de la Comisión de Enlace y el Plan Nacional de Educación Superior.

b. Establecimiento de normas convencionales para la creación de nuevas carreras.

c. Establecimiento de mecanismos de coordinación en el proceso de negociación para la asignación presupuestaria a la educación superior.

d. Establecimiento de criterios para destinar fondos a carreras establecidas y para las nuevas carreras, así como para los proyectos de investigación y de extensión.

e. Previsión de una política general de cooperación y coordinación entre entidades firmantes en el área de los servicios administrativos y técnicos (servicios comunes).

Ese convenio, modificado en el año 1982, es el marco de coordinación. Las modificaciones mantienen en lo fundamental el texto del 74, agregando, entre otros aspectos lo que cito:

- a) creación del CONARE AMPLIADO
- b) sistema único de estudios de posgrado
- c) ampliación de criterios para destinar fondos a los programas docentes, de investigación, extensión y de administración.
- d) puntualmente se prevé un sistema de investigación dentro de la Educación Superior Estatal, así como la creación de un órgano coordinador para las actividades de extensión.

A nuestro juicio, una de las líneas para el desarrollo de un proceso de transformación, que incluya el cambio en la oferta académica, pasa, hoy día, obligatoriamente, por la consideración del marco interuniversitario, que como vimos, ofrece posibilidades y establece límites. Una primera valoración positiva radica en que el marco interuniversitario es producto de una decisión convencional, no impuesta, como viene a ser en otras latitudes la Ley General de Educación Superior (caso de Venezuela, por ejemplo). Habría que establecer, desarrollando el propósito del convenio, una red de *organos básicos* interuniversitarios a nivel de Unidades Académicas. Sabemos que en la práctica se despliegan. Pero, ciertamente, el grado de formalización se consume en nuestra sociedad, en buena parte, por el código jurídico. Ejemplos como la Revista de Historia, creada mediante un convenio de cooperación entre las escuelas hermanas, o la posible dispersión, como caso contrario, del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Mujer de la UNA y el Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PRIEG) de la UCR, plantean una problemática interinstitucional, que debe superar aquel parroquianismo inicial, visible en los años setenta de cara a la UCR y aquel metropolitanismo de cara a la UNA.

En el campo administrativo, se encuentra ayuno el esfuerzo de coordinación, al menos en el área de los denominados servicios comunes u oficinas coadyuvantes. Una proveeduría universitaria, un solo sistema de bodegas, o una entidad para importaciones de insumos para la educación superior son posibilidades abiertas en el convenio.

Propiamente, en cuanto a la oferta académica, el convenio es preciso al establecer un régimen docente para la educación superior universitaria estatal, previendo mecanismos para la fusión, creación, traslado, o eliminación de carreras.

Finalmente, en cuanto a este punto, estimamos indispensable que un Congreso de las Universidades Estatales evalúe los mecanismos de coordinación, estudie áreas específicas de interacción y recomiende planes concretos para que el sistema estatal se consolide como proceso de coordinación, basado en el consenso, en los acuerdos de cooperación, en el establecimiento de espacios de encuentro para los académicos y un conjunto muy básico de órganos que estimulen esos procesos.

Legislación Común. Límites y/o Posibilidades del Ordenamiento Externo

Arribamos, por último, a la pregunta relativa a los límites y/o posibilidades del ordenamiento externo, referido básicamente a la producción normativa, nacida en los poderes legislativos y ejecutivo. Cabría recordar a estos efectos que "la Universidad tiene la potestad de emitir normas con fuerza de ley dentro de su materia o especialidad, intangibles e inderogables por ley de la Asamblea y, también, que ésta se haya constitucionalmente inhibida para regular la materia de los servicios universitarios o académicos de alto nivel, por ser materia exclusiva de la Universidad"⁽¹⁰⁾

Obviamente, esa consecuencia insita en la autonomía universitaria, al menos en lo político (normativa y de organización, así como de administración), se produce también con respecto al Poder Ejecutivo, todo ello dentro de una lectura de conjunto del ordenamiento jurídico, partiendo de la Constitución Política.

La tendencia en la legislación nacional, como se expuso antes, es a recentralizar, principiando a finales de los sesenta con la modificación a la autonomía de las entidades descentralizadas y la derogatoria, en los ochenta, de la autonomía económica de las universidades públicas. Ese interregno de cambios constitucionales estuvo poblado por diversas leyes, orientadas a la recentralización del Estado costarricense y, en su caso, poniendo a prueba la autonomía política que conservan las universidades. (Leyes como la de Equilibrio Financiero y la de autoridad presupuestaria; la pretensión reciente de MIDEPLAN, aplicando su ley orgánica, de autorizar los créditos que por cooperación reciba la Universidad, o la sub-ejecución presupuestaria que pretendió el IMAS, en aplicación también de su ley orgánica, o la norma de presupuesto que consigna la autorización -por demás innecesaria e irrelevante-, para la venta de servicios. Y, ni que decir de la legislación que ha

venido –supuestamente– a derogar la exoneración que la Ley de Creación le establece a la UNA en materia impositiva).

En otra dirección, cabe plantearnos, la urgente relación que deben mantener las universidades con los organismos del Estado que administran regímenes vinculados con la actividad universitaria, como son el Ministerio de Planificación y el Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Cultura y la política cultural nacional y, el Ministerio de Educación, para citar algunos casos.

Estimamos que merece especial atención el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, cuyo objetivo global es "el estructurar y consolidar un sistema científico y tecnológico con el cual Costa Rica impulse un desarrollo basado en la ciencia y la tecnología"⁽¹¹⁾. Conforme a los fines de la Universidad, no podemos ignorar los cambios que el entorno del sistema científico nacional plantea y pugna por desarrollar. Está impulsando la Universidad, gradualmente, su Programa de Relaciones Externas, y por su carácter novedoso siempre será propicio un debate amplio en ese campo, así como la necesaria interrelación con las otras universidades. Cabría que núcleos académicos de base participaran activamente y volcaran su experiencia en la materia. En todo caso, a nuestro juicio, este tipo de planes, en sus aspectos operativos, requiere proyectos pilotos, de evaluación constante y discusión permanente.

Igual proceso cabría plantear para las actividades regentadas por las Facultades de Ciencias Sociales y Filosofía y Letras en relación al sector cultural y social, inoculando la separación entre ciencias y letras, añeja y sólo apropiada en muchos casos, para demeritar la actividad académica que realizan sus unidades académicas.

Uno de los límites más importantes para la actividad que se pueda producir, en el marco de un Programa de Prestación de servicios, viene dado por una administración organizada ritualmente. Otro viene dado, por la Ley de Administración Financiera y su régimen de contratos uniformes para las entidades públicas.

RECOMENDACIONES

A lo largo de estas reflexión, he procurado anotar las recomendaciones. Ahora, brevemente las reitero y amplío:

1. Cabe reiterar, en lo jurídico, la necesaria interdicción de esa tendencia nuestra denominada mesianismo jurídico, que agota procesos en el mero cambio normativo. No es que siendo relevante en nuestra cultura la ley, se recomiende el abandono de ese código. Se trata de observar que el cambio normativo debe estar precedido del estudio de la situación y proseguido de la evaluación que lo revitalice.

2. En el plano formal, hay diversas recomendaciones, desde las propias de la seguridad jurídica, como viene a ser la publicidad de las normas y su registro oficial, hasta aquellas que tienen que ver con la coherencia de las normas reglamentarias con respecto al Estatuto Orgánico.

3. En cuanto a la vida democrática real la creación de FOROS Universitarios, del Congreso y una Asamblea Representativa. También, la plena ejecución de mecanismos estatutarios que pueden sustentar el proceso de transformación académica, tales como la rendición de cuentas por las autoridades en sus asambleas respectivas, el diagnóstico actualizado por parte del Consejo Central de Investigación y hasta el funcionamiento de la Asociación de Egresados.

4. Es recomendable salir en este proceso con la palabra puesta en la línea. Quiero decir, nuestra identidad de comunidad habremos también de construirla, o, mejor aún, forjarla, esencialmente, ejercitando la palabra, para la transformación académica.

5. Crear los medios de comunicación apropiados y fundamentalmente el Periódico de la Universidad Nacional.

6. Crear foros y coloquios, como este Coloquio sobre la oferta académica, que con gran tino ha sabido estimular y organizar el Departamento de Filosofía de la Universidad Nacional.

7. Hay que insuflar con nuevo oxígeno los vasos comunicantes que deben interconectar las diversas organizaciones que crecen en la Universidad: la Fundación pro Ciencia y Arte y Cultura de la Universidad Nacional, la Asociación de Egresados que habrá de crearse, la Asociación de Amigos de la Cultura Tradicional, el Sindicato de Trabajadores, la Asociación de Profesionales, el Fondo de Ahorro y Préstamo de los empleado universitarios, las asociaciones deportivas, la Federación de Estudiantes Universitarios, el Certamen UNA PALABRA, la Compañía de Danza, y el recién creado Teatro Atahualpa del Cioppo, así como los núcleos académicos que se organicen, entre otros.

8. El problema presupuestario merece un capítulo aparte. Sugiere, únicamente, la convocatoria a un Coloquio específico.

9. En relación a las otras instituciones de educación superior pública, buscar formas concretas de cooperación y estimular a los núcleos académicos a que desarrollen esos programas, descentralizando esos procesos. Cabe, administrativamente, plantear nuevas ideas, que promuevan la concertación y organización de unidades productivas interuniversitarias, que atiendan los servicios comunes a través de oficinas coadyuvantes comunes o mancomunadas, y sustentar, además, nuevos programas como la prestación de servicios.

10. De cara a la Sociedad y al Estado repensar la idea de Universidad, recuperando el patrimonio de hombres como Rodrigo Facio y Carlos Monge y respondiendo crítica y creativamente a los retos del siglo XXI.

NOTAS

- (1) Monge Alfaro: Universidad e historia. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. San José, Costa Rica, 1978, pág. 95.
- (2) La Misión Chilena, encabezada por don Luis Galdames, había rendido su informe en la década de los treinta, pero hubo que esperar a principios de los cuarenta, ya que el propio Congreso Nacional, en tiempos de don Ricardo Jiménez, había rechazado la aprobación de esa entidad. Con respecto al debate en la Asamblea Constituyente, hemos de anotar que la creación de la Universidad de Costa Rica, con rango constitucional, plena autonomía, tuvo fuertes detractores. Tuvo también notables defensores, cuyas tesis, relativas a la autonomía económica, fueron defendidas por el constituyente Baudrit Solera: "He vuelto a oír con mucha atención —dijo— el discurso de don Luis Dobles Segreda, discurso con el cual ya nos regaló en otra ocasión. Se dice el mejor defensor de la Universidad de Costa Rica, pero habrá que replicarle que él es el enemigo número uno de nuestra Institución. Vuelve a sonar en el ambiente de este recinto un argumento que en ocasión pasada rectificamos. Se afirma nuevamente que nosotros pretendemos quitarle a la raquitica economía de nuestra educación el 10%. Esto no es cierto. La afirmación carece por completo de validez. Hemos dicho en repetidas ocasiones que no es ese nuestro propósito. Pretendemos que la máxima Institución de cultura con que cuenta el país se la coloque en un plano de justa igualdad con respecto a las otras Instituciones culturales de la República. Nuestra demanda es justa y legítima, pedimos que el presupuesto general de educación sea adicionado con una partida para la Universidad, equivalente al diez por ciento del mencionado presupuesto." BAUDRIT SOLERA, en Actas de Asamblea Constituyente, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1957, Tomo III, pág. 394.
- (3) El tema de las reformas al artículo 85 de la Constitución Política, lo analizamos en el informe que presentáramos al Consejo Universitario de la Universidad Nacional, relativo al posible recurso de inconstitucionalidad contra la ley de Presupuesto. Véase: Avalos Monge, "Presupuesto Universitario: viabilidad del Recurso de inconstitucionalidad". Revista UNA VISION, Año IV, N° 10, junio 1988. Impreso por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.
- (4) En cuanto a la oferta académica de las Universidades Privadas, puede consultarse: Consejo Nacional de Rectores, Oficina de Planificación de la Educación Superior, Evolución Histórica de las oportunidades académicas en la educación superior de Costa Rica, 1824-1987, versión preliminar, mimeografiada, julio 1987.
- (5) El tema de la enseñanza del derecho y las distorsiones creadas por la UACA han sido asumidos por la actual Junta Directiva del Colegio de Abogados como un asunto de primer orden. Hay una comisión especial del Colegio de Abogados investigando el tema y se está organizando un seminario sobre ese particular.
- (6) Se trata de un tema estudiado por los juristas a propósito de la relación norma-realidad, tanto en el ámbito del Derecho Privado como en el Público, también la criminología, fundamentalmente la corriente crítica, ha puesto de manifiesto el comportamiento del sistema penal, como control social, más allá de la norma positiva. En el campo del Derecho Administrativo, cabe citar dos estudios monográficos de singular valor: Gordillo, Agustín. La Administración Paralela. Editorial Civitas. Madrid, España, 1982 y, Martín, Retortillo y Baquer, Sebastián. El Reto de una Administración Racionalizada, Editorial Civitas. Madrid, España, 1983.
- (7) Facio, Rodrigo. Documentos Universitarios. Editorial Costa Rica, San José, 1977, pág. 39.
- (8) Monge Alfaro, Carlos. Op. cit., pág. 186.
- (9) Núñez Tenorio, J.R. "Política, Cultura, Universidad", Revista Nueva Sociedad. San José, Costa Rica, 1982, páginas 15-23.
- (10) Ortiz Ortiz, Eduardo. "La Autonomía Administrativa Costarricense". Separata Revista Ciencias Jurídicas. San José, Costa Rica, 1967 pág. 130.
- (11) Gobierno de Costa Rica. Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1986-1990. Litografía Imprenta LIL, 1987, pág. 25.