

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA VISTA DESDE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

MAYELA CUBILLO MORA
Escuela de Administración Pública
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Costa Rica
mayela.cubillo@ucr.ac.cr

RESUMEN

Este artículo pretende contribuir al debate sobre la autonomía universitaria que se desarrolla actualmente entre la comunidad académica, y plantea alternativas para resolver el conflicto que se configura entre el principio de la autonomía universitaria y los nuevos escenarios estructurales que establecen la globalización, la sociedad del conocimiento y las políticas públicas de los últimos años, y que demanda y establece dinámicas de cambio y transformación a las universidades públicas.

PALABRAS CLAVE: AUTONOMÍA, EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

ABSTRACT

This article aims to contribute to the debate on university autonomy currently being developed among the academic community. It presents alternatives for resolving the conflict that exists between the principle of university autonomy and new structural scenarios that establish globalization, the society of knowledge and public policy from recent years. It also demands and provides dynamics of change and transformation of public universities.

KEYWORDS: AUTONOMY, HIGHER EDUCATION, ADMINISTRATIVE SCIENCES.

INTRODUCCIÓN

Desde hace dos décadas la educación superior pública costarricense está inmersa en un contexto social, económico y político complejo que ha transformado la sociedad costarricense y repercute en las organizaciones. Este contexto que tiene alcance estructural entre otros factores está caracterizado por la globalización, la sociedad del conocimiento y las políticas públicas en materia de educación superior que cuestionan las bases que han dado identidad y definición propia a las instituciones universitarias, como es la autonomía el elemento fundante de esa identidad.

La apertura global y la sociedad del conocimiento con sus nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) hace que la sociedad costarricense dependa cada vez más de su competitividad externa y ésta, a su vez, de la incorporación de inteligencia y conocimiento renovado al sistema productivo del país. Esta apertura tiene consecuencias sobre las competencias de los nuevos profesionales, ya que se requieren nuevas habilidades y destrezas, nuevos conocimientos, acordes con las exigencias de desempeño que el mercado de trabajo establece para los nuevos perfiles profesionales.

Según Muñoz y Castro (2006) las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 1996) ha enunciado que para la educación superior, los desafíos de ese contexto deben re-

flejarse en el currículo y en la gestión académica asociada a él. Plantea que el sistema educativo debe estar sustentado en la lógica del "aprender a aprender". Diversos autores especifican esta nueva perspectiva pedagógica como el constructivismo que involucra: "aprendizaje basado en la experiencia", "aprender haciendo", "habilidades transferibles", "resolución de problemas", "trabajo en grupos", "aprendizaje basado en el trabajo" entre otros. Estos nuevos preceptos pedagógicos, desplazan el conocimiento, como concepción del "saber qué" hacia el "saber cómo", del "Know" al "know How".

Desde esta óptica, y de acuerdo con lo anterior, la Universidad debería decidir entre proyectos formativos, humanísticos y críticos del statu quo, o egresados instrumentales para ajustarse a los nuevos requerimientos del mercado nacional e internacional.

Muñoz y Castro (2006) también plantean que el Estado costarricense aporta a esta dinámica global, favoreciendo disciplinas como: las ciencias naturales, la tecnología, la matemática, la informática y los estudios profesionales orientados hacia la gestión de negocios, mostrando que no considera importante su contribución para el desarrollo nacional y el sector productivo a las ciencias sociales y otros saberes científicos y artísticos. Con sus directrices políticas tratan de orientar la adecuación de los planes de estudio en función de los requerimientos del mercado, asimismo promueven la formación continua por la vía de la capacitación, proceso que habilita a los individuos para actuar eficazmente en función del trabajo desempeñado y que representan herramientas que la globalización necesita para operar.

Históricamente, el fundamento del principio de la autonomía universitaria, ha sido la organización y orientación apropiada de su quehacer académico, en función de lo que la propia Universidad considera como un proyecto de for-

mación socialmente relevante, -relevante en el sentido de que aporta al desarrollo nacional- y privilegia en las relaciones universidad-sociedad, valores como la equidad, la justicia y el interés de las mayorías.

Existen tres elementos significativos que problematizan el tema de la autonomía universitaria: uno es el incremento o masificación de la demanda de los servicios educativos privados de nivel superior, el segundo es la mercantilización de la educación superior que hasta hace una década era un bien público, y el tercero, el papel desempeñado por las agencias multilaterales.

La política pública estatal fomentó desde los 90's el incremento acelerado de los establecimientos de la educación superior privada, mediante facilitación de trámites para la apertura de universidades privadas y su fortalecimiento mediante programas e instituciones de crédito, como por ejemplo CONAPE (Comisión Nacional de Préstamos para la Educación).

Las consecuencias riesgosas de esta masificación privada de la educación superior tienen relación con el desplazamiento de la formación universitaria en la Universidad de Costa Rica de las élites y de la burocracia gubernamental. Hoy día, determinados estratos sociales están interesados en adquirir profesionalización en nuevas carreras y áreas de especialización, como fuerza de trabajo para los requerimientos que el mercado global demanda. Ello remite a la configuración de una nueva élite de las clases gobernantes, y un cuadro gerencial que no se está formando en la Universidad Pública.

Desde la perspectiva de la educación superior en tanto bien público, otro riesgo puede ser identificado. La creciente tendencia a transformar los servicios de educación en una mercancía a partir de la privatización de la educación superior, puede llevarnos a pensar que sólo pueden tener una educación quienes pueden pagar por ella,

dejando de ser la Universidad Pública el mejor mecanismo de movilidad social ascendente.

El Estado de la Nación (2003) llama la atención también sobre como las universidades estatales han dejado de ser el mecanismo de movilidad social por excelencia, en tanto es creciente el aumento del porcentaje de estudiantes de universidades públicas que provienen de hogares donde ambos padres cuentan con escolaridad universitaria, contrario a lo que ocurría en décadas pasadas, cuando un porcentaje significativo de estudiantes procedía de hogares cuyos padres tenían grados de escolaridad menor.

El tercer riesgo apenas es percibido, ya que aún hay que analizar en el contexto de una mayor privatización de la educación superior pública las consecuencias de los procesos impulsados por el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y por la apertura de los escenarios de liberalización comercial propugnados en el marco de los tratados de libre comercio.

Las políticas públicas en Costa Rica desde la década de los 80's (inician los Programas de Ajuste Estructural-PAES) tienen como referente, las propuestas de los más importantes organismos multilaterales: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), UNESCO, Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), entre otros. Estos actores inciden sobre la formulación de la política pública costarricense, así como en el establecimiento de los mecanismos para organizarla y ejecutarla. El Estado, utilizando instrumentos, como el financiamiento de la educación superior y los elementos de control específicos; entre ellos, el de la evaluación, ha impulsado una política pública de educación superior, acorde con algunos requerimientos de los actores mencionados.

En lo que concierne a la política pública hacia la educación superior pública se puso en cuestión su funcionamiento y por medio de instru-

mentos como el financiamiento de la educación superior, las instituciones fueron reguladas. Se le exigió rendición de cuentas ante los correspondientes organismos del Estado, (Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Sala Constitucional), y fueron sometidas a procesos de evaluación, los cuales fueron organizados en función de criterios de racionalidad económica.

De este modo, en el presente, a partir de las políticas públicas recientes, las instituciones de educación superior pública han dejado, en particular, de ser vistas como instituciones en las que los actores externos (autoridades gubernamentales, organismos multilaterales, agentes del sector empresarial, organizaciones de la sociedad civil), no intervenían sustancial ni tan directamente, como lo hacen ahora. No obstante, estas condiciones han sido modificadas y profundizadas por los acontecimientos posteriores a la discusión del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Es evidente que el nuevo orden económico y social exige a la educación superior un replanteamiento estructural de la formación en cuanto a contenidos y pedagogía, de la investigación y de la acción social universitaria, de su modelo de organización disciplinaria, de la producción y distribución de los recursos, de la definición axiológica de sus egresados, y de las relaciones de la universidad con la sociedad y el sistema productivo.

La Universidad debe ser moralmente responsable por atender estos procesos y tendencias del entorno, formando y capacitando a los nuevos profesionales en aquellos campos que conducen al empleo y a la movilidad social a escala nacional e internacional, y también construir un balance para también formar con los valores humanistas, de criticidad, justicia, equidad que ha sido su impronta histórica.

Todas estas tendencias y requerimientos confrontan la gestión académica e institucional de la educación superior y al principio mismo de la autonomía universitaria.

El Principio de autonomía universitaria

Según (Garay, 1996) diversos autores asocian el origen de la autonomía universitaria con la disposición de estas organizaciones a la laicidad, al legado del movimiento y las reformas de Córdoba; y, con el establecimiento de un moderno y apropiado modelo de universidad, que deposita la definición de sus fundamentos de manera privilegiada a partir de “una base humano-racional absoluta, constituida en ideal y en deber ser”.

Comúnmente, por autonomía de la educación superior, se entiende el derecho legítimo a definir cuál orientación deben dar estas instituciones a su quehacer académico, así como a definir los criterios para organizar su propio proyecto de formación. Es decir, las instituciones de educación superior, tienen la prerrogativa de llevar a cabo una definición autónoma de lo que, ellas mismas, con base en el conocimiento que poseen de su entorno y de las realidades y necesidades sociales identificadas, consideran como la orientación que deben dar a su quehacer académico, en función de su contribución y compromiso con la sociedad y con el desarrollo nacional.

El Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) definió que por autonomía universitaria deberá entenderse, en suma, que la universidad, en el cumplimiento de sus fines, no depende de ninguna persona u organismo extraño a ella, ni puede ser interferida en su existencia y actividades. Con sustento en el principio de la autonomía, la universidad no sólo dispone las modalidades de su gobierno y la gestión y organización administrativa de los recursos y presupuestos que requiere para operar. De igual modo, define también su proyecto académico y

de formación, los rasgos o contenidos y la proyección de su oferta académica, el tipo de formación que considera pertinente proporcionar a los estudiantes (Secretaría Permanente del CSUCA, 1959).

Más recientemente el CSUCA (1996) menciona que el principio de la autonomía universitaria, remite históricamente a un quehacer académico y cultural sustentado en disposiciones de diálogo, de intercambio diverso y de constitución de una sensibilidad y una actitud crítica. Este principio define el carácter de una institución que se unifica “por el contenido universal de su instrucción, por permitir el libre flujo de ideologías y por acompañar la transmisión de los fundamentos científicos a una conciencia humanista de sus fines y consecuencias” (Secretaría Permanente del CSUCA, 1996).

La actual Rectora de la Universidad de Costa Rica Dra. Yamileth González, (2005), afirma que por esta naturaleza histórica, la autonomía universitaria puede ser vista como un rasgo esencial e inherente a la educación superior pública. Además, permite a estas instituciones configurar su identidad y su desempeño, al encontrarse inscritas en el contexto del sistema institucional del país. En general la educación superior pública tiene la distinción institucional de constituir un patrimonio y un conjunto de políticas, programas, proyectos y cursos de acción de alto valor actual y estratégico, para prestar una contribución significativa a un proyecto nacional de desarrollo basado en la justicia social, la equidad, la democracia y el mejoramiento de la calidad de vida para el conjunto de la sociedad.

El principio de la autonomía universitaria, no debe defenderse desde la formalidad, desde el punto de vista de analizarlo como una prerrogativa institucional o como un atributo inherente de la institución, o como un enunciado abstracto. Fundamentalmente, la autonomía ha permitido construir el eje que dota de sentido a

la relación que la Universidad Pública establece de manera compleja y dinámica con la sociedad. De lo que se trata ahora es de reconstruir ese eje autonómico desde, y, con los diversos actores sociales del sistema institucional del país, y con los actores y agentes que operan en la escala internacional, en particular, los organismos multilaterales.

Desde este punto de vista, la construcción del concepto de autonomía pasa por un anclaje en los diferentes discursos de los actores sociales nacionales (del contexto y a lo interno) e internacionales, preservando la Universidad su diferenciación como tal, su autonomía relativa, validando sus especificidades académicas, dotándose de legitimidad, a través de un enfoque pedagógico propio, de un horizonte axiológico que incorporan los actores internos de la Universidad y que se institucionaliza en sus prácticas académicas y administrativas.

El concepto de "autonomía relativa"

Bourdieu y Passeron (1998) señalan que la autonomía institucional en la educación superior, se constituye a partir del umbral que articula una "doble verdad": la de la función externa de conservación social de la institución, y la de la lógica interna de su funcionamiento. Para ellos, la autonomía, en una institución de educación superior, será siempre relativa, ya que estructuralmente y de manera fundante, la constitución de identidad de toda institución de educación superior, se da en la medida en que ésta responde a un contexto específico de sociedad. Dicho de otra manera, la Universidad no tiene una independencia absoluta; ya que solo es el reflejo "de un estado del sistema económico o la expresión directa del sistema de valores de la "sociedad global" (Bourdieu & Passeron, 1998, p. 229).

Para Bourdieu y Passeron (1998), la institución de educación superior es de por sí una entidad

compleja. Su estudio pasa por comprender las condiciones, significados e imaginarios que se desarrollan alrededor del concepto y las prácticas de la autonomía. Su análisis obliga a relacionar su identidad y su perfil de historicidad con "las características, presentes y pasadas, de su organización y de su público con el sistema completo de relaciones que se establecen, en una formación social determinada, entre el sistema de enseñanza y la estructura de las relaciones de clase" (Bourdieu & Passeron, 1998, p. 228).

Es decir, su análisis requiere estudiar: espacios institucionales, proyecto académico y actores sociales e institucionales que intervienen en la educación superior y que, de este modo, se constituyen en referentes, a partir de las cuales, la institución se dota de las especificidades de identidad y de historicidad que le son características.

Estos elementos de referencialidad plantean que la Universidad no deber ser asumida como una organización basada en reglas y normas de carácter instrumental administrativo, más bien es un organismo siempre en pleno proceso de transformación.

Los artículos 79, 84 y 85 de la Constitución Política de Costa Rica, constituyen los basamentos jurídicos, a partir de los cuales, debe desarrollarse cualquier discusión, análisis, puesta en ejercicio y validación de este principio de autonomía. No obstante, tampoco se trata de acatar pasiva o reactivamente, las disposiciones y normas que establece el marco constitucional y las nuevas reglamentaciones que imponen controles a las Universidades Públicas.

Se trata de configurar una institucionalidad propia y específica para las Universidades. Esta institucionalidad se construye a partir de la actualización y lectura de su contexto, de crear sus propios fundamentos, de definir sus características específicas, de construir y afirmar la validez de una visión teórica propia, de definir un

proyecto de formación relativamente autónomo, respecto de los requerimientos, presiones y demandas que la sociedad nacional y global le plantea, de definir las políticas y tomar las decisiones pertinentes, de configurar un sentido a las orientaciones programáticas de su proyecto educativo y a las prácticas administrativas de la gestión académica.

La debilidad más importante de la Universidad hoy día es, no contar con una visión fundada en la complejidad cambiante y turbulenta de las exigencias que el entorno le plantea. Este impedimento teórico-práctico obstaculiza la definición de una adecuada organización de los planteamientos y estrategias, sobre los cuales la autonomía podría hacerse valer, como elemento crítico esencial de la identidad de la institución. Esta carencia pone en riesgo también la posibilidad de establecer las articulaciones de sentido y de acción programática que le permita a la Universidad, establecer su relación de autonomía relativa con la sociedad, de una manera crítica, proactiva y prospectiva.

La autonomía universitaria desde la especificidad de la normativa legal

La Constitución Política dota a la Universidad de Costa Rica y demás universidades estatales de independencia funcional y capacidad jurídica plena, lo cual se ratifica con la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo que implica que la autonomía universitaria no es de rango menor y por lo tanto no está subordinada ni depende del Poder Ejecutivo y tampoco tiene una relación con el Poder Legislativo; es decir, éstas universidades tienen carácter público por su fin y no por su institucionalidad estatal.

Según el artículo 84 de la constitución Política: "La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia

para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación". (Así reformado por Ley No. 5697 del 9 de junio de 1975) Constitución Política de la República, 1949.

Así los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia; y en lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.

Le asisten a las universidades otros criterios constitucionales como el principio de igualdad, irretroactividad de la ley, garantía del debido proceso, responsabilidades de la administración pública, derechos fundamentales de las personas, libertad de religión y asociación, derecho al trabajo, evaluación de resultados y rendición de cuentas, entre otros. La norma también obliga a la Asamblea Legislativa a consultar a las instituciones de educación superior universitaria sobre aquellas normas que tienen que ver con sus competencias.

Según el artículo 88: "para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas". (Así reformado por Ley No. 5697 del 9 de junio de 1975) Constitución Política de la República, 1949.

La capacidad de autodeterminación involucra que la Universidad no puede ser regulada, limitada o condicionada por leyes o por decretos del Poder Ejecutivo, lo que le permite desde el punto de vista organizacional realizar las acciones que considere pertinentes para desarrollar su actividad sustantiva.

Las funciones por el mandato legal otorgadas a las Universidades son de un interés superior como: el desarrollo social de las ciencias, artes y letras con altos valores e ideales morales, éticos, de belleza, la enseñanza, investigación, conciencia de lo nacional e internacional, entre el universo de saberes que debe articular en total libertad y tolerancia.

El espíritu del legislador en el contexto de la promulgación de la autonomía universitaria en 1949, tenía claro que el proceso de formación de conocimiento requiere, sin lugar a dudas, de un espacio social con condiciones especiales, donde los saberes se desarrollen sin intervenciones políticas que limiten el desenvolvimiento de la reflexión académica y profesional. El fin último dado para esta organización, es la formación de capacidades humanas que sirvieran como mecanismo de movilidad social para el acceso e incremento de sectores medios a la educación y al empleo, fundamentalmente en el sector público ya que el Estado costarricense estaba ampliando sus servicios, al mejoramiento de ingresos para el consumo en el mercado interno y por ende contribuir al desarrollo nacional. Cabe destacar, que la visión hegemónica de desarrollo para la época correspondía al modelo de "sustitución de importaciones", que requería mano de obra calificada, sectores medios con capacidad de compra y un Estado Benefactor que fomentara esas capacidades y regulara el mercado.

Desde la perspectiva organizacional, la autonomía universitaria en sentido amplio, se refiere a tres aspectos: administración, organización y gobierno; y debe ser entendida como aquella

capacidad que tiene la Universidad para autorregularse en los tres aspectos.

Es decir, los actos organizacionales que la universidad contemple necesarios para llevar a cabo su cometido de ley, son parte de la autonomía universitaria, y deberán de asegurar su "continuidad, eficiencia y adaptación".

La autonomía universitaria desde las ciencias administrativas

Todas las organizaciones nacen para satisfacer necesidades sociales. La educación superior pública, no es la excepción; su finalidad social es brindar un servicio de alto valor humano, como es la formación de profesionales en diferentes saberes con alto sentido ético y de justicia social que permitan un desarrollo sostenido en la comunidad costarricense. Es por esta finalidad que nació como ente público y por su financiamiento estatal que se convierte en un bien público. Lo que le da a la sociedad como resultado de su quehacer es un servicio público: educación superior. No es una mercancía con valor de cambio, que se vende por un precio (costos de producción más el margen de ganancia) con fines de rentabilidad que es apropiada por personas privadas. Su fuente de financiamiento es pública, y depende del Estado para su continuidad, que ha sido garantizada hasta hoy.

Como toda organización, la Universidad no opera en un vacío, ésta debe responder a las demandas de la sociedad. Demandas que no son permanentes, sino históricas y van variando con el tiempo. La Universidad de Costa Rica respondió a esas demandas hasta los años 70 como único ente de educación superior.

Sin embargo, en esa década y con mayor profundidad en la siguiente, el contexto social, económico y político del país varió. A nivel interno se desarrolla la educación superior privada, se inicia un resquebrajamiento del Estado

Benefactor, emergen nuevos actores sociales, y se supedita el desarrollo del país a las políticas económicas emanadas de organismos financieros internacionales, que fomentan las exportaciones no tradicionales, se constriñe el gasto público, debilitando la inversión pública en temas sociales provocando profundización de la pobreza y concentración de la riqueza en ciertos grupos sociales. En el contexto internacional la globalización económica, política y cultural alcanza dimensiones planetarias, las cuales plantean nuevos retos.

Los desafíos del contexto interno e internacional deben ser enfrentados por la Universidad (como toda organización) por medio de la creación de capacidades que apoyen el crecimiento y el desarrollo integral del país, y que sólo pueden ser fomentadas por el conocimiento, la investigación y la acción social generada por la Universidad.

FIGURA 1
ENTORNO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



FUENTE: Elaboración propia

En la figura 1 se puede observar que consecuentemente, la Universidad para responder a su finalidad social, y conforme a las transformaciones nacionales y mundiales; sus funciones y estructuras internas deben ser capaces de desaparecer, adaptarse, cambiarse o fortalecerse. La vulnerabilidad institucional aparece en el momento mismo que su autonomía se ve truncada por intervenciones políticas, ejecutivas o legislativas, que limiten o condicionen sus capacidades, o por la incapacidad misma de la organización de tener pertinencia en el contexto social.

La visión de la Universidad en el contexto actual debe tener las siguientes premisas:

- *Integralidad*: el desarrollo del país debe prevalecer sobre intereses particulares.
- *Conocimiento*: es una construcción social dependiente de nuestras percepciones, decisiones y actitudes.
- *Humanismo*: la construcción del solidarismo por encima del individualismo.
- *Educación*: como aprendizaje crítico y creativo.
- *Planificación*: visión proyectiva de largo plazo.
- *Metas*: los objetivos y fines prevalecen sobre los medios.

La autonomía universitaria hoy día debe estar pensada en términos de crear las estructuras organizativas para la ejecución de las funciones asignadas en su creación, pero también para responder al nuevo contexto nacional y mundial.

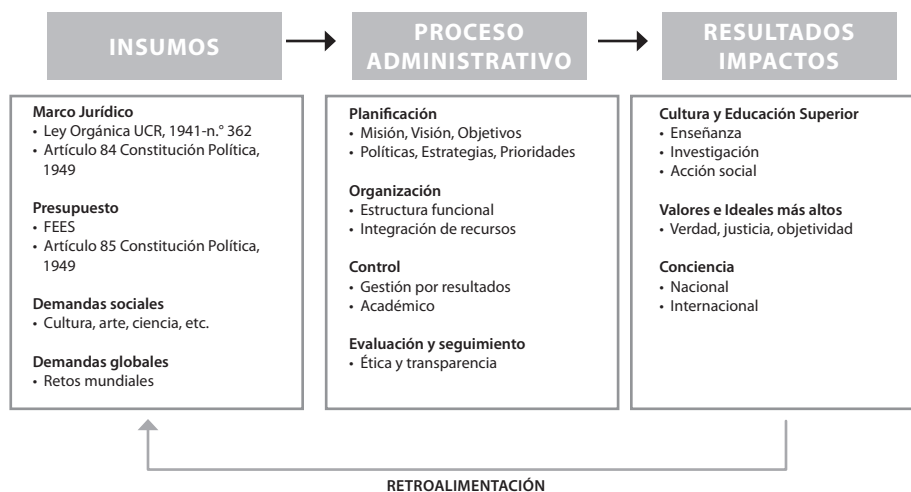
Pero para responder a ese nuevo contexto es necesario que las Universidades planifiquen estratégicamente con visión prospectiva, integrando todos los recursos (humanos, materiales y financieros) que poseen, o le son conferidos vía presupuestaria aplicando esa planificación a las políticas, objetivos, metas y actividades de-

sarrolladas. Es necesario también, establecer la estructura organizativa (las relaciones entre los órganos y sus atribuciones y las líneas de coordinación entre los órganos) y evaluar mostrando a la sociedad la relación que existe entre ella y la Universidad en los siguientes aspectos:

- *Sintonía*: los aportes de conocimiento y divulgación conjuntamente con los recursos asignados responden a las prioridades de los diversos grupos sociales en el tiempo y espacio.
- *Pertinencia*: los aportes realizados, responden a las exigencias y requerimientos socio – económicos nacionales e internacionales.
- *Satisfacción*: que existe en la comunidad nacional, como principal receptor de las investigaciones y acciones sociales de la Universidad, satisfacción con sus resultados, siendo éste el principal indicador de la eficacia de su gestión.
- *Credibilidad*: hay reconocimiento y legitimidad de la institución basado en su accionar, oportunidad y calidad de sus servicios y aportes.
- *Apoyo*: del sector externo (gobierno, empresas privadas, sociedad civil) que se convierte en elemento de apoyo para la concreción de la visión, misión organizacional.

Con base en el enfoque sistémico, podemos representar gráficamente que la Universidad recibe varios insumos que provienen del contexto social como son: el marco jurídico, presupuesto público, demandas sociales y globales, y lleva a cabo un proceso de conversión de esos insumos mediante el proceso administrativo (planificación, organización, control, evaluación y seguimiento), para dar a la sociedad una serie de resultados o servicios que apoyan el desarrollo del país, y del cual necesita retroalimentación para mejorar continuamente esos resultados o servicios (Figura 2).

FIGURA 2
ENFOQUE SISTEMÁTICO ORGANIZACIONAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA



FUENTE: Elaboración propia

En decir, la Universidad mediante una interrelación de procesos administrativos internos y en intercambio con el entorno nacional e internacional (cuyas variables más importantes se refieren a la economía y tecnología) recibe constantemente impulsos de cambio y transformación, lo que la obliga a actuar leyendo ese contexto y en función de las nuevas demandas. Necesita por tanto convertirse en una organización inteligente con capacidad de adaptación y flexibilidad organizacional, capaz de enfrentar los nuevos retos nacionales y mundiales.

Es claro que la estructura organizativa y administrativa actual de la Universidad de Costa Rica se gestó en el Tercer Congreso Universitario (1973). Sin embargo lo acontecimientos ocurridos en el país, y a nivel internacional, señalados en las páginas anteriores, no han sido procesados adecuadamente por la Universidad, lo que trae

como consecuencia problemas de eficiencia, eficacia, gobernabilidad y gobernanza.

Desde el punto de vista organizacional, la autonomía universitaria se constituye como la base fundamental de todo el proceso administrativo, y es mediante esa capacidad de ejercicio de la autonomía que, la institución debe encontrar un espacio para determinar los resultados que debe entregar a la sociedad en el corto, mediano y largo plazo, y determinar la estructura organizativa y administrativa más acorde a la consecución de esos resultados.

Puede plantearse que desde cualquiera de los enfoques que estudia la teoría administrativa (clásico, humanístico, neoclásico, estructuralista, behaviorista o del comportamiento, sistémico y contingencial) la autonomía universitaria se hace necesaria, porque sólo con esa autonomía

relativa es posible crear horizontes de sentido, un proyecto académico propio, orientaciones programáticas e instituir una institucionalidad específica.

No obstante lo anterior, existen leyes, pronunciamientos u opiniones de estudiosos que limitan los alcances de la autonomía constitucional.

El pronunciamiento C-240 de la Procuraduría General de la República del 12 de junio del 2006, dice:

...no está vinculada en forma alguna al poder ejecutivo y goza de todas las potestades administrativas necesarias para cumplir con sus cometidos, es decir, las finalidades constitucionalmente encomendadas, lo que incluye la potestad normativa en relación con sus funciones. Esto quiere decir que son autónomas en el ejercicio de sus funciones (docencia, investigación, acción social, etc.), en la determinación de su organización y en la elaboración y ejecución de su presupuesto. Como entes autónomos gozan de plena capacidad jurídica (p.1)

Rubén Hernández (1999) explica que: el legislador no puede actuar en materia organizativa, pero en cambio sí puede regular las funciones universitarias. De esa forma se delimita el concepto de la autonomía organizativa de las universidades estatales, la cual no puede ir más allá de la materia estrictamente organizativa.

La ley Orgánica de la Contraloría General de la República (artículo 176) y la Ley de Control Interno (artículo 31) regulan las auditorías internas, que tienen como función el adecuado control y fiscalización de la Hacienda Pública de todos los entes públicos.

Las Universidades, como entes públicos están sujetas al principio de legalidad y en materia administrativa a la Ley General de la Administración Pública.

Las Universidades deben operar bajo los principios generales del ordenamiento jurídico (Constitución Política, Ley General de la Administración Pública, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley de la contratación administrativa) y le atañe también un interés fundamental como es la debida tutela de la Hacienda Pública.

Sin embargo, las competencias propias del ámbito organizativo interno de toda organización corresponden a las funciones de:

1. *Administrar de sus recursos humanos:* la gestión de los recursos humanos corresponde a una de las funciones vitales de las organizaciones, sobre todo porque son los funcionarios quienes llevan a cabo todas las labores necesarias para cumplir los objetivos y metas organizacionales. Entre las funciones de manejo del recurso humano están: planeamiento del recurso humano, reclutamiento y selección, desarrollo del recurso humano, beneficios e incentivos, clasificación y valoración de puestos, seguridad ocupacional entre otras.

En materia de empleo público, la normativa debe estar sujeta a los principios generales del régimen de empleo público que son: satisfacción del interés público, consecución de la eficiencia en el desempeño de la función pública, estabilidad para los servidores nombrados sobre bases de igualdad e idoneidad debidamente comprobada, respeto a la autoridad jerárquica, es decir, respeto al principio de autoridad y respeto al principio de legalidad, carrera administrativa sobre la base de méritos y eficiente desempeño.

2. *Administración de sus recursos financieros:* esta administración debe permitir generar los flujos de efectivo que se requieran vía un presupuesto articulado al Plan Anual Operativo cuyo propósito es, guiar en un período las acciones encaminadas a desarrollar la

misión organizacional, que debe armonizarse con los planes de mediano y largo plazo, para coadyuvar a concretar la visión organizacional.

La regulación del régimen económico financiero de las universidades públicas, tal y como se desprende de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, indica que se debe velar por: a) obtener y aplicar los recursos según los principios de economía, eficiencia y eficacia; b) desarrollar sistemas de información oportuna y confiables; y c) definir las responsabilidades de los participantes.

3. *Definición de su estructura organizacional y configuración funcional*: la determinación de las propias estructuras internas como son las de gerencia (direcciones de unidades académicas, Oficinas Coadyuvantes, Vicerrectorías, Consejo Universitario y Rectoría), las actividades sustantivas (docencia, investigación, acción social) las de administración y de soporte logístico (servicios generales, informática, suministros, recursos humanos, entre otros) permite a la institución planear y dirigir y ejecutar las acciones necesarias para optimizar la utilización de los recursos totales de la organización y ofrecer a la sociedad sus servicios.
4. *La contratación administrativa*: la realización de contratos con el fin de obtener servicios o productos para llevar a cabo los cometidos legales y sociales. Desde la perspectiva de la administración pública, se basa en lograr las mejores condiciones técnicas, de precio y calidad para poder desarrollar la actividad propia de la institución, siendo siempre la maximización en el uso de los recursos públicos la prerrogativa, y por ende, la administración de recursos materiales para el desarrollo, enseñanza, divulgación y fortalecimiento del conocimiento requiere de

una distinción especial del resto de la administración pública.

La actividad de contratación administrativa se subyuga a las reglas y principios del ordenamiento jurídico administrativo, tal y como lo dicta la Ley de Contratación Administrativa, la cual, a su vez, estima pertinente que "cuando lo justifique la satisfacción del fin público, la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo.

Para Carlos Serrano (2003): "la contratación administrativa en Costa Rica es aquella actividad del Estado que regula la adquisición y venta de bienes y servicios que interesa celebrar a las Instituciones del sector público, para cumplir con los propósitos de carácter social que las caracterizan" (p.16).

5. *Control y fiscalización*: en materia de administración, el control y la fiscalización son funciones administrativas, y en el caso de su aplicación a los recursos públicos corresponden a mecanismos necesarios para proporcionar seguridad en la consecución de objetivos como: a) proteger y conservar el patrimonio público contra malversaciones, b) requerir seguridad y oportunidad, c) garantizar eficiencia y eficacia en las operaciones, y d) cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable. Se puede interpretar también que esta función permite velar por la *ética y transparencia* en las actuaciones de funcionarios, proveedores, usuarios y directores de la institución, que tienen la responsabilidad social; y que ese control protege de tomar decisiones perjudiciales para el público, la organización y la sociedad como un todo, y disminuye el conflicto de intereses (Artículo 3, Ley de Contratación Administrativa).

En sentido académico (desde la teoría administrativa) la normativa jurídica (fundamentalmente la del ámbito del derecho administrativo) es parte de los insumos que la Universidad debe procesar, y la función de control es parte inherente de la administración de una organización. Por tanto no es la normativa jurídica ni la función de control las que violan la autonomía universitaria.

Lo que viola la autonomía universitaria es la aplicación específica de una normativa que incide directamente sobre el ámbito de la organización interna de la Universidad. Por ejemplo al regular nombramientos, como es el caso de los que dirigen los órganos de control, el Auditor y Subauditor internos.

La Universidad, en capacidad de auto regularse, puede dictar o promulgar sus propias normas específicas en materia de contratación de su recurso humano y definir las competencias para las que se le contrata. En materia de control, respetando el Estado de Derecho Costarricense y acogiéndose a principios y normas constitucionales referidas a la Hacienda Pública y control interno puede dictar sus propios reglamentos para llevar a cabo esta función. Estos principios constituyen recomendaciones generales vinculantes. Sin embargo, la Universidad tiene la potestad de organizarse y definir la normativa reglamentaria para cumplir con esos principios, y puede y debe adecuar una *Reglamentación específica* para las funciones de administración acordes con ese marco legal.

El carácter amplio de la autonomía universitaria otorgado por la Constitución Política, no debería de generar conflictos en el desarrollo de la institucionalidad universitaria, ya que, la Universidad tiene potestad para decidir como regularse a sí misma en materia académica, administrativa y organizativa, siempre y cuando las funciones correspondan a actos necesarios para la presta-

ción del servicio público de educación superior estatal.

Es claro también que la Universidad no tiene una *autonomía absoluta*, tiene sus límites, ya que existe en un espacio y tiempo social determinado, que como ente público debe responder a la normativa legal, máxime cuando se trate de vigilar la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos, pero fundamentalmente y ante todo, cumplir con su razón de ser, es decir su finalidad social.

Para que las Universidades puedan continuar gozando de legitimidad, credibilidad y pertinencia social debe responder a las nuevas demandas sociales nacionales e internacionales, construyendo un proyecto académico, una nueva estructura organizativa-administrativa que sea congruente con esas necesidades sociales, con su legado histórico, con las aspiraciones de promover una sociedad inclusiva, con equidad, solidaridad, justicia social y democracia y contribuyendo a un modelo de desarrollo nacional que ha variado desde hace dos décadas.

CONCLUSIONES

El principio de la autonomía universitaria, es una disposición constitucional- institucional establecida, y es también un proceso abierto de construcción de institucionalidad. La primera dimensión remite a la lógica de lo normativo, a lo institucionalizado, a lo dado, a lo permanente; la segunda conduce a la lógica de la renovación y de la actualización institucional, a los procesos de lo instituyente.

Este planteamiento, posibilita a las Universidades a definir el proyecto educativo que la sociedad global les demanda, a replantearse el horizonte del proyecto académico institucional, por medio de una interlocución con los requerimientos de formación que, en la actualidad, promueven y demandan actores tan importantes, como lo

son las autoridades del Gobierno, los agentes del sector productivo, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos multilaterales y las propias familias de los estudiantes.

En el marco de sus funciones y prácticas administrativas, las Universidades tienen toda la capacidad histórica, legal, heurística y de talento humano para crear la institucionalidad organizativa y administrativa requerida para ese nuevo proyecto académico.

REFERENCIAS

- Bourdieu, P. & Passeron, J. (1998). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Ciudad de México: Editorial Mc Graw Hill.
- Constitución Política de la República de Costa Rica (1949)*. Costa Rica: Imprenta Nacional
- Garay, L. (1996). La cuestión institucional de la educación y las escuelas. Conceptos y reflexiones. En Butelman, I. *Pensando las instituciones. Sobre teorías y prácticas en educación*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós.
- González, Y. (2005) *Informe de labores 2004-2005*. San Pedro de Montes de Oca: Editorial UCR
- Hernández, R. (1999) *Instituciones de derecho público costarricense*. Primera Edición. Tercera reimpresión. San José, Costa Rica: Editorial EUNED
- Huaylupo, J. (2003) *La Democracia, la Burocracia y la Autocracia*. Serie Reforma de Estado. Primera Edición. San José, Costa Rica: Editorial UCR
- Jiménez, W.(1974) *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. Cuarta Edición. México: Editorial Fondo de Cultura Económica
- Ley n.º 362, Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica.
- Ley n.º 6227, Ley General de Administración Pública.
- Ley n.º 7494, Ley de Contratación Administrativa.
- Ley n.º 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.
- Ley n.º 8292, Ley General de Control Interno.
- Ley n.º 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.
- Muño, L. & Castro, J. F. (2006) *El principio de autonomía universitaria entre escila y caridís. Actualidades investigativas en educación*, 6 (1),pp. 11-34.
- Palacios, A. (2002) *Investigación Administrativa*. San José, Costa Rica: Publicaciones del ILICA.
- Pronunciamientos de la Procuraduría General de la República.
- Secretaría Permanente del CSUCA (1959). *Memoria de las reuniones del Consejo Superior Universitario Centroamericano 1949-1959*. León, Nicaragua: Publicaciones de la Secretaría Permanente del CSUCA.
- Serrano, C. (2003) *Informe sobre el análisis de la propuesta del Gobierno para la Reforma del Estado*. Serie Reforma del Estado. Primera Edición. San José, Costa Rica. Editorial UCR.
- UNESCO. (1996). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. Básica, Año III, julio/agosto, N° 12. Ciudad de México.

RECIBIDO: 02-11-2009

ACEPTADO: 15-12-2009