

AUTONOMIA Y AUTARQUIA UNIVERSITARIAS

COMISION DE PLANEAMIENTO
UNIVERSITARIO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL

La Universidad es organismo cimero de la sociedad. La singulariza e inviste de alta jerarquía su misión especialísima de adelantar la ciencia (1) y la de crear y transmitir cultura.

Sólo una Universidad auténticamente libre puede cumplir esos cometidos. Por eso el concepto de Universidad implica el de libertad académica pues mediante el ejercicio de esa libertad es posible realizar una labor universitaria valiosa. Cuando el clima de libertad no existe, el impulso creador muere asfixiado. En una Universidad donde no se da derecho a dudar y contradecir no es posible que anide el espíritu científico. (2)

La libertad de la Universidad se manifiesta al través de la autonomía y su complemento insustituible, la autarquía y ambas son materias de rango constitucional.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Concepto

La autonomía es la condición que define a la Universidad auténtica (3)

La autonomía debe entenderse como la administración libre y voluntaria de los valores del espíritu. Sin consignas ni dogmas. Sin prohibición de sustentar ideas de cualquier clase, por extremistas que sean. En una autonomía así concebida la curiosidad científica y filosófica carece de límites o moldes rígidos y autoritarios. Es libre pensamiento, libre exposición de ideas, controversia, ejercicio responsable de la inteligencia, discusión sin tabús de ninguna clase, ya que el objetivo de la Universidad es formar hombres libres en una sociedad libre. (4)

En relación con el Estado, la autonomía significa que aquel no interviene en la administración académica, científica y financiera de la Universidad. Significa la libertad de enseñar e investigar sin indebidas interferencias, contratar o remover personal, estructurar la administración y organización de la institución, crear y eliminar cursos, pagar sueldos que la Universidad y no el funcionalismo público determinen. (5)

A los fines legales, la autonomía es privilegio que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne de manera soberana en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan

- a. *Autonomía para investigar*, por medio de la cual la Universidad elige libremente el campo de indagación que mejor le parezca, por encima del juego de intereses creados de los grupos sociales. (6)
- b. *Autonomía para enseñar* o derecho de transmitir conocimiento libremente (libertad de cátedra)
- c. *Autonomía administrativa* es decir libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones
- d. *Autonomía económica* que quiere decir libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo para adelantar la gestión financiera, sin perjuicio de la fiscalización por parte de organismos públicos o privados competentes

Por eso la autonomía es albedrío y mando autóctono

Naturaleza

La autonomía universitaria consiste en una peculiar relación entre el poder político y el poder social, entre el Estado y una institución espiritual. Por eso perdura aún allí donde la Universidad se ha convertido

(1) Munizaga Aguilie, Roberto. La Universidad Latinoamericana. Unesco 23 de Febrero de 1962

(2) Tünnermann Bernhelm, Carlos. Plan de Trabajo Universidad Nacional de Nicaragua. León, Oct 1964

(3) Munizaga Aguilie, Roberto. Op cit

(4) Mariano Fiallos Gil. Los Primeros Pasos de la Reforma Universitaria en Nicaragua. Universidad Nacional de Nicaragua. León, Julio de 1964

(5) Atcon, Rudolph. La Universidad Latinoamericana. ECO. Bogotá, 1968

(6) V Seminario sobre Educación Superior en las Américas. Universidad de Kansas. Lawrence, Kansas, 1964

en miembro uniforme del Estado. Tal relación se puede definir como un compromiso en el cual dos autoridades se oponen de manera equilibrada: la autoridad soberana del Estado y la autoridad que emana del prestigio social de la Universidad. (7)

Uso de la Autonomía

Hay un uso y un abuso de la autonomía. Por lo cual ésta implica enérgicas responsabilidades.

La autonomía es un medio. Cuando el medio se confunde con un fin se produce su uso defectuoso o abuso. "Dicen los axiólogos que la conversión injustificada de los valores-medios en valores-fines lleva el nombre de aberración estimativa: todos los vicios corresponden a semejante fórmula." (8)

Constituye abuso cuando la autonomía se interpreta en un sentido mágico como intangibilidad física de los edificios o personas —el tabú de los recintos sagrados— o bien, en un sentido astuto, como refugio para los apáticos y los ineptos en un mundo sometido a un proceso de revisión y cambio que, justamente, exige una actitud de vigilia crítica. La autonomía se utiliza, entonces, como un argumento perezoso para retirarse de la actualidad. (9)

El uso de la autonomía es, por el contrario, su aplicación a la investigación por encima de los intereses de grupos, a la libre discusión y trasmisión de conocimientos, a la vinculación cordial de la Universidad con los problemas de la nación.

Si por medio de la autonomía la Universidad produce su desvinculación formal de la sociedad que la soporta, por medio de su uso restablece dicho vínculo pero ahora no de manera impuesta sino deliberada y consentida, emerge de la conciencia histórica del universitario, de su sentido de la solidaridad social y de la responsabilidad ante su pueblo. Se trata de una vinculación estructural, de carácter orgánico. Por lo tanto más sutil, compleja y profunda.

La Autonomía Universitaria en Nicaragua

1. Antecedentes próximos

La autonomía de que actualmente goza la Universidad Nacional de Nicaragua procede del Decreto No. 38 del Poder Ejecutivo, del 25 de Marzo de 1958.

En su parte considerativa, el Decreto dispone que

(7) Medina Echavarría, José. ¿Por qué los cambios en las Universidades de América Latina son fundamentales pero difíciles, Sobretiro. Revista de la Universidad Nos 3 y 4. Editorial Universitaria. San Salvador, 1964.

(8) Munizaga Aguirre, Roberto. Op. cit.

(9) Munizaga Aguirre, Roberto. Op. cit.

para el mejor logro de los altos objetivos que corresponden a la Universidad "conviene que las actividades universitarias se desenvuelvan con entera libertad e independencia". El artículo primero del Decreto consagró la autonomía docente, administrativa y económica de la Universidad Nacional.

Para la Universidad, la autonomía significó el inicio de una etapa intensa en realizaciones. Su espíritu revitalizador hizo posible el desarrollo académico y material que está produciendo el cambio en la institución.

La autonomía de que ahora disfruta la Universidad ha sido respetada por los poderes del Estado, la Universidad por su parte, ha dado muestra de que sabe ejercer, con plena responsabilidad, ese derecho como corresponde a una institución de su naturaleza.

2. Antecedentes Históricos

La primera casa de estudios superiores que se fundó en Nicaragua, la Universidad de León, nació bajo el signo de la autonomía, se regía por las Constituciones de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

La autonomía fue efectiva en los primeros años de la existencia de la Universidad, pero se perdió en los comienzos de la época republicana como consecuencia de las vicisitudes políticas.

Por eso el reclamo de autonomía universitaria se inició en Nicaragua hace muchos años y no volvió a los claustros sino hasta cuando culminaron las gestiones del Rector, doctor Mariano Fiallos Gil en el citado Decreto No. 38 de 1958. Ese año marca un hito en el desenvolvimiento de la educación superior en Nicaragua.

3. Autonomía y Constitución

Corresponde ahora avanzar un segundo paso consistente en dar a la autonomía el carácter de mandato constitucional a fin de ampararla de ocasionales y pasajeros sobresaltos.

Los beneficios que la libertad reporta a la Universidad y su multiplicación en rendimiento social para la nación son tan significativos que se impone dar a ese privilegio el más elevado rango dentro del ordenamiento jurídico nicaragüense.

Sin embargo la autonomía no es solamente cuestión legal. Ella debe existir antes e independientemente de toda declaración legal, porque la verdadera autonomía deriva del ámbito de libertad reconocida a la Universidad, por razón de que acepta la autoridad que ésta posee ya por sí misma. Esto exige, a su vez, que la Universidad posea, gracias a su prestigio social, la autoridad que opone a otras autoridades, incluida la suprema del Estado. (10)

(10) Medina Echavarría, José. Op. cit.

4 Antecedentes Regionales

En el ámbito de la región centroamericana la autonomía universitaria está consagrada constitucionalmente desde hace varios años en todas las repúblicas menos en Nicaragua. Los puntos salientes de esa legislación son los siguientes:

a. Costa Rica

El artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica prescribe: "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".

b. Honduras

En Honduras el artículo 146 de la Constitución tenía consagrada la siguiente disposición: "La Universidad Nacional es una institución autónoma, con personalidad jurídica. Goza de la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza superior y educación profesional, contribuirá a la investigación científica, a la difusión general de la cultura y al estudio de los problemas nacionales".

c. El Salvador

La Constitución salvadoreña establece en el artículo 205: "La Universidad de El Salvador es autónoma en los aspectos docente, administrativo y económico, y deberá prestar un servicio social. Se regirá

por estatutos enmarcados dentro de una ley que sentará los principios generales para su organización y funcionamiento".

d. Guatemala

En el Capítulo "Cultura", el proyecto estudiado por la Asamblea Nacional Constituyente (1965) de la República de Guatemala repite el principio constitucional de 1956, ahora redactado en los siguientes términos: "La Universidad de San Carlos de Guatemala es una institución nacional, autónoma, con personalidad jurídica, regida por su ley orgánica. Le corresponde organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza superior en la Nación y la educación profesional. Promoverá con todos los medios a su alcance, la investigación científica y filosófica y la difusión de la cultura, y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales".

e. Otros

El Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), organismo regional creado por las Universidades Nacionales de la región, ha expresado en repetidas oportunidades su apoyo a las gestiones conducentes a que la autonomía de que goza la Universidad Nacional de Nicaragua sea elevada a rango constitucional.

En 1962, con motivo del sesquicentenario de la Universidad, los rectores de las universidades centroamericanas expresaron personalmente tal apoyo al ser recibidos en Managua en sesión solemne por la Cámara de Diputados.

AUTARQUIA UNIVERSITARIA

Concepto

Si la autonomía es vocación de ser libre, la autarquía es posibilidad de serlo.

Es evidente que sin auténtica autarquía, que es la autonomía en lo económico, los restantes aspectos del ejercicio libre de la voluntad universitaria, como son el investigativo, el docente y el administrativo, podrían resultar un mito. Si falta el substrato financiero, difícilmente puede la Universidad cumplir sus cometidos. (11)

Autarquía es independencia financiera frente a otros para su propia subsistencia y desarrollo. Es garantía de libertad ante indebidas presiones.

La Autarquía universitaria se hace real por medio de a) patrimonio y rentas propias, b) asignación fiscal automática, c) monto de matrículas, d) presta-

(11) Tünnermann Beinheim, Carlos. *Dar a la República la Universidad que merece*. Ediciones de la Universidad Nacional de Nicaragua León, 1964.

ción de servicios, e) donaciones y otras ayudas, f) auxilios exteriores.

En lo que hace relación a los fondos públicos debe haber garantía constitucional o legal para la obtención y protección de los fondos que van a nutrir a la Universidad, así se evita que el juego político-partidista seque las fuentes que nutren a la institución. (12)

El Uso de la Autarquía

Así como la Autonomía tiene uso positivo y clima que le son propios, la Autarquía tiene los suyos que le son consustanciales. Pertenece a ese clima el racional planeamiento de las actividades universitarias, la jerarquización juiciosa de sus necesidades, el orden administrativo, la pulcritud de los procedimientos y un razonable rendimiento general. En estas condiciones

(12) Rodríguez Bou, Ismael. *La Educación Superior en América Latina*. Unión Panamericana. Washington, 1963.

de uso de la autarquía, la Universidad se somete voluntariamente a auditorías a posteriori cuyo resultado hace resplandecer con luz propia la excelente calidad de sus manejos

La Autarquía Universitaria en Nicaragua

1 Antecedentes Nacionales

La situación económica de la Universidad Nacional de Nicaragua es notoriamente inferior a la de sus vecinas de Centro América. Mientras las universidades de San Carlos de Guatemala, El Salvador y Costa Rica tienen un presupuesto cercano a los dos millones y medio de dólares y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras próximo al millón, el presupuesto de la Universidad de Nicaragua apenas llega a los setecientos mil dólares, incluyendo no sólo la asignación estatal sino también el aporte de los estudiantes y otras contribuciones

Esta desigualdad financiera coloca a la Universidad Nacional de Nicaragua en desventaja ante el programa que el CSUCA auspicia para lograr la integración regional de la educación superior centroamericana y la priva de la oportunidad de alcanzar mayor asistencia financiera del exterior al carecer de fondos locales indispensables para ofrecer la sede para Escuelas o Institutos llamados a operar a escala regional

Autarquía y Constitución

Con tales razones, la Universidad aspira a la reserva constitucional de por lo menos el 2% del Presupuesto General de Egresos de la República, se estima que esa suma como mínimo le permitirá alcanzar un nivel económico y una seguridad adicional semejantes a sus vecinas del área

2 Antecedentes Regionales

Restringiendo los antecedentes al área centroamericana se tienen los siguientes antecedentes presupuestales universitarios

a Costa Rica

El artículo 85 de la Constitución de Costa Rica establece que "el Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor de la que representa el 10% del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la

educación pública, cantidad que se girará en cuotas mensuales".

b Honduras

La Constitución de Honduras de 1957 disponía en el artículo 147 que "el Estado contribuirá al sostenimiento, desarrollo y engrandecimiento de la Universidad Nacional Autónoma, como rectora de la cultura, con una asignación privativa anual del 2% del Presupuesto de Ingresos netos de la Nación, excluidos los préstamos". En la Asamblea Nacional Constituyente de 1965 el porcentaje se elevó al 3%

c Guatemala

En Guatemala la Constitución Política de 1956 establecía que "una asignación privativa, no menor del 2% del Presupuesto de Ingresos ordinarios de la Nación, se destinará a la Universidad de San Carlos de Guatemala, para atender su sostenimiento, desarrollo y engrandecimiento como rectora de la cultura de la Nación". La nueva Constitución elevó la asignación al 2 1/2% del Presupuesto

d El Salvador

Aunque en la República de El Salvador no existe aún el porcentaje constitucionalizado, la Universidad recibe de hecho una asignación equivalente al 3% del Presupuesto

Autonomía, Autarquía y Constitución

En base a los anteriores razonamientos, la Universidad Nacional aspira a que la Nación nicaragüense, por medio de sus representantes, incorpore en la Constitución Política, mediante la reforma de los artículos 103 y 104 del título Cuarto y el artículo 256 del Capítulo Segundo del título Octavo, los siguientes dos principios

- 1 El reconocimiento constitucional de la autonomía de la Universidad Nacional en sus aspectos investigativo, docente, administrativo y económico, facultándola para darse organización y gobierno propios y para adquirir derechos y contraer obligaciones
- 2 Asignación constitucional de una suma no menor del 2% del Presupuesto General de Egresos de la República en favor de la Universidad Nacional, cantidad que le sería entregada automáticamente por el Poder Ejecutivo en cuotas mensuales adelantadas sin perjuicio de que el Estado promueva además la formación del patrimonio propio de la Universidad Nacional