SEMANARIO UNIVERSIDAD

opinión

Opinión

La Crisis de Coordinación Universitaria de 1979: Autonomía Constitucional y Teoría del Quórum Integral en el Sistema de Educación Superior Costarricense

Por M.Sc. Pablo Morales Rivera

29 agosto, 2025

El 23 de octubre de 1979, el Rector Claudio Gutiérrez convocó por primera vez durante su gestión a la Asamblea Universitaria para tratar la crisis del sistema de coordinación interinstitucional que había fracturado el CONARE. La transformación del sistema universitario costarricense durante la década de 1970, con la fundación de la Universidad Nacional, la equiparación del Instituto Tecnológico de Costa Rica a institución universitaria, y la creación posterior de la Universidad Estatal a Distancia, había generado la necesidad de mecanismos de coordinación nunca contemplados en el diseño original de un «sistema único de educación superior». El Convenio de Coordinación de 1974 había creado la OPES, el CONARE y la Comisión de Enlace, pero su aprobación por el Consejo Universitario «sin que se considerara necesario someterlo a conocimiento de la Asamblea Universitaria» revelaría posteriormente una debilidad fundamental en términos

de legitimidad democrática que se convertiría en justificación central para la convocatoria histórica de 1979.

La crisis se detonó cuando Gutiérrez planteó hacia fines de 1978 que la UCR «aspiraba a mejorar su participación en la distribución de fondos en el segundo plan quinquenal», argumentando que «en el primer quinquenio la UCR había actuado con gran generosidad para permitir a las nuevas instituciones un período de gracia para afianzarse» pero que «tal situación tenía carácter excepcional y no podría prolongarse más allá de cinco años». La resistencia del ITCR, que «no consideraba el financiamiento privilegiado de que disfruta como resultado de una gracia sino más bien como consecuencia de ciertas metas de excelencia», fracturó el consenso que había caracterizado los primeros años. El punto culminante llegó el 29 de agosto de 1979, cuando los otros rectores decidieron sesionar sin Gutiérrez, quien atendía una crisis laboral en la UCR, «contrariando todos los precedentes, la buena lógica jurídica y la prudencia institucional» y tomando acuerdos que «violentaban el espíritu, si no la letra, del Convenio de Coordinación».

La respuesta jurídica a esta irregularidad generó un debate doctrinal que trasciende el caso específico y establece precedentes fundamentales para la interpretación de órganos colegiados de coordinación interinstitucional. El Dr. Fernando Mora construyó una argumentación sistemática aplicando la doctrina de Renato Alessi sobre el «quórum integral» en órganos que representan intereses contrapuestos. Según esta doctrina, «cuando la colegialidad tenga la función de establecer preventivamente un contraste actual o potencial de intereses con el fin de adecuar la organización a esta preeminente función, debiendo asumir estos colegios una composición que corresponda a la distribución de los distintos intereses representados, si no se quiere desvirtuar el fin de la creación del colegio, debe aplicarse el principio del QUORUM INTEGRAL». La aplicación de este principio a CONARE era inevitable, dado que se trataba evidentemente de «una estructura federativa (unión de varias instituciones para la coordinación y la integración de las diversas formas de su actividad)» que «implica, por propia definición, un contraste actual y potencial de intereses».

La distinción conceptual crucial desarrollada por Mora entre «CONARE-ente» y «CONARE-órgano» ilumina la naturaleza jurídica híbrida de las instituciones de coordinación interinstitucional y tiene implicaciones normativas que se extienden hasta la interpretación de las reglas contemporáneas de votación. Mientras el ente es una persona jurídica de derecho público creada por la Ley 6162 de 1977, el órgano es «de creación convencional» y «depende exclusivamente de la voluntad de las partes contratantes». Esta dualidad significa que «todo lo que se refiera a la esfera menor -el Conare órgano- no está sometido a la Ley de Administración Pública que solamente puede ser aplicada a órganos legales, pero jamás a órganos convencionales». La autonomía universitaria costarricense, al ser «constitucional y no meramente legal»,

proporciona un marco normativo superior que condiciona cualquier mecanismo de coordinación, pues «todo aquello que se realice, aún con el consentimiento del ente, pero que viole la autonomía es, inconstitucional si proviene de la ley, y absolutamente nulo si proviene del Convenio».

La teoría del quórum integral desarrollada por Mora adquiere dimensión profética cuando se considera su aplicación a los dilemas contemporáneos, particularmente a la luz del actual artículo 23 del Reglamento Orgánico de CONARE que establece que «los acuerdos del Consejo se tomarán en votación ordinaria por el voto afirmativo de al menos tres de sus integrantes, salvo para los asuntos y materias relacionadas con la coordinación interuniversitaria, o que afecte o llegare a afectar a la totalidad de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, para los que se requerirá votación unánime». Esta redacción crea una paradoja fundamental: ¿puede una decisión sobre distribución presupuestaria, que por definición restructura el equilibrio de recursos entre instituciones autónomas, considerarse un «asunto ordinario» sujeto a votación mayoritaria? La lógica de Alessi sugiere inequívocamente que cualquier redistribución significativa de recursos entre universidades autónomas constituye inherentemente una materia que «afecta a la totalidad» de las instituciones, no por interpretación extensiva sino por la naturaleza federativa de las decisiones presupuestarias. Un escenario hipotético donde cuatro universidades se coaligaran para redistribuir fondos en detrimento de una cuarta no estaría ejerciendo una prerrogativa democrática legítima sino pervirtiendo la naturaleza federativa de CONARE y transformándolo de mecanismo de coordinación consensual en instrumento de hegemonía interuniversitaria.

El principio constitucional de autonomía universitaria funciona como escudo jurídico contra imposiciones mayoritarias que las instituciones consideren incompatibles con su naturaleza autónoma, convirtiendo la unanimidad no en cortesía procedimental sino en necesidad estructural para la supervivencia del sistema. La experiencia de 1979 demuestra que cuando una institución autónoma percibe amenazados sus intereses fundamentales, la respuesta no es aquiescencia sino resistencia institucional, incluyendo el recurso a órganos de gobierno propios, movilización de opinión pública, e invocación de autonomía constitucional para rechazar decisiones lesivas. Un CONARE que funcionara sistemáticamente a través de coaliciones mayoritarias sería intrínsecamente inestable, pues las instituciones afectadas tendrían derecho constitucional e incentivos políticos para retirar su participación, destruyendo el consenso básico que hace posible la coordinación voluntaria. La autonomía constitucional proporciona recursos jurídicos suficientes para que cualquier universidad resista decisiones que considere violatorias de su autonomía, independientemente del número de votos que las respalden.

Yendo más allá, una Asamblea Legislativa podría crear 6 universidades provinciales pequeñas y quitarle presupuesto del FEES a las cinco actuales, es por eso que abrir ese portillo de la mayoría es sumamente peligroso y que respalda, como bien lo dijo el exrector Claudio Gutiérrez que, «los mejores logros de CONARE se consiguieron más bien que con votaciones, en la mesa de negociaciones», el futuro de sistema interuniversitario depende de esta voluntad de llegar a acuerdos, por más difíciles que sean.

La resolución de la crisis a través de mecanismos democráticos y la posterior aprobación unánime por la Asamblea Universitaria del principio de «coordinación sin mengua de su autonomía» estableció precedentes fundamentales que se extienden hasta las interpretaciones contemporáneas de las reglas de votación en CONARE. Este principio no constituye una limitación política opcional sino un imperativo constitucional que condiciona la validez de cualquier decisión del órgano de coordinación. La crisis de 1979 demostró que las decisiones sobre distribución de recursos entre instituciones autónomas requieren consenso no por cortesía institucional sino por necesidad jurídica derivada de la naturaleza constitucional de la autonomía universitaria y la estructura federativa de CONARE. El sistema de coordinación solo puede funcionar cuando respeta el equilibrio fundamental entre instituciones que mantienen su autonomía constitucional, pero aceptan voluntariamente limitaciones consensuales para el beneficio común, un equilibrio que se destruye cuando la coordinación se convierte en subordinación mayoritaria de minorías institucionales.

Fuente: https://semanariouniversidad.com/opinion/la-crisis-de-coordinacion-universitaria-de-1979-autonomia-constitucional-y-teoria-del-quorum-integral-en-el-sistema-de-educacion-superior-costarricense/