



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Rita Andrea Meoño Molina

**Educación superior pública en Costa Rica:
rompiendo el límite del debate**

Rio de Janeiro

2012

Rita Andrea Meoño Molina

**Educación Superior en Costa Rica:
rompiendo el límite del debate**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Trabalho e Política Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Marilda Villela Iamamoto

Co-orientador: Prof. Dr. Roberto Leher

Rio de Janeiro

2012

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/A

M551 Meoño Molina, Rita Andrea.
Educación superior pública en Costa Rica:
rompiendo el límite del debate / Rita Andrea Meoño
Molina. – 2012.
435 f.

Orientadora: Marilda Villela lamamoto.

Coorientador: Roberto Leher.

Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio
de Janeiro, Faculdade de Serviço Social.

1. Ensino superior – Costa Rica – Teses. 2. Política e
educação – Costa Rica – Teses. I. lamamoto, Marilda
Villela. II. Leher, Roberto. III. Universidade do Estado do
Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social. IV. Título.

CDU 378(728.6)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial
desta tese

Assinatura

Data

Rita Andrea Meoño Molina

**Educación Superior Pública en Costa Rica:
rompiendo el límite del debate**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em 11 de janeiro de 2012.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Marilda Villela Iamamoto (orientadora)
Faculdade de Serviço Social - UERJ

Prof. Dr. Roberto Leher (co-orientador)
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Prof. Dr. Gaudêncio Frigotto
Faculdade de Educação - UERJ

Prof.^a Dra. Rosa Maria Correa das Neves
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Prof.^a Dra. Vania Cardoso da Motta
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Rio de Janeiro

2012

DEDICATORIA

A Fernando y María Fernanda

*Cómplices obligados de esta aventura
que se convirtió en "NUESTRA".*

AGRADECIMENTOS

A esa fuerza poderosa que siempre me sostiene, fortalece y guía.

A *Marilda lamamoto*, quien con la calidez de un ser humano extraordinario y la solidez de una académica íntegra, me enseñó más allá de un doctorado.

A *Roberto Leher*, quien con sensibilidad, delicadeza, respeto y sobre todo coherencia, me hizo navegar por reflexiones donde mi capacidad de asombro siempre fue provocada.

Al *NELAM*, espacio de estudio, reflexión y debate plagado de respeto, complicidad, comidas internacionales y afectos perdurables... ¡Hartas Saudades!

A la *UERJ*, Universidad Pública Brasileña donde me asombré, reí, sufrí, soñé, me formé y crecí.

A la *UCR*, Universidad Pública Costarricense, que al privilegiarme me ofreció la oportunidad de mejor comprenderla y apreciarla en su estratégico papel histórico, para en adelante, con mayor cualificación teórica y política seguir formando parte de la fuerza social que la defiende.

A *Ruth*, a *Mario* y a *Jose* porque siempre están ahí para nosotros,
como nosotros para ustedes.

A *Papi*, quien en silencio observa, sabe, se enorgullece y apoya.

A *Letty* y *Juan*, porque la distancia nos unió.

A *Lorena Molina*, amiga y colega quien hasta el final comprendió
y acompañó con el corazón cada momento del proceso.

A *Ana María Vasconcelos*, por siempre abrir las puertas de su hogar
y de su corazón a mí y a mi familia

A *Ana* y *Quique*, amigos a toda prueba en cuyo hogar encontramos un pedacito
siempre cálido de "Tiquicia" tantas veces necesario en medio del gran
Río de Janeiro.

RESUMO

MEOÑO MOLINA, Rita Andrea. Educación Superior Pública en Costa Rica: rompiendo el límite del debate. 2012. 435 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

Esta tese doutoral analisa as reconfigurações que se materializaram na política de ensino superior público na Costa Rica. A partir de uma posição histórico-crítica, parte da premissa de que as sociedades contemporâneas, há várias décadas, experimentam as consequências de uma nova configuração do capitalismo e dos mecanismos que dominam seu desempenho e regulação. Esta nova fase do modo de produção capitalista, nomeada por François Chesnais como "Mundialização do Capital", está impactando todas as esferas da vida, incluindo a *educação*.

Na fase atual da mundialização do capital, o ensino superior passou a ser concebido e tratado como uma mercadoria e está sendo transfigurada para que abandone seu caráter de *bem público* –concedido pela modernidade– e se torne num *serviço mercantil afim com* os novos requerimentos dos processos de acumulação e concentração de capitais.

A pesquisa permitiu identificar como macro-tendências da mercantilização do ensino superior na América Latina: o trânsito de sistemas de ensino superior predominantemente públicos, a sistemas de ensino heterogêneos com predominância do setor privado; contra reformas nas políticas e mecanismos tradicionais para o financiamento do ensino superior; redefinições no papel (sempre estratégico) do Estado para promover as "reformas necessárias" para modernizar esse nível de educação; a criação de sistemas nacionais de avaliação e acreditação para a garantia da qualidade; modificações no mundo do trabalho acadêmico que são direcionadas à precarização, intensificação e produtividade; e os processos de transnacionalização que tendem a fortalecer o grande negócio do ensino superior de alcance planetário ante a expectativa de uma crescente demanda mundial por esse nível educacional.

A partir desse contexto latinoamericano e privilegiando a análise nas áreas de autonomia, avaliação e financiamento do ensino superior, a pesquisa revela que na *Costa Rica* esses fenômenos são expressos com múltiplas peculiaridades a partir da década de 1980.

De uma predominância do ensino superior público necessário a um modelo de desenvolvimento do bem-estar social, transitou-se a uma diversificação e massificação descontrolada de instituições privadas de ensino superior.

De um Estado que promove o ensino superior público, passou-se a um Estado avaliador e promotor encoberto do ensino privado, com intenções de retrair-se em responsabilidades financeiras com o setor público e reorientá-lo –em termos de formação e produção de conhecimentos– para sintonizá-lo com os requerimentos de um modelo de desenvolvimento sustentado num projeto neoliberal instalado no país desde o final dos anos 70.

A Universidade Pública Costarriquenha, crítica, autônoma, com uma articulação do ensino, pesquisa e ação social, resultante da Constituinte de 1949 e de duas importantes Reformas Universitárias (1957 e 1972) é incômoda hoje, portanto é assediada dissimulada ou abertamente através de mecanismos que violam sua autonomia universitária para sujeitá-los a interesses particulares.

A tese aponta como desafios a implementação de processos de desmercantilização do ensino superior. Quebrar o limite do debate não será suficiente, mas é um bom avanço.

Palavras-chave: Política de Ensino Superior. Mercantilização da educação. Ensino Superior na Costa Rica.

RESUMEN

MEOÑO MOLINA, Rita Andrea. Educación Superior Pública en Costa Rica: rompiendo el límite del debate. 2012. 435 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

La presente tesis doctoral analiza las reconfiguraciones que se han concretado en la política de educación superior pública en Costa Rica. Desde un posicionamiento histórico-crítico, parte de la premisa de que las sociedades contemporáneas, desde hace varias décadas, experimentan las consecuencias de una nueva configuración del capitalismo y de los mecanismos que comandan su desempeño y regulación. Esta nueva fase del modo de producción capitalista, denominada por Francois Chesnais como “Mundialización del Capital”, está impactando todas las esferas de la vida, incluida la *educación*.

En la actual fase de mundialización del capital, la educación superior pasó a ser ideada y tratada como mercancía y está siendo transfigurada para que abandone su carácter de *bien público* –otorgado por la modernidad–, y se convierta en un *servicio mercantil afín* con los nuevos requerimientos de los procesos de acumulación y concentración de capitales.

La investigación permitió identificar como macro-tendencias de mercantilización de la educación superior en América Latina: el tránsito de sistemas de educación superior predominantemente públicos, a sistemas educativos heterogéneos con predominio del sector privado; contra reformas en las políticas y mecanismos tradicionales para el financiamiento de la educación superior; redefiniciones en el papel (siempre estratégico) del Estado para impulsar las “reformas necesarias” para modernizar este nivel de educación; la creación de sistemas nacionales de evaluación y acreditación para el aseguramiento de la calidad; modificaciones en el mundo del trabajo académico que se direccionan hacia la precarización, intensificación y el productivismo; y procesos de transnacionalización tendientes al afianzamiento del gran negocio de la educación superior de alcance planetario ante la expectativa de una creciente demanda mundial por este nivel educativo.

Partiendo de este contexto latinoamericano y privilegiando el análisis en los ámbitos de autonomía, evaluación y financiamiento de la educación superior, la investigación revela que en *Costa Rica* estos fenómenos se expresan con múltiples particularidades a partir de la década de los años de 1980.

De una predominancia de la educación superior pública necesaria a un modelo de desarrollo de bienestar social, se transitó a una diversificación y masificación descontrolada de instituciones de educación superior privadas.

De un Estado propulsor de la educación superior pública, se pasó a un estado evaluador y promotor *encubierto* de la educación privada, con intenciones de retraerse en responsabilidades financieras con el sector público y reorientarlo - en cuanto a formación y producción de conocimientos- para sintonizarlo con los requerimientos de un modelo de desarrollo sustentado en un proyecto neoliberal instalando en el país desde finales de los años 70.

La Universidad Pública Costarricense, crítica, autónoma, con una articulación de la docencia, la investigación y la acción social, resultante de la Constituyente de 1949 y de dos importantes Reformas Universitarias (1957 y 1972) es hoy inconveniente, por ello se le acosa solapada o abiertamente mediante mecanismos que violentan su autonomía universitaria para someterla a intereses particulares.

La tesis apunta como desafíos la implementación de procesos de desmercantilización de la educación superior. Romper el límite del debate no será suficiente, pero es un buen avance.

Palabras-clave: Política de Educación Superior. Mercantilización de la educación. Educación Superior en Costa Rica.

RESUMO EXPANDIDO

MEOÑO MOLINA, Rita Andrea. Educación Superior Pública en Costa Rica: rompiendo el límite del debate. 2012. 435 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

Esta tese doutoral analisa as reconfigurações que se materializaram na política de ensino superior público na Costa Rica. A partir de uma posição histórico-crítica, parte da premissa de que as sociedades contemporâneas, há várias décadas, experimentam as consequências de uma nova configuração do capitalismo e dos mecanismos que dominam seu desempenho e regulação. Esta nova fase do modo de produção capitalista, nomeada por François Chesnais como "Mundialização do Capital", está impactando todas as esferas da vida, incluindo a *educação*.

Experimentamos um momento histórico, onde as atividades de natureza mais diversificada, são susceptíveis de "**mercantilização**". Assim, apenas na fase atual de mundialização do capital, o ensino superior passou a ser concebido e tratado como uma mercadoria, e isso desdobra-se em graves repercussões. O ensino superior está sendo transfigurado para que abandone seu caráter de *bem público*, – concedido pela modernidade– e se torne num *serviço mercantil afim com* os novos requerimentos dos processos de acumulação e concentração de capitais.

A partir da análise de importantes macro-tendências na mercantilização do ensino superior que estão sendo instaladas na América Latina, esta tese aprofunda nas expressões particulares que esses fenômenos assumem na realidade costarrriquenha.

Na *América Latina*, com a participação decidida dos Estados Nacionais e Organismos Internacionais, vem se impulsando estratégias que de forma explícita ou implícita, tem modificado os sistemas nacionais de ensino superior, entre estes destacam-se no presente estudo:

A diversificação das Instituições de Ensino Superior. Tem se transitado de sistemas educacionais predominantemente públicos para sistemas educacionais heterogêneos com predominância de novos atores do setor privado. A partir da década dos anos 80, as Universidades Reformadas ou as Universidades Pós-Córdoba que predominavam nos cenários do ensino superior, foram perdendo terreno frente ao surgimento descontrolado de Instituições de Ensino Superior de natureza privada e Instituições Para-Universitárias. Para o início do século XXI, os sistemas nacionais já exibiam uma recomposição impressionante.

Contrarreformas nas políticas de financiamento do ensino superior. De forma e intensidade diferenciada de acordo com os países, os esquemas de financiamento tradicionais têm sido modificados não só para deslocar ou retrain a responsabilidade do Estado, mas também para instalar esquemas que incluem incentivos/condicionamentos e a mobilização de recursos públicos para o setor privado e vice-versa. A análise permite evidenciar um deslocamento real do ensino superior público e da ciência e da tecnologia como prioridades políticas dos governos por longos períodos.

Redefinição do papel do Estado. Para recriar um ambiente de políticas favoráveis para a "modernização" do ensino superior, os Estados colaboram com ajustes no quadro jurídico (incluindo as emendas às Constituições da República) e

nos quadros políticos, para que eles se consigam sintonia com as novas intencionalidades.

Impulso de Sistemas de avaliação, credenciamento. Desde 1990, todos os países da região têm incorporado progressivamente a avaliação e a acreditação em suas políticas de educação superior e praticamente todos têm criado estruturas institucionais para sua implementação como sistemas nacionais de garantia de qualidade, cuja intencionalidade inclui: indiferenciar o setor privado do público, eliminar as barreiras para a mobilidade de estudantes e professores e a equiparação de diplomas entre países.

Transnacionalização do ensino superior. É possível advertir na Região vários processos em andamento cuja intencionalidade desfila pela *cooperação*, avança rumo a *integração e unificação* dos sistemas de Ensino Superior, com o objetivo de gerar as condições indispensáveis para concretizar processos superiores: a *internacionalização e transnacionalização do Ensino Superior*. O ensino superior tornou-se um ponto de interesse vital para os processos de integração econômica, uma vez que não apenas se procura a convergência entre países, mas também entre sistemas educacionais que buscam consolidar um negócio rentável de alcance. A construção de um "mercado único de serviços educacionais" está em andamento e destaca o surgimento de novos fornecedores, como universidades estrangeiras e globais, cursos completos com modalidade à distância e educação transfronteiriça. A inclusão (ano 2005) da **educação como um dos 12 serviços sujeitos aos quadros de ação da Organização Mundial do Comércio (OMC)** ratifica o interesse dos grandes capitais de investir no "negócio da educação superior", ante a expectativa de uma crescente demanda mundial por esse nível de educação.

Produtividade Acadêmica. Modificações no mundo do trabalho acadêmico estão afetando o trabalho universitário em todas as suas áreas (ensino, pesquisa, extensão, administração, vida estudantil, entre outros). A precarização do espaço público, o culto à mercantilização e a intensificação do trabalho são alguns dos fatores que estão fazendo precário o trabalho acadêmico e instalando a ideologia do produtivismo no campo acadêmico como a nova normalidade.

Estas e outras expressões estudadas mostram que o atual problema universitário latino-americano é inseparável da questão mais ampla do padrão de acumulação que vem sendo redefinido desde a crise da dívida de 1982. No entanto, enfatiza-se em que essas novas intenções *não são consumadas* e seus processos de instalação encontram *importantes resistências* que corroboram que a educação sempre será um fator estratégico na luta de classes e é por isso que hoje –tanto como ontem– está em disputa.

Na *Costa Rica*, esses fenômenos são expressos com muitas peculiaridades a partir da década dos anos 80. Privilegiando a análise nas áreas de autonomia, avaliação e financiamento, esta pesquisa revela que:

De uma predominância do ensino superior público articulado e necessário a um modelo de desenvolvimento do bem-estar social, transitou-se a uma diversificação e massificação de instituições de ensino superior que incluiu como ator destacado ao setor privado, nacional, internacional e globalizado.

De um Estado que promove o ensino superior público, passou-se a um Estado promotor encoberto do ensino privado, com intenções de retrair-se em responsabilidades financeiras com o setor público e reorientá-lo –em termos de formação e produção de conhecimentos– a interesses de setores dominantes, em

sintonia com os requerimentos de um modelo de desenvolvimento sustentado num projeto neoliberal vem se instalando no país desde o final dos anos 70.

A Universidade Pública Costarricense, crítica, autônoma, com uma articulação do ensino, pesquisa e ação social, resultante da Constituinte de 1949 e de duas importantes Reformas Universitárias (1957 e 1972) é hoje dissimuladamente assediada por diferentes mecanismos que, atentando contra sua autonomia universitária –*característica essencial e constitucional no que se suporta sua identidade*–, pretendem a sujeitá-la a interesses particulares.

O estado atual desses fenômenos complicados –considerados pela pesquisa como contra-reflexões para o ensino superior costarricense– são um resultado histórico não isento de múltiplas lutas onde não pode ser omitido o protagonismo que ao longo da história tiveram e tem diferentes sujeitos, setores e movimentos que representam contra-tendências, e constroem estratégias de resistência e propostas alternativas comprometidas com a defesa do Ensino Superior Público na Costa Rica como bem público e dever do Estado.

A tese apela a ser extremamente realista em relação a esse conflito em que o confronto é com *setores opositores e interesses ferozes*. No entanto, afasta-se de ideias fatalistas e deterministas, propondo que apenas um posicionamento histórico-crítico e ético permita que a natureza do que está acontecendo com o ensino superior na América Latina e Costa Rica seja politicamente contestado.

Quebrar o limite do debate não será suficiente, mas é um bom avanço.

Palavras-chave: Política de Ensino Superior. Mercantilização da educação. Ensino Superior na Costa Rica.

RESUMEN EXTENDIDO

MEOÑO MOLINA, Rita Andrea. Educación Superior Pública en Costa Rica: rompiendo el límite del debate. 2012. 435 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

La presente tesis doctoral analiza las reconfiguraciones que se han concretado en la política de educación superior pública en Costa Rica. Desde un posicionamiento histórico-crítico, parte de la premisa de que las sociedades contemporáneas, desde hace varias décadas, experimentan las consecuencias de una nueva configuración del capitalismo y de los mecanismos que comandan su desempeño y regulación. Esta nueva fase del modo de producción capitalista, denominada por Francois Chesnais como “Mundialización del Capital”, está impactando todas las esferas de la vida, incluida la *educación*.

Asistimos a un momento histórico, donde actividades de la más diversa índole, son susceptibles de “*mercantilización*”. Así, sólo en la actual fase de mundialización del capital, la educación superior pasó a ser ideada y tratada como mercancía y ello se desdobra en graves consecuencias. La educación superior está siendo transfigurada para que abandone su carácter de *bien público* -otorgado por la modernidad-, y se convierta en un *servicio mercantil a fin* con los nuevos requerimientos de los procesos de acumulación y concentración de capitales.

A partir del análisis de importantes macro-tendencias de mercantilización de la educación superior que están siendo desplegadas en América Latina, la presente tesis profundiza en las expresiones particulares que estos fenómenos asumen en la realidad costarricense.

En *América Latina*, con la decidida participación de los Estados Nacionales y Organismos Internacionales, se vienen impulsando estrategias que, de manera explícita o implícita, han modificado los sistemas nacionales de educación superior, entre estas se destacan en el presente estudio:

La diversificación de las Instituciones de Educación Superior. Se ha transitado de sistemas de educación superior predominantemente públicos, a sistemas educativos heterogéneos con predominio de nuevos actores del sector privado. A partir de la década de los años 80, las Universidades Reformadas o Universidades Post-Córdoba que predominaban en los escenarios de la educación superior, fueron perdiendo terreno frente al surgimiento descontrolado de Instituciones de Educación Superior de naturaleza privada y de Instituciones Para-Universitarias. Ya para los inicios del Siglo XXI, los sistemas nacionales ya exhibían una impresionante recomposición.

Contra reformas en las políticas de financiamiento de la educación superior. En forma e intensidad diferenciada según países, los esquemas tradicionales de financiamiento han sido modificados no sólo para desplazar o retraer la responsabilidad del Estado, sino también para instalar esquemas que incluyen incentivos/condicionamientos y la movilización de recursos públicos hacia el sector privado y viceversa. El análisis permite evidenciar un desplazamiento real de la educación superior pública y de la ciencia y la tecnología como prioridades políticas de los gobiernos durante períodos prolongados.

Redefinición del papel del Estado. Para recrear un ambiente de políticas favorables para la “modernización” de la educación superior, los Estados colaboran con ajustes en el marco jurídico (incluidas las enmiendas a las Constituciones de la

República) y en los marcos políticos, de manera que éstos logren sintonía con las nuevas intencionalidades.

Impulso de Sistemas de evaluación, acreditación. Desde 1990, la totalidad de los países de la región han ido incorporando progresivamente la evaluación y la acreditación en sus políticas de educación superior y prácticamente todos han creado estructuras institucionales para su implementación como sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad, cuya intencionalidad incluye: indiferenciar el sector privado del público, eliminar barreras para la movilidad estudiantil y docente, y la equiparación de títulos entre países.

Transnacionalización de la educación superior. Es posible advertir en la Región diversos procesos en curso cuya intencionalidad desfila por la *cooperación*, avanza hacia la *integración y unificación* de los sistemas de Educación Superior, con miras a generar las condiciones indispensables para concretar procesos superiores: *la internacionalización y la transnacionalización de la Educación Superior*. La educación superior se volvió punto de interés vital para los procesos de integración económica, pues ya no sólo se pretende la convergencia entre países, sino también entre sistemas educativos que buscan consolidar un rentable negocio de alcance. La construcción de un “mercado único de servicios educativos” está en curso y destaca la emergencia de nuevos proveedores como universidades extranjeras y globales, carreras completas con modalidad a distancia y educación transfronteriza. La inclusión (año 2005) de la **educación como uno de los 12 servicios sujetos a los marcos de actuación de la Organización Mundial del Comercio (OMC)** *ratifica* el interés de los grandes capitales por invertir en el “negocio de la educación superior”, ante la expectativa de una creciente demanda mundial por este nivel educativo.

Productivismo Académico. Modificaciones en el mundo del trabajo académico están afectando el quehacer universitario en todos sus ámbitos (docencia, investigación, extensión, administración, vida estudiantil, entre otros). La precarización del espacio público, el culto a la mercantilización y la intensificación del trabajo son algunos de los factores que están precarizando el trabajo académico e instalando la ideología del productivismo en el ámbito académico como la nueva normalidad.

Estas y otras expresiones estudiadas, evidencian que la actual problemática universitaria latinoamericana es indisociable de la cuestión más amplia del patrón de acumulación que viene siendo redefinido desde la crisis de la deuda de 1982. No obstante, se enfatiza en que estas nuevas intencionalidades *no están consumadas* y sus procesos de instalación encuentran *importantes resistencias* que corroboran que la educación siempre será un factor estratégico en la lucha de clases y por eso en la actualidad –tanto como ayer– está en disputa.

En *Costa Rica* estos fenómenos se expresan con múltiples particularidades a partir de la década de los años de 1980. Privilegiando el análisis en los ámbitos de autonomía, evaluación y financiamiento, la presente investigación revela que:

De una predominancia de la educación superior pública articulada y necesaria a un modelo de desarrollo de bienestar social, se transitó a una diversificación y masificación de instituciones de educación superior que incluyó como actor destacado al sector privado, nacional, internacional y globalizado.

De un Estado propulsor de la educación superior pública, se pasó a un estado promotor *incubierto* de la educación privada, con intenciones de retraerse en responsabilidades financieras con el sector público y reorientarlo - en cuanto a formación y producción de conocimientos - a intereses de sectores dominantes, en

coherencia con los requerimientos de un modelo de desarrollo sustentado en un proyecto neoliberal que se viene instalando en el país desde finales de los años 70.

La Universidad Pública costarricense, crítica, autónoma, con una articulación de la docencia, la investigación y la acción social, resultante de la Constituyente de 1949 y de dos importantes Reformas Universitarias (1957 y 1972), es hoy solapadamente acosada mediante diferentes mecanismos que atentando contra su autonomía universitaria –*rasgo esencial y constitucional en el que se soporta su identidad*–, pretenden someterla a intereses particulares.

El estado actual de estos complicados fenómenos -considerados por la investigación como contra- reformas a la educación superior costarricense-, son una resultante histórica no exenta de múltiples luchas donde no puede omitirse el protagonismo que a lo largo de la historia han tenido y tienen distintos sujetos, sectores y movimientos que representan contra-tendencias, y construyen estrategias de resistencia, y propuestas alternativas comprometidas con la defensa de la Educación Superior Pública en Costa Rica como bien público y deber del Estado.

La tesis apela a ser extremadamente realista con respecto a esta contienda en la que el enfrentamiento es con *sectores opositores e intereses feroces*. Sin embargo, se aleja de ideas fatalistas y deterministas, planteando que solo un posicionamiento histórico-crítico y ético, permitirá que la naturaleza de lo que está ocurriendo con la educación superior en América Latina y en Costa Rica sea políticamente contestada.

Romper el límite del debate no será suficiente, pero es un buen avance.

Palabras-clave: Política de Educación Superior. Mercantilización de la educación. Educación Superior en Costa Rica.

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 –	Pirámide Poblacional Costa Rica – 1960, 2008, 2060.....	33
Gráfica 2 –	Universidades Privadas creadas en Costa Rica, según período.....	191
Gráfica 3 –	Porcentaje de Universidades Públicas e Instituciones de Educación Superior en Costa Rica, según sector – 1940-2011.....	195
Gráfica 4 –	Matrícula* de las Universidades Públicas en Costa Rica.....	196
Gráfica 5 –	Composición relativa de la matrícula de las Universidades Públicas, Costa Rica – 2010.....	197
Gráfica 6 –	Índice de matrícula en el sistema educativo, por nivel de educación – 1978-2010.....	199
Gráfica 7 –	Cantidad de estudiantes de bachillerato que participan en procesos de admisión de la UCR, el TEC y la UNA.....	200
Gráfica 8 –	Total de Matricula en Educación Superior de Costa Rica, según sector – 2007.....	202
Gráfica 9 –	Cuando se habla de Universidades en cuál Universidad piensan primero las y los costarricenses – 2007.....	204
Gráfica 10 –	Nuevas oportunidades académicas ofrecidas por Instituciones de Educación Superior, según año y sector.....	206
Gráfica 11 –	Títulos otorgados por las universidades según sector – 1995-2009.....	210
Gráfica 12 –	Población de 18 a 24 años que asiste a la educación universitaria, según quintil de ingresos per cápita del hogar – 2009.....	212
Gráfica 13 –	Unidades de Investigación de las Universidades Públicas de Costa Rica – 1950-2010.....	222
Gráfica 14 –	Número de Centros de Investigación de las Universidades Públicas de Costa Rica, según universidad y áreas de conocimiento – 2010.....	223
Gráfica 15 –	Gastos en Instrucción Pública y Coerción – (1883-1949).....	234
Gráfica 16 –	Índice del Presupuesto Público Real a/ en Educación, según sector.....	265
Gráfica 17 –	Evolución del Presupuesto Público Real en Educación, según sector Millones de colones de junio de 2010 a/.....	266
Gráfica 18 –	Comparación de la Efectividad de los Convenios de Financiamiento de la Educación Superior Pública en Costa Rica, según millones de colones y cálculos para período del 2004 al 2009.....	268
Gráfica 19 –	Índice de matrícula en el sistema educativo de Costa Rica, según sector...270	
Gráfica 20 –	Evolución del FEES efectivo como porcentaje del PIB y del gasto publico en educación de Costa Rica.....	271
Gráfica 21 –	Distribución del FEES entre las Universidades Públicas que conforman CONARE – 2010.....	273
Gráfica 22 –	Evolución del número de préstamos colocados por Conape.....	295
Gráfica 23 –	Evolución de las carreras acreditadas por el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES. Costa Rica – Noviembre 2010.....	316
Gráfica 24 –	Opinión de los costarricenses sobre la calidad de la formación que ofrecen las Universidades Públicas. Costa Rica – 2009.....	322
Gráfica 25 –	Opinión de los costarricenses sobre la calidad de la formación que ofrecen las Universidades Públicas y las Universidades privadas. Costa Rica – 2009...323	

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 –	Costa Rica: Indicadores de largo plazo – 1940-2010.....	46
Cuadro 2 –	Principales características de los hogares y de las personas por quintiles de ingreso Per cápita del hogar – Julio 2010.....	47
Cuadro 3 –	Crecimiento real en principales Sectores Económicos de Costa Rica 2009.....	50
Cuadro 4 –	Universidades Privadas creadas en Costa Rica – 1975-2010.....	192
Cuadro 5 –	Oportunidades académicas ofrecidas por Instituciones Educación Superior en Costa Rica, según área de estudio – 2010.....	207
Cuadro 6 –	Porcentaje de Oportunidades académicas ofrecidas por Instituciones Educación Superior en Costa Rica, distribuidas según grados 2010.....	209
Cuadro 7 –	Instituciones para-universitarias, según su condición actual ante el CONESUP – 2010.....	215
Cuadro 8 –	Convenios de Financiamiento de la Educación Superior Pública, según períodos y características.....	254
Cuadro 9 –	Principales posicionamientos que se colocaron en la media durante el proceso de negociación del FEES 2010-2015 en Costa Rica.....	275
Cuadro 10 –	Entidades Financieras que ofrecen crédito para estudios universitarios en Costa Rica, según servicios.....	297
Cuadro 11 –	Universidades afiliadas al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES. Costa Rica – Agosto 2010.....	314
Cuadro 12 –	Universidades afiliadas al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES, según carreras acreditadas y reacreditadas Costa Rica – Octubre 2011.....	315
Cuadro 13 –	Síntesis de procesos y procedimientos de evaluación y acreditación del Sistema Nacional de Acreditación SINAES Costa Rica – 2011.....	318
Cuadro 14 –	Instituciones de Educación Superior Privadas, según año de fundación y primera graduación.....	324
Cuadro 15 –	Alcances de la Autonomía Universitaria en Costa Rica, según la Constitución Política de 1949.....	371
Cuadro 16 –	Principales posicionamientos que se colocaron en la media después de la invasión del campus Universitario de la UCR el 12 de abril del 2010.....	397

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 – Costa Rica evolución de modelos de desarrollo – 1821-2011.....	39
--	----

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AACSB International	Association to Advance Collegiate Schools of Business
AAPIA	Agencia de Acreditación de Programas de Ingeniería y Arquitectura
ACAAI	Agencia Centroamericana de Acreditación de Arquitectura e Ingeniería
ACAP	Agencia Centroamericana de acreditación de Posgrados
ACESAR	Agencia de Acreditación Centroamericana de la Educación Superior en Sector Agroalimentario y de Recursos naturales
AID	Agencia Americana para el Desarrollo
AMI	Acuerdos de Mejoramiento Institucional
AUPRICA	Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica
AUPRICA	Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica
BAC	Banco Anglo-Costarricense
BALAS	Business Association of Latin American Studies
BCAC	Banco de Crédito Agrícola de Cartago
BCR	Banco de Costa Rica
BM	Banco Mundial
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica.
BPDC	Banco Popular y Desarrollo Comunal
CAPES	Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nivel superior
CARICOM	Comunidad del Caribe
Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CAUCA	Código Aduanero Unificado Centroamericano
CCA	Consejo Centroamericano de Acreditación
CCA	Consejo Centroamericano de Acreditación de Centroamérica
CCR-SICEVAES	Coordinación Regional del SICEVAES
CdA	Comisión de Acreditación de la Calidad Académica de El Salvador
CEA	Centro de Evaluación académica de la UCR
CEAB	Canadian Engineering Accreditation Board
CEAB	Consejo Canadiense de Acreditación de Programas de Ingeniería
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CENDEISS	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social

Cenife	Centro Nacional de Infraestructura Educativa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CIENTEC	Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología
CIJ	Corte Interamericana de Justicia
Cipet	Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica
CLADEA	Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración
CNA	Comisión Nacional de Acreditación de Colombia,
CNEA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de Nicaragua
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONEA	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de Ecuador
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina
CONEAUPA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá
CONESUP	Consejo Nacional de la Educación Superior Privada
CORPUCA	Conferencia Regional de Rectores de las Universidades del Caribe
CREALC	Convenio Regional para el Reconocimiento de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en America Latina y el Caribe
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
CUP	Colegio Universitario de Puntarenas
CURDTS	Colegio Universitario para el Riego y Desarrollo del Trópico Seco
DAAD	Servicio Alemán de Intercambio Académico
ECAG	Escuela Centroamericana de Ganadería
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
EQUIS	European Quality Improvement System
ESP	Educación Superior Pública

Espacio ALCUE	Espacio Común de Enseñanza Superior America Latina y el Caribe-Unión Europea
FDU	Fairleigh Dickinson University
FEES	Fondo Especial para Educación Superior
FELAFACS	Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social.
FERTICA	Fertilizantes de Centroamerica (Costa Rica) S.A
FIA	Fundação Instituto de Administração
FONAPE	FONDO NACIONAL DE PRESTAMOS PARA EDUCACIÓN
GATS	Acuerdo General de Servicios Comerciales
HRK	Conferencia de Rectores de Alemania
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDH	Indice de Desarrollo Humano
IDHAC	Informe de Desarrollo Humano para América Central
IES	Instituciones de Educación Superior
II PIRESC	II Plan para la Integración Regional de la Educación Superior Centroamericana
IICA	Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
IIE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica
INCAE	Incae Business School
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFOCOOP	Instituto de Fomento Cooperativo
INQAAHE	International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education
INS	Instituto Nacional de Seguros
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
MEP	Ministerio de Educación Pública
MERCOMUN	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común Suramericano
MESALC	Mapa de Educación Superior en América Latina y el Caribe
MEXA	Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

MINAE	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica
MPC	Modo de Producción Capitalista
NASPAA	National Association of Schools of Public Affairs and Administration
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ,
ODECA	Carta de la Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior Estatal Costarricense
PAEs	Programas de Ajuste Estructural
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPGSS	Programa de Posgraduacao en Servicio Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.
REDICA	Red de Universidades, Facultades e Instituciones de Ingeniería
RIACES	Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación
SACS	Southern Association of Colleges and Schools
SEP	Sistema de Posgrados
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SICAR	Sistema de Carreras y Postgrados Regionales
SICEVAES	Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
SIDES	Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
SUPRICORI	Sistema de Acreditación de la Enseñanza Superior Universitaria Privada de Costa Rica
TCU	Trabajo Comunal Universitario
TICs	Tecnologías de la Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio

UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
UCR	Universidad de Costa Rica
UEALC	Unión Europea, América Latina y el Caribe
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNESCO	Organización para las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNESCO-IESALC	Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO
UNIRE	Unión Nacional de Rectores de Universidades Privadas
UPAZ	Universidad para la Paz
UTAC	Universidad Teológica de América Central
UTN	Universidad Técnica Nacional
VAS	Vicerrectoría de Acción Social

SUMÁRIO

	INTRODUCCIÓN	26
1.	ASPECTOS INTRODUCTORIOS	31
1.1.	Breve caracterización de Costa Rica	32
1.2.	El viaje de ida y de regreso: consideraciones teórico- metodológicas	61
1.2.1.	<u>Avanzando críticamente a partir del conocimiento acumulado: Delimitando el objeto de estudio</u>	63
1.2.2.	<u>El Método Marxista en el análisis de una Política Social</u>	66
1.2.2.1.	Partir de la Realidad y no abandonarla nunca.....	72
1.2.2.2.	Reconstruyendo la Realidad: Situando la Educación Superior Pública de Costa Rica en la historia y en el contexto capitalista.....	75
1.2.2.3.	Rastreado la Multicausalidad y Multifuncionalidad de la Educación Superior Pública de Costa Rica.....	88
1.2.2.4.	De los instrumentos y las técnicas de investigación.....	97
1.2.2.5.	El viaje de Regreso: De lo “Abstracto” a lo “Concreto”.....	99
1.2.2.6.	Del conocimiento a la “Transformación”: Identificar tendencias para iluminar el terreno de lucha.....	105
2.	ROMPIENDO EL LÍMITE DEL DEBATE	108
2.1.	Problematización teórico-histórica	109
2.1.1.	<u>La lógica del capitalismo y su impacto en la Educación Superior</u>	109
2.2.	Tendencias de mercantilización la Educación Superior en América Latina	119
2.2.1.	<u>Participación de los Estados y Organizamos Internacionales</u>	119
2.2.2.	<u>De Universidades Públicas tradicionales, a un Sistema de Educación Superior complejo, heterogéneo y segmentado socialmente</u>	119
2.2.3.	<u>Diversificación de Instituciones de Educación Superior</u>	124
2.2.4.	<u>Contra-reformas a las políticas de financiamiento</u>	126
2.2.5.	<u>Redefinición profunda del papel del Estado</u>	128
2.2.6.	<u>Impulso de Sistemas de evaluación, acreditación</u>	130
2.2.7.	<u>Integración Regional, Internacionalización y Transnacionalización de la Educación Superior</u>	135
2.2.8.	<u>Productivismo Académico</u>	144

2.3.	La política de Educación Superior en costa rica: surgimiento y evolución	149
2.3.1.	<u>I Período: de la Colonia hasta 1888</u>	150
2.3.2.	<u>II Período (De 1888 a 1940): Medio siglo “sin Universidad” e intentos fallidos de reapertura</u>	161
2.3.3.	<u>III Periodo (de 1940 a 1970): Fundación de la UCR: florecimiento y expansión de la Educación Superior</u>	170
2.4.	La Educación Superior en Costa Rica: condición contemporánea ..	179
2.4.1.	<u>Estructura actual de la Educación Superior en Costa Rica</u>	179
2.4.1.1.	Diversificación de Instituciones.....	179
2.4.1.1.1.	Década de 1950-1960: Exclusividad de la UCR.....	179
2.4.1.1.2.	Década de 1970: Expansión Pública.....	179
2.4.1.1.3.	Década de 1980: Ajuste estructural y crisis en la universidad pública.....	187
2.4.1.1.4.	Década de 1990: Expansión descontrolada del sector privado.....	189
2.4.1.1.5.	Acceso y la calidad.....	211
2.4.1.1.6.	La Enseñanza Superior No Universitaria.....	214
2.4.1.1.7.	Acción Social, Investigación & Desarrollo.....	218
2.5.	Financiamiento de la Educación Superior en Costa Rica	227
2.5.1.	<u>Plataforma jurídica y la estructura institucional para el Financiamiento de la Educación Superior en Costa Rica</u>	227
2.5.1.1.	Financiamiento de la ESP a partir de la Constitución Política de 1949..	236
2.5.1.2.	Los Programas de Ajuste Estructural (PAE).....	248
2.5.1.3.	Convenios de Financiamiento de la Educación Superior.....	252
2.5.2.	<u>Evolución del Financiamiento de la Educación Superior Pública</u>	264
2.5.2.1.	Evolución de los presupuestos destinados a la educación superior.....	265
2.5.2.2.	Efectividad de los Convenios del FEES.....	268
2.5.2.3.	Evolución del FEES como porcentaje del PIB.....	271
2.5.2.4.	Costos de la Educación Superior.....	288
2.5.2.5.	Préstamos para la Educación Superior.....	293
2.6.	Evaluación y acreditación de la Educación Superior en Costa Rica ..	299
2.6.1.	<u>Redefinición del “Estado Docente”, por un “Estado Evaluador”</u>	299
2.6.2.	<u>Impulso de un Sistema Nacional de Evaluación para la Acreditación</u>	301
2.6.3.	<u>Un mecanismo de acreditación para instituciones privadas</u>	312

2.6.4.	<u>Situación actual de la acreditación en Costa Rica</u>	314
2.6.5.	<u>Calidad de la Educación Superior y Acreditación</u>	319
2.6.6.	<u>Internacionalización y Transnacionalización de la Educación Superior</u> ..	327
2.6.7.	<u>Acreditación Regional en Centroamérica</u>	335
2.6.8.	<u>Transnacionalización de la Educación Superior en Costa Rica</u>	352
2.6.9.	<u>Educación Superior: negocio millonario</u>	355
2.7.	Autonomía universitaria en Costa Rica	363
2.7.1.	<u>Autonomía Universitaria es elevada a rango Constitucional</u>	367
2.7.2.	<u>Amenazas a la Autonomía Universitaria</u>	379
2.7.2.1.	Atropellos a la autonomía financiera.....	381
2.7.2.2.	Atropellos a la capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones.....	387
2.7.2.3.	Atropellos a la capacidad jurídica plena para darse su propia organización.....	390
2.7.2.4.	Atropellos a la Independencia Funcional.....	391
2.7.3.	<u>Allanamiento ilegal del campus universitario</u>	394
	CONSIDERACIONES FINALES	407
	BIBLIOGRAFÍA	416
	ANEXOS	426
	Anexo A – Modelos Histórico-Estructurales del Desarrollo Costarricense	427
	Anexo B – Decreto de abolición de la Universidad de Santo Tomás	435

INTRODUCCIÓN

Globalización, educación privada, Sociedad del Conocimiento, extensión, eficiencia, acreditación, emprendedurismo, doble titulación, autonomía universitaria, producción por desempeño, investigación, enfoque por competencias, préstamos para estudiar, educación como derecho, ¿humanidades?, TICs, becas, lucro, sector público, convalidación y equiparación de títulos, universidades globales, mercado laboral, educación a distancia, financiamiento público, organismos internacionales, investigación, universidades “garaje”, necesidades del sector productivo, instrucción/capacitación, conciencia lúcida de la patria, doctorados, acción social, financiamiento público, aseguramiento de la calidad, mercado de servicios educativos, ciencia y tecnología, educación terciaria, formación integral, mercantilización, gratuidad, cursos virtuales, reforma universitaria, estudios post-secundarios, costos de matrícula, excelencia académica, ofertas transfronterizas, contrarreformas, ¿Universidad?,...etc, etc, etc.

Un mundo aparentemente caótico, confuso, e incomprensible es lo que emerge cuando nos introducimos al tema de la “educación superior” y, sin embargo, entre más nos adentramos en su estudio, más claras se perfilan algunas conexiones e interrelaciones que más allá de “conceptos” evidencian la presencia de fuerzas y tendencias que estando en curso, pretenden apropiarse de la educación para someterla a “nuevos” intereses particulares.

Por sus implicaciones presentes y por sus posibles consecuencias para el futuro de la educación superior pública, resultan sumamente importantes estudios que profundicen en estas transformaciones, identificando los rasgos particulares que éstas asumen en cada país.

¿Cuál es el origen e intenciones de esas precipitadas transformaciones?

¿Cuáles son las presiones y transformaciones que están experimentando las Universidades Públicas, y concretamente las de América Latina?

¿Cómo estos procesos de transformación se expresan en la realidad costarricense?

¿Es posible resistir a estos procesos?

¿Será posible revertir las tendencias instaladas?

Tomando como punto de partida o motivación inicial, éstas y otras interrogantes, la presente tesis doctoral pretende comprender las transformaciones

experimentadas por la educación superior en Costa Rica. En este sentido, el objeto de estudio que guio la investigación fue definido en los siguientes términos:

“Tendencias de reconfiguración de la política de educación superior pública de Costa Rica, en sus ámbitos de autonomía, evaluación y financiamiento, que se revelan como expresión particular de las macroestrategias impulsadas para adecuar y subordinar la educación superior en América Latina a los intereses de los procesos de mundialización del capital, durante las últimas tres décadas.”

Muchos son los caminos por lo que se pudo optar para realizar el presente estudio, y con ellos distintos sus resultados. No obstante, y con la certeza de que ofrece el cuadro analítico apropiado y buscado, se recurrió a la perspectiva de análisis histórico-crítica, otorgada pertinente y reveladoramente por la tradición Marxista, teoría que orientó toda la investigación.

Desde esta perspectiva, desentrañar las múltiples dimensiones y determinaciones que explican la fisonomía (estructura y dinámica) de la educación superior en Costa Rica, supuso -en primer instancia- situarla en la historia y aprehenderla como producto histórico, como fenómeno multifacético rico en determinaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

En las últimas tres décadas presenciamos elementos diferenciadores que hacen de este período una fase cuantitativa y cualitativamente diferente de las fases y ciclos pretéritos del modo de producción capitalista. Este nuevo período o ***“Fase de Mundialización del Capital”*** se genera a partir de la continuidad y profundización del estadio monopolista, y logra instaurar un cuadro político e institucional del cual emerge ***un modo específico de funcionamiento del capitalismo*** que está impactando todas las esferas de la vida.

Históricamente, la educación en general y en particular la educación superior, ha tenido un papel estratégico, no sólo por su función ideológica indispensable en la transmisión de valores dominantes y formas de pensamiento para cada época; sino también por su imprescindible contribución en la formación del talento humano (hombres y mujeres) que el sistema productivo requiere.

Precisamente porque la educación superior es una pieza estratégica para la transformación de la realidad y la emancipación de la humanidad; es que, *en tiempos de mundialización del capital*, está siendo sometida a nuevos procesos de transformación que pretenden tornarla *cada vez más en un instrumento al servicio del lucro y la acumulación de capitales; no obstante, éstos son procesos aún no consumados; están en disputa.*

Sólo en la actual fase de mundialización del capital, la educación superior y sobre todo la educación superior pública (ESP) -particularmente en América Latina- pasa a ser ideada y tratada como mercancía. Es por ello que, se coincide con diferentes actores, que señalan que la actual problemática universitaria latinoamericana es indisociable de la cuestión más amplia del patrón de acumulación que viene siendo redefinido desde la crisis de la deuda de 1982.

Al igual que está ocurriendo con todas las esferas de la vida, la educación superior -*en el mundo, y con un énfasis diferenciado para América Latina*- está siendo sometida a un complejo y multidimensional proceso de “*mercantilización*”; está siendo transfigurada para que deje de ser *un bien público, un derecho social y universal* y se convierta en un *servicio mercantil más*.

En Costa Rica estos cambios se expresan con múltiples particularidades a partir de la década de los años de 1980. De una predominancia de la educación superior pública articulada y necesaria a un modelo de desarrollo de bienestar social, se transita a una diversificación y masificación de instituciones de educación superior que incluye como actor destacado al sector privado, nacional, internacional y globalizado. De un Estado propulsor de la educación superior pública, se pasa a un estado promotor *incubierto* de la educación privada, con intenciones de retraerse en responsabilidades financieras con el sector público y reorientarlo - en cuanto a formación y producción de conocimientos - a intereses de sectores dominantes. La Universidad Pública costarricense, crítica, autónoma, con una articulación de la docencia, la investigación y la acción social, resultante de dos importantes Reformas Universitarias (1957 y 1972), es hoy solapadamente acosada mediante diferentes mecanismos que atentando contra la autonomía universitaria –*rasgo esencial y constitucional en el que se soporta su identidad*-, pretenden someterla a intereses particulares o intentos de contra-reforma. En medio de estos complicados procesos, destacan también por su importancia, distintos sujetos, sectores y movimientos que representan contra-tendencias, y construyen estrategias de resistencia, y propuestas

alternativas comprometidas con la defensa de la Educación Superior Pública en Costa Rica como derecho de todos y deber del Estado.

Con la intención de romper el límite del debate y en aras de presentar de la mejor forma los hallazgos encontrados en la investigación, la exposición ha sido estructurada de la siguiente manera:

Una **I PARTE denominada “ASPECTOS INTRODUCTORIOS”**, contiene los **Apartados 1 y 2** que se constituyen en una importante antesala o plataforma para la comprensión de los resultados de la investigación propiamente dicha.

Para iniciar el documento, el **Apartado 1.** ofrece una breve caracterización de Costa Rica. Una serie de indicadores sociales, políticos y macroeconómicos sobre la realidad nacional, son sucintamente abordados en esta parte, con la intención de que se constituyan en referentes histórico - contextuales para los análisis que sobre la educación superior costarricense se pretenden realizar a lo largo del documento y para eventuales diálogos con la realidad experimentada por otros países latinoamericanos.

El **Apartado 2.** sintetiza la experiencia teórico – metodológica que significó el realizar esta investigación desde el materialismo histórico-dialéctico como perspectiva que, - hoy más que nunca resulta pertinente- para el estudio de la realidad social. En este apartado se intenta reconstruir la arriesgada, pero emocionante aventura que significó tomar esta ruta para estudiar la condición contemporánea de la Educación Superior Pública en Costa Rica, tratando de encontrar trazos de su estructura y dinámica en el marco de la sociedad capitalista contemporánea. Se espera que estas modestas reflexiones se sumen a los esfuerzos que nutren el indispensable e inacabado debate teórico metodológico que sobre esta perspectiva está presente en el Trabajo Social Latinoamericano.

Una **II PARTE** del documento se denomina **ROMPIENDO EL LÍMITE DEL DEBATE.** Este apartado contiene los **Apartados 3, 4, 5, 6 y 7** en los que se condensan y organizan los principales hallazgos de la presente investigación doctoral.

El **Apartado 3.** expone una *Problematización Teórica e Histórica*, que incorpora dos grandes componentes:

- Una reflexión sobre los procesos que, en el marco de la actual sociedad capitalista, explican o dan cuenta del origen de las transformaciones a las que está siendo sometida la educación superior.
- Una breve identificación de la expresión histórica que esas transformaciones asumen en América Latina como macrotendencias que se instalan en toda la Región.

Teniendo ese contexto teórico-histórico como punto de partida, el **Apartado 4.** condensa un análisis retrospectivo de la política de educación superior pública en Costa Rica, como parte constitutiva de la política social de educación del país. Para ello, se realiza un breve análisis histórico donde se exponen aspectos relevantes que a través de la historia fueron dando configuración a la actual Política Pública de Educación Superior en Costa Rica. Interesa con ello, captar tanto la génesis histórica, como la evolución de esta política pública, en aras de que este análisis se constituya en la plataforma que permita comprender mínimamente el proceso que ésta ha experimentado a lo largo de la historia para llegar a adquirir los rasgos que le caracterizan en la contemporaneidad.

Los **Apartados 5,6 y 7**, contienen el análisis de la educación superior pública en Costa Rica, en su contemporaneidad.

En consonancia con los objetivos y la delimitación de la investigación, los hallazgos han sido organizados dando especial atención a la identificación de inflexiones, contradicciones, rupturas, continuidades, mediaciones, determinaciones y transformaciones en los ámbitos de, *financiamiento, evaluación y autonomía en la Educación Superior de Costa Rica*. Estos tres ámbitos de estudio se constituyeron en **categorías analíticas centrales** para comprender y estudiar la política de educación superior en Costa Rica, toda vez que, a lo largo del proceso investigativo mostraron un gran potencial en condensar interrelaciones abarcadoras y complejas que explican y determinan el objeto de estudio de la presente investigación doctoral.

El documento finaliza con un levantamiento de *consideraciones finales* sobre la condición actual de la educación superior costarricense y la urgente necesidad de dar potencia a la lucha que supone defender la educación superior pública en tiempos de mundialización del capital.

1. PRIMERA PARTE: ASPECTOS INTRODUCTORIOS

1.1. BREVE CARACTERIZACIÓN DE COSTA RICA

Costa Rica es un pequeño país situado en América Central que limita al este y noreste con el Mar Caribe; al oeste y sur con el Océano Pacífico; al sureste con Panamá y al norte con Nicaragua. En cuanto a su formación geológica el país forma parte de las tierras jóvenes de América.

Posee una ubicación especial en el mapamundi, pues ocupa el centro del Istmo Centroamericano, lo que le otorga características de puente biológico con una diversidad de flora y fauna de las más altas del mundo. Costa Rica representa sólo el 0,03% de la superficie del planeta, sin embargo, contiene 12 diferentes zonas de biodiversidad y el 5% de todas las formas de vida de la Tierra¹. Su ubicación tropical irregular con un ámbito altitudinal que va desde el nivel del mar hasta 3820 metros y, su posición ístmica que permitió la migración de especies entre las masas continentales de Norte y Sur América; son quizás los principales aspectos que definen estas valiosas características.

En *materia ambiental*, es el país con mayor porcentaje de superficie protegida del mundo: 1.342,900 hectáreas de superficie, lo que corresponde aproximadamente al 25% del territorio nacional protegido mediante la existencia de Parques Nacionales, Áreas de Conservación, Reservas Biológicas, Áreas Protectoras y otras categorías que se agrupan en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)².

Territorialmente el país se divide en *siete provincias*: San José, Heredia, Alajuela, Cartago, Limón, Puntarenas y Guanacaste, distribuidas en los 51 100 kilómetros cuadrados del territorio nacional.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para el año 2011, Costa Rica presenta una *población* aproximada de 4 592 149 habitantes, cuya lengua materna es el español. Además, exhibe una densidad poblacional de 84 habitantes por kilómetro cuadrado y una media de 4,1 habitantes por hogar.

Al analizar los datos por zona, se tiene que a nivel nacional 73 de cada 100 personas viven en zonas urbanas

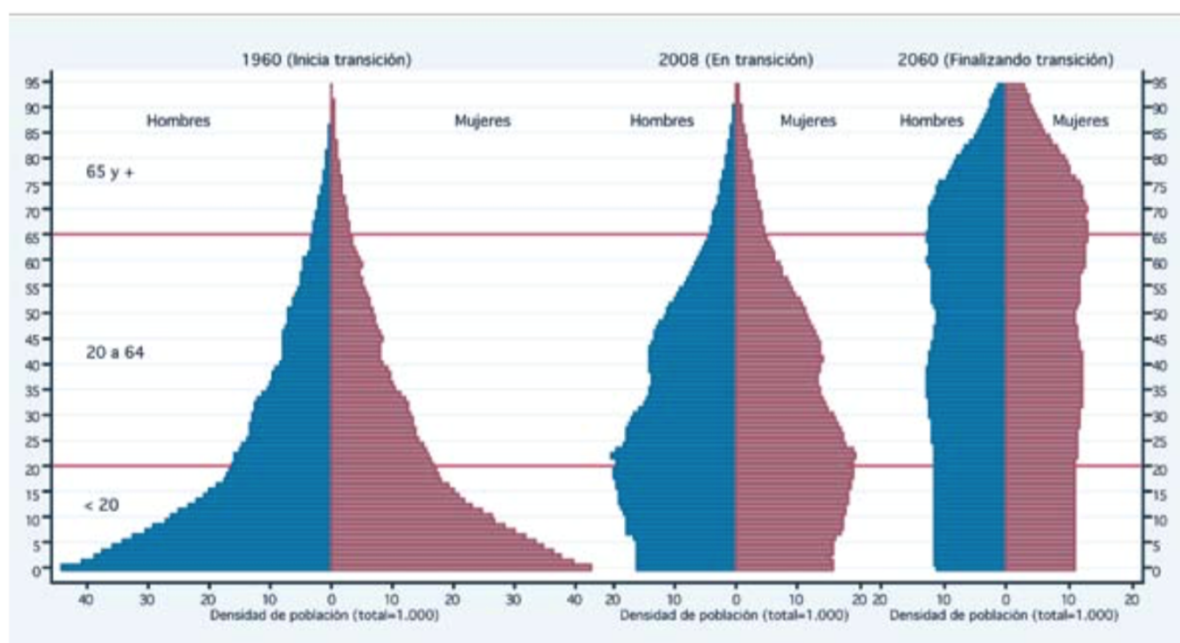
¹ Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología, CIENTEC.

² El SINAC pertenece al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica (MINAE). Por su iniciativa en el campo de la conservación de los recursos naturales, a partir de 1992, Costa Rica es Sede Mundial del "Consejo de la Tierra".

La pirámide poblacional -abajo- indica que el país cuenta con una mayoría de habitantes jóvenes, presentando una base ligeramente angosta en las primeras edades y un poco más amplias en las edades de adultos jóvenes. De ahí que la edad promedio de los costarricenses sea de 28.8 años. Sin embargo, la distribución de la población por edad también muestra cambios importantes que evidencian el avance en la transición demográfica, donde sobresale un mayor porcentaje de población adulta mayor (7,2%).

Las estimaciones de crecimiento poblacional establecen que para el año 2015 la población estará en torno a los 5.0 millones de habitantes, 5.5 millones en 2025 y 6.2 millones en 2040.

Gráfica 1 – Pirámide Poblacional Costa Rica – 1960, 2008, 2060



Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2009, p. 15.

Mayoritariamente blanca, *la población* también está conformada por importantes minorías étnicas como la negra y la oriental (concentradas en la costa del Caribe), y un importante contingente de *población inmigrante* (alrededor de un 7,78%), que en su mayoría proceden de Nicaragua (casi un 10%), Panamá, Estados Unidos, El Salvador y Colombia. Entre los inmigrantes económicos, también hay comunidades importantes de argentinos, chilenos y más recientemente de venezolanos y colombianos. Desde hace varios años hay un movimiento migratorio destacable de

Europeos (especialmente españoles, neerlandeses, rusos, suizos y suecos), asiáticos (chinos, coreanos y japoneses) y estadounidenses, siendo estos el tercer grupo migratorio más numeroso de las últimas 2 décadas, que se afincan en el país atraídos por la estabilidad política, el tipo de clima y nuevas oportunidades.

En cuanto a las *poblaciones indígenas*, éstas representan alrededor de un 1% de la población total del país y están divididas en 8 grupos étnicos, cada cual con un territorio reservado: Quitirrisí (localizados en el Valle Central), Matambú o Chorotega (Guanacaste), Maleku o Guatusos (Norte de Alajuela), Bribri (Atlántico Sur), Cabécar (Cordillera de Talamanca), Guaymí (Sureste de Costa Rica, sobre la línea fronteriza con Panamá), Boruca (Zona Sur) y Térraba (Zona Sur, junto a los Boruca).

En el *plano político*, Costa Rica obtuvo su independencia en 1821 y desde 1948 consolidó un sistema democrático considerado modelo en el mundo. En 1949 Costa Rica abolió el ejército y a partir de ese año constituyó su II República.

Sin el estorbo de ejércitos formales, con una iglesia de raigambre nacional, tutelada por el estado desde el siglo pasado, y sin el peso de recalcinates estructuras y grupos aristocráticos, heredados de un pasado colonial español, fue relativamente fácil que la *polis* prosperara, mientras sus vecinos se deshacían unos a otros, en medio de una dialéctica infernal e ininterrumpida de anarquía y dictadura revolución y contra-revolución, reforma y contra-reforma que todavía se resiste a ceder en su generalidad y violencia. De todos los países centroamericanos, sólo en Costa Rica se han podido poner de acuerdo para gobernar liberales y conservadores, izquierdas y derechas, reformistas y contra-reformistas, sin exterminarse unos a otros, en un clima de relativo consenso nacional de metas y valores (VEGA, 1986, p. 383).

Desde su independencia asume un sistema político de república presidencialista, con tres poderes:

- **Poder Ejecutivo**, ostentado por el o la presidenta de la República (cuya elección se da cada cuatro años) y su gabinete.
- **Poder Legislativo**, recae en la Asamblea Legislativa compuesta por 57 diputados y diputadas, quienes son elegidos por voto popular, de acuerdo con la proporción de la población en las provincias. Permanecen en el ejercicio de sus cargos un periodo de cuatro años que comienza el 1 de mayo siguiente a la elección. Son elegidos al mismo tiempo que el o la Presidenta de la República y de conformidad con la Constitución de 1949, no pueden ser reelegidos en forma sucesiva.

- **Poder Judicial**, constituido por la Corte Suprema y los Tribunales Superiores y Juzgados.
- Además, y de forma independiente, existe el **Tribunal Supremo de Elecciones**, responsable de velar por la legitimidad y transparencia democrática de los comicios.

En la actualidad Costa Rica es considerada una de las democracias más consolidadas de América³ y, es el único país de América Latina incluido en la lista de las 22 democracias más antiguas del mundo.

La base inmediata y aparente de esta moderna super estructura política y jurídica es una cultura democrática, larga y ampliamente cultivada desde el siglo XIX, cuando se fueron sustituyendo los mecanismos autoritarios de dominio social, por otros controles más sutiles, indirectos e invisibles, combinando la educación, el legalismo, la tolerancia y la capacidad de negociación con el pragmatismo ideológico y un acendrado nacionalismo, compartido por todas las clases sociales (VEGA, 1986, p. 383).

Según el Informe Mundial de Desarrollo Humano del 2010, Costa Rica con un valor de 0,725 en su **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**⁴, se sitúa en la categoría de *Desarrollo Humano Alto* ocupando el lugar 62 de una lista de 177 países y situándose en el noveno lugar en Desarrollo Humano de América Latina y el Caribe⁵.

Según esa misma fuente, la **Esperanza de Vida (EV)** en Costa Rica se mantiene dentro de los estándares para países de muy alto desarrollo humano. En el 2010 ocupa la posición 30 con una estimación de 79,1 años⁶, lo que le ubica por encima de países como Dinamarca (78,7 años) y Eslovenia (78,8 años) y junto a países como Portugal (79,1 años) Estados Unidos (79,6 años), Grecia (79,7 años) y Reino Unido

³ En el siglo pasado hubo dos interrupciones en el sistema institucional del país; en 1917, cuando un militar organizó un golpe de Estado que se prolongó por dos años; y con la Revolución de 1948, cuando se produjo un levantamiento armado que – entre muchos otros aspectos – abogaba por la defensa de la pureza del sufragio.

⁴ Este índice se utiliza aquí para mostrar rasgos generales del país, pero no debe obviarse que éste invisibiliza la forma en que se socializa y/o concentra la riqueza o cómo se comporta la educación como derecho en Costa Rica, por lo que su utilización sólo puede ser considerada en complemento con otros indicadores utilizados en este trabajo como los son el Coeficiente de Gini y la distribución de ingresos por quintiles, entre otros.

⁵ Superado en la Región Latinoamericana sólo por Argentina, Chile y Uruguay, países que ocupan la posición 36, 38 y 43 respectivamente.

⁶ Según datos del 2010 del (INEC): la esperanza de vida es de 76.9 años para hombres y 81,8 para mujeres.

(79,8 años) y cercano al valor de Japón, país con la esperanza de vida más alta (83,2 años).

En el nuevo **Índice de Desigualdad de Género**, Costa Rica también ocupa una posición privilegiada con el primer puesto en América Latina sin incluir los países del Caribe, y si éstos se tomaran en cuenta, Costa Rica ocuparía el cuarto lugar de la región. No obstante -como se verá-, mientras siguen ampliándose en el país las desigualdades en la distribución del ingreso, y no hay avances en la disminución de la pobreza; se mantienen grandes disparidades entre géneros.

Si bien los anteriores indicadores dan cuenta de una situación muy positiva, Costa Rica -al igual que los restantes países de América Latina- también experimenta una serie de *desafíos a nivel social, económico, político, ambiental*, que dan cuenta de las transformaciones que como sociedad ha experimentado en los diferentes momentos históricos.

De forma muy sucinta, es importante indicar que, Costa Rica desde su Independencia y hasta inicios del siglo XX contó con un Estado Liberal y un modelo agroexportador (monocultivo del café) que completa su período de agotamiento en la década de 1940.

A partir de la Revolución de 1948 y la promulgación de la Constitución de 1949 (vigente hasta nuestros días) el país inicia una nueva etapa caracterizada por procesos de cambio y reformas sociales y económicas alrededor de un reacomodo de los bloques que conformaban el poder en el país, una reconfiguración de un Estado Interventor en la economía y se da impulso a una agricultura de exportación más diversificada, la cual rápidamente es desplazada por el fomento de la industrialización basado en un modelo de “sustitución de importaciones”.

Según Vega (1986) la historia de Costa Rica en el período 1950-1970 muestra un crecimiento extraordinario de las clases medias, un aumento sin precedentes del aparato estatal y de la tecno-burocracia, debido a la implantación de un modelo de desarrollo que el autor denomina *Capitalismo de Estado-Benefactor*. Al respecto, Hidalgo (2003, p. xxxiii) afirma que “Con un estado tradicionalmente intervencionista,

Costa Rica ha logrado alcanzar a lo largo de su historia reciente parámetros de equidad social y desarrollo inusuales en sus vecinos centroamericanos.”

A mediados de los años de 1970, el *modelo primario-exportador doméstico-industrial* (HIDALGO, 2003) da muestras de agotamiento, y el país inicia un nuevo período caracterizado por un proceso de apertura comercial, y una liberalización de la economía interna.

A principios de la década de los años 80, Costa Rica, al igual que la mayoría de los países de América Latina, experimenta uno de los períodos más convulsos en su historia económica contemporánea. Cambios bruscos en las variables macroeconómicas, trajeron consigo un deterioro marcado en las condiciones de vida de las y los costarricenses, sobre todo de las poblaciones más vulnerables.

Con marcadas especificidades regionales, esta crisis tuvo la particularidad de, no sólo aumentar, sino también intensificar el fenómeno de la pobreza en el país, o sea, no sólo creció el número de familias y personas pobres en términos absolutos y relativos, sino que les tornó más pobres.

Según Rovira (1989), después de más de tres décadas de un acelerado desarrollo capitalista – dependiente, caracterizado por una evolución social y un reforzamiento de la vida democrática que permitió legitimar las nuevas y múltiples instituciones del país; el mes de setiembre de 1980 marca un punto de ruptura con el “estilo de desarrollo”⁷ seguido por Costa Rica. La devaluación del colón decretada en ese mes, ocasionó que 1981 y 1982 fueran los dos años más difíciles de la historia nacional y puso en evidencia que el estilo de desarrollo ingresaba en una profunda crisis como resultado de un conjunto de factores, pero esencialmente en virtud de su patrón socioeconómico de reproducción capitalista-dependiente.

Las causas que condujeron al estilo de desarrollo de Costa Rica en la Posguerra a una honda crisis con manifestaciones muy agudas al finalizar la década de los años setenta, son las siguientes: en primer lugar las características específicas que adoptó el patrón socioeconómico de reproducción capitalista – dependiente que paulatinamente se fue estableciendo a partir de 1948; en segundo lugar, la crisis económica

⁷ Noción puesta en boga por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en los años 70, pero que el autor asume desde una versión crítica de ella, propuesta por el sociólogo argentino Jorge Graciarena en su artículo: *Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa*, publicada en la Revista CEPAL (Santiago de Chile, Naciones Unidas), en el número del primer semestre de 1976. La idea de **estilo de desarrollo**, refiere a la manera como avanza específicamente una sociedad particular; expresa de modo concreto como evoluciona globalmente esa sociedad, procurando captar los elementos económicos, sociales, políticos e ideológicos que rigen y afectan su dinamismo.

internacional de los años 1974 y 1975 junto con, más tarde, la segunda alza en los precios mundiales de los combustibles y la extraordinaria elevación de las tasa internacionales de interés, ambos fenómenos en 1979 y 1980, en el contexto ya entonces de la crisis política regional; y, en tercer término, la política económica desarrollada a lo largo de la administración Carazo". (ROVIRA, 1989, p. 48).

Siguiendo a Vega (1986), algunos indicadores oficiales dan cuenta de la alarmante situación que experimentó el país durante esos años: el desempleo abierto pasó de 4,5% en 1978 a un 8,7% en 1981; un encarecimiento del costo de la vida muy influenciado por una inflación que llegó al 100% y una desvalorización monetaria frente al dólar cercana al 400%; el total de familias que no cubren sus necesidades básicas pasó de 25,1% en 1971 a un 24.8% en 1977, para ascender abruptamente a un 41,7% en 1980 y a un 56,4% en 1981.

La superación de esta crisis que mostró tener un carácter estructural, más que coyuntural, obligó al país a ingresar a un período de estabilización, a través de Programas de Ajuste Estructural (PAEs)⁸ impuestos por organismos internacionales y, ajustar la economía a favor de una mayor inserción en el mercado internacional con condiciones internacionales nuevas. Así, una nueva estructura socioeconómica explica el funcionamiento y la evolución de la sociedad costarricense a inicios del siglo XXI.

En el esquema de la próxima página, se intenta presentar una síntesis de la evolución de Costa Rica, destacando los diferentes momentos históricos de transformación del Estado y de los Modelos de Desarrollo que han imperado en el país desde su independencia de España, hasta el presente.

Interesa destacar la constitución de la **I República** de 1821 hasta 1949, período en que prevaleció un Estado Liberal comandado por la élite agroexportadora de café. Un *período de transición* entre la I y II República (de 1930 a 1950), resulta del agotamiento del Estado Liberal y abre camino a la transformación y diversificación del aparato productivo que transita de un modelo agroexportador a un modelo de

⁸ En materia de reformas estructurales, la política se implementó a través de los PAEs, de los cuales se firmaron tres con el Banco Mundial (BM). Las principales áreas de acción que impulsaron fueron: Reforma del Estado (donde destacó la privatización de empresas estatales y la movilidad laboral), la desgravación arancelaria, la modernización del sistema financiero (apertura de la banca privada, desregulación, etc) y la liberación de los mercados cuyos precios estuvieran fijados por ley (principalmente agrícolas).

sustitución de importaciones que dio énfasis al desarrollo de la industria, con un Estado Interventor que vino a consolidar la **II República**, después de la única revolución armada experimentada por el país en 1948.

El advenimiento de la II República tras la Guerra Civil del 48 implicó un salto hacia una visión más global e integrada del proceso de desarrollo, en que se articulan la reforma económica, la reforma social y la reforma política. El Estado asume un rol protagonista en la promoción del desarrollo (CONEJO; MORA; VARGAS, 1999, p. 269).

El inicio de la década de los años 80 representa un “parte aguas” entre el modelo de desarrollo que prevaleció por más de medio siglo, y la transición e instalación del actual modelo de desarrollo de apertura de mercados direccionado por Estados con fuerte vocación neoliberal.

Ilustración 1 – Costa Rica evolución de modelos de desarrollo – 1821-2011



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la estructura macroeconómica de Costa Rica, es posible encontrar múltiples obras, pero para efectos del presente apartado, se recurre a la obra de

Antonio Luis Hidalgo (2000), quien a partir de su tesis doctoral denominada *El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)* ha elaborado distintas publicaciones sumamente valiosas que no sólo sintetizan una gran cantidad y diversidad de fuentes de lo que se ha escrito en el país sobre la trayectoria histórica de la economía nacional, sino que además recurre a una perspectiva económica diacrónica, lo que brinda a quien consulta su obra, información comparativa de la actuación política de cada gobierno, de acuerdo con la situación del país y del entorno internacional que lo condiciona.

Hidalgo (2007) distingue al menos cuatro modelos de desarrollo⁹ que se dan a lo largo de la historia del desarrollo de Costa Rica¹⁰:

1. El Modelo *tributario – colonial* (1560-1823)
2. El Modelo *primario – exportador* (1823-1959)
3. El Modelo *agroexportador-industrial* (1959-1984)
4. El Modelo *Multiexportador* (1984-2007)

En los dos primeros períodos identificados por Hidalgo (2007), Costa Rica transita de una economía agraria de subsistencia familiar que prevelece en la colonia, a un modelo primario exportador de bicultivo café - banano. El cultivo y exportación del café, así como la instalación de la empresa transnacional bananera United Fruit Company, fueron dos factores que incidieron directamente en la conformación de la estructura social del país de esa época.

De una estructura simple conformada por personas campesinas-propietarias pobres, frente a la clase dirigente vinculada a la administración colonial (1560-1823); se pasa en el periodo 1823-1879 a la conformación de una élite burguesa (agroexportadora, comercial-importadora y financiera), una clase media de pequeños propietarios agrícolas vinculados al café, comerciantes y artesanos, y una pequeña

⁹ Por Modelo Histórico-Estructural de Desarrollo, el autor entiende la representación teórica que bajo este enfoque se realice del funcionamiento de un sistema socioeconómico durante un período de tiempo determinado, en el cual las vinculaciones no sufren modificaciones sustanciales.

¹⁰ En **ANEXO No. 1**, se presenta un cuadro síntesis que resume las principales características que el autor destaca para cada uno de esos períodos. Para su análisis el autor recurre a variables tales como: modelo económico, propiedad de la tierra, técnicas de producción, infraestructura, destino de la producción, apropiación del excedente económico generado por la actividad productiva, funciones del estado, factor trabajo/ mano de obra/ empleo, distribución de la riqueza y, estructura social/ clases sociales.

clase trabajadora tanto rural como urbana. Para el período 1879-1948, las plantaciones de banano generaron un importante nivel de empleo asalariado¹¹, contribuyendo a la conformación del proletariado costarricense y una nueva élite económica política, la United Fruit Company. Ya para el período 1948-1959, se debilitan los viejos sectores de la burguesía, y se fortalecen los sectores medios al configurarse una importante clase media con el aporte de la *burocracia del Estado*.

En el tercer período identificado por Hidalgo (2007), es posible advertir fuertes modificaciones en evolución del modelo económico costarricense. En los años 50 el país muestra un *Modelo Primario Exportador Complementario*, en el que debe destacarse la creación de cooperativas de productores, que vienen a restar poder a la burguesía agroexportadora, así como el surgimiento de plantaciones de banano en manos de productores nacionales. Paralelamente, aparece una nueva burguesía bananera, al margen de la burguesía industrial y el proletariado industrial que el otro modelo genera.

Posteriormente, se produce un aumento de la participación industrial en la renta nacional, aunque el peso de la agricultura sigue manteniéndose alto; dicha producción industrial se va a concentrar en los bienes de consumo no duraderos (alimentación y textil) que antes se importaban, dado que la inversión requerida es menor que en la producción de bienes de consumo duradero. Así, se genera el *Modelo de Industrialización por sustitución de importaciones*, en el que la producción se dirige hacia el mercado interno que, a pesar de su crecimiento -debido al aumento de las clases medias con hábitos de consumo de países desarrollados-, es demasiado estrecho para los volúmenes de producción industrial; esto provocó la ampliación de dicho mercado interno con la constitución del MERCOSUR¹².

El papel regulador del Estado fue fundamental para este modelo, asumió funciones como la regulación de aranceles, mantenimiento del tipo de cambio fijo sobrevaluado, exenciones, regulación de precios internos y, redistribución de la renta

¹¹ Dada la baja productividad del sector, el aumento de la producción bananera se realiza por medio del uso extensivo del trabajo y de la tierra, absorbiendo un importante volumen de mano de obra y poniendo en cultivo grandes extensiones de la costa caribeña y pacífica.

¹² El Mercado Común Centroamericano (MCCA) está integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Se rige por el tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 y sus protocolos modificatorios.

(mediante el subsidio de bienes y servicios) y el ingreso (por medio del aumento del gasto público social).

Ya para 1972, Hidalgo identifica el surgimiento del *Modelo Sustitutivo Oligopólico Público-Privado*, como respuesta al agotamiento de esa fase anterior, conocida como “*etapa fácil de sustitución de importaciones*”. Dado que la producción de bienes de consumo duradero y la industria intermedia necesitaba de grandes inversiones que el capital privado nacional no podía acometer, el Estado con funciones empresariales y las corporaciones transnacionales se hacen cargo de ellas, configurándose así en el mercado un oligopolio constituido por las filiales de las transnacionales y las empresas públicas (el grupo RECOPE¹³, CODESA¹⁴, FERTICA¹⁵). El Estado aparece como propietario de un número importante de empresas industriales, junto con las filiales de las corporaciones transnacionales y los

¹³ La Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) nace en 1963 por iniciativa de un grupo privado al amparo de la *Ley 2426 de Protección y Desarrollo Industrial*. Se inscribió como sociedad anónima de capital mixto (público – privado) con el propósito de establecer una refinería que llegaría a ser propiedad estatal, por tratarse de una actividad estratégica para la economía del país. Se constituye así en la primera industria nacional dedicada a la refinación y producción de combustibles derivados del petróleo. En 1972, el Ministerio de Economía emprende gestiones ante la compañía transnacional Allied Chemical para comprar las acciones de Recope, de las cuales sólo poseía el 15%. Como dato interesante, en 1974 aunque el avalúo determinó un costo de \$16 millones, el precio final fue establecido en \$1 y en las negociaciones se le condona al país la deuda que tenía con Venezuela por la compra de petróleo. En 1975 por decreto ejecutivo se decide que RECOPE no expenderá combustibles al detalle, actividad que es trasladada a manos de empresarios costarricenses. En 1981, por Ley 6588 se elimina posibilidad de que RECOPE pueda construir oleoductos interoceánicos, hacer transferencias o donaciones, excepto las aprobadas por leyes específicas de la República. En 1990 antes de finalizar su administración, el ex-presidente Oscar Arias, permite del ingreso de las transnacionales para que asuman actividades en la distribución de combustibles al detalle (REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO).

¹⁴ La Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) se creó en 1972 por Ley No. 5122 como una sociedad anónima de capital mixto con participación mayoritaria del Estado (67%). Sin embargo, debido a la no compra de acciones por parte del sector privado, funcionó como *organismo estatal* de fomento para favorecer el desarrollo económico del país, estimulando exportaciones e importaciones, así como la integración de sectores y regiones, arreglos comerciales y de integración económica entre países, además fortaleciendo a la empresa privada y estimulando la creación de empresas productivas. Entre 1974 y 1978 la corporación se convierte en un componente central de la política económica del país y del proyecto político del gobierno (administración Oduber) y en matriz de empresas estatales (durante ese período la corporación establece empresas como: Cementos del Pacífico S.A CEMPASA, Aluminios Nacionales S.A (ALUNASA), Central Azucarera Tempisque S.A (CATSA), Algodones de Costa Rica S.A (ALCORS), Transportes Metropolitanos S.A (TRANSMESA), Tempisque Ferry Boat, Cementos del Valle S.A (CENVASA) y la Bolsa de Valores. A partir de 1978, y como consecuencia de una redefinición de los intereses del bloque en el poder, es posible captar la declinación de importancia política de CODESA, ente que por su característica de ser netamente estatal (y no mixto como lo planteó su ley de creación) pasó a ser objeto de luchas políticas de las clases sociales. Con la Ley No. 7656 denominado Liquidación de la Corporación Costarricense de Desarrollo, en 1996 se liquida CODESA.

¹⁵ La empresa Fertilizantes de Centroamérica (Costa Rica) S.A, nace en 1961 y por 20 años se mantiene como arte de un conglomerado mayor que se proyecta a nivel de toda la Región Centroamericana.

empresarios privados nacionales, de ahí que el autor señale que, supera la frontera del Estado intervencionista para convertirse en un Estado empresario que compite con el capital privado nacional y extranjero en la apropiación del excedente, pero al mismo tiempo, incrementa las políticas de redistribución de ese excedente hacia sectores marginados.

El *Modelo Agroexportador Industrial*, entra en escena cuando la demanda externa de productos agropecuarios realizada por los países desarrollados y la demanda "interna" de productos industriales de consumo realizada por el MERCOSÚN, se constituyen en motores de la economía costarricense. Mientras estas demandas crecen el modelo funciona y genera un desarrollo, pero el mismo empieza a mostrar debilidades a principio de los años 70 cuando estas demandas se contraen a consecuencia de la crisis internacional y la desigual distribución del ingreso en el resto de los países de la Región. La crisis del modelo sobreviene a principios de los ochenta cuando dichas demandas no se recuperan y la revalorización del dólar hacen imposible el pago de la deuda externa y mucho menos su aumento.

Ante la falta de divisas para financiar las importaciones, entre otros rubros de bienes intermedios, el Estado decide participar en la sustitución de la importación de dichos bienes, por medio de la producción nacional pública y el fomento de la producción interior. Además, se acude al endeudamiento externo y se aprovecha la bonanza cafetalera de mediados de los setenta, consiguiendo así la reactivación temporal de la economía a la espera de una mejora de la demanda externa e "interna".

En cuanto al Modelo Multiexportador (1984-2007), Hidalgo coloca que su funcionamiento se basa en el tirón del mercado internacional. Al ser la estructura productiva muy dependiente del sector exterior, la expansión de la economía internacional explica la expansión interna, mientras que en las recesiones internacionales se traducen en profundas crisis económicas a nivel nacional. Sin embargo, al menos esta variedad de producciones exportables, permite que los riesgos estén diversificados, por lo que establece la metáfora de "un motor multiválvulas", por lo que las coyunturas sectoriales tienen menos influencias en este modelo que en el caso del *Modelo Primario Exportador basado en el bicultivo*.

Los sectores tradicionales, con excepción del café y del banano, caracterizados por una baja productividad, destinan la mayoría de su producción hacia el mercado interno (productos industriales de consumo no duradero, granos básicos...), mientras que los sectores modernos, con alta productividad e intensivos en mano de obra, lo hacen hacia el mercado exterior (componentes electrónicos, turismo, textiles, frutas, flores...) (HIDALGO, 2007, p. 14).

El Estado por su parte, asume el rol de garantizar las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento del mercado (eliminando las distorsiones internas y externas), liberalizar la economía y redistribuir el excedente que se apropia para garantizar la paz social. También hace abandono de determinadas funciones sociales que antes realizaba, lo que trae como consecuencia el fenómeno de la exclusión social, que va más allá de la simple pobreza.

La distribución de la renta es menos equitativa que bajo los modelos anteriores, y pese al aumento de la renta per cápita y la reducción de los niveles de indigencia y de pobreza, el deterioro de los niveles de vida de las clases medias, junto con el enriquecimiento acelerado de algunos sectores de la burguesía (financiera y comercial, esencialmente), la desigualdad aumenta progresivamente (HIDALGO, 2007, p. 15).

Como consecuencia de las restricciones presupuestarias, se presenta un aumento de la informalidad laboral y la reducción del número de empleados públicos. El mercado de trabajo se encuentra dualizado entre nuevos profesionales altamente cualificados y con elevados niveles de retribución y trabajadores precarios sin cualificación y con escasos ingresos. Según el autor, el proceso de pauperización de las clases medias amenaza con generar una fractura social importante.

Aún así se corre el riesgo de basar toda la estrategia en una competitividad espuria, que es aquella en la cuota de mercado que se consigue depende de la explotación de los recursos naturales (no sustentable ecológicamente) y/o de los bajos salarios con que se retribuye a la mano de obra (no sustentable socialmente). El modelo multiexportador de Costa Rica se encuentra en una fase que Porter (1991: 674-701) denominaría de economía impulsada por los factores; dicha fase debe servir de base para una acumulación de capital que de paso a una segunda etapa donde la economía estaría impulsada por la inversión, basada en ventajas competitivas creadas y donde se realice la asimilación de tecnologías extranjera; esta asimilación es necesaria para pasar a una tercera fase donde la economía estaría impulsada por la innovación y algunos sectores productivos del país se convertirían en líderes a nivel internacional (HIDALGO, 2007, p. 16).

Como es posible advertir, los 3 últimos períodos están basados en la exportación, lo cual -según el criterio del autor- no deja de tener sentido, por tratarse de un país pequeño, con un mercado de dimensiones reducidas que hace imposible el aprovechamiento de economías de escalas.

Con la intención de ofrecer un panorama no exhaustivo, pero mínimamente esclarecedor para comprender la realidad costarricense, en la siguiente página se presenta un cuadro que muestra una serie de indicadores que presentados en su comportamiento de largo plazo¹⁶, dan cuenta de esa evolución del país, al mismo tiempo que, sintetiza información relevante sobre los desafíos que éste debe encarar en el presente.

¹⁶ Algunos espacios vacíos que aparecen en el cuadro, corresponden a información que no fue posible conseguir para ese año.

Cuadro 1 – Costa Rica: Indicadores de largo plazo – 1940-2010

Indicador	Años								
	1940	1960	1980	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Población ¹⁷		1 276640	2 315705	3 929248	4.100000	4.256000	4.396000	4.519000	4 551553
Esperanza de vida al nacer	46,9	62,5	72,6	77,7	78,5	-	79	79,2	79,1 ¹⁸
Mortalidad infantil ¹⁹	123	68	19	10	11	9,2	9,7	9	9,5 ²⁰
Desnutrición (% de menores de 6 años)		14	4	3	-			3	..
Población con agua domiciliaria (por mil)		640	860	974				1000	..
(%) Analfabetismo mayores de 12 años	27	16	10	5	-				0.7
Años de escolaridad (mayores de 25 años)	3,1	3,6	5,9	7,4				7,4	
PEA (Miles de personas de 15 años o más) ²¹				1,100	1,171	1,238	1,298	1,354	1,381
PIB (Millones de \$ según año 2000)				15 946.48	16 584.77	18 377.50	21 202.29	23 437.76	
PIB Per cápita (\$)	702	1080	2 032	3 315	4 055	4 376	5 050	5 860	7 773 ²²
Coefficiente de GINI ²³				0,4131	0,4320	0,4195	0,4230	0,4280	0,508 ²⁴
Hogares pobres (%)		50	19 ²⁵	21	21			17,7	21,3
Cobertura contributiva SS (%)	8	15	70	88	87			88	
Tasa de Desempleo Abierto (%)							6,0	4,9	7,8
Déficit de Gobierno Central / PIB (%)	0,03	0,94	8,70	2,98	4,30			2,09	
Gastos Totales del Gobierno / PIB (%)	2,1 ²⁶	4,9	12,2	15,6	16,9			16,1	

Fuente: INFORMES ESTADO DE LA NACIÓN y actualizaciones con otras fuentes que se indican en pie de página.

¹⁷ Fuente: INEC Censo 2000. Para el año 2011 la población alcanza los 4 592 149 habitantes según esta misma fuente.

¹⁸ Informe Mundial de Desarrollo Humano del 2010

¹⁹ Informe Estado de la Nación 1996 y actualizaciones con información del INEC.

²⁰ Para el año 2011, el país presenta una tasa de mortalidad infantil de 9,1.

²¹ Fuente: CEPAL. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe con datos de la OIT: Organización Internacional de Trabajo.*

²² Según datos del Banco Mundial (2011), para el 2011 Costa Rica alcanzó un PIB Per cápita de \$ 8.704,11.

²³ Fuente: *Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN. Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES)*

²⁴ Este coeficiente para el 2011 alcanza la cifra de 0.515. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG, INEC).

²⁵ En 1990 el porcentaje de hogares pobres ascendió a 29% producto de la "Década Perdida de 1980"

²⁶ Dato corresponde al año de 1950. Informe Estado de la Nación 1996 y actualizaciones.

Complementario con todo lo anterior, el siguiente cuadro sintetiza algunas de las características que presentan los hogares y personas que conforman la sociedad costarricense, según quintil de ingreso al que pertenezcan.

Cuadro 2 – Principales características de los hogares y de las personas por quintiles de ingreso Per cápita del hogar – Julio 2010

	Total	Quintiles de ingreso per cápita				
		Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Total país	4 551 553					
Características de los hogares						
Total de personas	4 551 553	1 052 105	959 510	954 140	842 427	743 371
Porcentajes	100%	23.11%	21.08%	20.96%	18.50%	16.33%
Total de hogares	1 289 716	257 879	258 035	257 935	257 731	258 136
Miembros por hogar	3,53	4,08	3,72	3,70	3,27	2,88
Fuerza de trabajo por hogar	1,58	1,18	1,43	1,79	1,82	1,71
Ocupados por hogar	1,47	0,94	1,29	1,68	1,76	1,67
Ingreso por hogar (colones)	804 366	190 804	366 492	579 694	856 580	2 027 385
Distribución porcentual del ingreso de los hogares (colones)	100,0	4,7	9,1	14,4	21,3	50,4
Ingreso per cápita por hogar²⁷	268 592	46 519	98 512	157 082	263 187	777 277
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	33,7	34,1	33,7	34,0	33,4	33,2
Características de las personas						
Relación de dependencia económica ²⁸	1,23	2,47	1,60	1,07	0,80	0,69
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	44,92	39,27	44,20	46,62	46,80	44,98
Escolaridad promedio personas de 15 años y más	8,38	6,00	6,69	7,78	9,41	12,27
Tasa de desempleo abierto	7,3	20,5	9,7	6,1	3,1	2,0

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS.

Nótese por ejemplo que, para el 2010 Costa Rica presenta un PIB Per Cápita de \$ 7 773.00, no obstante, un 16% de su población vive bajo la línea de pobreza.

²⁷ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajustes por subdeclaración.

²⁸ Se refiere a la relación entre, la población menor de 15 años de edad y la población fuera de la fuerza de trabajo, respecto al total de la fuerza de trabajo.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), para julio del 2010, se estima que la pobreza afectó un 21,3% de los hogares del país y, de ellos, un 6,0% se encontraba en pobreza extrema.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG, INEC), Costa Rica presenta para el año 2011 una calificación de 0.515 en su Coeficiente de Gini²⁹. Con ello, según el PNUD, el país presenta un estado de desigualdad bajo y, se ubica junto con Uruguay, Venezuela y Argentina entre los países de América Latina con menor desigualdad.

En Centroamérica, el 10% de la población más rica recibe cerca de un 40% de los ingresos totales en Guatemala y Honduras, y alrededor de un 30% en los demás países del Istmo. Solo Costa Rica y Guatemala muestran un aumento de la brecha con respecto a inicios de la década (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011a, p. 367).

No obstante, es importante señalar que, si se revisa el comportamiento histórico de este Coeficiente en el país, es posible verificar una *tendencia leve pero constante* a su incremento desde el año 2000, con lo cual se acentúa la desigualdad en Costa Rica.

Esta creciente desigualdad se origina en la economía real y está asociada a la distancia cada vez mayor entre el desempeño de la “vieja” y la “nueva” economía, así como a la constante ampliación de la brecha en las oportunidades a las que tiene acceso la tercera parte de la fuerza laboral que está calificada, en relación con las dos terceras partes que no lo están (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011b, p. 140).

En el *ámbito económico*, -como ya se señaló- la diversificación del sector externo se ha convertido en el principal motor del crecimiento económico en el largo plazo, aunque debió afrontar el desplome del comercio exterior que trajo la recesión internacional a partir de fines del 2008.

La diversificación que ha venido experimentando la economía costarricense desde hace casi tres décadas, cuando se comenzó a implementar un nuevo estilo de desarrollo orientado a los mercados externos, tanto de bienes como

²⁹ El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso, su valor oscila entre 0 y 1. 0 corresponde a la igualdad perfecta, y a medida que el índice se acerca a la unidad, la concentración se hace mayor. El Informe sobre la distribución de la renta en América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010), afirma que América Latina es la Región más desigual del mundo. Señala además que, el peso de la desigualdad en la región es tan alto que, si el Índice de Desarrollo Humano Mundial fuese corregido considerando ese aspecto, la Región caería más del 15% en su nivel de desarrollo humano.

de servicios, permitió mitigar en parte los efectos de la reciente crisis (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011b, p. 140).

En el período de 1985-2001 el país presentó una tasa promedio anual de crecimiento del PIB del 4,9% y para el período 2002-2006 de un 5,56%. A partir del 2007 -con motivo de la crisis inmobiliaria en los Estados Unidos que trajo consecuencias económicas para el mundo-, la tasa de crecimiento del PIB cae llegando a un -1,1 % el año 2009, situación negativa que no se observaba desde 1982 (-7,2%). En el 2010 el PIB muestra una recuperación pasando a un 5% y luego a un 4,5% en el 2011.

En materia económica, la crisis internacional de 2008-2009 trajo consigo retrocesos que empeoran los ya insuficientes niveles de desarrollo del Istmo Centroamericano. En 2009, la contracción de sectores dinámicos incidió para que todos los países registrasen una tasa negativa de crecimiento, excepto Panamá (2,4%) y Guatemala (0,6%). En ese año, la tasa de crecimiento de Centroamérica fue la más baja comparada con cualquier otra subregión latinoamericana, al situarse en el orden del -0,7%. Cabe destacar que desde hace veinte años no se presentaba una variación regional negativa (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011a, p. 367).

En el siguiente cuadro se muestra información relevante sobre los sectores que en este período crítico de la economía mundial crecieron (servicios prestados a empresas) o fueron afectados negativamente (turismo, construcción). “En Costa Rica la crisis internacional se transmitió a la producción principalmente por los siguientes canales: exportaciones, turismo, disponibilidad de crédito y flujos de capitales privado.” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011b, p. 134).

Cuadro 3 – Crecimiento real en principales Sectores Económicos de Costa Rica – 2009

Sector	% de Crecimiento
Servicios prestados a empresas	7,1
Administración Pública	4,3
Sector Financiero	3,9
Transporte y Telecomunicaciones	3,3
Electricidad y Agua	-1,3
Agricultura	-2,5
Industria	-2,6
Construcción	-5,0
Comercio y Turismo	-5,2
Comercio	-2,8
Turismo	-11,3
PIB	-1,1

Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011a.

Pese a los retrocesos en varios frentes y a las adversas e inciertas condiciones del entorno internacional, ningún país centroamericano, ni el área en su conjunto, revivió los escenarios de crisis política y económica experimentados en los años ochenta. Esto es, por sí mismo, un importante logro en una región con una historia cargada de vulnerabilidades e inestabilidad (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011a, p. 361).

La crisis, sin embargo, tuvo en el país repercusiones sociales diferenciadas; no fue igual para todas las ramas de actividad económica y clases sociales. Así, fue más severa para la agricultura, la industria, la construcción, el comercio y el turismo. La contracción en estos sectores, especialmente en el de la construcción, generó un significativo aumento en el desempleo. Por su parte, algunas actividades de servicios locales e internacionales ayudaron a que el impacto fuera menor, toda vez que mostraron un buen desempeño pese a la crisis.

Lo más relevante desde el punto de vista de la desigualdad es la severa caída en los ingresos promedio de los hogares del primer decil (-6,9%) y el incremento aún más notable en el ingreso de los relativamente más ricos, es decir, los hogares del décimo decil (11,6%). Entonces, el aumento de la desigualdad en el 2009 refleja cómo la crisis económica se ensañó sobre todo con los más pobres, pero además cómo algunos de los más ricos obtuvieron ventaja de ella. Los hogares del segundo decil también mostraron una pequeña caída en su ingreso promedio (0,3%) (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011b, p. 52).

Por otra parte, la crisis afectó especialmente a *los ocupados no calificados*. En 2009 el número de estos se redujo en 26.900 personas, mientras el de calificados aumentó en 24.699. El porcentaje de ocupados calificados con respecto al total de ocupados, pasó de 26,3% en 1990 a 40,6% en 2009, lo que pone en evidencia el avance de los rasgos de la denominada “*nueva economía*” en el país (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011b, p. 139).

Hoy en día es posible afirmar que Costa Rica tiene una estructura económica basada en los servicios y en la industria, sectores que para el 2011, según datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR), representarán el 70% y 24% del PIB respectivamente. Por su parte, se estima que el sector primario sea de un 6,6% (OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN PANAMÁ, 2011).

Al respecto, el 65% de la población activa del país, se empleó en el sector servicios, el 20% en el sector secundario y el 15% restante en el sector primario.

El sector primario, está constituido por cuatro subsectores: agropecuario, pesca, minería y silvicultura. Ligado en gran parte a la industria manufacturera (por la considerable producción de productos alimentarios elaborados), se caracteriza por el cultivo de plátano³⁰, piña³¹ y café³² (principales productos agrícolas de exportación), la producción de carne de res (no es voluminosa), cerdo y pollo y por la pesca de atún, dorados y tilapias (la pesca no supera la producción acuícola).

Aun cuando Costa Rica no es un país muy industrializado, es importante destacar que es el más industrializado de la Región Centroamericana.

El sector secundario costarricense lo conforman la industria tradicional alimentaria (formada en la década 60 y 70) y una industria nueva establecida en las

³⁰ Costa Rica es el segundo país productor y exportador mundial de plátanos, superado sólo por Ecuador. Los principales destinos de este producto son Estados Unidos, Alemania, Bélgica e Italia, países que se distribuyen el 98% de toda la exportación nacional (OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN PANAMÁ, 2012).

³¹ Este producto en muy poco tiempo se ha convertido en punta de lanza del sector agroexportador del país. En el 2011 se prevé que Costa Rica siga siendo el primer país exportador de piña en el mundo (OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN PANAMÁ, 2012).

³² Este Producto, ha ido descendiendo en importancia en los últimos años, representando el 6% de la producción agrícola. El 40% del café exportado es calificado como de alta calidad y se vende internacionalmente un 40% más caro que el arábigo tradicional (OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN PANAMÁ, 2012).

zonas francas, de orientación exportadora y en su mayoría manufacturera³³ (textiles, medicamentos, productos farmacéuticos y de minicomponentes informáticos³⁴). Los productos de alta tecnología y microestructuras eléctricas fabricadas en zonas francas constituyen el 50% del valor total de las exportaciones.

Como ya se indicó, **el sector terciario o servicios** es el más importante, y es catalogado como la base económica actual de Costa Rica. En los últimos 10 años ha experimentado un crecimiento constante.

El crecimiento de los servicios en Costa Rica es fruto principalmente de la atracción de la inversión en diversos sectores: turismo, servicios médicos, tecnologías digitales, telecomunicaciones, construcción, ingeniería arquitectura y diseño, entretenimiento audiovisual, desarrollo de software y servicios empresariales. Además, han sido muy importantes las pocas limitaciones a la inversión y el comercio con servicios, así como los acuerdos comerciales aprobados para hacer factible lo anteriormente descrito (OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN PANAMÁ, 2012, p. 10)

Por otra parte, el país dispone de recursos mineros como depósitos de azufre, manganeso, mercurio, bauxita, hierro, carbón y oro. No obstante, cabe destacar aquí que, a partir de noviembre del 2010, el Estado costarricense prohibió el otorgamiento de permisos y concesiones para la exploración minera de metales a cielo abierto³⁵.

En otro sentido, el país no dispone de recursos petrolíferos. Debido al clima y a la orografía del país, la generación hidroeléctrica es la que destaca sobre las demás, por lo que ha desarrollado -con gran potencial- importantes esfuerzos de aprovechamiento hidroeléctrico.

³³ El sector manufacturero es el más importantes dentro de la industria tica, y ha ido creciendo con la instalación de zonas francas (propiciadas por los incentivos a la misma). En los últimos 3 años, su aporte representa una media del 9% del PIB. Se estima que, en 2011 aportará el 15,8% del PIB Nacional y ocupará el 14% de la población, lo que significa un 60% de la aportación del sector secundario al PIB y el 70% de trabajos que generará la industria (OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN PANAMÁ, 2012).

³⁴ Esta actividad se inició con las inversiones de INTEL Corporation a finales de los 90 y la producción de componentes electrónicos. Así, en el 2010 el principal producto de exportación fueron partes para circuitos integrados, seguido por partes para ordenadores (OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN PANAMÁ, 2012).

³⁵ En el año 2010, la Asamblea Legislativa, modificó el Código de Minería y con ello declaró a Costa Rica como un país libre de minería a cielo abierto. Con ello, Costa Rica se convierte en el primer país de América Latina en prohibir la minería de oro a cielo abierto y el uso de sustancias tóxicas en minería, como el cianuro y el mercurio. Esta modificación prevé que los proyectos que ya estaban funcionando al momento de esta decisión, terminarían el periodo de concesión otorgado, pero no se les renovarían; mientras que los proyectos que están en trámite serían archivados.

En el 2010 el 76% de la energía generada en el país fue de origen hidroeléctrico; 12% de origen geotérmico, 4% de origen eólico y 1% de biomasa. Solamente un 7% del total producido se generó con fuente térmica; es decir, el 93% de la energía generada en el país provino de fuentes no fósiles (OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN PANAMÁ, 2011, p. 9).

Según el Instituto Español de Comercio Exterior (2011), para junio del 2011, el grado de cobertura del sector eléctrico de Costa Rica es de 99,3%. La Institución Pública responsable de este importante indicador nacional, es El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), instancia que, por Ley de creación fue por muchas décadas el único generador y comprador de energía en Costa Rica. A partir de la aprobación de las leyes 7200³⁶ en 1990 y la 7508³⁷ en 1995 se permitió la generación privada de electricidad.

Adicionalmente, el sector servicios se caracteriza por la apertura de ciertos mercados como el de *los seguros*³⁸ y el de *telecomunicaciones*³⁹. Durante el período

³⁶ Esta Ley a partir de 1990 autoriza la generación privada a través de fuentes renovables en Costa Rica, limitada a una escala de hasta 20 MW de capacidad instalada máxima por cada empresa; además, el conjunto de proyectos no debe exceder el 15% de la potencia total de las centrales eléctricas que integran el Sistema Eléctrico Nacional. Toda empresa que quiera generar electricidad para vender al ICE debe tener como mínimo un 35% de su capital social propiedad de ciudadanos costarricenses.

³⁷ Esta Ley 7508, modificó la ley 7200 y a partir de 1995 incorporó un segundo régimen de participación privada en la generación, el cual permite a las empresas privadas generar un 15% adicional al 15% (permitido por la ley 7200) de la energía del Sector Eléctrico Nacional (SEN), siempre y cuando lo hagan a través de fuentes renovables. Este régimen autoriza a las plantas privadas tener una capacidad instalada máxima de 50 MW pero el proceso de contratación se hace a través de licitación pública.

³⁸ Su liberalización se concretó en el 2008, sin embargo, fue un proceso muy complejo al que grandes sectores de población se opusieron. Es hasta finales del 2011 cuando se empieza a notar los efectos.

³⁹ La liberación de las telecomunicaciones se venía impulsando desde hace más de una década atrás, en el primer gobierno de Oscar Arias, cuando por decreto ejecutivo en noviembre de 1987 se le permitió a la empresa MILLICOM operar en el país, operando la frecuencia para operar la telefonía celular. A finales de 1993 la Sala Constitucional ordenó a dicha empresa a suspender operaciones en el país.

Posteriormente, en el año 2000, fuertes luchas sociales se desplegaron a lo largo y ancho de todo el país en contra del "*Proyecto de Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado*", plan presentado por la Administración Rodríguez y que pretendía dismantelar al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), privatizar las telecomunicaciones y ampliar la participación privada en la generación de energía. Alrededor del movimiento denominado "Lucha contra el Combo ICE" múltiples sectores sociales (trabajadores y trabajadoras del ICE y de todo el Sector Público, ambientalistas, estudiantes y docentes universitarios (as) y de secundaria, pastorales sociales, agricultores (as), artesanos (as), intelectuales, profesionales, ciudadanos y ciudadanos en general) paralizaron el país. La Sala Constitucional en abril del 2010 declaró inconstitucional el proyecto, lo que obligó a la clase política y empresarial a posponer sus intenciones y retirar de la agenda legislativa el controversial proyecto de Ley. A pesar de lo anterior, los planes de privatización continuaron y la liberación del sector de telecomunicaciones se concretó recientemente en noviembre del 2011, con el ingreso de teleoperadores Movistar y Claro.

2000-2010, ha crecido a un ritmo del 25%, sin embargo, debe destacarse que en el 2009 fue de 22,5%⁴⁰.

Por su parte, el turismo, con un aporte aproximado del 5% al PIB, es otro de los motores de la economía de Costa Rica. Según el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Costa Rica alcanzó la cifra récord de 2,1 millones de visitantes internacionales en 2010. Por su parte el Informe de Competitividad Turística del 2011, publicado por el Foro Económico Mundial, Costa Rica ocupa el 2do puesto en Latinoamérica después de México y el 43^{avo} a nivel mundial.

En otro ámbito, no puede dejar de señalarse que, en *materia ambiental*, -pese a la apuesta histórica del país en este campo y al reconocimiento mundial que se le ha otorgado- en los últimos años, ante situaciones conflictivas por el uso de recursos, las autoridades políticas se han decantado a favor de la actividad económica, en detrimento de la conservación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011b, p.47).

En el *campo político*, lo que impera es, una coyuntura de división y debilidad estructural del sistema bipartidista que con alternancia política había dominado históricamente la escena política, así como un fuerte vacío de líderes -a pesar de la emergencia de partidos alternativos- y, la pérdida de confianza en los representantes políticos nacionales.

Por su importancia e implicaciones para la educación, no puede dejar de mencionarse acá el Primer Referéndum realizado en la historia de Costa Rica (año 2007) en relación con la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC). Universidades públicas e importantes organizaciones sociales y algunos partidos políticos lideraron el movimiento del “NO al TLC” y, pese al extendido malestar ciudadano respecto de la aprobación del mismo, este fue aprobado por una diferencia de 3 puntos porcentuales (El “sí” ganó por 51,7% frente a un 48,3% del “no”); lo que explicita una polarización política del país. Entre otras cosas, con este tratado, el 87% de los productos de EEUU entrarán sin aranceles en Costa Rica.

⁴⁰ Según datos del Banco Central de Costa Rica, en el 2010 las cifras de exportación e importación de servicios arrojan una balanza positiva, siendo la composición porcentual de la exportación de servicios la siguiente: viajes (48%), servicios de informática e información (28%), otros servicios empresariales (16%), transportes (7%) y servicios de comunicaciones (1%).

Alfredo Volio, dirigente de la 'Alianza Ciudadana por el Sí', manifestó tras conocer los resultados que esta es una 'clara victoria' de quienes apoyan el tratado comercial: 'Se ha escrito una lindísima página en la historia de este país [...] Hemos decidido montarnos en el bus del desarrollo' (EFE, 2007).

Los simpatizantes del movimiento del No también denunciaron la injerencia del gobierno de Estados Unidos, el cual, en un acto violatorio de la tregua decretada a partir del 5 de octubre, emitió y difundió dos cartas diferentes, en las cuales se indicaba que este país no renegociaría un nuevo tratado con Costa Rica, en caso de que triunfara el No... [...] A lo largo de la campaña, además, se había denunciado la participación reiterada del embajador de Estados Unidos en Costa Rica en actos de campaña a favor del Sí, en acto de evidente intromisión e injerencia en los asuntos internos, que es prohibido en Costa Rica (MARGEN, 2007).

En otro sentido, *el entorno regional* impone amenazas cada vez más complejas y peligrosas para todos los países del Istmo Centroamericano. Por razones tanto externas como internas, Costa Rica ha dejado de ser una sociedad con bajos niveles de violencia y aunque éstos son comparativamente más bajos que los que exhiben otros países de Centroamérica; la violencia sigue ganado protagonismo.

El índice de homicidios para Centroamérica en general es de 35,4 por cada 100.000 habitantes, comparado con aproximadamente 20 por cada 100.000 en toda América Latina. Los índices de homicidios siguen siendo bajos en Panamá, Nicaragua y Costa Rica, aproximadamente la mitad que en América Latina en general, pero ahora también preocupa el aumento de la violencia en dichos países (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 1).

En los últimos años, el aumento en la tasa de delitos contra la propiedad (263 puntos porcentuales más que en el 2008), el aumento de homicidios (11,8 por cien mil habitantes) y femicidios (pasando de 18 mujeres fallecidas en el 2007, a 29 en el 2008 y 35 en el 2009); junto al narcotráfico y la operación de actores ilegales ligados a la extorsión y el tráfico de armas y personas; representan los principales desafíos en materia de seguridad.⁴¹

A lo anterior, se suman situaciones como el reciente conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua, que obligó al país a colocar denuncia internacional contra Nicaragua en la Corte Internacional de la Haya, por invasión y daño ambiental del humedal de la Isla Calero ubicada cerca de la frontera norte con ese país⁴².

⁴¹ Para ampliar información, ver Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano. 2009-2010. PNUD.

⁴² El 8 de marzo del 2011, mientras el juicio internacional continúa su trámite, la Corte Interamericana de Justicia (CIJ) ordena -como medida cautelar- a Nicaragua y Costa Rica que no envíen ni estacionen fuerzas militares y policiales en la zona. Costa Rica expresa su "profunda satisfacción" por las medidas cautelares dictadas por la CIJ y Nicaragua destaca que el dictamen deja claro que no han quedado "como invasores" y que tienen "derecho para dragar" el Río San Juan.

Finalmente, a nivel internacional es conocido que *la educación en Costa Rica* ha sido uno de los principales pilares de su desarrollo como nación. La tasa de alfabetización del país para 1880 era del 10% aproximadamente, ya para 1900 rondaba el 40%, en 1950 correspondía a un 80% y para el año 2011 -según Naciones Unidas- es de un 96,1% (la más alta de Centroamérica).

Es extraordinaria la relación que existe entre la educación recibida y la distribución de ingresos en Costa Rica. Uno podría decir que la educación es el principal elemento para el establecimiento de referencias sociales y distribución del ingreso en el país. Al considerar el 25% superior en la distribución de ingresos nacional, es posible determinar que un 86% de las personas que tienen un título universitario se colocan en ese porcentaje. Aquellos universitarios que no logran el título logran colocar unas dos terceras partes en este sector de ingreso. Aquellas personas que han completado su primaria y se encuentran en diferentes niveles de la secundaria logran ubicar un 50% en este sector educativo, mientras que aquellos que no completan la primaria apenas el 10%. (En general, en Costa Rica las dos variables que determinan la estructura social son la educación y el tipo de residencia) (RUIZ, 2001a, p. 173).

En Costa Rica la enseñanza general básica es obligatoria y gratuita y, supervisada por el Ministerio de Educación Pública. Para el 2011, la cobertura en primaria es prácticamente universal, mientras que en secundaria la cobertura ronda el 70%.

En cuanto a *los años promedio de educación de la población costarricense*, los datos indican que para el 2010 la escolaridad promedio de las personas mayores de 15 años correspondía a 8,3 años. En este campo y aunque el país logra superar el promedio de este indicador para América Latina (7,9 años), no debe obviarse el buen nivel que ostentan otros países en la región como por ejemplo Chile (9,7 años) y Argentina (9,3 años). Asimismo, no debe dejarse de lado el veloz crecimiento que han estado logrando en los últimos años otras naciones como México (8,7 años) y Panamá (9,4 años), superando a Costa Rica. Sobre este particular, vale la pena mencionar que Noruega es el país que en el mundo ha logrado el mejor desempeño de este indicador logrando 12,6 años de escolaridad promedio en su población mayor de 15 años, promedio este que, si establecemos la comparación, coincide con los años de estudio que exhibe la población costarricense que se ubica el último quintil superior de ingresos (ver Cuadro No. 1).

Según el Tercer Informe del Estado de la Educación⁴³ (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c), en los últimos años, el país ha logrado un aumento importante en el financiamiento para la educación pública en general y, se ampliaron las coberturas en todos los niveles del sistema educativo (preescolar, primaria, secundaria y universitario). Sin embargo, la ausencia de cobertura pública a niñas y niños de 4 años y 3 meses, la infraestructura deficiente con que cuentan centros educativos de primaria y secundaria -sobre todo a nivel regional-; la cobertura y los resultados de aprobación, repitencia y expulsión en la secundaria; la pertinencia de la educación en todos los niveles para que esta responda a las nuevas realidades y exigencias del país; las fuertes debilidades en la enseñanza del inglés y el uso de nuevas tecnologías; así como el fortalecimiento de la formación y calidad de las y los profesionales en educación, se mantienen como desafíos sin progresos significativos.

Aunque en el balance la educación nacional está hoy mejor que hace cinco años, los cambios han sido lentos e insuficientes. Si bien el país ya se recuperó del grave error cometido en la década de los ochenta, cuando se recortó el gasto en educación, se desplomaron los principales indicadores del sector y se escamotearon las oportunidades educativas de una generación completa [...] el sistema está lejos de lo que Costa Rica necesita para atender sus principales desafíos, sobre todo en la formación de una fuerza laboral altamente calificada (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011b, p. 38).

En efecto, los avances logrados en materia educativa hasta la década de los años 70, se vieron afectados por la crisis económica de la década siguiente. Las condiciones que sufrió la educación en los años 80 fueron de tal intensidad, que no pueden ser obviadas para comprender la situación actual y pensar el futuro de la educación en el país.

Según Conejo, Mora y Vargas (1999), si bien entre 1980 y 1996 se mantuvo la prioridad fiscal del *gasto social*, (mostrando el nivel más elevado de la Región) ésta se dio dentro de un escenario de contracción, por lo que el gasto social total presentó una importante caída en 1981 y 1982 que, en términos de su relación con el PIB, significó pasar del 20,7% alcanzado en 1980 a una reducción de un 15,2% en 1982. Luego de esta caída, se inicia en 1983 un proceso de recuperación y hacia 1986 ya se había alcanzado el nivel del gasto social de 1980 en términos reales; sin embargo, no es hasta 1994 que el gasto real per cápita recupera el nivel de 1980.

⁴³ El Estado de la Educación es una publicación anual que, desde el año 2005, busca dar seguimiento específico al desempeño y desafíos que Costa Rica enfrenta en su sistema educativo.

Para ese mismo período, el *sector educación* presenta un promedio del 26% ocupando el segundo lugar de importancia (después del sector salud), no obstante, muestra una importante reducción en su participación relativa luego de la crisis. Si se revisan las estadísticas, se tiene que, entre 1949 y 1970, la inversión pública en educación tuvo un crecimiento sostenido.

En la década de los 80 todo cambió: los indicadores globales manifestaron un retroceso en la educación costarricense: retrocedió la escolaridad general (años de permanencia en el sistema educativo, alfabetismo y asimilación de la formación recibida), disminuyó la infraestructura y se recortaron los recursos didácticos. Todo esto último asociado al retroceso, estancamiento e insuficiente recuperación de la inversión pública en la educación costarricense entre 1980 y 1995) (RUIZ, 2001a, p. 174).

Según Ruiz (2001), entre 1980 y 1997 el financiamiento del sector educación, frente a otros sectores fue el más afectado pues disminuyó y se mantuvo menor al que había alcanzado en la década de los años 70. La proporción del PIB⁴⁴ que representaba el presupuesto del Ministerio de Educación Pública (MEP) entre 1950 y 1979 fue siempre creciente hasta lograr un 5,73% en 1979. En 1981 esa proporción bajó a un 4,75% y en 1988 llegó a un 3,96% del PIB. A partir de 1996 se observa un aumento sostenido en la inversión en educación alcanzando un 6,5% del PIB en 1999 y un 6,6% en el 2000. Para el año 2011 la inversión en educación alcanza un 7,02 del PIB.

Cabe destacar aquí que, recién la Asamblea Legislativa aprobó unánimemente, una reforma al artículo 78 de la Constitución Política que obliga al Estado a aumentar progresivamente el presupuesto en educación en todos los niveles hasta alcanzar un 8% del PIB en el 2014, con lo que se renueva la apuesta política que históricamente ha hecho el país cuando de inversión en educación se trata. De alcanzarse este importante reto fiscal, Costa Rica se colocaría en un lugar privilegiado entre los países que invierten tan elevada proporción de sus presupuestos en educación⁴⁵.

⁴⁴ Debe señalarse que, en Costa Rica, en el año 2000 se cambió la metodología para el cálculo del PIB, por lo que se debe tener la precaución del caso al establecer comparaciones antes y después de ese año, pues la metodología nueva refleja un porcentaje del PIB mayor que con la metodología utilizada antes del 2000.

⁴⁵ Cabe destacar que, si Costa Rica alcanza esa inversión del 8% del PIB en educación, según datos del Banco Mundial (2011) sobre los países que más invierten en educación para el período 2009-2010, únicamente sería superada por Cuba (12.9%) y por Dinamarca (8.7%) si estos países mantuvieran su inversión para el 2014.

En cuanto a la *educación superior pública*, hasta hace un par de años, Costa Rica contaba con 4 Universidades Públicas (Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Tecnológico Costarricense (ITCR) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Recientemente en el año 2010 se creó la Universidad Técnica Nacional (UTN).

Si bien durante la década de los 80 el presupuesto otorgado a la educación en general bajó y se estancó, la inversión en este nivel se mantuvo más o menos estable. Sin embargo, en los años 90, mientras la relación MEP/PIB muestra un crecimiento constante, la relación entre el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) /PIB disminuye.

Debemos ser muy claros en esto: estos retrocesos y estancamiento no eran un producto *necesario* de la reforma estructural, aunque sí lo era la disminución del gasto estatal. Que haya sido el sector educativo y no otra la víctima principal fue un asunto de voluntades y oportunidades políticas. [...] En esto pesaron varios elementos: la fuerza de otros grupos de presión y la debilidad del sector educativo, la ausencia de un ordenamiento jurídico que protegiera mejor al sector educativo, y también la naturaleza de la educación cuyos éxitos o fracasos solo se miden en el tiempo generacional (se la puede golpear varios años seguido y solo tiempo después se aprecian las consecuencias) (RUIZ, 2001a, p. 180).

Entre 1980 y el año 2000 las universidades públicas ampliaron su cobertura logrando un crecimiento en la matrícula de un 25,79% y, en la primera década del siglo XXI -según el *Tercer Informe del Estado de la Educación* (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c)- en conjunto, las cuatro universidades públicas lograron un crecimiento acumulado de 36,1%, en sus matrículas, lo que se revierte en un aumento de 3,3% como promedio anual. Por su parte, el crecimiento que experimenta el sector privado de educación superior del país a partir de los años 90 fue tan abrupto que, se tradujo en un aumento en su matrícula de un 479% en 1996 con relación a 1980.

Por su parte, Macaya y Román (2011, p. 4) señalan: “Para el año 2009, aproximadamente el 6,4% de la población nacional reportó asistir a la educación superior y tan solo un 0,2% a la parauniversitaria.” Si se considera solamente a la población de 18 a 24 años, ese porcentaje aumenta a un 25,8%, lo que significa 3,4 puntos porcentuales más que el mismo dato para el año 2002, mostrando la tendencia a aumentar la cobertura del sistema de educación superior.

Desde el punto de vista de logros en desarrollo humano, la tasa de matriculación en educación terciaria del país (25,3%) es 22 puntos porcentuales menor a la de los países de desarrollo humano alto (43,2%), donde Costa Rica clasifica por sus buenos resultados en otros indicadores, y

significativamente inferior a los países de mayor Índice de desarrollo humano muy alto (70,8%).

Es también grande la brecha si nos comparamos con otros países por su nivel de ingreso per cápita. Según (Altbach, Philip G. et al. 2009), Costa Rica, con una tasa bruta de matrícula aproximada de 25%, se ubica cerca del promedio de matrícula en educación terciaria de los países de ingreso medio bajo (20%), 20 puntos porcentuales por debajo de los países de ingreso medio (44%), y a 50 puntos porcentuales de América del Norte y Europa del Oeste (70%) (MACAYA; ROMÁN, 2011, p. 4).

Sin embargo, agregan Macaya y Román (2011), las oportunidades académicas en el nivel superior tienen un componente de desigualdad que refleja la concentración en la distribución de la riqueza que exhibe el país; en otras palabras, la tasa de asistencia en los quintiles superiores de la distribución es muy superior a la que tiene la población ubicada en los quintiles de menor ingreso.

Como es de suponer, en éste, como en los otros niveles de educación pública del país, es posible advertir una serie de desafíos que se abordarán con profundidad a lo largo de los siguientes apartados, sin embargo, por ahora interesa anticipar que, el nuevo estilo de desarrollo que se está impulsando en el país desde los años 80, en sintonía con macrotendencias a las que se ven sometidos los diferentes sistemas de educación superior en América Latina y en el mundo; coloca a la educación superior costarricense, ante nuevos requerimientos muy distintos a los que la Costa Rica de la segunda mitad del siglo XX y su estilo de desarrollo le demandó. Ello genera un proceso plagado de tensiones entre: la instrumentalización que diferentes sectores esperan lograr de la educación superior, para que ésta se sintonice y contribuya con las intencionalidades del nuevo estilo de desarrollo; y las resistencias de sectores que se oponen a la direccionalidad que se pretende imprimir a la educación superior y al Modelo de Desarrollo del país.

1.2. EL VIAJE DE IDA Y DE REGRESO: CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

“Todo comienzo es difícil en cualquier ciencia.”

Karl Marx

Las rupturas hechas por el Trabajo Social Latinoamericano, para comprenderse como profesión, así como para comprender la realidad social, cristalizan hoy en nuevas posturas que le permiten inscribir su trabajo profesional en los escenarios complejos de la totalidad social, y desde ahí aportar en reflexiones que permitan entender, situar, explicar y proyectarse frente al momento histórico al que asistimos.

El presente trabajo optó por el materialismo histórico-dialéctico, como perspectiva que, - hoy más que nunca resulta pertinente- pues ofrece todo el potencial teórico - metodológico y político que se requiere en estos tiempos para el estudio de la realidad social y por tanto, para orientar el análisis crítico de la condición contemporánea de la Educación Superior Pública en Costa Rica, interés central de esta investigación.

Para iniciar, es preciso señalar que esta opción teórico - metodológica, representó uno de los esfuerzos más complejos y desafiantes que supuso la elaboración de esta tesis doctoral, pues la aprehensión y fidelidad a este método supone una ruptura con toda lógica formal y por tanto implicó recorrer un camino -para nada lineal- donde la incertidumbre fue la constante y los descubrimientos que poco a poco emergían en el camino, marcaron la pauta a seguir.

[...] una separación rigurosa entre el método y la investigación concreta, que son dos caras de una misma moneda. De hecho, parece cierto que el método sólo se encuentra en la propia investigación y que esta sólo puede ser válida y fructífera en la medida en que toma conciencia, progresivamente, de la naturaleza de su propio avance y de las condiciones que le permiten avanzar⁴⁶ (GOLDMANN, 1985 apud NETTO, 2009, p. 690, traducción nuestra).

En este apartado se intenta reconstruir la arriesgada, pero emocionante aventura que significó tomar esta ruta para estudiar la educación superior pública en

⁴⁶ El texto en el idioma extranjero es: “[...] uma separação rigorosa entre o método e a investigação concreta, que são as duas faces de uma mesma moeda. De fato, parece certo que o método só se encontra na própria investigação e que esta só pode ser válida e frutífera na medida em que toma consciência, progressivamente, da natureza do seu próprio avanço e das condições que lhe permitem avançar.”

Costa Rica, tratando de encontrar trazos de su estructura y dinámica en el marco de la sociedad capitalista contemporánea.

Como preámbulo a este desarrollo, cabe aquí una enfática advertencia: desde una perspectiva histórico-dialéctica, no existe, pues sería incongruente con sus planteamientos - un conjunto de reglas, ni definiciones que orienten el transitar de ésta o de cualquier otra investigación. Si existe alguna característica definitoria del método marxista, esta es que **el mismo es consustancial al objeto**.

Desde esta perspectiva, el método tiene *que adaptarse al objeto de estudio, y al propósito de la investigación*, pues su cometido es precisamente captar la realidad en cuanto a su modo de ser, en cuanto a su materialidad. Por tanto, no se debe escatimar en advertir que el método marxista no existe por sí mismo (aisladamente) en su sustanciabilidad metodológica, *éste se manifiesta como la forma de ir develando el objeto* (ROCHABRÚN, 2009, p. 2).

Por tanto, para el desarrollo de los contenidos de este apartado, lo que se pretende es explicitar el camino que el propio objeto de estudio de esta investigación fue indicando. Para ello, se ha recurrido, -pero sólo para efectos de exposición-, a la elaboración y separación de “una suerte” de diferentes momentos del método, no obstante - como es de suponer - en la práctica éstos son indivisibles, o sea su articulación, interrelación y superposición dinámica -dirigida y encauzada por el propio objeto-, es precisamente lo que hace posible seguir el proceso de conocimiento dialéctico; pues se trata de momentos constitutivos del propio proceso de investigación.

[...] para Marx, el método no es un conjunto de reglas formales que se ‘aplican’ a un objeto delimitado para una investigación determinada ni, menos aún, un conjunto de reglas que el sujeto que investiga escoge, conforme a su voluntad para ‘enquadrar’ su objeto de investigación⁴⁷ (NETTO, 2009, p. 688, traducción nuestra).

⁴⁷ El texto en el idioma extranjero es: “[...] para Marx, o método não é um conjunto de regras formais que se ‘aplicam’ a um objeto que foi recortado para uma investigação determinada, nem menos ainda, um conjunto de regras que o sujeito que pesquisa escolhe, conforme a sua vontade para ‘enquadrar’ o seu objeto de investigação.”

1.2.1. Avanzando críticamente a partir del conocimiento acumulado: Delimitando el objeto de estudio

Intentando ser fiel a los supuestos que están en la base del método histórico dialéctico y tratando de aplicarlos en todo momento al análisis de la Educación Superior Pública de Costa Rica, el recorrido seguido en la investigación supuso un abordaje muy diferente al que se hubiese trazado desde otras opciones teórico - metodológicas. Ello significó un proceso que consistió en un ir y venir al objeto, mediante múltiples y cada vez más profundos acercamientos al mismo; mediante su deconstrucción y reconstrucción permanentes. “Persiguiendo tal perspectiva, Marx reveló que el proceso de conocimiento (*dialéctico*) se hace a través de *aproximaciones sucesivas*.”⁴⁸ (PONTES, 1995, p. 70-71, traducción nuestra).

Ese movimiento constante y progresivo - denominado por muchos – “en espiral” y por aproximaciones sucesivas a “lo real”, en un inicio del proceso investigativo, exigió un importante proceso de decisión sobre lo que se debía y lo que no se debía abstraer, la definición del objeto a ser investigado y los objetivos que guiarían la investigación.

En este sentido, es preciso remontarse aquí a *algunos antecedentes* que no pueden ser obviados como puntos de partida para la presente tesis doctoral. En primera instancia, debe mencionarse la Tesis de Maestría realizada por la autora en el año 2003; trabajo de investigación que otorgó los primeros acercamientos al estudio de la Universidad Pública⁴⁹. Aquí, sin saberlo, se gestan los primeros pasos de acercamiento al objeto.

Por otra parte, el trabajo en la Universidad de Costa Rica (UCR), como docente y académica primero, y luego como funcionaria de la Vicerrectoría de Acción Social

⁴⁸ El texto en el idioma extranjero es: “Perseguido tal perspectiva, Marx revelou que o processo de conhecimento se faz através de *aproximações sucessivas*”

⁴⁹ Como graduanda del Programa de Maestría de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica (UCR), la autora elaboró la Tesis denominada: *Vinculación Remunerada con el Sector Externo: un reto para la Facultad de Ciencias Sociales de la UCR (2003)*. En el marco del abordaje del tema de la venta de bienes y servicios desde la Universidad Pública, le fue indispensable sumergirse en las discusiones sobre la cuestión universitaria, temática que desde entonces capturó su pasión como investigadora.

(VAS) de esa misma Universidad⁵⁰, permitieron a la autora seguir profundizando sus conocimientos y preocupaciones sobre los nuevos desafíos que como Universidad Pública estaba enfrentando la UCR y ello, se constituyó en una de las principales motivaciones para emprender estudios doctorales que le permitieran ahondar esta temática.

Otro antecedente, lo constituyó el *anteproyecto* de tesis doctoral que fue uno de los requisitos que la autora tuvo que presentar para concursar por la admisión en el Programa de Posgraduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS). La autora, optó por dicho programa, toda vez que la oferta académica del mismo respondía a su interés por profundizar su formación en una perspectiva histórico - crítica que, además, le posibilitara pensar con otros lentes analíticos la educación superior pública de su país.⁵¹

Dicho anteproyecto denominado: *Desafíos para la Educación Pública en América Latina: un estudio retrospectivo-prospectivo para la Universidad de Costa Rica*⁵², contiene los primeros acercamientos directos al objeto que poco a poco iba emergiendo y cuya delimitación fue reformulada en varias oportunidades, hasta que, después de un largo proceso -que incluye todo el proceso de formación y el examen de calificación doctoral- se concretizó en el **objeto de estudio** que direccionó la presente tesis de doctorado, y que fue definido en los siguientes términos:

Tendencias de reconfiguración de la política de educación superior pública de Costa Rica, en sus ámbitos de autonomía, evaluación y financiamiento, que se revelan como expresión particular de las macro-estrategias impulsadas para adecuar y subordinar la educación superior en América Latina a los intereses de los procesos de mundialización del capital, durante las últimas tres décadas (MEOÑO, 2010, p. 2).

⁵⁰ Si bien la autora ha sido docente de la Escuela de Trabajo Social de la UCR desde 1991, en el año 2002 pasó a formar parte del equipo de la Vicerrectoría de Acción Social (VAS) de la UCR, donde asumió los cargos de Directora del Programa de Trabajo Comunal Universitario (TCU) y luego de Directora de Gestión de la VAS. Dichas experiencias le colocaban en contacto directo con el universo de unidades académicas que conforman la UCR, lo que -junto con la formación de Maestría- le permiten consolidar su interés por el estudio de la Universidad Pública y sus desafíos, y tomar la decisión de trasladarse en el 2007 a Brasil, Río de Janeiro para realizar sus estudios doctorales en la UERJ.

⁵¹ La formación recibida en el PPGSS, ofreció a la autora el arsenal teórico, metodológico e histórico requerido para emprender (el nuca completo viaje) de aprehensión de la perspectiva Marxista para el estudio de la realidad social.

⁵² Dicho documento, contenía la propuesta preliminar del Proyecto de Tesis Doctoral, requisito con el cual -junto a muchos otros- la autora fue admitida la Programa de Doctorado en Servicio Social de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Como resultado de las primeras aproximaciones al objeto, se definió como **objetivos o guías de acceso al objeto de estudio**:

- Caracterizar y analizar las **principales transformaciones**, inflexiones, rupturas y continuidades operadas en la Política de Educación Superior Pública en Costa Rica, *especialmente en los ámbitos de **autonomía, evaluación y financiamiento***, que encuentran su origen en las macro-tendencias de mercantilización, internacionalización y transnacionalización a los que está siendo sometida la educación superior en Latinoamérica.
- Identificar las **expresiones particulares** que asumen en Costa Rica, la reproducción de las macro-estrategias de mercantilización direccionadas a la educación superior pública Latinoamericana.
- Determinar **desafíos y amenazas** que están siendo colocadas a la identidad institucional de las Universidades Públicas del país, en especial a la Universidad de Costa Rica, como consecuencia de la implementación en curso de macro-estrategias impulsadas en América Latina para mercantilizar la educación superior.
- Reconstruir -bajo la óptica de los distintos sujetos involucrados-, contra-tendencias, estrategias de resistencia, y **propuestas alternativas** comprometidas con la defensa de la Educación Superior Pública en Costa Rica como bien público y deber del Estado.

Como es posible apreciar, para el abordaje del objeto de estudio fueron definidos o delimitados los ámbitos **de autonomía, evaluación y financiamiento**, como categorías a las que se les otorgó centralidad en la investigación. Al respecto, es importante clarificar que su elección no obedeció a una decisión arbitraria o preferencial por parte de la investigadora, sino como ya se anotó, fueron las sucesivas

aproximaciones al objeto, las que fueron mostrando la relevancia de esos ámbitos para la comprensión del objeto y los propósitos de la investigación doctoral.

De acuerdo con lo anterior, la autonomía universitaria, los procesos de evaluación y el financiamiento en la educación superior pública de Costa Rica, se constituyeron en **categorías analíticas centrales** para comprender y estudiar la política de educación superior en Costa Rica, toda vez, que ellas mostraron un gran potencial en condensar interrelaciones abarcadoras y complejas que explican y determinan el objeto de estudio de la presente investigación doctoral.

1.2.2. El Método Marxista en el análisis de una Política Social

La Educación Superior Pública de Costa Rica

Habiendo delimitado el objeto de estudio, el propósito de la investigación era avanzar hacia una caracterización crítica de la condición contemporánea de la Educación Superior Pública en Costa Rica, para lo cual se decidió comprenderla y analizarla crítica, histórica y dialécticamente como parte constitutiva de las Políticas Sociales (la política de educación) en Costa Rica.

Los avances en el trato de las políticas sociales, las transformaciones del Estado, la cuestión social, y la profesión de Trabajo Social, nos permiten hoy día identificar *diferentes concepciones de política social* que, sustentadas en sus correspondientes marcos teórico-metodológicos, tienen implicaciones distintas en el trabajo profesional⁵³.

Como es de suponer, “[...] las concepciones de política social suponen siempre una perspectiva teórico - metodológica, lo que a su vez tiene relaciones con

⁵³ Desde los inicios del Trabajo Social hasta nuestros días, la política social ha ocupado parte importante de las preocupaciones y discusiones en el ámbito profesional. Sin embargo y, a pesar de la condición estructural existente entre las políticas sociales, y la génesis del Trabajo Social como profesión, el debate crítico sobre esta temática en el Trabajo Social Latinoamericano sólo pasa a tomar un espacio preponderante en las reflexiones teóricas de las últimas dos décadas.

perspectivas políticas y visiones sociales de mundo.”⁵⁴ (LÖWY, 1987, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 25, traducción nuestra).

Así, las concepciones existentes de Política Social varían en sus enfoques teóricos y metodológicos oscilando desde enfoques funcionalistas - conservadores, idealistas, hasta los enfoques marxistas. Resulta pertinente, para los propósitos del presente apartado, esclarecer estos abordajes de manera que su diferenciación sirva de complemento para la comprensión de la perspectiva por la que aquí se opta para el análisis de la Educación Superior Pública de Costa Rica como parte constitutiva de la política nacional de educación.

Perspectiva Tradicional – Funcionalista

Autores como Montaña (2000), señalan que las primeras elaboraciones sobre la política social en el ámbito del Trabajo Social, están fuertemente influenciadas por el funcionalismo como gran matriz del pensamiento social que impactó fuertemente los orígenes de la profesión⁵⁵

[...] corriente que ve a las políticas sociales como instrumentos de integración y corrección de disfuncionalidades sociales y como mecanismos de redistribución de la renta desarrollados por un **Estado “supraclásista” árbitro neutro** que intermedia en los conflictos de clase y que busca el bien común (MONTAÑO, 2000, p. 10, negrilla nuestra).

Para este autor, estas perspectivas -denominadas por muchos como “tradicionales”- marcadas por una concepción positivista del conocimiento e intervención social, tuvieron presencia hegemónica hasta el Movimiento de Reconceptualización del Trabajo Social Latinoamericano.⁵⁶

No fue sino hasta finales de los años 70 a través de los Seminarios Latinoamericanos, con la publicación de la Revista Acción Crítica, y con influencia de dicho movimiento, que las reflexiones y el entendimiento de la política social se abrió

⁵⁴ El texto en el idioma extranjero es: “[...] as concepções da política social supõem sempre uma perspectiva teórico-metodológica, o que por ser turno tem relações com perspectivas políticas e visões sociais de mundo.”

⁵⁵ El autor destaca acá las influencias mediante las elaboraciones principalmente de Parsons y Merton.

⁵⁶ Este Movimiento tuvo su marco histórico en el 1er Seminario Regional realizado en Porto Alegre, Brasil en 1965, y tuvo como norte una ruptura con las perspectivas teórico – metodológicas tradicionalmente utilizadas en la profesión, y una renovación crítica que -aunque en muchos casos no se consiguió- impactó hasta nuestros días al Trabajo Social.

a otras perspectivas teórico-metodológicas que respondían a corrientes modernizadoras, desarrollistas y enfoques marxistas.

Desde este posicionamiento se objetivan todos los procesos de la sociedad y *se considera a las políticas sociales como si fueran una respuesta pasiva del Estado a fuerzas sociales o no sociales*. O sea, no se admite espacios para que las personas de carne y hueso obren activamente y para que los grupos sociales hagan su propia historia; se ignora el papel de conflictos entre clases y su potencial de ruptura revolucionaria (GOUGH, 1982).

Perspectiva Politicista, Instrumental y Estadista

Los esfuerzos por superar las perspectivas tradicionales y funcionalistas en la comprensión de la política social desde nuestra profesión, son caracterizados por Behring (1998) como perspectivas en las que se subestima las determinaciones económicas, autonomizando la dimensión política de la política social. En este sentido Montaña (2000) indica que desde este abordaje:

[...] las políticas sociales dejan de ser vistas como instrumentos de un 'Estado supraclásista', pasando a ser concebidas en general como mecanismos de control social e inhibición y despolitización de las clases trabajadoras y de las luchas de clases, reduciéndolas a su aspecto meramente reivindicativo, a partir de la incorporación por parte del Estado, de algunas de las demandas populares - lo que marca una perspectiva politicista (MONTAÑO, 2010, p. 12).

Su concepción instrumental, subyace en que la *política social es pensada como absolutamente funcional al orden burgués*, a los intereses del capital. Asimismo, el análisis correspondiente, con frecuencia remite al Estado, considerando que las políticas sociales existen o tienen origen en las intenciones del Estado, o sea en decisiones políticas.

El Estado es visto como instrumento directo de dominación de clase, por lo que se desestima la capacidad de influencia de otras clases en él, y se considera sólo la influencia de las clases hegemónicas representadas en el Estado. "Estos enfoques en muchos casos separan y autonomizan a la esfera social de la económica y, por lo tanto, la política social es entendida desconectadamente de la política económica." (MONTAÑO, 2000, p. 13).

Destaca entonces el *papel instrumental que se otorga a las políticas sociales* como mantenedora del orden capitalista, a la vez que, *se subestima el conflicto y la disputa interna que las atraviesa y caracteriza.*

Este debate tuvo su sustentación en una rica interlocución donde confluyeron entre otros, profesionales de trabajo social, ciencias políticas, sociología, economía.

Sin embargo, esta revisión crítica de la tradición de Servicio Social en muchos casos no consiguió liberarse del 'endogenismo' y/o del sustrato positivista del pensamiento y de la división técnica del trabajo, viciando incluso ciertos análisis marxistas con sus modelos interpretativos y estructurales racionales (MONTAÑO, 2000, p. 10).

Estas dos tendencias expuestas hasta aquí, -redefinidas hoy-, son posibles de identificar en algunas marcas que aún subsisten en la profesión y que consecuentemente atribuyen ciertos rasgos peculiares al ejercicio profesional, por ello es tan importante situarlas en la actualidad reconociendo sus nuevos ropajes.

Perspectivas provenientes de Tradición Marxista

Siguiendo a Montaña (2000), análisis más ricos y críticos provenientes de la tradición marxista, hacen su aparición en el ámbito profesional alrededor de los años 80. No obstante, estas nuevas elaboraciones fueron principalmente resultado de las reflexiones brasileñas, y su influencia en el Trabajo Social de otros países de Latinoamérica se concreta casi dos décadas después.

La singularidad de esta otra óptica radica en que, las políticas sociales no son analizadas a partir de sí mismas, sino que son articuladas a determinantes estructurales, o sea, su estudio se inscribe en el contexto económico, político, social, cultural más amplio: *la sociedad capitalista.*

[...] el tono que peculiariza la manera de pensar las políticas sociales está en considerarlas como **expresión de las luchas de clases**. En este marco el objeto en cuestión constituye un momento en el análisis del Estado, la democracia y las relaciones de producción, en el contexto del capitalismo monopolista (MONTAÑO, 2000, p. 13, negrilla nuestra).

El *Estado*, por su parte, es concebido como *resultado contradictorio de una condensación de fuerzas sociales, es como una arena de lucha de clases donde se expresan, confrontan y concretan intereses antagónicos*. Como instrumento contradictorio de reproducción de las relaciones sociales y de acumulación del capital,

debe mediar en el conflicto de clases respondiendo a algunas de las demandas populares a través de las políticas sociales, aunque sin perder su esencia capitalista.

Siguiendo a Montaña (2000, p. 21) “Las políticas sociales no son mecanismos lógico - formales estables de un Estado supra clasista de bienestar, o de un Estado apenas funcional a capital, sino el resultado contradictorio, tenso e inestable de esas luchas.”

En la misma línea, Vicente de Paula Faleiros (1991 apud MONTAÑO, 2000, p. 15), plantea que, el Estado no debe ser considerado ni como “árbitro neutro” ni como mero “instrumento” de dominación de clase. Poulantzas (apud MONTAÑO, 2000, p. 15), por su lado, lo considera como una *relación social*, como un *campo de batalla*. Partiendo de esta definición, y analizando la política social en el contexto político y económico capitalista, señala que, mientras éstas, sean concebidas y gestionadas desde una perspectiva distributivista y, no intervengan en las desigualdades generadas en el propio espacio de la producción; nunca resolverán el *problema de las desventajas* -y de la justicia social- (MONTAÑO, 2000).

Como didácticamente lo plantea Faleiros (2000, p. 44), las políticas sociales de Estado no son meros instrumentos de realización de un bienestar abstracto, no son medidas “buenas en sí mismas”, como suelen presentarlas los representantes de las clases dominantes y los tecnócratas estatales. Tampoco son medidas “malas en sí mismas”, como algunos apologistas de izquierda suelen decir, afirmando que las políticas sociales son instrumentos de manipulación y puro escamoteo de la realidad de la explotación de la clase obrera.” Para el autor, en estas dos posiciones subyace una concepción instrumentalista y mecanicista que desconoce la realidad de la explotación capitalista y la correlación de fuerzas sociales existentes. En contraposición, Faleiros (2000, p. 44) señala: “Las medidas de políticas sociales sólo pueden ser entendidas en el contexto de la estructura capitalista y en el movimiento histórico de las transformaciones sociales de esas estructuras.”

De acuerdo con todo lo anterior, en la presente investigación, se optó por aprehender la política social desde una perspectiva marxista, lo cual supuso un esfuerzo permanente por comprender la compleja y dinámica interrelación entre: Sociedad Capitalista y su proceso de acumulación-explotación, Estado Capitalista, cuestión social, fuerzas sociales y correlación de fuerzas.

Comprendidas de esta forma, las Políticas Sociales *se nos revelan como*: “[...] proceso y resultado de relaciones complejas y contradictorias que se establecen entre

el Estado y la Sociedad Civil, en el ámbito de los conflictos y lucha de clases en el proceso de producción y reproducción del capitalismo [...]”⁵⁷ (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 36, traducción nuestra).

A partir de las consideraciones teóricas hasta aquí desarrolladas, la estrategia teórico-metodológica seguida en la presente investigación, fue nortada por la siguiente interrogante: **¿Cómo realizar el análisis de la política social a investigar desde una perspectiva marxista?**

Empecemos por enfatizar que, diferentes concepciones sobre la política social, nos llevarían por caminos distintos a su análisis y comprensión. Behring y Boschetti (2006), en su obra *Política Social: fundamentos e historia*, llama la atención sobre las tonalidades que adquiere el abordaje de la política social, las cuales van desde análisis descriptivos hasta los prescriptivos.

El *debate descriptivo*, tiende a analizar la política social con base en datos técnicos. Prescindiendo de entrar en las causas y las inter-relaciones y de las razones económicas - políticas subyacentes en los datos; el fenómeno es despolitizado, conformándose en una dimensión instrumental y técnica.

El *debate Prescriptivo*, por su parte, estudia la política social no como ella es, sino como ella debe ser, sobreponiendo los intereses de quien investiga sobre la realidad.

A diferencia de estos tipos de análisis, desde *una perspectiva marxista*, el estudio de las políticas sociales no puede realizarse en términos rígidos o considerando la realidad como algo dado que se puede ver como una radiografía.

Según Behring y Boschetti (2006, p. 26, traducción nuestra) “Esta tiene la potencialidad de evitar abordajes unilaterales, monocausales, idealistas, funcionalistas y ahistóricos.”⁵⁸ En la misma dirección, Faleiros (2000) es enfático en señalar que, si existe algún campo donde es necesario considerar el movimiento real y concreto de las fuerzas sociales y de la coyuntura, ese es el de la política social.

⁵⁷ El texto en el idioma extranjero es: “[...] processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo [...]”

⁵⁸ El texto en el idioma extranjero es: “Esta tem a potencialidade de evitar abordagens unilaterais, monocausais, idealistas, funcionalistas e ahistóricas.”

Siguiendo a Netto (2009, p. 669, traducción nuestra), “El estudio de la concepción teórico-metodológica de Marx presenta innumerables dificultades – desde las derivadas de su propia complejidad, hasta las que se deben a los tratamientos equivocados a los que la obra marxista fue sometida.”⁵⁹

En este sentido, el estudio de la Educación Superior Pública en Costa Rica desde la perspectiva materialista histórica y dialéctica, supuso:

- Empezar por **no aceptar el aspecto inmediato o la apariencia** con que se presentaba el fenómeno a primera vista, y buscar las rutas para trascender esa apariencia inicial, e ir develando poco a poco el significado real del fenómeno.
- Evitar cualquier riesgo de considerar al fenómeno como un aspecto aislado de la realidad, como fenómeno ahistórico; por el contrario, el gran reto fue **situar el fenómeno en la realidad social** que lo determina, la cual a su vez es determinada por éste.
- Complementariamente a lo anterior, fue imprescindible comprender la **múltiple causalidad** del fenómeno, así como su **múltiple funcionalidad** en el ámbito de la totalidad concreta, o sea, en el ámbito de la sociedad capitalista.

1.2.2.1. Partir de la Realidad y no abandonarla nunca

Superando la aparente objetividad del fenómeno

El método, en la perspectiva marxista, no se confunde con técnicas o reglas intelectuales [...] es una relación entre sujeto y objeto, que permite al sujeto aproximarse y apropiarse de las características del objeto. En esa perspectiva, el conocimiento no es absoluto, pero es posible aprehender las múltiples determinaciones de los procesos sociales históricamente situados, porque el ser social, se objetiva – la sociabilidad es objetivación⁶⁰ (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 39, traducción nuestra).

⁵⁹ El texto en el idioma extranjero es: “O estudo da concepção teórico-metodológica de Marx apresenta inúmeras dificuldades – desde as derivadas da sua própria complexidade até as que se devem aos tratamentos equivocados a que a obra marxiana foi submetida.”

⁶⁰ El texto en el idioma extranjero es: “O método, na perspectiva marxiana, não se confunde com técnicas ou regras intelectivas [...] é uma relação entre sujeito e objeto que permite ao sujeito aproximar-se e apropriar-se das características do objeto. Nessa perspectiva, o conhecimento não é absoluto, mas é possível apreender as múltiplas determinações dos processos sociais historicamente situados, porque o ser social se objetiva – a sociabilidade é objetivação.”

Como ya se señaló, una investigación desde esta perspectiva, tiene que caracterizarse “[...] por no dejarse engañar por aspectos y semejanzas superficiales presentes en los ‘hechos’, procurando llegar a la esencia del fenómeno.”⁶¹ (MARX, 1982 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 39, traducción nuestra). Así, desde un inicio del proceso investigativo, se consideró que, al mismo tiempo que existía una verdad oculta en las primeras manifestaciones del fenómeno estudiado (su apariencia), esa verdad era susceptible de ser conocida a través de la revelación de su esencia, lo que implicaría situar el fenómeno en estudio en la realidad social bajo el punto de vista de la totalidad concreta.

De acuerdo con lo anterior, un primer desafío que se asumió desde la presente investigación fue estudiar la Educación Superior pública en Costa Rica a partir de su expresión inmediata, de su apariencia, como *un nivel de la realidad* a estudiar importante, inicial, no desechable; pero que debía ser trascendido. Para ello, su abordaje se hizo considerándola no como un hecho o fenómeno acabado; sino que se tenía muy presente -en todo momento del proceso investigativo- que había que trascender su apariencia para llegar a su esencia, situándolo histórica y críticamente en la sociedad capitalista contemporánea.

Desde el punto de vista metodológico, esto supuso acercarse al fenómeno que deseaba conocer, *partiendo de lo empírico, de los hechos*, y no de las ideas de la investigadora, para avanzar poco a poco en el proceso de conocimiento de su estructura y dinámica.

Siguiendo la dialéctica marxista, para hacer ese recorrido metodológico -huyendo de definiciones y conceptos y más bien buscando determinaciones-, fue preciso aprehender que el “fenómeno indica la esencia y, al mismo tiempo, la esconde”, pues la esencia se manifiesta en el fenómeno, pero solo de manera parcial, o bajo ciertos ángulos o aspectos. “El fenómeno aparentemente indica algo que no es el mismo y vive gracias a su contrario.”⁶² (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 39, traducción nuestra).

En otras palabras, como la sociabilidad burguesa se objetiva de forma fetichista en las formas económicas y relaciones sociales, se torna decisivo “[...] no sucumbir a

⁶¹ El texto en el idioma extranjero es: “[...] por não se deixar enganar por aspectos e semelhanças superficiais presentes nos ‘fatos’, procurando chegar a essência do fenômeno”

⁶² El texto en el idioma extranjero es: “O fenômeno aparentemente indica algo que não é ele mesmo e vive graças ao seu contrário.”

la ilusión social así producida, para poder entrever la esencia por detrás de la ilusión.”⁶³ (LUKÁCS, 1989, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 39, traducción nuestra).

Para ello, desde los primeros pasos del proceso investigativo, se partió de un objeto inmerso en una *realidad aparentemente caótica*.

En efecto, los primeros acercamientos al objeto de estudio, mostraban una serie de aspectos relacionados con la educación superior pública, que parecían no tener conexión entre sí, como por ejemplo: *sociedad del conocimiento, educación privada, extensión, eficiencia, acreditación, emprendedurismo, doble titulación, globalización, autonomía universitaria, producción por desempeño, investigación, curriculum por competencias, préstamos para estudiar, educación como derecho, humanidades, Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), becas, lucro, sector público, convalidación y equiparación de títulos, universidades globales, mercado laboral, educación a distancia, financiamiento público, organismos internacionales, investigación, universidades “garaje”, necesidades del sector productivo, instrucción/ capacitación, conciencia lúcida de la patria, doctorados, acción social, financiamiento público, aseguramiento de la calidad, mercado de servicios educativos, ciencia y tecnología, educación terciaria, formación integral, mercantilización, gratuidad de la educación, cursos virtuales, reforma universitaria, estudios post-secundarios, costos de matrícula, excelencia académica, ofertas transfronterizas, contrarreformas, ¿Universidad?,...etc, etc, etc.*

Ese mundo inicialmente confuso, e incomprensible se constituyó en *el punto de partida* de la investigación y, conforme se avanzó en el conocimiento del objeto de estudio, éste se fue mostrando y develando conexiones e interrelaciones que más allá de “conceptos” evidenciaban la presencia de fuerzas y tendencias que estando en curso, la configuran, reconfiguran y determinan.

Este proceso de aproximación y análisis implicó un movimiento constante que, -como ya se señaló- consistió en un ir y venir al objeto, mediante múltiples y cada vez

⁶³ El texto en el idioma extranjero es: “[...] não sucumbirmos à ilusão social assim produzida, para podermos entrever a essência por detrás dessa ilusão.”

más profundos acercamientos al mismo, y cada aproximación permitió imprimir mayor densidad histórica al fenómeno en estudio.

Este ingente proceso de *aproximaciones sucesivas*, se torna un imperativo para el conocimiento dialéctico, justamente porque, en el plano de la inmediatez los hechos, los objetos aparecen como seres acabados; su génesis, su constitución, en cuanto complejo total y las propias mediaciones, quedan veladas por el trazo de positividad que el plano empírico impone a la representación del sujeto⁶⁴ (PONTES 1995, p. 83, traducción nuestra).

1.2.2.2. Reconstruyendo la Realidad: Situando la Educación Superior Pública de Costa Rica en la historia y en el contexto capitalista

Trabajar en esa perspectiva teórico-metodológica supone enfrentar el desafío de, a partir de las grandes leyes y tendencias de la sociedad burguesa, descifrar las particularidades históricas del movimiento actual. Sin esto no hay cómo entender y conducir críticamente la acción profesional (IAMAMOTO, 2000, p. 101).

Para avanzar en el conocimiento y análisis de la educación superior en Costa Rica y trascender su expresión fenoménica, se buscó captar su movimiento esencial buscando en el pasado, – mas no con una lógica lineal o cronológica – las particularidades históricas del fenómeno en estudio dentro de la sociedad burguesa; esto es, su movimiento en la sociedad capitalista desde sus orígenes hasta el presente (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Al respecto, Netto (1990 apud PONTES, 1995, p. 65) destaca dos características relevantes del Método Marxista: ***histórico sistemático y estructural***.

La primera característica hace referencia a la concepción histórica de la dialéctica marxista, se refiere a que, *este método siempre se dirige necesariamente a la génesis de cualquier fenómeno en estudio*.

En otras palabras, busca arrancar de la forma empírica del fenómeno la raíz histórica de su constitución, los procesos que lo constituyeron, las condiciones que lo engendraron y los procesos históricos y los sujetos de esos procesos en sus particularidades y potencialidades. “[ello] [...] no presupone apenas insertarlo en una dinámica histórica: sino, se debe buscar la historicidad en el interior mismo del objeto

⁶⁴ El texto en el idioma extranjero es: “Este ingente processo de *aproximações sucessivas* torna-se um imperativo para o conhecimento dialético, justamente porque, no plano da imediatez dos fatos, os objetos, as coisas aparecem como seres acabados; sua gênese, sua constituição, enquanto complexo total e as próprias mediações, ficam veladas pelo traço de positividade que o plano empírico impõe à representação do sujeito”

investigando, tomándolo como componente del proceso histórico, y no apenas como resultado.”⁶⁵ (PONTES, 1995, p. 66, traducción nuestra).

Esa visión histórico-genética inherente al método, es absolutamente necesaria, en virtud de propiciar la reconstrucción del objeto en cuanto a su origen; sin embargo, no es suficiente. De ahí, surge la segunda característica destacada por Netto (1990, apud PONTES, 1995), la de ser un *método estructural*, lo que “Significa que es un método que busca captar la configuración particular del objeto en la organicidad interna y en las mediaciones que articulan la totalidad concreta.”⁶⁶ (PONTES, 1995, p. 67, traducción nuestra).

Estudiar la Educación Superior Pública en Costa Rica desde esta óptica, significó, por tanto, iniciar su estudio considerándola *no como un hecho dado*, y menos aún como un hecho aislado, sino *como un proceso inscrito en la historia*.

Ahora bien, desde una perspectiva marxista *la sociedad burguesa es considerada como el movimiento mayor que engendra los demás*.

En toda forma de sociedad [...] existe un tipo específico de producción que predomina sobre los otros, cuyas relaciones atribuyen valor e influencia a los otros. Es una luz general que baña todos los otros colores y modifica sus particularidades. Es un éter particular que determina la gravedad específica de todo ser que se materializó dentro de él⁶⁷ (MARX, 1971 apud WOOD, 2003, p. 57, traducción nuestra).

De acuerdo con lo anterior, la lógica de la sociedad capitalista es considerada *no como cualquier factor determinante*, es concebida como un proceso totalizante y contradictorio, pues en su interior la reproducción de la vida social es matizada a partir de la producción material. Así, *la condición histórica y social* de cualquier fenómeno a estudiar bajo esta perspectiva, debe ser extraída del movimiento de la sociedad burguesa.

⁶⁵ El texto en el idioma extranjero es: “[...] não pressupõe apenas inseri-lo numa dada dinâmica histórica: mas deve-se buscar a historicidade no interior mesmo do objeto pesquisado, tomando-o como componente do processo histórico, e não apenas como resultado.”

⁶⁶ El texto en el idioma extranjero es: “Significa que é um método que busca captar a configuração particular do objeto na organicidade interna e nas mediações que o articulam à totalidade concreta.”

⁶⁷ El texto en el idioma extranjero es: “Em toda forma de sociedade [...] existe um tipo específico de produção que predomina sobre os outros, cujas relações atribuem valor e influência aos outros. É uma luz geral que banha todas as outras cores e modifica suas particularidades. É um éter particular que determina a gravidade específica de todo ser que se materializou dentro dele.”

Complementariamente con todo lo anterior y, siguiendo a Netto (2009, p. 690) tres categorías *teórico- metodológicas* plenamente articuladas, deben nuclear las investigaciones con perspectiva histórico-dialéctica, a saber: **totalidad, contradicción y mediación.**

Según Lukács (1981 apud PONTES, 1995, p. 70), la estructura diferencial de la propuesta teórico-metodológica marxista es **la perspectiva de totalidad en su dimensión concreta y en su dimensión compleja.** Para él, es esta la categoría que la distingue de toda ciencia burguesa.

Desde esa perspectiva, la totalidad no es abstracta, ni a histórica, adquiere un nuevo y dinámico significado. “En la relación parte-todo, las partes más allá de que se consideren recíprocamente, también son totalidades parciales mutuamente determinadas y articuladas.”⁶⁸ (PONTES, 1995, p. 51, traducción nuestra).

Para Marx, la sociedad burguesa es una *totalidad concreta*. No es un ‘todo’ constituido por partes funcionalmente integradas. Antes, es una totalidad concreta inclusiva y macroscópica, de máxima complejidad, constituida por totalidades de menor complejidad. Ninguna de esas totalidades es ‘simple’ – lo que las distingue es su grado de complejidad (es a partir de esta verificación que, para retomar libremente una expresión lukacsiana, la realidad de la sociedad burguesa puede ser aprendida como un complejo constituido por complejos). [...] Cabe al análisis de cada uno de los complejos constitutivos de las totalidades aclarar las tendencias que operan específicamente en cada una de ellas⁶⁹ (NETTO, 2009, p. 690, traducción nuestra).

En este sentido, una constante a lo largo del proceso de investigación, fue interpretar la significación de la Educación Superior Pública como política social costarricense, a partir de una perspectiva de **totalidad**⁷⁰, situándola históricamente

⁶⁸ El texto en el idioma extranjero es: “Na relação parte-todo, as partes além de se condicionarem reciprocamente, também são totalidade parciais mutuamente determinadas e articuladas.”

⁶⁹ El texto en el idioma extranjero es: “Para Marx, a sociedade burguesa é uma *totalidade concreta*. Não é um ‘todo’ constituído por ‘partes’ funcionalmente integradas. Antes, é uma totalidade concreta inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidades de menos complexidade (é a partir desta verificação que, para retomar livremente uma expressão lukacsiana, a realidade da sociedade burguesa pode ser apreendida como um complexo constituído por complexos). [...] Cabe à análise de cada um dos complexos constitutivos das totalidades esclarecer as tendências que operam especificamente em cada uma delas.”

⁷⁰ Según Mészáros (apud NETTO, 2009, p. 691, traducción y negrilla nuestra), “**La concepción materialista dialéctica de totalidad** significa, en primer lugar, la unidad concreta de contradicciones interactuantes [...]; en segundo lugar significa la relatividad sistemática de toda totalidad, tanto para arriba como para abajo (o sea que toda totalidad está constituida de totalidades a ella subordinadas y que también ella es, al mismo tiempo, sobredeterminada por totalidades de mayor complejidad); y, en tercer lugar, la relatividad histórica de toda totalidad, esto es, que el carácter de totalidad de toda totalidad es mutable, está limitado a un período histórico concreto, determinado”

El texto en el idioma extranjero es: “A concepção materialista-dialética de totalidade significa, em primeiro lugar, a unidade concreta de contradições inter-atuantes [...]; em segundo lugar, significa a

para descubrir sus particularidades en el contexto más amplio de la sociedad capitalista.

Según Kosik, (1986 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 41, traducción nuestra), desde esta perspectiva la totalidad significa: “[...] **realidad como un todo estructurado, dialéctico**, en el cual o del cual un hecho cualquiera (clases de hechos, conjunto de hechos) puede ser racionalmente comprendido.”⁷¹

Pero la **totalidad concreta** y articulada que es la sociedad burguesa es una *totalidad dinámica* -su movimiento resulta del carácter *contradictorio* de todas las totalidades que componen la totalidad inclusiva y macroscópica. Sin las **contradicciones**, las totalidades serían *totalidades inertes*, muertas – y lo que el análisis registra es precisamente su continua transformación. La naturaleza de esas contradicciones, sus ritmos, las condiciones de sus límites, controles y soluciones dependen de la estructura de cada totalidad – y nuevamente, no hay fórmulas/formas apriorísticas para determinarlas: también cabe a la investigación descubrirlas⁷² (NETTO, 2009, p. 691, traducción y negrilla nuestra, itálica del autor).

La realidad en cuanto dialéctica está regida y movida por **la contradicción**, internamente relacionada y constituida como oposición de contrarios. De este modo, cada realidad particular debe remitirse a la totalidad, al todo, pues sólo puede ser comprendida y explicada en relación al todo, pues también cada realidad, cada cosa, no es sino un momento del todo, que se constituye en el todo, pero que también queda asumida y disuelta en el todo.

Cabe acá detenerse para considerar la siguiente precaución: *la imaginación corriente capta la identidad, la diferencia y la contradicción*, pero no la **transición de lo uno a lo otro**. Por tanto, desde esta perspectiva metodológica interesa captar: *cómo lo uno se convierte en lo otro*, ello forma parte del movimiento del objeto.

Al considerar la totalidad concreta y concibiendo su procesualidad como un campo de fuerzas en movimiento, contradictorias, es preciso tratar su **dimensión de**

relatividade sistemática de toda totalidade, tanto para cima como para baixo (ou seja, que toda totalidade está constituída de totalidades a ela subordinadas e que também ela é, ao mesmo tempo, sobredeterminada por totalidades de complexidade maior); e, em terceiro lugar, a relatividade histórica de toda totalidade, isto é, que o caráter-de-totalidade de toda totalidade é mutável, está limitado a um período histórico concreto, determinado.”

⁷¹ El texto en el idioma extranjero es: “[...] realidade como un todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) poder vir a ser racionalmente compreendido. ”

⁷² El texto en el idioma extranjero es: “Mas a totalidade concreta e articulada que é a sociedade burguesa é uma *totalidade dinâmica* – seu movimento resulta do caráter *contraditório* de todas as totalidades que compõem a totalidade inclusiva e macroscópica. Sem as *contradições*, as totalidades seriam *totalidades inertes*, mortas – e o que a análise registra é precisamente a sua contínua transformação. A natureza dessas *contradições*, seus ritmos, as condições de seus limites, controles e soluções dependem da estrutura de cada totalidade – e, novamente, não há fórmulas/formas apriorísticas para determiná-las: também cabe à pesquisa descobri-las. ”

negatividad, “[...] como un principio del ser, como constitutiva de cualquier proceso de la realidad.”⁷³ (PONTES, 1995, p. 74, traducción nuestra).

Es la negatividad la que, en el interior de los complejos totales, representa la estructura responsable por mantener la tensión, movida por la acción de los *vectores positivos* (que trabajan en el sentido de reproducción de los complejos) y de *vectores negativos* (que apuntan en la dirección de destrucción de los procesos, de su negación)⁷⁴ (PONTES, 1995, p. 74, traducción nuestra).

De acuerdo con lo anterior, la negatividad es por excelencia, la categoría del movimiento, sin ella sería inconcebible cualquier noción de movimiento, de cambio y especialmente de superación. La simple negación deviene en contradicción. En palabras de Hegel (1983 apud PONTES, 1995, p. 51, traducción nuestra): “Una cosa existe en sí y es su propia ausencia o negativo”⁷⁵.

Por otra parte, Netto (2009, p. 691, traducción nuestra) plantea que, “[...] una cuestión crucial reside en descubrir las *relaciones* entre los procesos ocurrentes en las totalidades constitutivas tomadas en su diversidad y entre ellas y la totalidad inclusiva que es la sociedad burguesa”⁷⁶. Sin embargo, esas relaciones nunca son directas, ellas son mediadas no sólo por los distintos niveles de complejidad, sino, sobre todo, por la estructura particular de cada totalidad. Es ahí donde entran en escena **los sistemas mediaciones** (internas y externas) que articulan las totalidades y sin los cuales, la totalidad concreta o sociedad burguesa, sería una totalidad indiferenciada -y la indiferenciación cancelaría el carácter de lo concreto, ya determinado como *unidad de lo diverso*.

Dicho de otra forma, *sin contradicción, la totalidad sería inerte, muerta; y, sin mediaciones sería indiferenciada o sea dejaría de ser unidad de lo diverso*.

No puede existir ni en la naturaleza, ni en la sociedad ningún objeto que en este sentido [...] no sea mediado, no sea resultado de mediaciones. Desde este punto de vista, la mediación es *una categoría objetiva, ontológica, que*

⁷³ El texto en el idioma extranjero es: “[...] como princípio do ser, como constitutiva de qualquer processo da realidade. ”

⁷⁴ El texto en el idioma extranjero es: “É a negatividade que, no interior dos complexos totais representa a estrutura responsável pela permanente tensão, movida pela ação dos *vectores positivos* (que trabalham no sentido da reprodução dos complexos) e de *vectores negativos* (que apontam na direção da desestruturação dos processos, de sua negação).”

⁷⁵ El texto en el idioma extranjero es: “Uma coisa existe em si e é sua própria ausência ou negativo”

⁷⁶ El texto en el idioma extranjero es: “[...] uma questão crucial reside em descobrir as *relações* entre os processos ocurrentes nas totalidades constitutivas tomadas na sua diversidade e entre elas e a totalidade inclusiva que é a sociedade burguesa. ”

*tiene que estar presente en cualquier realidad, independientemente del sujeto*⁷⁷ (LUKÁCS, 1979 apud PONTES, 1995, p. 79, traducción nuestra).

Según (PONTES, 1995, p. 181, traducción nuestra) “**las mediaciones** son conductos por donde fluyen las relaciones entre las varias instancias de la realidad. Son ellas las que posibilitan concebir la realidad como totalidad”⁷⁸.

Netto (1990 apud PONTES, 1995, p. 87, traducción nuestra), afirma que la mediación “[...] es la instancia que garantiza la posibilidad de *síntesis de muchas determinaciones* (Lukács, 1979 (2):90). Y solamente con la garantía de la aprehensión de las mediaciones, es que se hace factible la perspectiva de totalidad.”⁷⁹ En otras palabras, *la captura de las mediaciones, es lo que posibilita necesariamente la aprehensión de la esencia*, de ahí su alto poder como categoría ontológica (ella es componente estructural del ser social).⁸⁰

Por tanto, el proceso de alcance de la esencia invariablemente ocurre mediatizado por la apariencia, por el fenómeno. O sea, siempre el sujeto parte de los hechos – que en la forma fenoménica es una abstracción –, desocultando la esencia a través de la superación de la positividad de los hechos, negándolos para agarrar, a través de **múltiples mediaciones**, la totalidad concreta que, en último análisis, se constituye en la propia esencia de las cosas⁸¹ (PONTES, 1995, p. 83, traducción y negrilla nuestra).

Por otro lado, en la perspectiva marxista, **causa y efecto** son momentos de la dependencia recíproca universal, de la conexión y concatenación recíproca de los acontecimientos, eslabones en la cadena del desarrollo de la materia y la sociedad: o sea, *la misma cosa se presenta primero como causa y luego como efecto*.

De acuerdo con lo anterior, el análisis de la educación superior en Costa Rica, preponderó la identificación de contradicciones que emergieron o se mostraron

⁷⁷ El texto en el idioma extranjero es: “Não pode existir nem na natureza, nem na sociedade nenhum objeto que neste sentido [...] não seja mediato, não seja resultado de mediações. Deste ponto de vista a mediação é uma categoria objetiva, ontológica, que tem que estar presente em qualquer realidade, independente do sujeito”

⁷⁸ El texto en el idioma extranjero es: “As mediações funcionam como condutos por onde fluem as relações entre as várias estâncias da realidade. São elas que possibilitam conceber-se a realidade como totalidade.”

⁷⁹ El texto en el idioma extranjero es: “[...] é a instância que garante a possibilidade da *síntese de muitas determinações* (Lukács, 1979(2):90). E somente com a garantia da apreensão das determinações é que se faz factível a perspectiva da totalidade.”

⁸⁰ Soslayar las mediaciones en el método marxista, conduce a mecanicismos donde todo se reduce a un esquema simplista de “una causa... un efecto”.

⁸¹ El texto en el idioma extranjero es: “Portanto, o processo de alcance da essência invariavelmente ocorre mediatizado pela aparência, pelo fenômeno. Ou seja, sempre o sujeito parte dos fatos – que na forma fenomênica é uma abstração –, desocultando a essência através da superação da positividade dos fatos, negando-os para agarrar, através de múltiplas mediações, a totalidade concreta que, em última análise, se constitui na própria essência das coisas.”

conforme se avanzaba en el conocimiento del movimiento de ésta y, para ello se otorgó especial atención a la identificación de *momentos de tensión, inflexión, rupturas y continuidades* en su evolución histórica.

Por otra parte, **la triada universalidad - particularidad - singularidad**, también asume un papel central en la dialéctica del conocimiento, porque ellas se constituyen en instancias de la totalidad (PONTES, 1995, p. 85). La dialéctica de esta triada se expresa en la realidad de la vida cotidiana de cada ser social.

El plano de **la singularidad es la inmediatez**, en donde se da la expresión de los objetos en sí, el nivel de la existencia inmediata, por tanto, en este nivel, las mediaciones, las determinaciones están completamente ocultas.

Es exactamente porque la singularidad corresponde a la dimensión de la inmediatez que el sujeto cognoscente aprehende las categorías sociales como formas autónomas de ser. En este nivel, esas categorías emergen despedidas de determinaciones históricas⁸² (PONTES, 1995, p. 85, traducción nuestra).

Para superar la singularidad, será necesario “[...] ‘buscar la legalidad⁸³ de cada proceso social’, a través de las determinaciones onto-genéticas de los procesos sociales”⁸⁴ (PONTES, 1995, p. 85, traducción nuestra). Ello no significa buscar fuera del objeto, sino captar a partir de los propios hechos, o señales empíricas, las mediaciones con la Universalidad.

En cuanto al **plano de la Universalidad**, según la dialéctica marxista, este nivel es el que condensa las grandes determinaciones generales de una dada formación histórica: *la Sociedad Capitalista*.

Las mediaciones tienen la función de conducto de “paso” y “conversiones” entre las varias instancias de la totalidad, por eso la categoría de mediación es estructurante de la particularidad.

⁸² El texto en el idioma extranjero es: “É exatamente porque a singularidade corresponde à dimensão da imediatividade que o sujeito cognoscente apreende as categorias sociais como formas autônomas de ser. Neste nível, essas categorias emergem despidas de determinações históricas.”

⁸³ Según Pontes (1995, p. 75, traducción nuestra) “De esa amalgama de tensiones, de tendencias, de mediaciones que informan a la totalidad, es que emerge el fundamental elemento de la legalidad, que simboliza unida en medio de la diversidad.” La legalidad, entonces, hace referencia a leyes históricas tendenciales correspondientes a cada período histórico, por tanto, no son leyes abstractas o suprahistóricas.”

El texto en el idioma extranjero es: “Desse amálgama de tensões, de tendências, de mediações que informam a totalidade, é que merge o fundamental elemento da legalidade, que simboliza a unidade em meio à diversidade.”

⁸⁴ El texto en el idioma extranjero es: “[...] ‘buscar a legalidade de cada processo social’, através da apreensão das determinações onto-genéticas dos processos sociais.”

La particularidad por su parte, definida por Lukács, es “[...] un *campo de mediaciones*. Es un espacio donde la legalidad universal se singulariza y la inmediatez de lo singular se universaliza”⁸⁵ (PONTES, 1995, p. 86, traducción nuestra).

En el plano de la realidad, la Particularidad representa la mediación concreta entre los hombres singulares y la sociedad, la particularidad de la vida humana está contaminada de la singularidad de los ‘hechos irrepetibles’ y saturada de la universalidad, que es la legalidad que articula e impulsa la totalidad social⁸⁶ (PONTES, 1995, p. 86, traducción nuestra).

En concordancia con todo lo anterior, y en aras de seguir avanzando en el complejo proceso de aprehensión de las raíces históricas (génesis) y la constitución sistémica (estructura) del objeto de investigación, la investigadora (durante todo el proceso de formación e investigación doctoral) preponderó el estudio y comprensión de:

El Capitalismo Contemporáneo en su fase de Mundialización del capital

En un primer momento del proceso, hubo que ubicar las reflexiones a un nivel macro, o sea, se buscó comprender la sociedad capitalista en el momento histórico que contempla la investigación, como *referencia mínima*, para situar el abordaje del objeto de estudio.

También se profundizó en la comprensión de las características propias del capitalismo monopólico o contemporáneo, pues éste se constituye en el marco global para estudiar la condición actual de la Educación Superior Pública en la totalidad. En otras palabras, interesó entender como ésta se concreta y desenvuelve en conexión y como producto de este momento histórico del desarrollo del capitalismo mundial.

Para alcanzar ese cometido, se recurrió a los análisis disponibles sobre *los ciclos de crecimiento y estancamiento del Capitalismo*, pues resultarán sumamente esclarecedores y orientadores. En este sentido, aunque se consultarán también a

⁸⁵ El texto en el idioma extranjero es: “[...] um *campo de mediações*. É um espaço onde a legalidade universal se singulariza e a imediatidade do singular se universaliza.”

⁸⁶ El texto en el idioma extranjero es: “No plano da realidade, o particular representa a mediação concreta entre os homens singulares e a sociedade; a particularidade da vida humana está eivada da singularidade dos ‘fatos irrepetíveis’ e saturada da universalidade, que é a legalidade que articula e impulsiona a totalidade social.”

otros autores y autoras, **la propuesta teórica de Ernest Mandell (1982)⁸⁷ que periodiza la evolución del capitalismo, fue norteadora.**

El entendimiento de los diferentes ciclos del capitalismo resultó sumamente esclarecedor en cuanto que, permitió comprender cómo la sociedad capitalista evoluciona presentando crisis cíclicas y en espiral a partir de la súper-acumulación y la superproducción. Este análisis económico-político, permitió revelar cómo esas crisis imprimen historicidad a “todas las áreas de la vida”, por tanto, su reconocimiento para comprender las particularidades del fenómeno a estudiar resultó de capital importancia.

También, permitió afrontar la política social en estudio, en su complejidad histórica – estructural, pues dependiendo del momento histórico por el que atraviesa el capitalismo, son profundas las transformaciones que se generan en la funcionalidad de los Estados y por ende en la fisonomía de las políticas sociales tanto de los países centrales como de los países periféricos. Estas mudanzas van de la mano con los ciclos de expansión o recesión del capitalismo, en donde, en los procesos de expansión la negociación para las políticas sociales es mayor, mientras que en períodos de recesión o crisis éstas sufren consecuencias destructivas pues los márgenes de negociación son menores⁸⁸.

Asimismo, **la propuesta elaborada por François Chesnais⁸⁹ (1996)** que caracteriza las últimas décadas circunscribiéndolas a una fase particular del capitalismo denominada por él como “**Mundialización del Capital**”; fue guía fundamental para este momento de la investigación. La descripción y abordaje panorámico de este momento histórico del capitalismo, permitió comprender mejor sus impactos en América Latina; y como estos se cruzan con la historicidad particular de Costa Rica afectando la política social costarricense y; dentro de ésta, la Política Pública de la Educación Superior del país.

⁸⁷ Mandel (1982) explica los ciclos del capitalismo como una espiral en crisis que requiere ser comprendida por dentro de los ciclos largos de expansión y depresión, superándose, de esa forma, la tendencia economicista de articular las crisis a detonantes inmediatos, que en general son catalizadores de la depresión, mas no su causa.

⁸⁸ Ello nos remite al origen del capitalismo, a los orígenes de la desigualdad social meollo implicado en la cuestión social y la política social como diferentes formas de respuesta desde la sociedad y el Estado para “atender” sus manifestaciones y para responder simultáneamente a los intereses del capital.

⁸⁹ Como la investigación que se propone, contempla una delimitación temporal que abarca las últimas tres décadas, la investigación se apoya en la sugestiva propuesta de Chesnais para profundizar en el análisis de este período histórico.

Impactos de la fase de Mundialización del Capital en la educación superior pública de América Latina

Complementario con todo lo anterior, en la investigación doctoral fue necesario rastrear y estudiar las principales macro-estrategias, impulsadas por Estados Nacionales, Organismos Internacionales y otros actores sociales, para adecuar y subordinar la educación superior pública en América Latina a los intereses de los procesos de mundialización del capital, durante las últimas tres décadas.

Esta contextualización sobre la educación superior en América Latina, permitió reconocer expresiones más maduras de los procesos de mercantilización de la educación superior⁹⁰, y en este contexto, ubicar a Costa Rica como parte de esa Región Mundial, que, en su condición de país periférico, -con sus particularidades- comparte con los demás países latinos muchos rasgos y marcas que la evolución del sistema capitalista le imprime a su educación superior.

Origen, evolución y configuración actual de la Política de Educación Superior Pública en Costa Rica

Los ámbitos de estudio señalados arriba se constituyeron en indispensables referentes analíticos de la investigación pues, otorgaron elementos clave para ubicar las reflexiones a un nivel macro, o sea, se buscó comprender la génesis y desarrollo de la Educación Superior Pública, pero no de forma aislada, sino vinculada con el desarrollo del capitalismo mundial y su impacto en la Región Latinoamericana y costarricense.

Ello permitió adentrarse -desde una perspectiva histórico-crítica- al conocimiento de la política de educación superior pública de Costa Rica, identificando

⁹⁰ Su pleno desenvolvimiento ilumina su proceso anterior. En otras palabras, "[...] la forma más compleja permite comprender aquello que, en una forma menos compleja, indica potencialidad de ulterior desenvolvimiento" (NETTO, 2009, p. 687, traducción nuestra), "[...] es el presente, pues, el que aclara el pasado" (NETTO, 2009, p. 686, traducción nuestra). Los textos en el idioma extranjero son: "[...] a forma mais complexa permite compreender aquilo que, numa forma menos complexa, indica potencialidade de ulterior desenvolvimento" "[...] é o presente, pois, esclarece o passado."

sus *momentos de inflexión, rupturas y continuidades*, las cuales explican las reconfiguraciones que ha experimentado como expresión particular de las macroestrategias impulsadas para la Región Latinoamericana.

El constante establecimiento de inter-relaciones entre el objeto de estudio y la totalidad, fue lo que permitió rastrear los trazos particulares que los procesos de mundialización del capital han tenido y tienen en la política de educación superior pública, configurándola y caracterizándola tal y como ella es en la actualidad.

Para tal efecto, se decidió preponderar como ejes de análisis, la *autonomía universitaria*, así como los *procesos de evaluación y el financiamiento* en la educación superior, pues como se intentará demostrar en los resultados, éstos son estructurantes en el proceso de profunda resignificación que experimentan las Universidades.

En esta lógica metodológica, cada abordaje o aproximación sucesiva a la Educación Superior Pública de Costa Rica, permitió comprenderla mejor como producto de relaciones históricas crecientemente complejas y mediatizadas, pudiendo conforme se avanzó en la investigación, profundizar su aprehensión como fenómeno inserto en la sociedad burguesa que le dio origen. O sea, la historicidad de la Educación Superior Pública en Costa Rica, fue reconstruida a partir de sus particularidades y determinantes históricas.

Al respecto, las siguientes interrogantes complementaron las vías de acceso al objeto de estudio:

- ¿Cuáles son las influencias, presiones, contradicciones y amenazas a las que está siendo sometida la Educación Superior Pública en Costa Rica que encuentran su origen en las macrotendencias impulsadas por la lógica del capital para someter a la Educación Superior en América Latina a los imperativos e intereses del capital?
- ¿Cómo esas tendencias históricas impulsadas por la lógica del capital se reproducen en la realidad histórica de Costa Rica y amenazan con descaracterizar la Educación Superior Pública de Costa Rica?
- ¿Qué características de la identidad histórica construida para la Educación Superior Pública en Costa Rica están siendo amenazas?

- ¿Cuáles son los principales sectores y los distintos proyectos en marcha que representan o defienden los procesos de mercantilización de la Educación Superior Pública en Costa Rica?
- ¿Cómo las tendencias de mercantilización impulsadas por la lógica del capital, se reproducen en los ámbitos de financiamiento, autonomía y evaluación de las Universidades Públicas de Costa Rica, y en especial de la Universidad de Costa Rica?
- ¿Cuál es la reforma necesaria para garantizar el futuro de la Universidad sin renunciar a su identidad institucional y a su histórica misión pública?
- ¿Cuáles son los sectores, las estrategias de resistencia y las principales propuestas en marcha que defienden la Educación Superior Pública en Costa Rica como derecho de todos y deber del Estado?

En este momento del proceso analítico, el desafío fue extraer -a partir de la comprensión del movimiento histórico del sistema capitalista-, y del movimiento real de la sociedad costarricense; las marcas y determinantes que explican la particularidad histórica de la Política de Educación Superior en la Costa Rica contemporánea.

Ello no supuso hacer un recorrido por los diferentes y complejos movimientos de la historia como un viaje cronológico, sino que, el esfuerzo consistió en descubrir -a través de sucesivos acercamientos y de múltiples interrelaciones - cómo, cuándo, y en qué intensidad esos momentos históricos imprimieron e imprimen historicidad a la formación social de Costa Rica y cómo esto impacta en la evolución y estado actual de su Educación Superior Pública. “Para poder acercarnos a la cosa, a su estructura y encontrar una vía de acceso a ella, debemos procurar distanciarnos.” (KOSIK, 1967 p. 40).

El interés de la investigación estuvo en captar en qué medida esos macro - impactos como movimientos de la totalidad, se constituyen en determinaciones que explican y niegan el desarrollo y los rasgos actuales del fenómeno estudiado, la particularidad histórica de la Educación Superior costarricense.

Cabe también precisar el sentido de las ‘determinaciones’: determinaciones son trazos pertinentes a los elementos constitutivos de la realidad, ‘en las palabras de un analista, para Marx, la determinación es un ‘momento esencial constitutivo del objeto’ (DUSSEL, 1985, p.32). Por esto, el conocimiento concreto del objeto es el conocimiento de sus múltiples determinaciones –

cuanto más se reproducen las determinaciones de un objeto, tanto más el pensamiento reproduce su riqueza (concreción) real. Las 'determinaciones las más simples' están puestas en el nivel de la Universalidad; en la inmediatez de lo real, ellas se muestran como singularidades – pero el conocimiento de lo concreto se opera envolviendo la universalidad, singularidad y particularidad⁹¹ (NETTO, 2009, p. 685, traducción nuestra)

En ese sentido, las **determinaciones** no son conceptos, aunque también se expresan en palabras y tienen que ser pensadas con el pensamiento, conducen a la reproducción de lo concreto por el camino del pensamiento. Cada determinación es totalizante, porque están internamente unidas entre sí en una totalidad.

Para tal efecto, en primera instancia, hubo que rastrear, confrontar y pensar el surgimiento y desarrollo de la Política Pública de la Educación Superior, como parte constitutiva de las políticas sociales costarricenses y, como producto y resultado de las diferentes coyunturas históricas particulares de Costa Rica, como país periférico y dependiente en el contexto capitalista.

Ello no consistió en hacer un recorrido por los diferentes y complejos movimientos de la historia como un viaje cronológico, sino que, el esfuerzo radicó en descubrir - a través de sucesivos acercamientos y de múltiples interrelaciones - cómo, cuándo, y en qué dirección esos momentos históricos imprimieron historicidad a la formación social de Costa Rica y cómo ello impacta en el origen, evolución y estado actual de su Educación Superior Pública.

Dicho de otro modo, el interés estuvo centrado en captar en qué medida esos macro impactos como movimientos de la totalidad, se constituyen en determinantes que explican y niegan el origen, desarrollo y los rasgos actuales la educación superior pública en Costa Rica.

El seguimiento de estos momentos marcantes en el desarrollo del capitalismo, confrontados con trazos particulares que los procesos globales del desarrollo de capitalismo tuvieron en la realidad costarricense, fue lo que -en cada aproximación- permitió identificar *mediaciones* y **determinaciones** que posibilitaron reconstruir la

⁹¹ El texto en el idioma extranjero es: “Cabe também precisar o sentido das ‘determinações’: determinações são traços pertinentes aos elementos constitutivos da realidade; nas palavras de um analista, para Marx, a determinação é um ‘momento essencial constitutivo do objeto’ (DUSSEL, 1985, p. 32). Por isto, o conhecimento concreto do objeto é o conhecimento das suas múltiplas determinações – tanto mais se reproduzem as determinações de um objeto, tanto mais o pensamento reproduz a sua riqueza (concreção) real. As ‘determinações mais simples’ estão postas no nível da universalidade; na imediaticidade do real, elas mostram-se como singularidades – mas o conhecimento do concreto opera-se envolvendo universalidade, singularidade e particularidade. ”

historicidad y particularidades del fenómeno estudiado la Educación Superior Pública en Costa Rica.

En esta lógica metodológica, cada abordaje o aproximación sucesiva a la Educación Superior Pública, pretendió comprenderla mejor como producto de relaciones históricas complejas y mediatizadas; como fenómeno inserto en la sociedad burguesa que le dio origen. Pero, para lograr este cometido y abordarla en su complejidad histórica, también fue ineludible acudir a otros conjuntos empíricos, y así desvendar otras interrelaciones que la explican y la determinan.

1.2.2.3. Rastreando la Multicausalidad y Multifuncionalidad de la Educación Superior Pública de Costa Rica

El procedimiento metodológico propio de esta teoría consiste en partir de lo empírico (los ‘hechos’) buscar sus relaciones con otros conjuntos empíricos, investigar su génesis histórica y su desarrollo interno y reconstruir en el plano del pensamiento, todo este proceso⁹² (NETTO, 1998, p. XXX, traducción nuestra).

El método de Marx y Engels (1998) proponen: *situar y analizar los fenómenos sociales en su complejo y contradictorio proceso de producción y reproducción*⁹³, determinado por las múltiples causas en la perspectiva de la totalidad como recurso heurístico, e insertos en la totalidad concreta. Para ello, es fundamental otorgar especial atención a las diversas manifestaciones o representaciones del fenómeno, descubrir sus conexiones internas y las relaciones que establece con las dimensiones histórica, económica, política y cultural que conforman la totalidad.

Estas dimensiones – histórica, económica, política y cultural – no pueden y no deben ser entendidas como partes estanques que se aíslan o se complementan, más como elementos de la totalidad, profundamente

⁹² El texto en el idioma extranjero es: “O procedimento metodológico próprio a esta teoria consiste em partir do empírico (os ‘fatos’), apanhar as suas relações com outros conjuntos empíricos, investigar sua gênese histórica e o seu desenvolvimento interno e reconstruir, no plano do pensamento, todo este processo.”

⁹³ La dimensión fundamental y orientadora en este proceso, es la idea de que **la producción es el núcleo central de la vida social y es inseparable del proceso de reproducción**, en el cual se insertan todos los fenómenos.

implicados y articulados⁹⁴ (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 43, traducción nuestra).

Fue señalado en páginas anteriores, que la génesis y desarrollo de la política social, – desde una perspectiva marxista –, ineludiblemente remite al origen de la cuestión social, el Estado, la lucha de clases; fenómenos éstos cuya comprensión sólo es posible en su articulación histórica con el nacimiento y desenvolvimiento del orden capitalista. Por tanto, al estudiar la Política de Educación Superior Pública en Costa Rica, esas complejas interrelaciones fueron contempladas durante todo el proceso de investigación, en aras de llegar a la reconstrucción de la particularidad histórica del fenómeno estudiado.

Con ello se buscó captar o traer de la realidad, el movimiento histórico de la Educación Superior en Costa Rica, observando su génesis, constitución y desarrollo como proceso y producto histórico de la sociedad; como parte estructural de ésta.

Así, para poder contrastar los desenvolvimientos e impactos experimentados por la Educación Superior Pública en los momentos de inflexión económica, política y cultural del mundo del capital -según sus expresiones en la particularidad histórica del país-; fue necesario considerar las interrelaciones de ésta con lo económico, lo político, lo social, lo cultural⁹⁵. Así, el abordaje de estas dimensiones permitió una identificación de múltiples relaciones y determinantes que le dan fisonomía.

Sólo para efectos de exposición, a continuación, se presentan los principales aspectos abordados por la investigación en esas dimensiones. Sin embargo, se aclara que, cada una de estas dimensiones se trabajó de manera indivisible de las otras y su tratamiento siempre antepuso una articulación directa o indirecta al objeto de investigación.

⁹⁴ El texto en el idioma extranjero es: “Estas dimensiones – história, economia, política e cultura – não podem e não devem ser entendidas como partes estanques que se isolam ou se complementam, mas como elementos da totalidade, profundamente imbricados e articulados.”

⁹⁵ Para abordar este aspecto, la investigación se sustentó en el abordaje que Behring y Boschetti (2006) hacen para estudiar la política social desde un enfoque dialéctico en el **Capítulo 1, Política Social y Método** del libro: Política Social, fundamentos e historia. 2006.

Dimensión histórica

Para explicar el surgimiento y desarrollo de la Educación Superior Pública en Costa Rica, -como ya se dijo- fue básico estudiar la naturaleza del capitalismo, y sus configuraciones particulares en Costa Rica.

En este sentido, la autora tuvo que deconstruir y reconstruir algunos aspectos de la realidad socio - histórica de Costa Rica como, por ejemplo:

- Rastrear el ***tipo de formación social*** que se concreta en Costa Rica como país periférico del sistema capitalista mundial, identificando los rasgos específicos que asumen en Costa Rica los ciclos del capitalismo mundial.
- Reconocer las marcas que le imprime al país su articulación con el mercado mundial en el contexto capitalista.
- Identificar los rasgos particulares que asume en Costa Rica la fase actual de Mundialización del Capital.
- Captar la evolución, grado de desarrollo y las estrategias de acumulación prevalecientes en Costa Rica como país periférico, para explicar las consecuencias de la profundización de su condición capitalista dependiente en el último trienio.
- Características de la formación social de Costa Rica, que fueron determinantes en el surgimiento y desarrollo de la educación pública en general y de la educación superior pública en particular.
- Identificar los rasgos del proyecto nacional en las últimas tres décadas y rastrear como se inscribe en ellos la Educación Superior Pública.
- Concepciones iniciales sobre la educación en el país y su relación con las concepciones de educación superior pública. Continuidades, rupturas o inflexiones que éstas presentan a través de la historia.
- Marco legal que da soporte histórico y reciente a la política de educación superior en Costa Rica.
- Captar las correspondientes correlaciones entre la política de educación nacional y la política pública de Educación Superior en Costa Rica como parte constitutiva de aquella.

- Captar cómo la política de educación se desarrolla en la historia, desde sus orígenes hasta la actualidad e identificar sus momentos de inflexión, continuidad o fragmentación.
- Particularidades que asume la política de educación superior pública en el último trienio.
- Identidad histórica construida para las Universidades Públicas de Costa Rica, continuidades, rupturas o inflexiones que ésta presenta a través de la historia.
- Concepciones de lo público que han prevalecido en el país.
- Tendencias y contratendencias relativas a la universalización de la educación superior pública de Costa Rica
- Concepciones de “autonomía universitaria” que han prevalecido en Costa Rica.
- Relaciones, determinaciones, tensiones, contradicciones y amenazas que durante la fase de Mundialización del Capital han sido colocadas para la educación superior pública costarricense.
- Tendencias, mecanismos y proyectos que amenazan la autonomía universitaria otorgada constitucionalmente a las Universidades Públicas Costarricenses.
- Tendencias y contratendencias que impactan los esquemas de financiamiento de la educación superior pública de Costa Rica.

Dimensión política

El papel del Estado Costarricense

Teniendo en consideración todas las reflexiones que sobre el Estado fueron colocadas en páginas anteriores, en esta dimensión, la investigación retomó aspectos tales como:

- Rastrear el carácter y tendencias de las configuraciones que asume el Estado Costarricense en los diferentes ciclos del capitalismo. (Estado liberal, Estado de Bienestar, Estado neoliberal) para comprender los rasgos particulares que asume en la actual fase de Mundialización del Capital.

- Papel del Estado en el origen de la política de educación superior, su evolución y su configuración contemporánea.
- Definiciones y redefiniciones del Estado en materia educativa en las últimas tres décadas.
- Perfil de las políticas públicas, la política de educación y en especial a la política de educación superior en Costa Rica en el momento histórico analizado.
- Relaciones entre política de educación superior y la política económica nacional.
- Procesos de reforma de estado, crisis fiscal del Estado y sus implicaciones en el objeto de estudio.
- Opción política de los gobiernos en el poder y su relación con las políticas públicas que promueven, obstaculizan o negocian y que tienen impacto directo o indirecto en la educación superior del país.
- Identificar acciones y omisiones, así como los intereses que son beneficiados o afectados por las decisiones que se cristalizan en la política de educación superior.
- Participación de Estado en el impulso de políticas neoliberales y su impacto en la educación superior pública.
- Margen de relativa autonomía del Estado costarricense frente a fuerzas internacionales.
- Compromisos que asume con Organismos Internacionales que afectan o influyen en la educación superior pública.
- Características que asume en su rol de “intermediario” en la lucha de clases que interfieren y/o afectan la educación superior pública. Actuaciones del Estado costarricense frente a procesos de reforma de Estado, crisis fiscal, Programas de Ajuste Estructural, Tratados de Libre Comercio y sus implicaciones para la educación superior del país.
- Institucionalidad que crea, reestructura, articula o elimina e impacta la educación superior.
- Articulación entre instituciones públicas y de éstas con el sector privado para la ejecución de políticas sociales (Procesos de Desconcentración / Descentralización / Privatización).
- Proyectos de reforma o contra-reforma del Sistema Nacional de Educación.

- Tendencias y contratendencias respecto de la participación del Estado en las negociaciones del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).
- Políticas Estatales para ejercer control presupuestario de las Universidades Públicas
- Participación del estado en procesos que atentan contra la autonomía universitaria.
- Instrumentos (propuestas, leyes, proyectos, estrategias, mecanismos, etc) mediante los cuales el Estado interviene a favor o en contra de los procesos de mercantilización de la educación superior.

El papel de los actores sociales

Acá Interesó captar -en el marco de la lucha de clases- el protagonismo de las fuerzas políticas y los actores sociales que se articulan dentro del aparato estatal y en la sociedad civil y tienen vinculación directa o indirecta con la educación superior del país.

- Principales sujetos sociales involucrados en la política de educación superior pública.
- Sujetos sociales externos a las Universidades que participan en la formulación, gestión y evaluación de políticas que atañen a la educación superior pública: Instancias estatales, intelectuales, organismos internacionales, Consejo Nacional de Rectores (CONARE), Consejo Nacional de la Educación Superior Pública (CONESUP), Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES).
- Sujetos sociales internos de las Universidades que participan en la formulación, gestión y evaluación de políticas que atañen a la educación superior pública. (Consejos Universitarios, Rectores, Vicerrectorías, Unidades Académicas)
- Sujetos internos y externos, nacionales e internacionales participantes en los de evaluación, autoevaluación para procesos de acreditación: Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), Centro de Evaluación académica de la UCR. (CEA)
- Papel de Organismos Internacionales.

- Conflictos sociales, manifestaciones, fuerzas políticas y disputa de proyectos que afectan directa o indirectamente la Educación Superior Pública (actores actuando en su contra o en su defensa).
- Identificación de sectores universitarios con visiones distintas de modelos de Universidad Pública. (concepciones dominantes / en disputa sobre: misión, docencia, investigación, actividades de vinculación remunerada, innovación tecnológica, para la Universidad Pública)
- Condiciones de trabajo para sectores que trabajan en las Instituciones de Educación Superior Públicas.
- Condiciones académicas para estudiantes.
- Estrategias de resistencia y propuestas alternativas de sectores en defensa de la Universidad Pública. Sujetos sociales que la defienden como bien público y deber del Estado.

Dimensión económica

Desde una perspectiva histórico – crítica, no sería posible estudiar la política de Educación Superior, sin pensar en su financiamiento, pues en términos analíticos estaríamos separando el proceso de producción y reproducción del sistema capitalista, al momento de comprensión del fenómeno en estudio, y como ya se anotó, estos son movimientos inseparables en la totalidad concreta. Es por ello, que en esta dimensión interesó conocer el objeto de estudio por el ángulo económico, es decir las relaciones internas y bidireccionales entre el fenómeno a estudiar y la política económica del país.

- Pacto productivo del país en las tres últimas décadas.
- Medidas de ajuste fiscal del país y sus impactos en la educación superior.
- Rol de los fondos públicos en la economía del país.
- Características y tendencias históricas de la política económica y sus íntimas relaciones con la política social del país.
- Relación del fenómeno con la política económica, identificando efectos de ésta en aquel y viceversa.

- Inversión social del país, y la inversión en educación superior. (estructura de los presupuestos).
- Comportamiento de presupuestos nacionales para educación (gestión, distribución, desviación).
- Legislación que define los presupuestos para la Educación Nacional.
- Fuentes de *financiamiento* de la Educación Pública.
- Instancias privadas que participan en el financiamiento de la educación pública.
- Sujetos sociales que participan en la definición de los presupuestos para la educación superior pública.
- Marco jurídico que define presupuestos y determina su gestión para la educación nacional.
- Préstamos nacionales e internacionales para la educación superior (prioridades, condiciones, fuentes, compromisos, actores).
- Turbulencias económicas y sus impactos en el fenómeno a estudiar.
- Tendencias y contra-tendencias del financiamiento de la educación superior pública en las últimas tres décadas.
- Recortes de presupuestos en políticas públicas e impactos en la Educación Superior.
- Surgimiento, evolución e impacto de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) en la política económica y política social del país.
- Tratados de libre comercio y sus implicaciones en la Educación Superior.
- Impacto de acuerdos económicos internacionales en la educación superior (Reformas del Estado, Programas de Ajuste Estructural, Tratados de Libre Comercio).
- Estrategias para el logro de superlucros y su impacto en la Educación Superior (privatización de la educación como nicho para el capital).
- Tendencias y estrategias económicas impulsadas para contribuir con los procesos de mercantilización de la educación superior pública en el país.
- Costos de la educación superior pública y la educación superior privada.
- Apoyo financiero directo o indirecto para la expansión de la educación superior privada.

- Políticas de crédito bancario para la educación superior pública. (Banca Nacional, Banca privada, Comisión Nacional de Préstamos para al Educación/ CONAPE)

Dimensión cultural

En esta dimensión interesaba captar - a través del posicionamiento de los sujetos políticos -, los valores e ideas dominantes y en conflicto alrededor de proyectos societarios, y su impacto positivo o negativo en la educación superior pública. A este respecto, fue importante captar los cambios de concepción que se vienen gestando alrededor de conceptos tales como:

- *Educación como derecho, como bien público.*
- *Educación como servicio.*
- *Educación Pública*, concepto que en la actualidad está sufriendo múltiples resignificaciones y mediante sus nuevas connotaciones –la mayoría de las veces– obscurece las transformaciones atribuidas al papel o misión de la Educación Pública, y aboga o mediatiza reformas orientadas para el mercado.
- *Gratuidad de la Educación Pública.*
- *Autonomía Universitaria.*
- *Educación Superior Privada.*
- *Capacitación por Competencias.*
- *Procesos de autoevaluación y acreditación nacional e internacional.*
- *Excelencia Académica.*
- Modelos de Universidad Pública. (concepciones dominantes / en disputa: de misión, docencia, investigación, actividades de vinculación remunerada, innovación tecnológica, para la Universidad Pública)

[...] todo fenómeno social analizado, y aquí se insertan las políticas sociales como procesos sociales inscritos en la sociedad burguesa, debe ser comprendido tanto en su múltiple causalidad, como en su múltiple funcionalidad en el ámbito de la totalidad concreta, como principio estructurante de la realidad⁹⁶ (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 40, traducción nuestra).

⁹⁶ El texto en el idioma extranjero es: “[...] todo fenômeno social analisado, e aqui se inserem as políticas sociais como processos sociais inscritos na sociedade burguesa, deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade no âmbito da totalidade concreta, como princípio estruturante da realidade. ”

Como es de suponer, las sucesivas y cada vez más profundas aproximaciones al objeto de estudio, a través de las mediaciones implícitas en estas dimensiones, coadyuvaron en la tarea de ir al encuentro de las contradicciones, y los movimientos objetivos y subjetivos inherentes al fenómeno, para descubrir progresivamente su complejidad como producto social, o sea como producto histórico.

Así, se podría afirmar que la comprensión de la Educación Superior Pública de Costa Rica que se fue construyendo, **fue el resultado de un juego interno de esas relaciones**, que son las que, en última instancia, la constituyen y explican, a pesar de que en un inicio de la investigación puedo parecer que aquella era un fenómeno independiente de todos esos factores.

En otras palabras, mediante un riguroso proceso de investigación científica, se buscó rastrear, describir, mapear el fenómeno en toda su expresión, identificando opuestos, contradicciones, mediaciones, determinaciones que lo explicaran como fenómeno particular por su inherente articulación con la totalidad, al mismo tiempo que sus particularidades permiten explicar la totalidad misma.

1.2.2.4. De los instrumentos y las técnicas de investigación

Durante todo el proceso de pesquisa, **los instrumentos y las técnicas** que se emplearon fueron variados, pudiendo destacarse: la recolección de datos, la revisión de bibliografía con posicionamientos teóricos y políticos diversos, la observación participante, el seguimiento de noticias en los medios de comunicación, análisis de documentación histórica y legal, entrevistas a personas claves, análisis de discurso, entre otros.

Esos instrumentos son medios de los que se vale el investigador para 'apoderarse de la materia', pero no deben ser identificados como el método: instrumentos similares pueden servir (y de hecho sirven), en escala variada, a concepciones metodológicas diferentes⁹⁷ (NETTO, 2009, p. 675-676, traducción nuestra).

⁹⁷ El texto en el idioma extranjero es: "Esses instrumentos são meios de que se vale o pesquisador para 'apoderar-se da matéria', mas não devem ser identificados com o método: instrumentos similares podem servir (e de fato servem), em escala variada, a concepções metodológicas diferentes."

Por otra parte, debe destacarse aquí, que el análisis documental *con perspectiva histórico-crítica*, se constituyó en un recurso por excelencia, pues, aunque fue posible encontrar mucha información sobre la educación superior costarricense, fue poca la producción encontrada en el país que abordara los contenidos desde esta perspectiva. Así, intentando ser fiel a la teoría marxista, se requirió trascender los datos técnicos que normalmente se presentan como la esencia del fenómeno en estudio; para pasar a análisis exhaustivos que rastrearan causas, interrelaciones y determinaciones sociales, económicas y políticas subyacentes en los datos presentados de manera apolítica, ahistórica y/o tecnocrática. El gran desafío estuvo entonces en trascender los datos, o sea la información disponible fue analizada con lentes críticos y ello condujo a apreciaciones y conclusiones diferentes.

Por otro lado, es importante señalar que, como parte importante del proceso de investigación, la autora decidió retornar a Costa Rica para finalizar la presente Tesis Doctoral, toda vez que por la naturaleza de la misma, no era posible concluirla a la distancia (desde Brasil). Así, durante los últimos meses de la presente investigación, la autora también participó en algunos espacios universitarios que, por nutrir de manera significativa la investigación doctoral, resulta indispensable colocarlos aquí:

- Fue designada como Integrante de la Comisión Institucional de Autonomía Universitaria de la UCR (2011-2012), instancia conformada por la Rectoría para estudiar, promover y defender la autonomía universitaria a nivel Institucional⁹⁸.
- Acercamiento al Instituto de Investigación en Educación (INIE), concretamente con el Programa de Investigación en Educación Superior.⁹⁹
- Participación con ponencia en el II Congreso Internacional, en Investigación Educativa - Foro Universidad Pública, Sociedad y Estado.

⁹⁸ En el seno de dicha Comisión Institucional, la autora tuvo oportunidad de reconectarse (desde una instancia estratégica de la UCR), con el debate nacional y las problemáticas experimentadas alrededor de la autonomía universitaria en la UCR. Además, fue invitada a dictar la Conferencia "*Autonomía Universitaria: conquista en permanente disputa*". Presentada en el marco del Día de la Autonomía Universitaria (12 de abril, 2012).

⁹⁹ El INIE es un Instituto de Investigación de la UCR que concentra proyectos de investigación en la temática de Educación. Concretamente, la autora tuvo un acercamiento al equipo de investigación del Programa de Investigación en Educación Superior, espacio en el que logró compartir e intercambiar información relevante recopilada por otras investigaciones y así encontrar nuevas mediaciones y determinaciones para el objeto de estudio de su tesis doctoral (en ese momento en proceso). Como parte de esta coordinación, la autora participó en el II Congreso Internacional de Investigación Educativa: su incidencia en la realidad, con la ponencia *Mercantilización de la Educación Superior en América Latina* (Febrero, 2011).

- Recibió invitación para presentar resultados de su tesis doctoral en el I Foro “Universidad Pública, Sociedad y Estado 2011” organizado por la Comisión Institucional de la Universidad de Costa Rica.¹⁰⁰

Si bien todas las técnicas e instrumentos utilizados durante el proceso de investigación se constituyeron en medios que posibilitaron llevar adelante el proceso de conocimiento dialéctico del objeto de estudio, se debe hacer énfasis aquí en que la herramienta fundamental del método marxista es la **abstracción**, por lo que en las próximas líneas es preciso referirse exclusivamente a ella.

1.2.2.5. El viaje de Regreso: De lo “Abstracto” a lo “Concreto”

Antes, sin embargo, de profundizar este punto, cabe recordar que, más allá de haber concebido un camino metodológico revolucionario, Marx apuntó el ‘instrumento’ a través del cual es posible penetrar en la intrincada investigación del ser social: **la abstracción**¹⁰¹ (PONTES, 1995, p. 69. traducción y negrilla nuestra).

Resulta necesario explicitar que, la ruta presentada hasta aquí, aunque podría parecer fácil, representó un complejo proceso de aprehensión de la realidad. Supuso, un proceso de conocimiento dialéctico, que buscó negar en primer lugar, y luego superar el mundo de la apariencia.

Mediante el uso de la **abstracción**, fue posible analizar, descomponer, y ordenar lógicamente el fenómeno *en el pensamiento*, -sustentando con bases empíricas- las mediaciones y determinaciones ocultas en el fenómeno. De esta manera, fue posible encontrar niveles no aparentes de la realidad estudiada, a partir de lo aparente.

¹⁰⁰ La Universidad de Costa Rica, a través de su Comisión Institucional, realiza 2 importantes foros al año donde se desarrollan temas de relevancia nacional e institucional. La autora fue invitada a participar en la mesa redonda denominada “Limitaciones que afectan a la Universidad Pública en el cumplimiento de sus funciones, derechos y responsabilidades” (Junio, 2011).

¹⁰¹ El texto en el idioma extranjero es: “Antes, porém, de adentrar este ponto, cabe lembrar que, além de ter concebido um caminho metodológico revolucionário, Marx apontou o ‘instrumento’ através do qual é possível penetrar na intrincada investigação do ser social: a *abstração*.”

Las categorías dialécticas de “abstracto” y “concreto” para el análisis

Todo comienzo es difícil en cualquier ciencia [...]. Además de eso en el análisis de las formas económicas, no se puede utilizar ni microscopios, ni reactivos químicos. **La capacidad de abstracción sustituye esos medios**¹⁰² (MARX, 1988 apud PONTES, 1995, p. 69, traducción y negrilla nuestra).

Para Kosik (1967, p. 74), la totalidad concreta como concepción materialista dialéctica del conocimiento de lo real, es un proceso que comprende como indivisibles los siguientes momentos:

- Destrucción de la pseudoconcretividad (o sea de la aparente y fetichizada objetividad del fenómeno, y el conocimiento de su auténtica objetividad).
- Conocimiento del carácter histórico del fenómeno.
- Conocimiento del contenido objetivo y del significado del fenómeno, de su función objetiva y del lugar histórico que ocupa en el seno del todo social.

Al explicar el movimiento dialéctico, (KOSIK, 1967 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 42, traducción y negrilla nuestra) aclara: “Es un movimiento en el cual **todo inicio es abstracto**, porque lo concreto en ese momento es punto de partida cuando todavía se manifiesta aparentemente.”¹⁰³

Siguiendo a Behring y Boschetti (2006), el sujeto que quiere conocer, no sólo describe, mapea o rastrea el fenómeno. Este es un trabajo pre-teórico importante, pero insuficiente. Posteriormente debe asumir la tarea de abstracción, la cual indica Sweezy, “[...] es colocar lo esencial en relieve y tornar posible su análisis”¹⁰⁴ (1983 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 42, traducción nuestra).

Esa elaboración resulta de un movimiento esencialmente teórico, pero, -según palabras del propio Marx (1982, apud NETTO, 1998, p. XLIII, traducción nuestra) “No basta que el pensamiento tienda a su realización, es preciso que la realidad misma tienda al pensamiento.”¹⁰⁵

¹⁰² El texto en el idioma extranjero es: “Todo começo é difícil em qualquer ciência [...]. Além disso, na análise das formas econômicas, não se pode utilizar nem microscópios, nem reagentes químicos. A capacidade de abstração substitui esses meios.”

¹⁰³ El texto en el idioma extranjero es: “É um movimento no qual todo inicio é abstrato, porque o concreto neste momento é ponto de partida quando ainda se manifesta aparentemente.”

¹⁰⁴ El texto en el idioma extranjero es: “[...] é colocar essencial em relevo e tornar possível sua análise.”

¹⁰⁵ El texto en el idioma extranjero es: “Não basta que o pensamento tenda à realização, é preciso que a realidade mesma tenda ao pensamento.”

Así las cosas, el método consiste en develar el objeto, partiendo de la realidad, sabiendo que ella no se muestra en toda su complejidad. “Es a partir de la negación de la inmediaticidad y de la *evidencia*, que se busca la superación de este momento para llegar a la concreticidad de los fenómenos [...]”¹⁰⁶ (KOSIK, 1986 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 42, traducción e itálica nuestra).

El método dialéctico de aprehensión de la realidad en sus ricas determinaciones ‘consiste en elevarse de lo abstracto a lo concreto’, siendo esta la “manera de proceder del pensamiento para apropiarse de lo concreto, para reproducirlo como concreto pensado (MARX, 1982 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 42).

Ahora bien, para elevarse de lo abstracto a lo concreto, el sujeto – teniendo *absoluto respeto al proceso de descubierta científica*, “[...] procura reproducir *idealmente* el movimiento del objeto, extrayendo de él sus características y determinaciones, y *reconstruyéndolo a nivel del pensamiento* como un conjunto rico en determinaciones que van más allá de sus sugerencias inmediatas.”¹⁰⁷ (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 38, traducción e itálica nuestra).

En otras palabras, “[...] lo concreto no es aprehensible en el plano de la inmediatez, sino representa el producto, el resultado de un complejo proceso de los movimientos de la razón.”¹⁰⁸ (PONTES, 1995, p. 71, traducción nuestra).

Lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones, por lo tanto, la unidad de lo diverso. Aparece en el pensamiento como proceso de síntesis, como resultado, no como punto de partida, aunque sea el verdadero punto de partida y, en consecuencia, el punto de partida también de la intuición y de la representación (MARX, 1971, p. 21).

En otros términos, a través del proceso en espiral que supone el método dialéctico marxista, se aspira llegar a *reproducir idealmente el movimiento del objeto*. Esto es, a partir de aproximaciones sucesivas a lo real, articulando la historia de los procesos simultáneamente a sus particularidades internas, se construye o explica la realidad, pero ahora en *el plano del pensamiento*, como **“CONCRETO PENSADO”**.

Lo concreto es la síntesis de múltiples determinaciones, asumiendo la característica de unidad de lo diverso. El pensamiento sólo puede comprender lo concreto en un proceso de síntesis, a partir de la reconstrucción progresiva de lo concreto, en aproximaciones sucesivas, apartando suposiciones simplificadoras, y llevando en cuenta un número cada vez mayor de fenómenos reales. En ese movimiento, es preciso

¹⁰⁶ El texto en el idioma extranjero es: “A partir da negação da imediaticidade e da evidência, busca-se a superação deste momento para chegar à concreticidade dos fenômenos [...]”

¹⁰⁷ El texto en el idioma extranjero es: “[...] procura reproduzir idealmente o movimento do objeto, extrai do objeto as suas características e determinações, reconstruindo-o no nível do pensamento como um conjunto rico de determinações que vão além das suas sugestões imediatas,”

¹⁰⁸ El texto en el idioma extranjero es: “[...] o concreto não é apreensível no plano da imediaticidade, mas representa o produto, o resultado de um complexo processo dos movimentos da razão.”

identificar las múltiples determinaciones y las relaciones del fenómeno e investigar las categorías generales (partes del todo) para a través de la estructura interna del fenómeno, llegar a su síntesis¹⁰⁹ (ROSDOLSKY, 2001 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 42, traducción nuestra).

Para Kosik (1986 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 42, traducción nuestra), el “[...] progreso de la abstractividad a la concreticidad es, por consiguiente, en general el movimiento de la parte para el todo y del todo para la parte; del fenómeno para la esencia, y de la esencia para el fenómeno; de la totalidad para la contradicción y de la contradicción para la totalidad, del objeto para el sujeto y del sujeto para el objeto”¹¹⁰.

El circuito investigativo, recurriendo obligatoriamente a la abstracción, retorna siempre a su punto de partida – y a cada retorno, lo comprende de modo cada vez más inclusivo y abarcativo. Los ‘hechos’, a cada abordaje, se presentan como productos de relaciones históricas crecientemente complejas y mediatizadas, pudiendo ser contextualizados de modo concreto e insertos en el movimiento mayor que los engendra¹¹¹ (NETTO, 1998, p. XXX, traducción nuestra).

Según Kosik (citado por BEHRING; BOSCHETTI 2006, p. 42, traducción nuestra), el todo no es inmediatamente posible de conocimiento por el hombre; para comprender el todo, para tornarlo claro y explicarlo, se debe tener presente: “[...] lo concreto se torna comprensible a través de la mediación de lo abstracto, el todo a través de la mediación de las partes.”¹¹²

Es este complejo y dialéctico proceso de investigación de ir y venir, de aproximaciones cada vez más profundas al objeto, del reconocimiento de las contradicciones, de articulación de la parte con el todo y del todo con la parte; el que hace posible captar el movimiento real y por tanto la esencia del fenómeno en estudio,

¹⁰⁹ El texto en el idioma extranjero es: “O concreto é a síntese de múltiplas determinações, assumindo a característica de unidade do diverso. O pensamento sí pode compreender o concreto em um processo de síntese, a partir da reconstrução progressica do concreto, em aproximações sucessivas, afastando suposições simplificadoras, e levando em conta um número cada vez maior de fenômenos reais. Nesse movimento, é preciso identificar as múltiplas determinações e relações do fenômeno e investigar as categorias gerais (partes do todo) para, através da análise da estrutura interna do fenômeno, chegar a sua síntese.

¹¹⁰ El texto en el idioma extranjero es: “[...] progresso da abstratividade à concreticidade é, por conseguinte, em geral movimento da parte para o todo e do todo para a parte, do fenômeno para a essência e da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade, do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto.”

¹¹¹ El texto en el idioma extranjero es: “O circuito investigativo, recorrendo compulsoriamente à abstração, retorna sempre ao seu ponto de partida – e a cada retorno, compreende-o de modo cada vez mais inclusivo e abrangente. Os ‘fatos’, a cada nova abordagem, se apresentam como produtos de relações históricas crescentemente complexas e mediatizadas, podendo ser contextualizados de modo concreto e inseridos no movimento maior que os engendra.”

¹¹² El texto en el idioma extranjero es: “[...] o concreto se torna compreensível através da mediação do abstrato, o todo através da mediação das partes.”

y reproducirlo en el plano del pensamiento y expresarlo o representarlo finalmente en ese *concreto pensado*.

No obstante, debe tenerse presente que, esa reproducción a nivel del pensamiento no es de ningún modo el proceso de formación de lo concreto mismo, el sujeto real mantiene, antes como después, su autonomía fuera de la mente; o sea lo concreto pensado no reproduce la realidad, reproduce sus relaciones.

La totalidad concreta, como totalidad del pensamiento, como un concreto del pensamiento, es en efecto un producto del pensamiento y de la concepción, pero de ninguna manera es producto del concepto que piensa y se engendra a sí mismo, desde fuera y por encima de la intuición y de la representación, sino que, por el contrario, es un producto del trabajo de elaboración que transforma intuiciones y representaciones en conceptos. El todo, tal como aparece en la mente, como todo del pensamiento, es un producto de la mente que piensa y que se apropia del mundo del único modo posible (MARX, 1971, p. 22).

Eh aquí la trascendental importancia de *la abstracción* como instrumento metodológico por excelencia, que, distanciándose del sentido idealista del término, es considerada como “[...] la capacidad que la razón humana tiene de ultrapasar la inmediatez, captando las conexiones ocultas en la inmediatez real.”¹¹³ (PONTES, 1995, p. 69, traducción nuestra).

De ahí la necesidad -señalada por Marx- de que el sujeto (la realidad) esté siempre presente en la representación como premisa, pues en este método -a diferencia del de Hegel - la realidad no es una creación del pensamiento, la realidad es el conjunto de lo aparente y lo no aparente.

Por tanto, es precisando y profundizando cada vez más en los elementos explicativos de un fenómeno, que se alcanza su conocimiento, o sea, es aprehendiendo el fenómeno en las relaciones que lo explican, que se logra captar -a través de la abstracción- su movimiento real. Recurriendo permanentemente a la abstracción, *se retorna siempre al punto de partida, y en cada retorno, el fenómeno es comprendido de modo cada vez más inclusivo y abarcativo*.

Intentando fidelidad a los planteamientos teórico-metodológicos hasta aquí esbozados, en el proceso de investigación sobre la Educación Superior Pública en Costa Rica, se buscó desmembrarla como fenómeno, buscando las relaciones

¹¹³ El texto en el idioma extranjero es: “[...] a capacidade que a razão humana tem de ultrapassar a imediaticidade, captando as conexões submersas na imediaticidade do real.”

internas de ésta con la totalidad, a través del análisis de las articulaciones que subyacen en las dimensiones mencionadas y todo esto se reconstruyó, pero como concreto pensado. Así, los resultados de la presente investigación permitirán una aprehensión de la Educación Superior Pública de Costa Rica, como expresión de múltiples determinaciones históricamente configuradas.

Obviamente, ese complicado proceso de descubierta no es lineal, por tanto, la exposición de sus resultados requiere una organización y articulación distinta al proceso seguido en la investigación. En este sentido, Marx nos aclara - contundentemente - la diferencia entre el proceso de investigación y el modo de exposición.

Como se ve, para Marx los puntos de partida son opuestos: en la investigación, el investigador parte de preguntas, cuestionamientos; en la exposición, él ya parte de los resultados que obtuvo en la investigación – por esto, dijo Marx, “es menester sin duda, distinguir formalmente el método de exposición del método de investigación”¹¹⁴ (NETTO, 2009, p. 676, traducción nuestra).

Así las cosas, los resultados investigativos que se expondrán en los próximos apartados de este documento, deben ser comprendidos como la reproducción en el plano ideal -mediada por la abstracción- de la esencia del objeto que se investigó.

Sólo una vez consumado el esfuerzo de análisis y abstracción se pudo decidir el orden de exposición otorgado a los hallazgos encontrados por la investigación. Y en ese sentido, debe indicarse que, intentando en todo momento ser fiel al objeto, se tuvo mucha precaución en que fuera él mismo el que determinará la estructura y la lógica de exposición que sintetiza los resultados de la investigación.

[...] la investigación tiene que *apoderarse de la materia en sus pormenores, de analizar sus diferentes formas de desarrollo, e investigar meticulosamente la conexión íntima entre ellas*. Sólo después de concluido este trabajo es que se puede describir adecuadamente el movimiento de lo real¹¹⁵ (MARX, 1988 apud PONTES, 1995, p. 64, traducción nuestra).

¹¹⁴ El texto en el idioma extranjero es: “Como se vê, para Marx, os pontos de partida são opostos: na investigação, o pesquisador parte de perguntas, questões; na exposição, ele já parte dos resultados que obteve na investigação – por isto, diz Marx, ‘é mister, sem dúvida, distinguir formalmente o método de exposição do método de pesquisa’.”

¹¹⁵ El texto en el idioma extranjero es: “[...] a investigação tem de *apoderar-se da matéria em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento, e perquirir a conexão íntima que há entre elas*. Só depois de concluído este trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento do real.”

1.2.2.6. Del conocimiento a la “Transformación”: Identificar tendencias para iluminar el terreno de lucha

Si bien Marx plantea que el modo de producción capitalista, genera las relaciones sociales a través de las cuales se produce la vida en la sociedad burguesa, también nos revela las contradicciones intrínsecas a su naturaleza, que lo someten a un proceso permanente de cambio.

De ahí que, como característica fundamental, intrínseca e indisoluble al método crítico, histórico y dialéctico, no puede dejar de mencionarse en este trabajo, su **perspectiva política**, la cual plantea la *necesidad y posibilidad* de superación de la realidad existente en la sociedad capitalista.

Desde el *Manifiesto Comunista*, y a lo largo de toda su obra, Marx intenta más allá de aportar una teoría y un método de explicación a esa realidad histórica de su tiempo, interpelar a las clases desposeídas de los medios de producción a asumir un rol -al que Marx otorga lugar protagónico- como agente de un cambio revolucionario para la transformación de la sociedad burguesa.

La intención original del materialismo histórico era ofrecer fundamentación teórica para interpretar el mundo a fin de cambiarlo. Eso no es apenas un *slogan*. Tenía un significado muy preciso. Quería decir que el marxismo procuraba un tipo especial de conocimiento, el único capaz de aclarar los principios del movimiento histórico y, **por lo menos implícitamente, los puntos en los cuales la acción política podría intervenir con más eficacia**¹¹⁶ (WOOD, 2003, p. 27, traducción y negrilla nuestra, itálica de la autora).

Efectivamente, la sociedad burguesa como totalidad concreta llena de contradicciones, se constituye en objetivo del método dialéctico marxista, pretendiendo develarla en sus contradicciones y determinaciones para promover un proyecto de transformación social: **transformación revolucionaria de las estructuras del capitalismo**. En ese sentido, cabe destacar aquí: “La ‘liberación’ es un acto histórico y no un acto del pensamiento, y se hace efectiva por condiciones históricas [...]”¹¹⁷ (MARX; ENGELS, 1977, p. 65, traducción nuestra).

¹¹⁶ El texto en el idioma extranjero es: “A intenção original do materialismo histórico era oferecer fundamentação teórica para se interpretar o mundo a fim de mudá-lo. Isso não era apenas um *slogan*. Tinha um significado muito preciso. Quería dizer que o marxismo procurava um tipo especial de conhecimento, o único capaz de esclarecer os princípios do movimento histórico e, pelo menos implícitamente, os pontos nos quais a ação política poderia intervir com mais eficácia.”

¹¹⁷ El texto en el idioma extranjero es: “A ‘libertação’ é um ato histórico e não um ato de pensamento, e é efetivada por condições históricas [...]”

Siguiendo a (WOOD, 2003, p. 32), el objetivo de esta postura teórica es práctico: iluminar el terreno de lucha observando los modos de producción, no como estructuras abstractas, sino como ellas realmente enfrentan a las personas que deben actuar en relación a ellos.

Consecuentemente, desde la perspectiva teórico - metodológica marxista, se conoce la realidad no sólo para conocerla, se le conoce para transformarla. Ella nos sólo proporciona un camino para razonar la realidad, múltiple, dinámica y contradictoria, sino que permite comprenderla como proceso en permanente construcción: demostrándonos que lo que existe, no es la única realidad posible, y no tiene sentido conocerla, sólo para constatar cómo es, sino para proponer como queremos que sea.

“[...] en la realidad, para el materialista *práctico*, esto es para el *comunista*, se trata de revolucionar el mundo existente, de atacar y transformar, prácticamente el estado de las cosas que el encontró.”¹¹⁸ (MARX; ENGELS, 1977, p. 66, traducción nuestra).

Así, la rigurosidad metodológica que se haya alcanzado en todo el proceso de investigación descrito hasta aquí, no sólo debería permitir encontrar las determinaciones que dentro de la sociedad capitalista explican el estado de la Educación Superior en Costa Rica en Costa Rica, las mediaciones que gobiernan su transformación y su desarrollo y, sus efectos en la vida social; sino que también debería ofrecer elementos para **capturar tendencias e imaginar escenarios alternativos**.

Como se verá en próximos apartados, la visión histórico procesual construida durante el estudio de la Educación Superior en Costa Rica, permite reconocer los límites que el capital le ha impuesto y le impondrá. Pero, como desde una perspectiva crítico-dialéctica, los fenómenos, así como las ideas se mueven, se transforman, se desarrollan porque son procesos históricos -construidos por hombres y mujeres-, también nos permite reconocer que su futuro dependerá de la acción de los seres

¹¹⁸ El texto en el idioma extranjero es: “[...] na realidade, para o materialista *prático*, isto é, para o *comunista*, trata-se de revolucionar o mundo existente, de atacar e transformar, praticamente, o estado de coisas que ele encontrou. ”

humanos, de la correlación de fuerzas sociales, aunque exista una hegemonía que pretenda concretar -a cualquier costo- su propio proyecto.

Al respecto, (Kosik, 1967, p. 50) plantea “[...] la realidad puede ser transformada revolucionariamente sólo porque, y sólo en la medida en que es creada por nosotros mismos, y en que sabemos que la realidad es producida por nosotros.”

La historia está abierta; imaginar tendencias y escenarios alternativos con base en la realidad histórica estudiada dialécticamente es nuestro desafío. Situar las políticas públicas, las políticas sociales, las instituciones públicas, los servicios sociales, así como la Educación Superior Pública en la agenda contra – hegemónica es un imperativo.

Ahora bien, la destrucción de la pseudo-concreción como método dialéctico crítico, gracias al cual el pensamiento disuelve las creaciones fetichizadas del mundo cosificado e ideal, para alcanzar su realidad, es sólo el segundo aspecto, el reverso de la dialéctica como método revolucionario de transformación de la realidad. Para que el mundo pueda ser explicado “críticamente”, es necesario que la explicación misma sea situada en el terreno de la praxis revolucionaria (KOSIK, 1967, p. 50).

2. SEGUNDA PARTE: ROMPIENDO EL LÍMITE DEL DEBATE

2.1. PROBLEMATIZACIÓN TEÓRICO - HISTÓRICA

2.1.1. La lógica del capitalismo y su impacto en la Educación Superior

Tengo la plena convicción de que las transformaciones a las que está siendo sometida la educación superior pública en América Latina, y en Costa Rica, no corresponden a una alteración secundaria, sino a contrarreformas que buscan hacer retroceder las conquistas alcanzadas en el siglo XX.

En las últimas décadas, hemos experimentado a nivel mundial turbulencias de diferentes órdenes; inestabilidad de procesos ambientales, sociales, económicos, políticos, tecnológicos e institucionales. Lo que prevalece es una incertidumbre generalizada en cuanto al futuro del planeta, las naciones, las personas, las instituciones. En este contexto, de desorientación e inseguridad general, instituciones tan sólidas como las Universidades Públicas se encuentran bajo presión para cambiar y, *una definición exógena* de las transformaciones requeridas por las Universidades para responder a su tiempo, es el gran riesgo al que éstas están expuestas hoy.

¿Cuál es el origen e intenciones de esas precipitadas transformaciones?

La sociedad fue convertida en el gran mercado

Nuestra sociedad contemporánea sólo puede ser entendida como el producto de un largo proceso de desarrollo de una serie de profundas transformaciones en las relaciones sociales y en el modo de producción *capitalista*.

No siendo posible, - ni es el objetivo aquí -, hacer un recorrido por este largo y complicado proceso histórico; si resulta necesario realizar aquí algunas breves e ineludibles consideraciones, que enmarcarán los planteamientos posteriores.

Difícilmente hoy día, alguien podría discrepar con la idea de que el modo de producción capitalista (MPC), que sucedió al modo de producción feudal, es hoy dominante a nivel mundial imperando en la economía de los *países centrales* y determinando y subordinando la economía en los *países periféricos*.

“Para decirlo en pocas palabras, en la entrada del siglo XXI, el MPC es dominante en todos los cuadrantes del mundo, configurándose como un sistema planetario.”¹¹⁹ (NETTO; BRAZ, 2007, p. 95, traducción nuestra).

Desde su aparición, *-en el pasaje del siglo XVIII al siglo XIX-*, el sistema capitalista ha experimentado una compleja evolución. A lo largo de la historia, éste se reinventa a cada momento histórico *-sorprendiéndonos siempre-* y desarrollando transformaciones o mutaciones que le permitan avanzar para calmar temporalmente su insaciable búsqueda de lucro y acumulación de capital, para recomenzar todo de nuevo, en ciclos perversos que profundizan su auto-reproducción, al tiempo que dejan a su paso destrucción y devastación a nivel mundial.

Existe consenso entre diferentes autores de que, los bruscos cambios y las transformaciones experimentadas por la economía y la reestructuración productiva que hemos presenciado en nuestros países desde finales del siglo pasado, corresponden a *una transición hacia un nuevo régimen de acumulación del capital*, cuyo impacto se materializa en intensos e impensables cambios en todas las esferas de la vida. Varias denominaciones han sido elaboradas para expresar la tragedia social de nuestro tiempo y, reflejar la expansión sin precedentes de *una forma modificada* de capitalismo, entre ellas: *Capitalismo Tardío* (MANDEL, 1982); *Nuevo Imperialismo* (HARVEY, 1992); *Capital Fetiche* (IAMAMOTO, 2007); *Capital-Imperialismo* (FONTES, 2010).

En la misma línea, François Chesnais (1996) plantea la tesis de que, en las últimas tres décadas presenciamos elementos diferenciadores que hacen de este período una fase cuantitativa y cualitativamente diferente de las fases y ciclos pretéritos del modo de producción capitalista. Este nuevo período, denominado por el autor como: ***Fase de Mundialización del Capital***¹²⁰, es comprendido como una fase

¹¹⁹ El texto en el idioma extranjero es: “Para dizê-lo em poucas palavras, na entrada do século XXI, o MPC é dominante em todos os quadrantes do mundo, configurando-se como um *sistema planetário*.”

¹²⁰ Con la intención de sustituir el término inglés *Globalización*, más aún cuando se habla de *Globalización del Capital* (que hace referencia vaga e imprecisa a la economía); este autor propone el término francés ***Mundialización***. Con efecto, la globalización es *-ni más ni menos-* que la expresión utilizada por el gran capital para darle nombre a su cometido de desregulamentación, ahora con intenciones universales, que va más allá de las desregulamentación del trabajo. Ello supone garantizar una ***plena libertad de movimiento al gran capital en escala mundial***.

Para Chesnais (1996), la *Mundialización* debe ser pensada como una fase específica del proceso de internacionalización del capital y de su valorización, a escala del conjunto de las regiones del mundo donde hay recursos ó mercados, y sólo a ellas. Con ello se busca registrar el hecho de que, parte de los segmentos más decisivos de los mercados financieros son hoy en día mundializados con modalidades e instrumentos variados. Así las cosas, el vincular el término *Mundialización* al concepto de *Capital*, permite introducir con más claridad y fuerza, - a diferencia del término *global-* el hecho de

específica de un proceso mucho más largo de *constitución del mercado mundial* en primer lugar, y después, de *internacionalización del capital*.

Para Chesnais (1996), esta fase se genera a partir de la continuidad y profundización del estadio monopolista, lo que generó un cuadro político e institucional que permitió la emersión – bajo el comando de los EUA – de ***un modo específico de funcionamiento del capitalismo***. El sistema fue capaz de desarrollar una innovación inimaginable en el pasado, que le diferencia de ciclos anteriores: el modo de *funcionamiento predominantemente financiero y rentista*.

Es en la producción que se crea riqueza, a partir de la combinación social de formas de trabajo humano, de diferentes calificaciones. Pero, es la esfera financiera la que que comanda, cada vez más, el destino social de la riqueza. Uno de los fenómenos mas marcantes de los últimos 15 años ha sido la dinámica específicamente financiera y su crecimiento, en ritmos superiores a los índices de crecimiento de la inversión, o del PIB (inclusive en los países de la OCDE), o del comercio exterior¹²¹ (CHESNAIS, 1996, p. 15, traducción nuestra).

Para Chesnais (1996), esa dinámica específica de las finanzas se alimenta de dos *tipos de mecanismos*: por un lado, la inflación del valor de los activos, o sea la formación de *capital ficticio* y por otro, se basan en transferencias efectivas de riqueza para la esfera financiera, siendo el mecanismo más importante el servicio de la deuda pública y las políticas monetarias asociadas a este¹²². Parte de esos recursos asumen la forma de *rendimientos financieros*, de los cuales viven estratos sociales.

El estilo de acumulación es dado por las nuevas formas de centralización de gigantescos capitales financieros (los fondos mutuos y fondos de pensión), cuya función es fructificar principalmente en la esfera financiera. Su vehículo son los títulos (*securities*) y su obsesión, la rentabilidad aliada a la liquidez, de la cual Keynes denunciara el carácter 'antisocial', esto es, antitético a la inversión de largo plazo¹²³ (CHESNAIS, 1996, p. 14-15, traducción nuestra).

que, **si la economía se mundializó, será importante construir deprisa instituciones políticas mundiales capaces de dominar su movimiento, pero, -como es de suponer- esto es lo que precisamente no pretenden las fuerzas que rigen los destinos del mundo.**

¹²¹ El texto en el idioma extranjero es: "É na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social de essa riqueza. Um dos fenómenos mais marcantes dos últimos 15 anos tem sido a dinâmica específica da esfera financeira e seu crescimento, em ritmos qualitativamente superiores aos dos índices de crescimento do investimento, ou do PIB (inclusive nos países da OCDE), ou do comércio exterior."

¹²² Se trata del 20% del presupuesto de los principales países y de varios puntos de sus PIBs, que son transferidos anualmente para la esfera financiera (CHESNAIS, 1996).

¹²³ El texto en el idioma extranjero es: "O estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão), cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira. Seu veículo são os títulos (*securities*) e sua obsessão, a rentabilidade aliada à 'liquidez', da qual Keynes denunciara o caráter 'anti-social', isto é, antitético ao investimento de longo prazo."

Siguiendo a Iamamoto (2007) es este *el capital que rinde intereses*, acuñado por Marx como *capital fetiche* el cual,

[...] se presenta en una relación ensimismada consigo mismo, como fuente autocreadora de valor, obscureciendo las cicatrices de su origen, esto es, sus relaciones con la apropiación de trabajo excedente no pago – o plusvalía – que alimenta la reproducción ampliada de aquel capital¹²⁴ (IAMAMOTO, 2007, p. 20, traducción nuestra).

Estructurada con base en una economía de mercado donde *el capital* se constituyó en la potencia económica que *lo domina todo*, la sociedad contemporánea está siendo subordinada a las exigencias del mismo. Producir mercancías es pues, el norte de la producción en la sociedad capitalista y, por tanto, todos los elementos de la producción son organizados en función de esta finalidad.

El capital obsesionado por el ‘fetichismo de la liquidez’, tiene comportamientos patológicamente nerviosos, por no decir temerosos, de modo que la ‘búsqueda de la credibilidad’ frente a los mercados se tornó el ‘nuevo Graal’ de los gobiernos. El nivel de endeudamiento de los Estados frente a los grandes fondos de aplicación privados (los ‘mercados’) les dejan poca margen para actuar sino en conformidad con las posiciones definidas de tales mercados... excepto que cuestionen los postulados del liberalismo¹²⁵ (CHESNAIS, 1996, p. 15, traducción nuestra).

En su fase de mundialización, (desde finales de los años 70 hasta hoy) el capital desarrolla nuevas y más perversas ofensivas -en busca de su restauración en medio de una coyuntura bastante negativa-, entre las que nos interesa destacar la *invasión de éste en dominios anteriormente a salvo de su control*. Actividades que en el pasado no fueron del interés para el capital, hoy pasan a ser disputadas en el mercado.

Constatase, -siguiendo a Fontes (2010)- que *las expropiaciones* constituyen un proceso permanente; esto es, son condición de la constitución y expansión de la base social capitalista y, que lejos de estabilizarse se profundizan y generalizan con la expansión capitalista. Según esta autora, el predominio del capitalismo en el plano mundial, tiende a exigir e impulsar constantes expropiaciones.

¹²⁴ El texto en el idioma extranjero es: “[...] apresenta-se numa relação ensimesmada consigo mesmo, como fonte autocriadora de valor, obscurecendo as cicatrizes de sua origem, isto é, suas relações com a apropriação de trabalho excedente não pago – ou mais-valia – que alimenta a reprodução ampliada daquele capital.”

¹²⁵ El texto en el idioma extranjero es: “O capital monetário, obcecado pelo ‘fetichismo da liquidez’, tem comportamentos patológicamente nerviosos, para não dizer medrosos, de modo que a ‘busca de credibilidade’ diante dos mercados tornou-se o ‘novo Graal’ dos governos. O nível de endividamento dos Estados perante os grandes fundos de aplicação privados (os ‘mercados’) deixa-lhes pouca margem para agir senão em conformidade com as posições definidas por tais mercados... salvo que questionem os postulados do liberalismo.”

Así, las expropiaciones primarias¹²⁶ fueron revividas cuando en la segunda mitad del siglo XIX, asistimos a intensas expropiaciones primarias en países periféricos; de tal forma que, éstas permanecen y se profundizan al lado de disponibilizaciones o expropiaciones secundarias impulsadas por el capitalismo contemporáneo en poblaciones de trabajadores urbanos¹²⁷.

En las últimas décadas del siglo XX, ocurrió un extenso desmantelamiento de derechos sociales y laborales que contó con un fuerte apoyo de los parlamentos. Se introdujo una “nueva normalidad”: segmentar cada situación o derecho, tornándolo blanco inmediato del capital (pensiones, servicios públicos, salud, ambiente, educación, etc.)

Las fuentes de riqueza procuradas, fueron ampliándose pasando por mercancías lejanas como oro, metales, recursos naturales, petróleo; para ahora ser de interés -entre otros-, nuevos espacios lucrativos como industrias de alta tecnología, industria bélica, sistema bancario, actividades financieras, servicios básicos como electricidad, tele-comunicaciones, transporte, etc. Muy pronto -como ya se nos ha venido anunciado- será el agua, el aire y el espacio. Ello sin mencionar algunas actividades ilícitas como el tráfico de órganos humanos, tráfico de niños y niñas, la explotación sexual de menores y de personas adultas, trata de personas entre otras, que no pocas veces tienen conexiones con negocios mayores, o podrían llegar a ser tan lucrativas como atraer la inversión de sectores representantes del capital.

El tema de las expropiaciones se conecta directamente con la concentración y centralización de la riqueza; se trata de capturar recursos crecientes de origen salarial, y de convertirlo en capital. Así, *las expropiaciones contemporáneas* se tornan extremadamente agresivas y se revelan potencialmente ilimitadas al punto de colocar en riesgo la existencia humana, resultando en una mercantilización inimaginable de todas las formas de la vida social y humana.

¹²⁶ Aquellas originarias que ocurrieron en países centrales cuando grandes masas campesinas o agrarias fueron convertidas de “buena voluntad” (atraídas por las grandes ciudades) o no (expulsadas de sus tierras), fueron puestas a disposición del mercado de trabajo (FONTES, 2010).

¹²⁷ Fontes (2010) aclara que, las **expropiaciones primarias** continúan extirpando los recursos sociales de producción de las manos de trabajadores rurales, incidiendo directamente sobre los recursos sociales de producción, en especial la tierra. Pero se da en ámbitos internos, o sea en países ya capitalizados. Así la privatización de empresas públicas se asemeja a expropiaciones primarias pues incidieron sobre bienes colectivos, similares a las tierras comunales. Por su parte las **expropiaciones secundarias** se avalanchan sobre el conocimiento, biodiversidad, técnicas diversas, etc. Una de las más importantes es la *sistemática retirada del derecho al contrato de trabajo de los trabajadores* (subcontratación, tercerización, trabajo informal y voluntariado).

Como en nuestras sociedades contemporáneas esta *lógica mercantil* impacta todas las relaciones sociales, resulta ineludible situar nuestras reflexiones sobre la educación superior en este contexto, asociadas por principio, al padrón predominante de organización social, política y económica. Este tipo de análisis nos revelará una fisonomía de la educación superior muy distinta.

Hoy todo parece tener la capacidad de convertirse en mercancía; todo puede ser comprado o vendido. Estamos frente a un momento histórico, donde actividades de la más diversa índole, son susceptibles de “**mercantilización**”¹²⁸.

La presente investigación comprende la mercantilización como **todo proceso que hace posible que actividades que históricamente les fue asignada una utilidad estrictamente social, o sea no fueron concebidas como mercancías, (esto es, no contenían -para el capital- en su corporalidad valor y su existencia correspondía a su propio valor de uso); hoy día pasan a ser sometidas explícita o implícitamente a procesos de transformación que alteran su esencia, (esto es, dejan de ser actividades estrictamente de utilidad social), para convertirlas en actividades de utilidad para el capital; actividades que condensan valor y plusvalía.**

Educación Superior: Bien Público o Servicio

Históricamente la educación en general, y en particular la educación superior, ha tenido un papel estratégico, no sólo por su función ideológica indispensable en la transmisión de valores dominantes y formas de pensamiento para cada época; sino también por su imprescindible contribución en la formación del talento humano (hombres y mujeres) que el sistema productivo requiere.

¹²⁸ En este mismo sentido Fairclough (2001) elabora el concepto de **Comodificación** (derivado de la palabra en inglés: *commodities* que significa mercancía), para comprender la transformación a que están siendo sometidas actividades que históricamente no fueron concebidas como mercancías en el pensamiento neoliberal. Netto y Braz (2007), por su parte, proponen el término **Deificación**. También se habla de **empresariamiento** de la EP. Sin embargo, en la presente investigación se optó por el término **mercantilización**, utilizado también por otros autores (Métzáros, Wood y otros) pues al recuperar la palabra en español, es un concepto que puede reflejar mejor el contenido que integra, además permite establecer con más facilidad sus nexos con el sustento de la teoría marxista al hacer referencia directa a la mercancía forma celular de la sociedad capitalista.

Es por ello que, -en el contexto de la lucha de clases-, la educación siempre ha sido un sutil pero poderosísimo instrumento de hegemonía situado en una arena de disputa permanente.

El concepto de la evolución histórica como un resultado de la lucha de clases nos mostró, en efecto, que la *educación es el proceso mediante el cual las clases dominantes preparan en la mentalidad y en la conducta de los niños las condiciones fundamentales de su propia existencia*. Pedir al Estado que deje de interferir en la educación es lo mismo que pedirle que proceda de esa forma en relación con el Ejército, la Policía y la Justicia¹²⁹ (PONCE, 2007, p. 171, traducción nuestra).

Ponce (2007) a través de un análisis histórico de la educación nos plantea que, con excepción de las sociedades primitivas, las distintas sociedades, comparten una ley en el campo de la educación: **las educaciones correspondientes a cada sociedad se habían preocupado en servir a los intereses de las clases “superiores” o “dominantes.**

La clase que domina materialmente es también la que domina con su moral, su educación y sus ideas. *Ninguna reforma pedagógica fundamental puede imponerse antes del triunfo de la clase revolucionaria que la reclama*, y se esa afirmación parece haber sido desmentida alguna vez por los hechos es porque, frecuentemente, la palabra de los teóricos oculta, conscientemente o no, las exigencias de la clase que representan¹³⁰ (PONCE, 2007, p. 171, traducción nuestra).

En la sociedad capitalista contemporánea, esta ley se expresa indefectiblemente, aunque, presentando elementos distintivos, toda vez que es ésta la única sociedad que llegó a ser comandada por la lógica del capital y sus mercados.

Mészáros (2005) por su parte, plantea que la educación institucionalizada, especialmente en los últimos 150 años, ha servido -en todo- a dos propósitos básicos:

- a) Proporcionar los conocimientos y el personal necesario a la máquina productiva en expansión del sistema del capital.
- b) Generar y transmitir un cuadro de valores que, en última instancia legitima los intereses dominantes, como si no pudiese haber ninguna otra alternativa.

¹²⁹ El texto en el idioma extranjero es: “O conceito da evolução histórica como um resultado das lutas de classe nos mostrou, com efeito, que a *educação é o processo mediante o qual as classes dominantes preparam na mentalidade e na conduta das crianças as condições fundamentais da sua própria existência*. Pedir ao Estado que deixe de interferir na educação é o mesmo que pedir-lhe que proceda dessa forma em relação ao Exército, à Polícia e à Justiça.”

¹³⁰ El texto en el idioma extranjero es: “A classe que domina materialmente é também a que domina com sua moral, a sua educação e as suas ideias. *Nenhuma reforma pedagógica fundamental pode impor-se antes do triunfo da classe revolucionária que a reclama*, e se essa afirmação parece ter sido desmentida alguma vez pelos fatos é porque, freqüentemente [sic], a palavra dos teóricos oculta, conscientemente ou não, as exigências da classe que representam. ”

En otras palabras, **[la educación] se tornó una pieza del proceso de acumulación del capital y del establecimiento de un consenso que torna posible la reproducción del injusto sistema de clases.** En lugar de instrumento de emancipación humana, ahora es mecanismo de perpetuación y reproducción del sistema¹³¹ (MÉSZÁROS, 2005, p. 15, traducción y negrilla nuestra).

Efectivamente la educación es utilizada para que cumpla no sólo con una función ideológica, sino también ella es direccionada para formar generaciones que se sumen a los retorcidos requerimientos de los procesos de producción. Sin embargo, y aunque compartiendo en mucho los planteamientos de Ponce (2007) y de Mézáros (2005), desde una perspectiva histórico-dialéctica la educación superior no puede considerarse solamente como instrumento al servicio de las clases dominantes; *es al mismo tiempo su contrario*, o sea, es una pieza fundamental para la transformación de la realidad y la emancipación de la clase que vive del trabajo.

Precisamente por ello, es que, en la actualidad la educación está siendo sometida a procesos de transformación que pretenden capturarla como *instrumento al servicio de los nuevos designios del sistema capitalista, no obstante, esta nueva intencionalidad encuentra resistencias, por tanto, no está consumada*. La educación, siempre será un factor estratégico en la lucha de clases por eso ahora está en disputa.

De acuerdo con lo anterior, se comparte con Ponce (2007), que la educación no es un fenómeno accidental dentro de una sociedad de clases, y que, para renovarla de verdad, es necesario nada menos que transformar desde la base, el sistema económico que la sustenta. No obstante, las condiciones históricas nos dicen que, mientras no se cuente con las condiciones materiales para alcanzar la superación del Capitalismo, es fundamental dar la lucha ineludiblemente por reformas a favor de la clase trabajadora, y en esos escenarios, la educación debe ocupar un lugar de centralidad.

En ese sentido, es fundamental comprender que, sólo en la actual fase de mundialización del capital, la educación superior y sobre todo la educación superior pública (ESP) -particularmente en América Latina- pasa a ser ideada y tratada *como*

¹³¹ El texto en el idioma original es: "Em outras palavras, tornou-se uma peça do processo de acumulação de capital e de estabelecimento de um consenso que torna possível a reprodução do injusto sistema de classes. Em lugar de instrumento da emancipação humana, agora é mecanismo de perpetuação e reprodução desse sistema. "

mercancía. Es por ello que, se coincide con diferentes actores, que señalan que la actual problemática universitaria latinoamericana es indisociable de la cuestión más amplia del patrón de acumulación que viene siendo redefinido desde la Crisis de la Deuda de 1982.

Cuando en la sociedad capitalista contemporánea una actividad social, *pasa a ser considerada como mercancía*, no se trata de un simple acto de “concepción distinta” o “concepción modernizante”, se trata de una transfiguración de la estructura constitutiva que le había sido asignada históricamente.

En el caso concreto de la educación superior, su función social -otorgada por la modernidad-, ya no es más requerida por los proyectos nación hegemónicos, y por ello, para que siga siendo una herramienta útil al servicio del engranaje de producción, reproducción y valorización del capital, pasa ahora a ser tratada diferente, *como servicio*.

Asistimos a ***una regresión del propio proyecto burgués***; antes la educación era requerida para el servicio del estilo de desarrollo, y hoy es requerida como gran negocio lucrativo.

Ello se traduce en que, ella está siendo objeto de condicionamientos en al menos dos direcciones principales: *-por un lado-* se le imponen condiciones para que se integre al mercado como mercancía tradicional (de compra y venta) convirtiéndose en un nicho de rentables lucros para ciertos sectores capitalistas y, *-por otro-* se la interviene explícita o implícitamente para que a través de su función ideológica y su papel estratégico en la formación de generaciones y la producción e innovación de conocimientos; se sume como una fuerza productiva más al servicio de la reproducción y valorización del capital.

Para que esta intencionalidad se consume, resulta indispensable que la ES llegue a ser técnicamente administrada para ese fin y, ello se desdobra en graves consecuencias:

- Al ser tratada como un asunto del mercado, está siendo transfigurada para que pierda su condición de ***bien público, universal, garantizado por el***

Estado, aquella que le fue asignada por la propia modernidad¹³². En su lugar, se le somete a múltiples presiones e imposiciones para que se convierta en un **servicio mercantil** más, o sea, un bien accesible para quien pueda pagarlo y un negocio para “cualquiera” que pueda administrarlo.

- Su función histórica de *producir conocimiento científico y tecnológico nuevo y formar un contingente importante de cuadros con amplia formación científica, tecnológica e histórico-crítica*, está siendo presionada a mutar para proporcionar *conocimiento, capacitación e instrucción* apenas *requeridas por el mercado*.

Son estos los procesos que explican el porqué las **reformas**¹³³ conquistadas en el Siglo XX, son hoy objeto de ataque permanente mediante exigencias que son presentadas como las “**reformas necesarias**”, cuando en realidad no son más que **contrarreformas** o reacciones de los bloques dominantes que atacan, dismantelan o eliminan conquistas que la clase trabajadora alcanzó en el pasado con mucho esfuerzo y grandes luchas.

En este contexto, las transformaciones operadas en América Latina para la ES, no corresponden a una alteración secundaria, sino a una metamorfosis que busca una recontextualización de su naturaleza y fines. Destaca además que, estas estrategias en curso, se instalan en nuestros países travestidas como “*las últimas invenciones*” para conducir a nuestras Universidades “*al paraíso de la ciencia y la tecnología del futuro*”, y posibilitar que asuman el papel estratégico que les corresponde ocupar - ahora- en la “Sociedad Global del Conocimiento”; “La Sociedad Informacional”.

¹³² Se comprende aquí que esa asignación fue resultante de la correlación de fuerzas de ese momento histórico.

¹³³ **Las Reformas** son entendidas aquí como procesos de conquista-concesión de la clase trabajadora (*que enfrentan el orden*) como producto de la lucha de clases. Así las **Contra-Reformas** serían las reacciones burguesas que atacan, dismantelan o eliminan o hacen retroceder tales reformas.

2.2. TENDENCIAS DE MERCANTILIZACIÓN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

2.2.1. Participación de los Estados y Organizamos Internacionales

Como es de suponer, los procesos de mercantilización de una actividad como la ESP no son posibles por “generación espontánea”, existe todo un engranaje que genera las condiciones necesarias para su concreción. En este sentido, los Estados Nacionales y Organismos Internacionales cumplen un papel primordial contribuyendo decididamente en el impulso de estos procesos. A través de políticas públicas económicas y sociales (indisolublemente integradas), los Estados en alianza y en confrontación con diferentes sectores sociales *a nivel nacional*, y cada vez más en su *relación tensa o laxa con sectores transnacionales y organismos internacionales* (quienes comandan las estrategias a operar) facilitan condiciones, eliminan barreras, crean leyes, abren y cierran instituciones, firman convenios nacionales e internacionales, asumen compromisos económicos y políticos, impulsan o eliminan programas y servicios; en fin, contribuyen decididamente en el impulso de estos procesos.

2.2.2. De Universidades Públicas tradicionales, a un Sistema de Educación Superior complejo, heterogéneo y segmentado socialmente

Diferentes autores plantean que, en América Latina las universidades **hasta 1950** se caracterizaban por ser básicamente estatales y tener un acceso fuertemente elitista, por cuanto su número era muy reducido y su acceso por tanto muy limitado; asequible principalmente a los sectores nacionales más poderosos política y económicamente.

Con la Reforma de Córdoba en 1918, se inauguran los intentos por construir una universidad plenamente latinoamericana. Su especificidad giró en torno a dos rasgos -de por sí conflictivos-: la apertura de la universidad a los sectores excluidos

de la sociedad; y, en consecuencia, una universidad más crítica de las estructuras de poder.

Las universidades latinoamericanas habían seguido un derrotero muy distinto: fueron instituciones oficiales, no habían sido instituciones cuestionadoras de liberación del pensamiento, sino instrumentos sumisos al poder, al servicio de éste. De esta manera la universidad reformada¹³⁴ fue, en sentido estricto, la primera universidad latinoamericana (OCAMPO, 2010, p. 13).

Las universidades reformadas o universidades post-Córdoba **-en gran medida instituidas a partir de los años 50-** presentaron dentro de sus rasgos característicos, una expansión en el número de universidades e institutos de ES existentes, un incremento en el número de académicos, así como un ensanchamiento elevado de la matrícula estudiantil.

Según Fernández Lamarra (2004 apud DIDRIKSSON, 2008, p. 28) en **1950**, la Región Latinoamericana contaba con 75 universidades y una matrícula de 276 000 estudiantes.

Esta situación cambia **entre 1960 y 1980** período en que dos fenómenos se hacen presentes: por un lado, se da un aumento de la demanda por la democratización de la educación superior, y por otro, los sistemas de educación superior presentan un fuerte pero desigual desarrollo, ingresando en un nuevo momento que Trindade (2001) y otros autores denominan como **“fase de masificación de la matrícula”**.

En la década de los **años de 1980**, las universidades latinoamericanas experimentaban la confluencia de: las presiones de la demanda social, de las posibilidades abiertas por la democratización, de las restricciones financieras impuestas por la **Reformas del Estado** y de las transformaciones de la educación superior en los países centrales.

En este mismo período, bajo la égida de los **Programas de Ajuste Estructural** (PAE) las políticas neoliberales se desplegaron por todos los países de América Latina¹³⁵. Este período es conocido como **“la década perdida”** por el impacto que tuvo

¹³⁴ Ampliamente cuestionada, esta Universidad Reformada ha llegado a ser denominada incluso como **“universidad populista”**, denominación que incorpora una acepción peyorativa del término populista.

¹³⁵ Más tempranamente Chile, y después México, fueron los países que comenzaron la implantación del recetario neoliberal en sus políticas educativas. El caso de Chile es peculiar, debido al régimen militar de Pinochet (1973-1990) que inauguró la implementación del neoliberalismo en América Latina en los años 70, la aplicación del modelo neoliberal en las políticas educativas fue instalado mucho

en nuestros países la brutal readecuación de las economías al pago de la deuda (aunque se planteaba como medidas para solucionar la crisis), mediante una reestructuración productiva y un reordenamiento del papel de los Estados.

El Banco Mundial (**BM**) a través de los PAE lanzó sus políticas de ajuste económico y de Reforma del Estado, y en ellas embutió las primeras “*recomendaciones*” para las políticas educativas. El resultado no se hizo esperar traduciéndose en exacerbación de la crisis dentro de las universidades públicas latinoamericanas, toda vez que en los procesos de Reforma del Estado incluidos en los PAES *se impone implícitamente que la educación superior pública deje de ser responsabilidad del Estado, a través de una disminución de los presupuestos para la educación superior pública, con sus correspondientes implicaciones.*

Siguiendo a Didriksson (2008), mientras en otras latitudes del mundo los modelos de educación superior se reconstituyeron bajo pautas de orientación hacia la diferenciación institucional; en Latinoamérica las tendencias y los cambios hicieron referencia a un largo periodo de contracción de los recursos económicos en que quedaron comprometidas la calidad y la equidad en la educación superior pública. Al respecto, “En América Latina y el Caribe [de 1980 a mediados de los 90] la proporción destinada al gasto en educación superior es menor al 0.9%, con excepción de Costa Rica y Venezuela que destinan un poco más de 1%” (CRESALC-UNESCO, 1997 apud DIDRIKSSON, 2008, p. 28).

La inversión pública anual por alumno de educación superior, fue de \$1,469 en 1980 y de \$1,325 en 1990. Cabe destacar que el promedio por alumno en los países de la OCDE (1995) es de de 7,940 dólares por año, que representa casi seis veces más que en los países de América Latina. (CRESALC-UNESCO apud DIDRIKSSON, 2008, p.28).

Aunado a una creciente desatención financiera y una creciente reducción del reconocimiento social, en este período se exacerbaban las presiones para modificar las tendencias curriculares de las universidades, redireccionándolas hacia un énfasis

antes, impulsando a inicios de la década del 70 del siglo XX una reforma del sistema universitario existente y la introducción de mecanismos de mercado en las instituciones de educación superior.

científico técnico, en substitución del énfasis científico humanista previo (BUENFIL, 1992, apud OCAMPO, 2010, p. 19).

A partir de la década de los 90, se abre un nuevo período de crecimiento para la ES, pero muy distinto al ocurrido en el período de los años de 1950 a 1970. Del conjunto de universidades públicas tradicionales que en términos generales dominaban el panorama de la región, se pasó a la organización de un sistema de educación superior complejo, heterogéneo y segmentado socialmente, que presenta una realidad distinta a la de su historia original.

De 1,9% de personas de entre los 20 y 24 años que estudiaban en la educación superior en la región en 1950, se brincó al 20,7% como promedio en 1994, con lo cual la región entró de lleno al modelo de masificación de este nivel educativo, con todo y sus importantes diferencias subregionales y por país (GUADILLA, 1997 apud DIDRIKSSON, 2008, p. 28).¹³⁶

Es a partir de esta década que, organismos internacionales [el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (**OCDE**), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (**CEPAL**), la Organización para las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (**UNESCO**)] - sustentados en el Consenso de Washington- asumen un papel más protagónico en el diseño de una agenda para implementar las políticas gubernamentales requeridas para impulsar las “reformas universitarias necesarias” para América Latina.

Luego del Consenso de Washington, los organismos financieros internacionales se encargaron de diseñar una agenda para la transformación neoliberal de las universidades públicas del continente en base al experimento chileno. Para que la liberalización de la educación superior tuviera éxito en el terreno de las democracias formales, los expertos del libre mercado desarrollaron una teoría sobre los ‘efectos nocivos’ de la crisis del Estado de bienestar en los sistemas educativos latinoamericanos (GONZÁLEZ, 2010, p. 31).

Así, en la década de los 90, estos organismos internacionales elaboran una serie de diagnósticos y propuestas que instalan a nivel de los países de la Región y según fuera el caso, la necesidad urgente de una reforma radical que terminara con la crisis en el ámbito de la educación.

¹³⁶ Este promedio -aclara el autor- encubre grandes diferencias regionales: Argentina, que ya ha alcanzado el modelo de acceso universal; 12 países que caen en el modelo de acceso de masas, con promedios entre 25% y 35%; y seis países que todavía están en el modelo de élite, esto es con tasas de escolarización menores al 15%.

El discurso propagado, -inspirado en parámetros económicos-administrativos empresariales de los países altamente tecnologizados-, ha ido desde “*la necesidad del mejoramiento de calidad académica*”, hasta “*la urgencia de modernización de la educación*” como condición indispensable para que los países” (*léase países periféricos*) se incorporen a los cánones tecnológicos de productividad y competitividad en el mundo, procedentes de la “*sociedad global de conocimiento*” y de la “*sociedad informacional*”.

[...] Pablo González Casanova cuestiona el hecho de que los gobiernos latinoamericanos argumenten la pertinencia de la reforma como si fuera un proyecto propio de modernización o actualización del sistema educativo, cuando en realidad su diseño y planificación viene de fuera, demostrándose así la macabra centralidad y preponderancia que han cobrado los organismos financieros internacionales en el diseño de la reforma social en el continente, luego del Consenso de Washington (GONZÁLEZ, 2010, p. 40).

Así, en la década de los 90, estos organismos internacionales elaboran una serie de diagnósticos y propuestas que instalan a nivel de los países de la Región y según sea el caso, la necesidad urgente de una *reforma radical* que terminara con la crisis de proporciones mundiales en el ámbito de la educación.

En este contexto se enmarcan una serie de “*reformas modernizadoras*” (contra-reformas) que son “*recomendadas*” y desplegadas como condicionamientos para Educación Superior Latinoamericana¹³⁷. Para efectos de la presente investigación, las mismas han sido clasificadas de la siguiente forma:

1. Diversificación de Instituciones de Educación Superior.
2. Contra-reformas a las políticas de financiamiento
3. Redefinición profunda del papel del Estado
4. Integración Regional, Internacionalización y transnacionalización de la ES
5. Productivismo Académico

¹³⁷ Cabe destacar que a partir de los 90 los organismos internacionales abogaban explícitamente por dar prioridad a préstamos para la educación primaria y secundaria, sobre todo en países que no han logrado erradicar el analfabetismo y el acceso adecuado en dichos niveles, con las consecuentes implicaciones para la ESP.

2.2.3. Diversificación de Instituciones de Educación Superior

A partir de los años 90 se estimula en toda la Región la creación de instituciones no-universitarias (institutos para-universitarios, politécnicos, técnicos, institutos profesionales, cursos a distancia, entre otros), y *principalmente el desarrollo de instituciones privadas*. El discurso oficial defendía que, con la participación de estas nuevas instituciones, se lograría mayor sensibilidad y flexibilidad del sector de ES ante necesidades cambiantes del mercado laboral, pues estas nuevas instituciones podían reaccionar en forma más eficiente y flexible que las “*anquilosadas*” Universidades tradicionales.

Ya a inicios del Siglo XXI, los Sistemas de Educación Superior en América Latina presentan una impresionante recomposición. En sólo dos décadas América Latina se torna en una de las regiones del mundo con mayor porcentaje de estudiantes universitarios dentro de la opción privada.

En el 2008, más del 50% de la matrícula universitaria de América Latina concurría a universidades privadas, a diferencia de lo que ocurría hasta la década del 80 en que la Universidad Latinoamericana era básicamente estatal.

El número de instituciones universitarias pasó de 75 en 1950 a más de 1.500 en el 2008 siendo la mayoría privadas. El número de estudiantes paso de 276.000 en 1950 a casi 12 millones en 2008; es decir, que la matrícula se multiplicó en 50 años por 45 veces (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2004 apud por DIDRIKSSON, 2008, p. 28).

Según Didriksson (2008)¹³⁸, para el año 2002, los países que tenían el mayor porcentaje (entre 50 y 75%) de estudiantes en instituciones de carácter privado, eran Brasil¹³⁹, Chile, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana. En situación intermedia, o sea, países que tienen similares concentraciones de estudiantes en el sector público como en el privado, están Ecuador, México, Venezuela, Paraguay, Perú y Guatemala. Con una concentración

¹³⁸ Apoyado en datos de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), del 2002.

¹³⁹ Brasil es destacado por varios autores como el caso más perverso con más de 2/3 del total la matrícula en instituciones de educación superior privadas.

de entre el 75% y el 100% de estudiantes en instituciones de carácter público, se ubicaban Cuba, Uruguay, Bolivia, Panamá, Honduras y Argentina.

Para los años más recientes, los autores señalan que la tendencia de incremento de la participación de las instituciones privadas continúa en constante aumento y con pocas regulaciones en los países de la región.

[...] La tasa de incremento anual de la matrícula desde 1990 ha sido del 6%, presentándose un incremento mayor para la universidad privada (8%) que para la pública (2,5%) [...] Esto ha llevado a que actualmente (en el 2008) más del 50% de la matrícula universitaria de América Latina concorra a universidades privadas, a diferencia de lo que ocurría hasta la década del 80 en que la universidad latinoamericana era predominantemente estatal. El crecimiento de la matrícula ha llevado a un incremento significativo de la tasa bruta de escolarización terciaria: del 2% en 1950 al 19% en 2000 (se multiplicó por diez en 50 años). Sin embargo, esta tasa es muy inferior a la de los países desarrollados: 51,6% en 1997 (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2004 apud por DIDRIKSSON, 2008, p. 28).

Un resultado ineludible de estos procesos ha sido **el surgimiento de tensiones y conflictos entre el sector público y el privado de la Región**. De un lado, la *expansión descontrolada del sistema privado* (que acarrió el surgimiento de instituciones privadas, -ó instituciones de “absorción de demanda” que en su mayoría no merecen ni siquiera ser denominadas como instituciones de educación superior, menos aún pueden ser consideradas como “universidades”-) y de otro lado, el *ataque permanente a las universidades públicas* (que ha derivado en un predominio de la precarización del sistema público y en un debilitamiento de su prestigio histórico), denominadas ahora ***Instituciones de Educación Superior (IES) o Instituciones de Educación Postsecundaria o Instituciones del Nivel Terciario***¹⁴⁰.

Pese a este crecimiento descontrolado de IES privadas, los estudios señalan claramente que, tanto a lo interno de cada país como a nivel regional, las Universidades Públicas se han mantenido en el liderazgo del conjunto del sistema de educación superior, en lo que respecta al pregrado y más aún a los posgrados.

La concentración de la actividad científica y tecnológica de la región se ubica, sobre todo, en las grandes universidades públicas, ***las macrouiversidades***, que mantienen aún la concentración más importante de las carreras de carácter científico, humanístico y tecnológico, tienen una organización compleja que contempla la mayoría de las áreas del conocimiento moderno, concentran alrededor del 80% de los posgrados y sobre todo del doctorado,

¹⁴⁰ Con estas nuevas denominaciones, se pretende alcanzar objetivos ocultos de largo plazo: establecer condiciones de igualdad para todas la IES, sean públicas o privadas e ir ganado terreno para modificar el Sistema de ES al tenor de las necesidades tecnológicas de las corporaciones transnacionales.

y contribuyen con el caudal fundamental de la investigación de la región (DIDRIKSSON, 2008, p. 36).

2.2.4. Contra-reformas a las políticas de financiamiento

En formas e intensidad diferenciada -según países- los gobiernos presionados por directrices de organismos internacionales, han promocionado mecanismos para restringir los presupuestos estatales para la ESP, al mismo tiempo que estimulan mecanismos para lograr mayor movilidad de recursos para la educación superior pública, provenientes del sector privado. ¿Cómo? Mediante las siguientes estrategias:

Modificación de esquemas tradicionales de asignación de recursos gubernamentales

La modalidad de financiamiento público directo¹⁴¹, que -por conquista- había imperado en la región, ha sido flexibilizada o alterada para dar cabida a otras modalidades como:

- 1) **Financiamiento público con base en objetivos de políticas.** Sin ser modalidades predominantes, pero cada vez con más fuerza, aparecen mecanismos de financiamiento condicionado como el financiamiento basado en resultados o indicadores de desempeño, con base en compromisos de gestión¹⁴².
- 2) **Financiamiento privado** a través del *pago de aranceles* por parte de las familias, (matrículas/ cobro del costo de la educación). Su origen también puede ser *recursos de empresas que financian programas de investigación* y posgrado; o bien a través de *donaciones* hechas por individuos o corporaciones¹⁴³.

¹⁴¹ Hace referencia a presupuestos otorgados directamente por el Estado a Universidades Públicas.

¹⁴² Se trata de recursos -usualmente- *no recurrentes* incluidos en fondos especiales diseñados *con carácter transitorio*, o para financiar específicamente algunos objetivos o logros de las Universidades o Instituciones de Educación Superior (IES) para los que fueron creados.

Muchos objetivos o metas establecidos tienen que ver con las actividades sustantivas de las universidades. Así por ejemplo en el campo de la docencia, existe en Chile un "*Aporte Fiscal Indirecto*", con base en número y calidad de alumnos. En Venezuela, se otorgan fondos según logros en materia de investigación y en Brasil el modelo CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Nível Superior), otorga fondos para la formación de posgrado.

¹⁴³ Por ejemplo, en Chile, -en abierto contraste con el resto de la región-, "un 70,1% de sus ingresos se deben a mecanismos privados que incluyen el pago de aranceles" (RIVEROS, 2008, p. 389).

- 3) **Modelo mixto**, que combina el financiamiento estatal tanto fijo como por objetivos y metas, con financiamiento privado basado en el pago directo por parte de los alumnos u otros mecanismos de financiamiento privado.

En Chile y Costa Rica, por ejemplo, el sector estatal universitario cobra mensualidades además de obtener financiamiento estatal directo¹⁴⁴. En Colombia y Argentina se estudia la cobranza de mensualidades. México, por su parte, avanza a un sistema de asignación de recursos públicos por objetivos y metas. Uruguay, ha creado un impuesto a los egresados universitarios para así financiar estudiantes con necesidades económicas.

Amparados a discursos “modernizantes” de efectividad, productividad y rentabilidad institucional-; estos mecanismos desplazan el financiamiento público directo, trayendo consigo serios peligros a la “*autonomía universitaria*”, pues podrían llegar a condicionar, por la vía de asignación de recursos, las actividades sustantivas de la Universidad Pública supeditándola a imposiciones o direccionamientos externos.

“Incentivos-condicionamientos” para la diversificación de ingresos

Se incluyen acá, aquellas estrategias que buscan estimular a las Universidades Públicas para que generen ingresos a través de: **actividades de vinculación remunerada con el sector externo o “venta de servicios”**; **aranceles de los sistemas de posgrados autofinanciados**; **aportes provenientes de donaciones privadas de la industria y hasta de la filantropía de exalumnos**¹⁴⁵. Dos dispositivos más son sugeridos a los gobiernos: A) la **creación de “incentivos positivos” como fondos de contrapartida correspondientes a los recursos obtenidos por las**

¹⁴⁴ Debe diferenciarse a ambos países, toda vez que en Chile las Universidades Públicas cobran aranceles sólo un poco por debajo de aquellos atribuibles al sector privado. En Costa Rica el costo de la matrícula está muy por debajo de los precios existentes en IES privadas; el costo de *un semestre* en una universidad pública puede equivaler a poco menos que el costo de *un mes* en un colegio de secundaria privado.

¹⁴⁵ En cuanto a la diversificación de fuentes de financiamiento, el Banco Mundial -tomando como parámetro la experiencia Chilena- llegó incluso a proponer como posible meta para los países (advirtiendo que incluso puede ser superada) que las universidades estatales financien por concepto de fuentes no gubernamentales el 30% de los gastos ordinarios, e incluso recomendó el desestimar políticas relacionadas con “fondos solidarios”, donde se busque expropiar recursos que se direccionan a organismos centrales para su redistribución interna, pues ello se podría convertir en un desincentivo para que las instituciones generen ingresos y acumulen ahorros.

Universidades de origen no-fiscal; o sea, se otorgan incentivos adicionales en correspondencia con el porcentaje de recursos financieros autogenerados por las universidades. B) **Fortalecimiento y ampliación de la cobertura y de los programas de préstamos estudiantiles,** para que sean más efectivos y financieramente sostenibles.

Reducción Sistemática del financiamiento público

Según Riveros (2008, p. 394), en el periodo 1985 - 2005 el gasto *en educación general*, expresado como proporción del PIB, ha crecido en la mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo, esa proporción es significativamente menor que la de los países denominados “desarrollados”, los cuales invierten un 5% del PIB.

Además, frente a la significativa expansión en la cobertura de ES, el gasto público por estudiante específicamente en la educación superior (indicador más revelador), ha caído en prácticamente todos los países de la región. En Estados Unidos, la inversión por alumno es de \$15.000 a \$18.000 y en la región es de \$700 en promedio. En cuanto al *gasto público para la educación superior*, la Región invierte menos del 1% del PIB. Por otra parte, en promedio los países de la Región no invierten más de un 0,6% del PIB en investigación y desarrollo, mientras los países de la OECD, *con quienes teóricamente se debe competir en el comercio -o lograr buenas condiciones para la integración -,* invierten por encima del 2,5% del PIB.

Todas las medidas abordadas hasta aquí, *-según el discurso difundido-* aspiran disminuir la dependencia de las IES con respecto al financiamiento fiscal y su vulnerabilidad a las fluctuaciones presupuestarias. **Sin embargo, los datos analizados, nos permiten evidenciar que lo que verdaderamente ha ocurrido en la Región es un desplazamiento real de la educación superior pública y de la ciencia y la tecnología como prioridades políticas de los gobiernos durante períodos prolongados.**

2.2.5. Redefinición profunda del papel del Estado

Como ya se planteó, en el contexto de las transformaciones operadas para la ES en la Región, los gobiernos han asumido un rol protagónico para proporcionar un

ambiente de políticas favorables para la “modernización” de las IES. Para ello implícitamente colaboran facilitando las siguientes estrategias:

Marcos jurídicos bien definidos y coherentes con intencionalidad modernizadora

En esta materia, el IESALC-UNESCO ha organizado una serie de estudios - publicados en su página de Internet - sobre la situación legislativa de los países latinoamericanos, revelando como en los años 90, los cambios impulsados por los Estados se tradujeron en la alteración de la base normativa existente en los diferentes países, y en la configuración de *un nuevo cuerpo normativo*¹⁴⁶.

En la mayor parte de los países latinoamericanos sería posible notar como a lo largo de la década de los años 90 el Estado buscó transformar la situación de la educación superior a través de diversas modalidades de intervención legal. Por cierto, que hubo algunos otros que no pudieron, por diversas razones, impulsar mecanismos de reforma y solo alcanzaron a producir algunos documentos legales de escasa aplicación (VILLANUEVA, 2008, p. 248-249).

Marco de políticas coherentes con mecanismos orientados al mercado para aplicarlas

De ser necesario, los gobiernos corrigen desviaciones del mercado (otorgando becas, préstamos, asignado o desviando recursos). Organismos independientes y pequeños, generalmente formulan, supervisan dichas políticas, orientan asignaciones presupuestarias, evalúan y dan a conocer el desempeño de las IES.

¹⁴⁶ Tres ejemplos pueden ser de utilidad aquí:

En 1995, en **Argentina** se crea una nueva legislación (Ley de Educación Superior N° 24.521) que modificó sustancialmente el marco regulatorio de la ES. Anteriormente, las universidades no podían crear carreras y programas sin autorización del Ministerio. La nueva ley habilitó a las universidades para crear carreras en forma directa, minimizando el control ministerial. Por el contrario, se estableció un rígido régimen para los programas de posgrado, respondiendo así a su explosión descontrolada en los años 80, toda vez que la nueva oferta de maestrías contribuía a mejorar las finanzas de las universidades, pero sin garantías de calidad. La nueva legislación también estableció la obligación de la acreditación de la calidad de los postgrados a diferencia de Colombia, por ejemplo, donde es voluntaria (SAMOILOVICH, 2008, p. 357).

En **Colombia**, la Ley 30 de 1992 definió para todas las universidades una forma homogénea de gobierno, basada en los órganos principales de toma de decisiones: el Consejo Superior Universitario y el Consejo Académico. Asimismo, se plantea una sobrerrepresentación del sector gubernamental en el Consejo superior universitario, pudiendo llegar al 30% de sus miembros, siendo presidido por el representante del Presidente o el Gobernador del Estado, lo que obviamente tiene un efecto negativo sobre la autonomía universitaria (GÓMEZ, 2001 apud SAMOILOVICH, p. 357).

En **Costa Rica**, se crea en 1999 el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES). Este órgano se crea adscrito al Consejo Nacional de Rectores (Universidades Públicas), sin embargo, posteriormente se consolida su institucionalización mediante una Ley de la República que le da carácter oficial y permanente. Esta Ley y la organización del SINAES le da independencia de actuación frente al grupo de universidades estatales que lo originaron.

Los sistemas de crédito estudiantil impuestos en Chile, por ejemplo, fueron creados debido a que los niveles de exclusión ponían en riesgo la viabilidad del proyecto de educación arancelaria impuesta desde los primeros momentos de la dictadura. Curiosamente, su creación puso en marcha un buen negocio para las instituciones bancarias que incursionaron en este nuevo mercado, además de sentarse las bases para otra forma de redistribución estatal, pues los estudiantes que por sus condiciones económicas no podían aspirar al crédito, tuvieron que ser apoyados por el gobierno a través de subvenciones personalizadas que luego iba a parar a las cuentas de las universidades privadas (GONZÁLEZ, 2010, p. 31).

2.2.6. Impulso de Sistemas de evaluación, acreditación

Uno de los cambios en curso más visibles y significativos en la educación superior es la gradual introducción de sistemas, regímenes y procedimientos de aseguramiento de la calidad. Este proceso se inició a finales del siglo anterior, sin embargo, adquiere relevancia e intensidad en el período reciente¹⁴⁷. Si bien varios países de América Latina desde los años 70 introducen **el tema de la calidad** en sus propuestas de reforma de la educación superior; no es sino hasta mediados de los 90 que **la evaluación** pasa a ocupar un lugar importante en la agenda de los países. Más tardíamente, a principios de la primera década del siglo XXI, surge **el tema de la acreditación** como preocupación generalizada en toda la región, como mecanismo - según discursos oficiales- para reconocer que una institución o sus programas satisfacen los estándares de calidad mínimos aceptables.

La totalidad de los países de la región desde 1990, han ido incorporando progresivamente *la evaluación y la acreditación* en sus políticas de educación superior y prácticamente todos han creado estructuras institucionales para su implementación como sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad, agencias regionales especializadas en áreas como medicina, ingeniería, arquitectura, programas de posgrado, entre otras.

¹⁴⁷ Según (PIRES; LEMAITRE, 2008, p. 299) este proceso es consecuencia de dos fenómenos complementarios: por una parte, el incremento de la demanda por educación superior, y por otra, el desarrollo de un sector privado de corte empresarial; la incorporación de estos nuevos proveedores privados generó en la mayoría de los países un fuerte cuestionamiento a la legitimidad y calidad de partes importantes de la oferta educativa superior.

Pires y Lemaitre (2008, p. 304) apuntan que “[...] de seis a ocho países con procesos de aseguramiento de la calidad en 1991, se pasó a más de 120 agencias miembros de INQAAHE¹⁴⁸, en más de 70 países.”

Otra de las características más significativas en este proceso ha sido el énfasis puesto en la necesidad de que **los mecanismos de aseguramiento de la calidad dispuestos por cada país se instalen en las instituciones de educación superior**, generándose así las condiciones para que sean las propias instituciones las que puedan generar procesos de mejora continua, generándose una sólida capacidad instalada en las IES ¹⁴⁹.

Además, empiezan a aparecer de manera reiterada en diversos países otros dispositivos como: **la capacitación de evaluadores¹⁵⁰, la autorización de agencias acreditadoras¹⁵¹, la acreditación de acreditadores¹⁵², los rankings nacionales e internacionales¹⁵³**.

¹⁴⁸ INQAAHE – *International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education*.

¹⁴⁹ Por ejemplo, **en Centroamérica**, el trabajo de generación de las capacidades institucionales se inició en 1998 con la creación del **Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES)**; con apoyo de la cooperación alemana y centrado en la formación de académicos tanto para la autoevaluación y la evaluación externa como para la gestión de calidad. Estos esfuerzos, permitieron establecer una sólida base para la posterior instalación y desarrollo de procesos tanto institucionales como nacionales para el aseguramiento de la calidad de la educación superior (PIRES; LEMAITRE, 2008, p. 307).

¹⁵⁰ Este es un requisito formal en el Mercado Común Suramericano (MERCOSUR) para participar en el mecanismo regional de acreditación y las agencias nacionales destinan parte importante de sus recursos y su tiempo también a generar las capacidades necesarias para instalar, en el país y en las instituciones de educación superior, los procesos de evaluación y acreditación. Por su parte la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) constituida en Buenos Aires en 2003, ha centrado la mayor parte de sus esfuerzos precisamente en la generación de capacidades. Con la participación de dieciocho países y el apoyo de organismos internacionales como UNESCO-IESALC, OEI y CSUCA, es una red que pretende llegar a todos los países de la región, razón por la cual pueden participar en ella no sólo las agencias de acreditación establecidas, sino diversos organismos públicos o privados cuyo propósito principal sea el fomento de la calidad de la educación superior.

¹⁵¹ Diversificando así el organismo responsable de la acreditación.

¹⁵² Se vincula con la definición y el desarrollo de criterios o estándares de calidad para las propias agencias de aseguramiento de la calidad. Destacan aquí la labor de organismos como UNESCO-IESALC y las redes de agencias de aseguramiento de la calidad como: en Europa (European Association for Quality Assurance in Higher Education –**ENQA**), en el medio internacional (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education – **INQAAHE**) y en Iberoamérica (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior – **RIACES**) y en los territorios caribeños (El Forum de Educación Superior, Investigación y Conocimiento, en la formulación y cambio de las políticas institucionales de educación superior).

¹⁵³ Éstos no solamente son muy bien acogidos por los medios de comunicación, y tienen fuerte influencia en el imaginario social, como diferenciadores acertados o no, de las IES según su calidad en su oferta académica o simplemente su prestigio internacional; sino que además están afectando

Otra consecuencia importante de los procesos de evaluación y acreditación es la **competencia por la atracción y retención de docentes**, ya que este es uno de los indicadores habituales a la hora de juzgar la calidad de los programas académicos. Por lo tanto, las universidades compiten por la atracción de docentes con formación de posgrado, en particular en determinados segmentos profesionales. En este particular, resulta indispensable mencionar la fuga de talento humano formado y especializado en Universidades Públicas y, que es contratado paralelamente por IES privadas. La inversión pública apostada en la formación de este talento humano es absorbida por el sector privado sin ninguna erogación de su parte; y muchas veces sin siquiera significar mejores salarios para los docentes.

La creación de **espacios para el intercambio y la armonización de los sistemas de acreditación y evaluación de carreras y programas de educación superior**, resultan en experiencias de cooperación entre gobiernos y agencias que están siendo fomentadas y diseminadas en toda la región. Destacan aquí el papel pionero del CONEAU-Argentina (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), CAPES-Brasil, CSUCA-Centroamérica, CONEA-Ecuador, CNA Colombia, CORPUCA-Caribe y de RIACES -como se ha venido señalando-. En el caso particular del Caribe anglófono, destaca el CARICOM, los gobiernos nacionales, la West Indies University, algunas agencias de fomento y la UNESCO en la implementación de políticas y en el desarrollo de los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad.

También se registran avances -aún iniciales- en materia de **acreditación de carreras y títulos tendientes al reconocimiento regional**. La UNESCO, en el marco de su política de establecimiento de Convenios Regionales para la Convalidación de Estudios, Títulos, y Diplomas de educación superior, ha logrado impulsar 6 convenios regionales UNESCO para la convalidación de títulos (África, Países Árabes, Asia y Pacífico, América Latina¹⁵⁴ y el Caribe) y 2 para Europa (PIRES; LEMAITRE, 2008, p. 312).

de manera significativa la cooperación a nivel internacional y la formación de redes académicas las cuales, cada vez más, tiende a basarse en estos criterios.

¹⁵⁴ Los países de AL y C que lo suscribieron son: Panamá, México, Chile, Venezuela, Colombia, Cuba, El Salvador, Ecuador, Brasil, Surinam, Nicaragua, Perú y Bolivia. Además, entre los países firmantes se encuentran: Países Bajos, Santa Sede, Eslovenia, República de Macedonia, Serbia y Montenegro. Argentina nunca adhirió este Convenio, en tanto que Brasil y Chile lo firmaron, pero posteriormente lo denunciaron y se reduce así el número de países participantes a 11. Por tanto, este instrumento que podría aportar en forma importante para la integración y la internacionalización de la educación superior de la región no alcanza amplia cobertura en los 33 países. Los propósitos de este acuerdo son:

Por otra parte, es posible mencionar aquí, el *Convenio Regional para el Reconocimiento de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en América Latina y el Caribe* (CREALC)¹⁵⁵, es una iniciativa que busca reinstaurar diálogos entre distintos actores, establecer alianzas estratégicas a nivel regional y configurar un marco latinoamericano y caribeño. A partir de la reactivación y ampliación del convenio, se espera construir las bases que generen una confianza mutua entre los distintos sistemas para tornar eficaces los procesos de convalidación de estudios, títulos y diplomas de educación superior en toda la región.

Otros ejemplos son el MERCOSUR, con la puesta en marcha del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras (MEXA); en Centroamérica, con la creación del Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) y de varias redes de facultades en las áreas de Ingeniería, Medicina y Agronomía.

Pese a los distintos esfuerzos y avances en esta materia, los autores coinciden en que, la utilización de los resultados de los procesos de evaluación y acreditación de la calidad en pro de la armonización de criterios y procedimientos para incrementar la legibilidad de los títulos obtenidos en distintos países; el avance hacia la comparabilidad de los mismos y eventualmente facilitar el reconocimiento de estudios y de títulos y por consiguiente, la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales; sigue siendo *un movimiento inicial en la Región*.

En dirección similar, otra iniciativa que viene tomando fuerza es el **establecimiento de acuerdos bilaterales**, en que los países firmantes acuerdan utilizar la acreditación como una “vía rápida” para el reconocimiento de títulos: Argentina ha suscrito convenios de este tipo con Colombia y con Chile, en los cuales se establece que profesionales provenientes de una carrera acreditada por la agencia nacional correspondiente *podrán revalidar su título en forma automática*, sin pasar por el lento y engorroso trámite burocrático vigente en la actualidad¹⁵⁶.

-
- Permitir la mejor utilización de los medios de formación de la región,
 - Asegurar la mayor movilidad de profesores, estudiantes, investigadores y profesionales dentro de la región
 - Allanar las dificultades que encuentran al regreso en sus países de origen las personas que han recibido una formación en el exterior.
 - Favorecer la mayor y más eficaz utilización de los recursos humanos de la región con el fin de asegurar el pleno empleo y evitar la fuga de talentos atraídos por países altamente desarrollados.

¹⁵⁵ Firmado en 1974 en la ciudad de México por diecisiete países de la región.

¹⁵⁶ Es importante recordar que la “*habilitación profesional*” en los diferentes países, suele corresponder a otras instancias, y por tanto la validez académica de los títulos correspondientes, suele no ser suficiente para poder desempeñar una actividad profesional.

Como es posible concluir hasta aquí, las tendencias actuales en el desarrollo de mecanismos de evaluación y acreditación han sido acogidas por la mayoría de los países de la Región Latinoamericana. Se advierte un proceso regional progresivo que, a la vez que expresa una complejidad de intereses -respondiendo a las particularidades históricas de cada país-, ha logrado, según sea el caso, la instalación de diversidad de modelos en mecanismos de control de calidad; de evaluación de estándares mínimos; de acreditación de carreras; de acreditación institucional o de medición de los resultados de aprendizaje.

En este sentido, Gil Anton, M. y M. J. Pérez García (2006 apud SAMOILOVICH, 2008, p. 366) plantean que, en América Latina, se pasó -no con pocas resistencias-, de *“un rechazo a los sistemas de evaluación”* (por ser considerados como una violación de la autonomía de las instituciones públicas), a una *“aceptación de la cultura de la evaluación”*. No obstante, señalan que una de las razones que explican esta aceptación ha sido que *la evaluación y acreditación ha pasado a ser un requisito para la obtención de recursos adicionales en el sector público, así como una medida para atraer estudiantes en el sector privado*. Por tanto, frente a uno de los rasgos esenciales de las Universidades Públicas de la Región, como lo es la autonomía universitaria; el ***diseño de adecuados incentivos financieros*** (por ejemplo, mediante fondos estatales concursables y crédito con aval del Estado para estudiantes) ha sido pieza sustantiva para impulsar *“una adecuada respuesta”* de las IES frente al establecimiento de sistemas de acreditación.

En efecto, algo que llama la atención del nuevo esquema, es la participación por igual de las escuelas públicas y privadas en los ejercicios de evaluación. En principio este hecho no sorprendería si no estuviera en juego la repartición del presupuesto educativo manejado por los estados y municipios; sin embargo, en países como Chile, Guatemala, Colombia, Canadá y Puerto Rico esto es ya una realidad a través de los llamados bonos educativos. Y justamente, en fechas recientes, en México se escucha cada vez más la propuesta de implementar este tipo de instrumentos. (GONZÁLEZ, 2010, p. 45)

Como marcos regulatorios, los procesos de evaluación y acreditación -según discurso oficial- enfrentan el gran reto de asegurar una expansión del sistema, de forma responsable, consecuente y comprometida con el desarrollo local y nacional; sin comprometer la calidad de la educación superior. Pero *¿será éste su verdadero objetivo?*

2.2.7. Integración Regional, Internacionalización y Transnacionalización de la Educación Superior

De la “Cooperación” a la “Integración”, a la “Internacionalización” y a la “Transnacionalización”

Si bien la cooperación internacional responde a una necesidad en la medida que ninguna institución académica puede subsistir aislada; es de capital importancia, tener presentes algunas tendencias que amenazan la ES en América Latina pues la están comprometiendo irremediablemente a las definiciones exógenas dominantes. En las últimas dos décadas la dimensión internacional progresivamente ha ganado relevancia con respecto al papel que se le daba en décadas anteriores.

La cooperación hasta la década de los 60 y 70 entre los países se basaba en acuerdos de colaboración para el intercambio cultural. Posteriormente, los esquemas de ayuda internacional y ‘cooperación para el desarrollo’ enfatizaron en algunas áreas de la ciencia y la tecnología, aunque las universidades no desempeñaron un papel muy activo en la definición del contenido de las acciones ni en su ejecución. El auge de la internacionalización de la educación superior empieza a ser visible hasta el final de los años 80 y en los 90 adquiere dinámicas casi vertiginosas (ZARUR, 2008, p. 188).

De la cooperación internacional universitaria ha venido reenfoándose hacia el fortalecimiento de la calidad y como una estrategia de apoyo para la creciente internacionalización de las actividades académicas.

En el actual contexto, **ya no sólo se pretende la convergencia entre países, sino también entre sistemas educativos**. Así, la educación superior se volvió punto de interés vital para los procesos de integración económica.

Se busca así el libre flujo de estudiantes (movilidad estudiantil); y de académicos (movilidad académica). Pero también está en marcha la libre circulación de capitales pues existe toda una intencionalidad de crear **un mercado único de educación superior**.

El Proceso de Bolonia¹⁵⁷ desplegado desde Europa a finales de los 90 es un ejemplo de estas iniciativas. De él se deriva el **Proyecto Tunning**, con la intención de establecer un curriculum o plan de estudios único a nivel de toda Europa.

¹⁵⁷ Articulando el interés de 175 instituciones de educación superior europeas y 29 gobiernos, pretendía avanzar en: a) La creación de un Fondo Europeo de Educación Superior para el año 2010. b) Estándares comunes en el terreno académico y de la evaluación de la calidad. c) Una

El establecimiento de *parámetros de homogeneidad*, y una *metodología que enfatiza en la definición de competencias o habilidades* que los estudiantes deben adquirir en su formación profesional (desplazando contenidos académicos) son los pilares que dan sustento a esta iniciativa. Según (ABOITES, 2009, p. 6) “[...] se trataba de poner en orden a los instrumentos de la gran y dispar orquesta universitaria europea.”

En términos breves, la propuesta plantea que la formación de todo profesional tendrá **27 competencias genéricas** (que serán iguales para todas las carreras, del tipo: saber cómo actuar (aplicación práctica), saber cómo ser (valores), etc.) y también habrá competencias específicas (distintas para cada profesión).

En el año 2000, con motivo de la constitución del **Espacio ALCUE** (Espacio Común de Enseñanza Superior América Latina y el Caribe-Unión Europea), se plasmaron dos proyectos que tuvieron alto impacto en términos de trabajo cooperativo de académicos y gestores de la educación superior en la Región: a) **El Proyecto Alfa - Tuning América Latina (2002)**¹⁵⁸ y b) **El Proyecto 6x4**¹⁵⁹. Ambos buscan crear condiciones operativas que propicien *mayor compatibilidad y convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina y el Caribe* y su “*comparación y acercamiento*” con los de la Unión Europea.

Interesa destacar aquí, un último ejemplo y el más reciente en materia de *integración y unificación de criterios a nivel Regional*, lo representa el IV Encuentro de Redes Universitarias y Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe¹⁶⁰ que

armonización de la arquitectura del sistema de educación superior de Europa, a fin de facilitar la movilidad de estudiantes y egresados profesionales.

Si bien, el Acuerdo de Bolonia es una referencia que algunos países de América Latina están considerando a través de una combinación de acuerdos, e incentivos; ya se conocen muchas reacciones en contra del proceso llevado a cabo en las Universidades Europeas, precisamente por los resultados en que ha derivado.

¹⁵⁸ Éste comenzó con 8 universidades latinas (incluyendo la UCR entre las pioneras) y 7 europeas. Este modelo está siendo rápidamente adoptado por los países latinoamericanos y pretende retomar la experiencia europea del proceso de Bolonia en la Región. Ha llegado a convocar un total de 175 universidades europeas y 190 latinoamericanas de 19 países de la Región (representados por académicos en 12 áreas del conocimiento).

¹⁵⁹ Respondiendo al propósito principal de la Declaración de la Conferencia Ministerial de los países de la Unión Europea, de América Latina y el Caribe sobre la Enseñanza Superior (París, noviembre de 2000), en el sentido de construir un espacio común de educación superior (UEALC); este proyecto partió de la necesidad de estrechar la cooperación y facilitar la movilidad entre los sistemas de educación superior en América Latina a fin de promover su transformación convocó la participación de 151 participantes de 13 países latinoamericanos. **6x4** se refiere a seis profesiones en cuatro ejes de análisis. Los participantes trabajaron sobre seis profesiones (Administración, Ingeniería Electrónica o similar, Medicina, Química, Historia y Matemáticas), en cuatro ejes (competencias, créditos académicos, evaluación y formación para la innovación e investigación).

¹⁶⁰ Este evento fue desarrollado a inicios del mes de mayo del 2011 en Buenos Aires Argentina.

servió de plataforma para lograr importantes acuerdos regionales en América Latina y el Caribe, como lo es la adopción del (MESALC) Mapa de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Impulsado por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO-IESALC), el MESEALC tiene por objetivo ser un sistema de información de libre acceso que contenga datos estadísticos de las diferentes instituciones de Educación Superior de América Latina y el Caribe, lo que surge de la necesidad de conocer cómo se comporta la ES en la región y cuáles son sus principales características, fortalezas y debilidades. Se plantea con esta iniciativa, contar con una propuesta regional autóctona para evaluar la calidad, que supere las propuestas de comparación que proponen los tradicionales rankings universitarios, que no reflejan las diferencias culturales que caracterizan a América Latina y el Caribe y les distancian de Norteamérica y Europa. De igual forma se pretende contar que insumos confiables para la definición de políticas públicas en la educación superior regional.

Educación Superior: gran negocio millonario

Como es posible deducir a través de los ejemplos expuestos anteriormente, existen en la Región diversos procesos en curso cuya intencionalidad desfila por la *cooperación*, avanza hacia la *integración y unificación* de los sistemas de ES, con miras a generar las condiciones indispensables para concretar procesos superiores: **la internacionalización y la transnacionalización de la ES.**

Como producto de los procesos de integración, “**Nuevos proveedores**” de servicios educacionales han aparecido en escena y han comenzado a apropiarse de espacios importante en los escenarios nacionales, ampliando los sistemas de ES en la Región, ahora conformados por universidades estatales, universidades privadas nacionales y **universidades privadas extranjeras.**

En efecto, -a partir de los años 90-, es posible advertir al interior de la mayoría de los países de la Región, la conformación de “mercados internos o nacionales de servicios educacionales” y más recientemente -en la última década- la presencia de “**Universidades Globales**”¹⁶¹ -auspiciadas por grandes corporaciones con capital

¹⁶¹ Estas se insertan en los países mediante diversas modalidades según las características de cada país. Por ejemplo, penetran a través de la instalación de sedes extranjeras, el otorgamiento de dobles titulaciones, la realización de programas articulados, la educación a distancia virtual, etc. En muchos casos, la posibilidad de entrada al país ha dependido de alianzas estratégicas con instituciones

multinacional- que al penetrar en los países conforman a su paso un “**mercado internacional de servicios educativos**”. Estos “nuevos proveedores” ofrecen múltiples ofertas de capacitación y graduación extranjeras, tanto a nivel de grado, maestría y doctorado, en modalidades de educación virtual¹⁶², que en oportunidades excluyen en su totalidad la modalidad presencial.

Estos nuevos escenarios, hacen referencia a la macro tendencia volcada a la **transnacionalización de la educación superior**; o sea, a la comercialización de la ES, con la participación de mega-corporaciones -con capital multinacional- que avanza estratégicamente mediante procesos de estandarización de la educación superior (según patrones de países centrales y facilitados por los procesos de acreditación nacionales e internacionales), en función de consolidar el mercado internacional. El reconocimiento y convalidación de títulos entre países, la liberación de trabas para la libre movilización de estudiantes, docentes, investigadores dentro de la Región y fuera de ella, son sólo algunas de las acciones en curso que contribuyen para facilitar y ampliar las **ofertas educativas transfronterizas** que resultan un jugoso negocio de alcance planetario.

El perfeccionamiento gradual de ese mercado internacional genera un efecto perverso ya conocido: **la hiper concentración del negocio en grandes corporaciones** (estas crecen en la medida que van “engullendo” agrupaciones y/o empresas pequeñas establecidas en los países), que ya empezaron a disputarse y a repartirse el mercado internacional de la educación superior. Su capacidad de concentración es tal que les convierte en actores con un potencial de poder no sólo para apropiarse del millonario negocio, sino también para influenciar y redireccionar las políticas de educación superior a escala mundial, en aras de que ésta contribuya **con las tendencias de acumulación del capital en el mundo**.

Puede hacerse una estimación primaria del mercado global del subsector de la educación considerando que hoy se tienen unos 100 millones de estudiantes de grado en el mundo y que para el 2020 se tendrán 125 millones.

locales que ofrecen el vínculo internacional como atractivo para los estudiantes y para contar con mejores condiciones para competir con otras instituciones.

¹⁶² Interesa destacar aquí que, el crecimiento desmedido y los abusos excesivos de esta modalidad, ahora articulada a las TICs, a la educación privada y a la oferta transfronteriza de ES; ha generado diversas situaciones problemáticas relacionadas sobre todo con la calidad, cuya resolución aun es un pendiente en la Región. “El debate se centra en la cuestión de la garantía de la calidad y en la necesidad de proporcionar una protección al consumidor frente a proveedores o ‘fábricas de diplomas’ poco fiables. [...] El principal problema de política sigue estribando en saber cómo pueden los proveedores con fines de lucro y los proveedores transfronterizos tradicionales de educación superior contribuir al programa de desarrollo de un país en desarrollo y no debilitarlo” (UNESCO, 2004 apud ZARUR, 2008, p.194).

De ellos, hoy cursan en el ámbito privado el 31.5% (Member States Unesco Questionnaire) con porcentajes más altos en los países en desarrollo y más bajos en los países de Europa occidental. Tomando un costo anual mínimo por estudiante de 1000 US\$ (en Europa occidental el costo es de 11,270 US\$/est. año) se tendría hoy un mercado de no menos de \$31,500 millones, en el ámbito privado y en el mundo (GUARGA, 2006 apud ZARUR, 2008, p. 184).

El propio proceso de Bolonia fue impulsado por el Grupo Santander -una de las corporaciones bancarias más importantes en España-, la que a través de su **Fundación Universia**¹⁶³, ha logrado afiliar a más de 1100 instituciones latinoamericanas, incluida la UNAM y otras instituciones de educación superior de menor porte. Otro caso sugerente, por su gran expansión es la **Laureate International Universities**, que en América Latina cuenta con sedes en Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú. Se trata de un consorcio educativo multinacional, con sede en Estados Unidos, creado en 1998 y que ha logrado instalarse en quince países de América, Europa y Asia. Trabaja con una modalidad presencial y virtual a partir del modelo educativo norteamericano y ofrece programas en diferentes carreras. En muchos países este consorcio ya tiene un Consejo de Administración Local y hasta realiza periódicamente encuentros internacionales de sus rectores de América Latina.

La intención de fondo de la Banca Santander, es avanzar en la conquista de clientes en el territorio universitario, que tiene una población de cerca de veinte millones, todos potenciales. Universia sirve como aliciente para que las universidades se conviertan en asociadas por medio de un convenio que las convierte en una especie de sucursal de Banca Santander. Así en la página de Internet (www.universia.net.mx) se invita a los estudiantes y profesores a abrir su "Súper cuenta Universia" acudiendo a (las oficinas) de Servicios Escolares o de Recursos Humanos de la Universidad en que estudian o colaboran. Incluso los alumnos que reciben becas financiadas por el Estado deben convertirse en clientes de Banca Santander, pues los fondos se les depositan en esa institución bancaria (ABOITES, 2009, p. 5)

Según Sylvie Didou Aupetit (2005), a pesar de la escasa información disponible en esta materia, es posible encontrar una especie de escalonamiento cronológico en la llegada de instituciones extranjeras a América Latina. Para este autor, el proceso da inicio a partir de los años 80. Luego, se presentan otras modalidades: escuelas asociadas, alianzas entre instituciones a partir de programas determinados, desarrollo de la educación virtual, franquicias, universidades corporativas. Entre los principales

¹⁶³ Universia es reconocida ya como la mayor red integradora de instituciones de educación superior en Iberoamérica.

proveedores de educación transnacional en América Latina, el autor señala a los países europeos y, España en particular, lo que se explica por las afinidades culturales y el idioma común. No obstante, destaca en algunos contextos, la presencia de un grupo empresario norteamericano al frente de programas de educación transnacional.

En el mismo sentido, otro caso sugerente, por su gran expansión es la *Laureate International Universities*, que en América Latina cuenta con sedes en Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú. Se trata de un consorcio educativo multinacional, con sede en Estados Unidos, creado en 1998 y que ha logrado instalarse en quince países de América, Europa y Asia. Trabaja con una modalidad presencial y virtual a partir del modelo educativo norteamericano y ofrece programas en administración de empresas, leyes, educación, telecomunicaciones, ciencias sociales, ingenierías, tecnología de la información, turismo, humanidades, medicina, psicología, entre tantas otras. Además, se le reconoce como la sucesora de *Sylvan Learning Systems*.

Aunque la situación de la educación transfronteriza es más grave en unos países que en otros, es claro que los procesos de internacionalización y transnacionalización se vienen desarrollando en Latinoamérica, sin una definición clara de prioridades regionales y de mecanismos de control nacionales que garanticen mínimos de calidad.

En este sentido los mismos autores plantean que las reformas de los años 90, si bien en general ratificaron la ES como bien público y no como servicio; no incorporaron demasiadas herramientas legales para hacer frente a la llegada de los proveedores internacionales, ya sea porque no contaban con los recursos para controlar esa difusión o porque sus sistemas mostraban debilidades o falencias que la educación transnacional se proponía saldar. Algunos Estados poco pudieron hacer para contener o controlar estos desarrollos.

La educación regulada por la Organización Mundial de Comercio (OMC)

La inclusión (año 2005) de la **educación como uno de los 12 servicios**¹⁶⁴ **sujetos a los marcos de actuación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ratifica de forma contundente**, el interés de los grandes capitales por invertir en el “negocio de la educación superior”, ante la expectativa de una creciente demanda mundial por este nivel educativo.

En efecto, en el año 2005, como parte del Acuerdo General de Servicios Comerciales (GATS -por sus siglas en inglés-), se incluyó la educación como un servicio comercial más, bajo el argumento de que si los gobiernos permiten a particulares su prestación; debe ser aceptado su tratamiento como servicio comercial. Para la OMC, los servicios educativos deben estar desregulados para permitir su libre circulación entre países, o sea esta organización apuesta por *un suministro transfronterizo de educación superior, como mercancía homogénea*.

Como es de suponer, ante esta visión de la educación superior como un servicio comercial más, no son pocas las reacciones en contra que los múltiples actores de la educación superior han externado en la Región, sin embargo, es poco lo que se ha logrado calar en los negociadores y los gobiernos de la región.

¹⁶⁴ Nótese los servicios incluidos en los GATS y la equiparación que con ellos se hace de la educación superior: “Los 12 servicios incluidos son: 1.- los prestados a las empresas (incluye: servicios profesionales, de informática y conexos, de investigación y desarrollo, inmobiliarios, de arrendamiento o alquiler sin operarios, y una larga lista de otros servicios); 2.- de comunicaciones (incluye servicios postales, correos, telecomunicaciones, audiovisuales y otros); 3.- de construcción y servicios de Ingeniería conexos (trabajos generales de construcción para la edificación, trabajos generales de construcción para Ingeniería civil, armado de construcciones prefabricadas y trabajos de instalación, trabajos de terminación de edificios, otros); 4.- de distribución (comprende: servicios de comisionistas, servicios comerciales al por mayor, servicios comerciales al por menor, servicios de franquicia, otros); 5.- **de enseñanza (comprende los servicios de enseñanza primaria, servicios de enseñanza secundaria, servicios de enseñanza superior, servicios de enseñanza de adultos, otros servicios de enseñanza)**; 6.- servicios relacionados con el medio ambiente (son los servicios de alcantarillado, servicios de eliminación de desperdicios, servicios de saneamiento y servicios similares, otros); 7.- servicios financieros (todos los servicios de seguros y relacionados con los seguros, servicios bancarios y otros servicios financieros, otros); 8.- servicios sociales y de salud (servicios de hospital, otros servicios de salud humana, servicios sociales, otros); 9.- servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes (hoteles y restaurantes, servicios de agencias de viajes y organización de viajes en grupo, servicios de guías de turismo, otros); 10.- servicios de esparcimiento, culturales y deportivos (servicios de espectáculos, servicios de agencias de noticias, servicios de bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales, servicios deportivos y otros servicios de esparcimiento, otros); 11.- servicios de transporte (Servicios de transporte marítimo, transporte por vías navegables interiores, servicios de transporte aéreo, transporte por el espacio, transporte por ferrocarril, transporte por carretera, transporte por tuberías, servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte, otros servicios de transporte); 12.- otros servicios”. (ZARUR, 2008, p. 183, negrilla y subrayado nuestros).

Las negociaciones en el marco del AGCS siguen su curso y existe una fuerte presión de los países desarrollados por un pronto acuerdo. Sin embargo, frente al juego de intereses que son característicos en estos tipos de acuerdos, en las negociaciones bilaterales o multilaterales se tiene latente el riesgo de hacer concesiones en algunos sectores para obtener acceso en otros considerados de mayor interés y es claro el poco valor estratégico que los países de la región otorgan a la educación superior, a pesar de las declaraciones de su importancia (ZARUR, 2008, p. 184).

La nueva división internacional del trabajo académico

Otro importante desafío al que se enfrenta en la actualidad la educación superior de América Latina y el Caribe es: la internacionalización subordinada de sus universidades, en un clima de ascendente mercantilización de la producción y uso del conocimiento.

Para todos los efectos, las estrategias de mercantilización, internacionalización y transnacionalización de la educación superior pública, están profundizando el patrón dependiente de inserción de la región en la economía mundial, en su fase de mundialización del capital.

En efecto, los procesos de contrarreforma a que ha estado sometida la ES Latinoamericana durante las últimas décadas; nos remiten a una intencionalidad mayor: la exclusión de América Latina en la clasificación internacional en términos de conocimientos e innovación, llevando la región a caracterizarse por *la recepción o imitación* (DIDRIKSSON, 2008).

La posición del BM y demás organismos internacionales que están incidiendo en los destinos de la educación superior pública en Latinoamérica, así como las iniciativas del “Norte” y de Europa para la transnacionalización de la ESP, tiene consecuencias devastadoras para los países periféricos. Lo que verdaderamente está en curso en nuestra América Latina es una **profundización de la brecha entre países centrales y periféricos, no sólo en términos de una división social y económica mundial, sino en términos de una neocolonización del saber.**

Esto se expresa en las condiciones dispares y las diferencias de oportunidades que plantea la nueva división internacional del trabajo en materia de educación superior e investigación, pautada por el conjunto de problemas que hemos venido abordando, y que influyen en la profundización de asimetrías y rezagos de la región en relación a los países industrializados.

De acuerdo con lo anterior, las universidades latinas podrán aspirar a conectarse con los “*centros mundiales del conocimiento*”, (“modelos evolucionados de las más prestigiosas universidades de rango mundial”) *sólo si fueran capaces de cumplir con las exigencias de adaptación que imponen los procesos globales* que hemos venido mencionando; sólo si por fin consiguen acoplarse a sus premisas de funcionalidad y sujeción. De lo contrario, a lo más que podrán aspirar, es a formalizar acuerdos de asociación y ayuda con las grandes instituciones o consorcios ubicados en las zonas más aventajadas del planeta para que habiliten instancias locales para *la asimilación* de los conocimientos generados y acumulados en esos ámbitos académicos.

Un informe denominado *Por un modelo de enseñanza superior*, publicado en 1998 en Francia, recoge la relevancia de la educación superior para los países denominados *desarrollados*: “[...] ‘más que nunca, el desarrollo, la calidad de vida de una nación dependerán de su nivel cultural y científico que dependen fundamentalmente del valor de su enseñanza superior.’”¹⁶⁵ (ATTALI, 1998 apud TRINDADE, 2001, p. 18, traducción nuestra).

La receta para nuestra región parece ser otra: **la innovación y creatividad autóctonas, debe ser sustituida por la imitación y asimilación de modelos externos**. Ello explica en parte, la potente promoción transnacional de modelos de legitimidad científica, de modelos académicos de educación superior e investigación confeccionados en los países centrales y débilmente adaptados a los requerimientos y necesidades particulares de las sociedades localizadas en áreas geográficas dependientes. A lo anterior se suma, otro fenómeno que, por su importancia, e impacto en los sistemas de ES y el desarrollo de los países; interesa destacar aquí: “la fuga de cerebros”, o sea la pérdida de científicos y científicas que emigran o que los países “desarrollados” logran “capturar”.

La emigración de trabajadores calificados afecta a la mayoría de los países del mundo, incluida la Unión Europea y beneficia principalmente a Estados Unidos. Aproximadamente 400.000 científicos nacidos en Europa residen en EEUU y un 70% los europeos que realizan cada año su doctorado en Estados Unidos, opta por quedarse en territorio estadounidense (ZARUR, 2008, p. 221).

¹⁶⁵ El texto en el idioma extranjero es: “[...] ‘mais do que nunca, o desenvolvimento, a qualidade de vida de uma nação dependerão de seu nível cultural e científico que dependem fundamentalmente do valor de seu ensino superior.’”

La situación de los países periféricos es aún más crítica, pues generalmente presentan debilidades en: sistemas de ciencia y tecnología, políticas de formación doctoral, desarrollo industrial e innovación, incentivos para las actividades científicas, entre otras. Se estima que alrededor de un millón de personas con altos niveles de formación que viven y trabajan en países desarrollados provienen de los 50 países más pobres, lo que representa un verdadero *éxodo intelectual*.

Siguiendo a Zarur (2008) como consecuencia de la fuga de talentos, los países de **América Latina y el Caribe disponen de 146.000 investigadores** que representan apenas el 3,5% del total de científicos del planeta, valor inferior al promedio mundial. En comparación con otros países, América Latina y el Caribe tienen, 3 veces menos investigadores que Japón, 6 veces menos que los EEUU, un cuarto del personal de investigación y desarrollo de Europa, 4 veces menos que China.

Más allá de las cuantías que esa inversión social haya significado para los países periféricos al formar a todo ese talento humano; la pérdida de conocimiento para la región es inestimable. En términos del impacto para la educación superior, recuérdese que el número de personas investigadoras con las que cuenta la región, se ubican mayoritariamente en las instituciones de educación superior, sobre todo en las universidades públicas, por lo que ha de suponerse el fuerte impacto que la pérdida de este talento científico ha significado para estas instituciones y para sus correspondientes países.

2.2.8. Productivismo Académico

Intensificación y precarización del trabajo académico

Es como si alguien hubiera dicho: 'yo voy a colocar una bomba dentro de la universidad y hacer a la universidad cambiar el sistema por dentro'. Yo creo que es más o menos eso lo que está pasando con nosotros, la bomba ya está puesta (EE7, 2007, p. 10, itálica nuestra)¹⁶⁶ (SGUISSARDI; SILVA, 2009, p. 161, traducción nuestra).

¹⁶⁶ El texto en el idioma extranjero es: "É como se alguém tivesse dito: 'Eu vou colocar uma bomba dentro da universidade e fazer a universidade mudar o sistema por dentro'. Eu acho que é mais ou menos isso que está acontecendo conosco, a bomba já está posta (EE7, 2007, p. 10, grifos nossos)."

Todas las contra-reformas impulsadas en América Latina durante los últimos treinta años, y sus fuertes impactos en la re-configuración de la educación superior, han alterado, consecuentemente, la práctica cotidiana del quehacer académico al interior de las Universidades.

Por su complejidad, no es posible abordar a profundidad este tema aquí¹⁶⁷; sin embargo -por su importancia-, se puntualizarán algunos aspectos que podrían servir de referencia para futuras y más profundas discusiones.

Las orientaciones de mercado que intentan direccionar y redireccionar las políticas públicas de ES (de forma implícita o explícita) insertan sus tentáculos en el interior de las propias Universidades Públicas para modificar el mundo del trabajo académico, afectando la práctica universitaria en todos sus ámbitos (docencia, investigación, extensión, administración, vida estudiantil, entre otros). En otras palabras, la práctica universitaria revela formas de efectiva materialización de las políticas oficiales para la ESP y las formas particularidades con que cada institución las asume.

Local e internacionalmente, con más intensidad en unas universidades que en otras, esa mentalidad (la de mercado) se ha venido tejiendo poco a poco. No en vano, 'empresa', 'empresario', 'emprendedor', 'empreendedorismo', 'universidad emprendedora', 'tuning', 'tecnologías de la Información y la comunicación (TIC)', 'demandas del entorno', 'currículum por competencias' y otros términos circulan profusamente en ellas. Advertimos así, que el lenguaje propio del imperio del capital está colocado a las universidades en el plano de la privatización gradual de la concepción educativa. Pero también en el del formalismo con que se presentan las cosas por la ideología neoliberal (MONCADA, 2010).

¹⁶⁷ Para profundizar este tema, se sugiere el estudio realizado en el año 2009 por Valdemar Sguissardi y João dos Reis Silva Junior sobre las Universidades Federales en Brasil y que ha sido publicado en el libro: *"Trabalho intensificado nas federais"* (2009). Para este estudio los autores trabajaron con una muestra de 7 Universidades Federales (UF) de Brasil, y además entrevistaron a un total de 49 docentes entrevistados que expresaron sus opiniones sobre los diferentes tópicos del estudio. El estudio abarcó un período de 11 años (1995-2005).

En su libro, los autores muestran la cruda realidad de la **"Nueva Universidad" en construcción en Brasil** y el ambiente laboral al que han tenido que someterse las y los profesores investigadores (as), quienes frente a la intensificación y precarización de su trabajo, asumen -en buena parte y cada vez con mayor naturalidad- una actitud a la que los autores denominan *cegueira branca* (ceguera blanca); esto es, al tiempo que los docentes cumplen con sus deberes, se cansan hasta extenuarse, se enferman y "mueren" un poco a cada minuto de su ejercicio académico; no necesariamente comprenden o están conscientes de lo que les está sucediendo. La experiencia de Brasil es útil como modelo de una formación social madura, que anticipa la experiencia que podría avecinarse para otros países. Sus ejemplos, rápidamente podrán servir de espejo para muchas de las realidades - instaladas o en curso- con las que el talento latinoamericano y que labora en las Universidades Públicas y también en las IES, se debe contender en el presente.

Como es claro, la contra-reforma que está en curso para la ES, tiene estrechos vínculos directos o indirectos con el contexto de acumulación flexible, de mundialización del capital, de la reestructuración productiva y de la formación de una nueva sociabilidad del ser humano, que requiere cambios profundos en las Instituciones educativas y en el trabajo de las y los profesores.

Se trata del *tempo de la economía* determinando el *tempo de la universidad*, lo que transforma la práctica universitaria cotidiana y va construyendo nueva concepción de universidad, sin resistencia y con mucha adhesión pasiva, en razón de la forma como los profesores encaran el proceso de producción académico-científico, en general sin crítica del modo como se organiza esa actividad¹⁶⁸ (SGUISSARDI; SILVA, 2009, p. 166, traducción nuestra).

En la universidad “mercantilizada” parece ser cada vez más común *dos caras de una misma moneda*. Por un lado, **la precarización del espacio público** (a través de la reducción del financiamiento; el aumento de cursos y de matrículas; el deterioro de la infraestructura, laboratorios, equipos y en general del campus universitario; el crecimiento de funciones docentes; los obstáculos a la carrera docente; la reducción ó restricción del cuadro docente; reducciones y discontinuidades en los reajustes salariales; contrataciones flexibles; sobrecarga de trabajo; presiones por el aumento de la producción científica; entre otros). Por otro lado, **el culto a la mercantilización**, (mediante: estímulos/ condicionamientos para competir por financiamiento; políticas de fomento y privilegio de la investigación por encima de las otras actividades sustantivas; facilidades para la prestación de servicios extra-régimen de trabajo (como formas alternativas y complementarias de financiamiento); estímulo a complementos salariales; flojedad o flexibilización en el tratamiento o respeto de la dedicación exclusiva; entre otros).

A lo anterior se suma **el uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs)** que a pesar de sus indiscutibles ventajas para el trabajo académico-científico; convierten hoy día la casa del docente, en una extensión de su oficina. Este alarmante panorama, impacta directamente las condiciones de trabajo de las y los profesores/ investigadores, toda vez que las nuevas exigencias se

¹⁶⁸ El texto en el idioma extranjero es: “Trata-se do *tempo da economia* determinando o *tempo da universidade*, o que transforma a prática universitária cotidiana e vai construindo nova concepção de universidade, sem resistência e com muita adesão passiva, em razão da forma como os professores encaram o processo de produção académico-científico, em geral sem crítica do modo como se organiza essa atividade.”

desdoblan en **una intensificación y precarización de su trabajo académico-docente.**

El profesor investigador ya la incorporó [la ideología del productivismo académico] de tal forma que para él, se tornó natural no tener tiempo para el disfrute, para la familia, para el legítimo, necesario y humano descanso de final de semana. Su trabajo se convierte en su droga cotidiana, su pasión. Muchos trabajos u 'obligaciones' de oficio, tomados mesiánicamente como misión, les ha llevado a extenuarse, aislándolos inclusive de su propia familia¹⁶⁹ (SGUISSARDI; SILVA, 2009, p. 44-45, traducción nuestra).

En otras palabras, en el actual contexto de flexibilización productiva, las Universidades Públicas están siendo sometidas a una lógica que acentúa el productivismo académico a costa de la intensificación y precarización del trabajo de las y los docentes y, es en esta cultura ideologizada de productivismo académico que están siendo formadas las generaciones de graduados, masters y doctores necesarias para forjar **la sociabilidad productiva**¹⁷⁰ requeridas por el Estado (privatizado) y por el mercado. Estas generaciones podrían llegar a constituirse en la masa laboral requerida para la consumación de la *contra-reforma* ideada para la ES en América Latina.

No se trata entonces de fenómenos abstractos; sino de fenómenos reales que se dan articulados o como expresión de las grandes transformaciones del capitalismo contemporáneo, y que afecta de manera creciente y alienante la vida de millares de docentes en las universidades. Cambios en las formas de gestión del trabajo de las universidades y de los proyectos académicos, sustentados en criterios de rentabilidad, eficiencia y calidad; pretenden un *Nuevo Modelo de Universidad para América Latina*, *pretenden* que la Universidad se transforme en una **Universidad Operacional**, en palabras de Marilena Chauí¹⁷¹.

¹⁶⁹ El texto en el idioma extranjero es: "O professor-pesquisador já a incorporou de tal forma que, para ele, tornou-se natural não ter tempo para o lazer, para a família, para o legítimo, necessário e humano descanso do final de semana. Seu trabalho converteu-se em sua droga cotidiana, sua paixão. Muitos trabalhos ou 'obrigações' de ofício, tomados messiánicamente como missão, têm-nos levado à exaustão, isolando-os inclusive de sua própria família. "

¹⁷⁰ La **sociabilidad productiva**, según Sguissardi y Silva (2009) es el mecanismo que hace posible que, las y los docentes inmersos en estas lógicas, asuman el productivismo académico (y la sobre-explotación que éste conlleva) de manera conformista y alegando hacerlo por una "*supuesta libre voluntad*", derivada de las satisfacciones que la estabilidad y el prestigio de la relevancia social de la actividad académica les generan.

¹⁷¹ Esta autora brasileña diferencia tres tipos de Universidad según momentos históricos de Brasil: **Universidad Funcional**: *Universidad de los años 70* que según la autora era como el premio de consolación otorgado por la dictadura. Prometía para los sectores desposeídos ascenso social por medio de los estudios universitarios. Esta Universidad se centraba en la formación rápida de profesionales altamente calificados y requeridos para el mercado de trabajo.

Frente a todo esto, las comunidades científicas y académicas optan por patrones de sobrevivencia y de recurrente presión para lograr -con resistencia o con aceptación- asumirse en el nuevo contexto universitario.

Hace mucho es sabido que la lucha de resistencia se inicia y se desarrolla de múltiples formas, pero que no se fortalece ni tiene posibilidades de éxito, sin la comprensión de las razones que produjeron la realidad objeto de esa lucha¹⁷² (SGUISSARDI; SILVA, 2009, p. 265, traducción nuestra).

Tomando como referencia este marco contextual en América Latina, en los siguientes apartados se abordarán las expresiones particulares que todos estos procesos asumen concretamente en Costa Rica.

Para ello, primero se presenta un breve recorrido histórico que dé cuenta del origen y evolución de la Política de Educación Superior en ese país como referente que explica y permite comprender mejor la configuración contemporánea de ésta en Costa Rica.

Universidad de Resultados: *Universidad de los años 80*, gestada en la etapa anterior, pero con novedades como: expansión de instituciones privadas encargadas de continuar alimentando el sueño social de la clase medias y la inserción de alianzas entre la universidad pública y las empresas privadas (garantía de empleo para graduados, prácticas profesionales para estudiantes y financiamiento de investigaciones según sus intereses privados. Universidad centrada en la empresa.

Universidad Operacional: *Universidad de los años 90*, distinta de las dos anteriores; mientras la universidad clásica estaba centrada en el conocimiento, ésta se centra en el mercado de trabajo. Es definida y estructurada por normas y padrones enteramente ajenos al conocimiento y a la formación intelectual; esto es la heteronomía de la universidad autónoma. Se caracteriza por que en su interior se da un aumento insano de horas-aula, disminución de tiempos para maestrías y doctorados, la evaluación pondera la cantidad de publicaciones, coloquios y congresos, la multiplicación de comisiones e informes; etc. En ella la docencia se entiende como transmisión rápida de conocimientos para que graduados se habiliten para incorporarse al mercado laboral. La Investigación no es conocimiento de alguna cosa, sino pose de instrumentos para intervenir y controlar alguna cosa. En síntesis, esa Universidad no forma y no crea pensamiento (CHAUÍ, 2001).

¹⁷² El texto en el idioma extranjero es: "Há muito é sabido que a luta de resistência inicia-se e desenvolve-se de múltiplas formas, mas que não se fortalece nem tem chances de êxito sem a compreensão das razões que produziram a realidade objeto dessa luta. Nada menos que esta meta esteve na origem e pretensão desde estudo. "

2.3. LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COSTA RICA: SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN

La vuelta a los orígenes es tan necesaria como provechosa.

En este apartado se pretende exponer aspectos esenciales que a través de la historia dieron configuración a la actual Política Pública de Educación Superior en Costa Rica (PESPCR) en adelante.

Siendo esta una tarea titánica, y no siendo posible abarcar aquí en su totalidad las múltiples dimensiones que dan dinámica y estructura a esa política pública; varios aspectos guiarán y necesariamente delimitarán el análisis.

En primera instancia, interesará captar brevemente tanto la génesis histórica, como la evolución de esta política pública, en aras de que este análisis se constituya en la plataforma que permita comprender el proceso que ésta ha experimentado a lo largo de la historia y especialmente en los últimos treinta años, para así poder llegar al entendimiento de su actual configuración.

Al situar históricamente esta política pública, se aspira reconstruirla mediante la identificación de sus múltiples relaciones con otros fenómenos que son las que la determinan o le imprimen particularidad, y por tanto explican su estado actual. Para su estudio, fue necesario buscar en el pasado, pero *trascendiendo una lógica lineal o cronológica*, intentando captar su movimiento esencial como fenómeno en estudio. En otras palabras, la evolución y desarrollo de esta política pública fue estudiada a la luz de su ineludible entrelazamiento con las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, etc. que Costa Rica como país pequeño y periférico asume a lo largo de su historia.

Para efectos de exposición en este apartado, se han delimitado una serie de períodos históricos cuya temporalidad obedece a las principales inflexiones, contradicciones, rupturas, continuidades y transformaciones que, permiten dar cuenta de la evolución de la política pública de educación en Costa Rica.

2.3.1. I Período: de la Colonia hasta 1888

Creación “tardía” y clausura “temprana” de Universidad de Santo Tomás

Mientras en Europa se había completado la Revolución Burguesa, cuyo fecha emblemática es la Revolución Francesa en 1789, con sus principios de “igualdad”, “libertad” y “fraternidad”; y ya estaba en curso la I Revolución Industrial y; el capitalismo se preparaba para un nuevo estadio evolutivo (*del capitalismo mercantil, al capitalismo de los monopolios*); en Costa Rica las ideas reformistas de la ilustración -aún a inicios del siglo XIX- no habían llegado, y en realidad, llegarían mucho tiempo después.

Así mientras en muchas provincias del reino español, desde varios siglos atrás existían universidades, circulaban libros y periódicos y se ejecutaban importantes reformas inspiradas en las ideas reformistas de la ilustración, en Costa Rica las ‘luces’ no llegaban y en realidad, llegarían muy tardíamente (QUESADA, 2010, p. 4).

Costa Rica fue conquistada por España, logró independizarse de ésta y, atravesó por los primeros años de vida Republicana, antes de que se materializara en su territorio la creación de la primera Universidad.

En efecto, *durante la Colonia*, Costa Rica sumida en la pobreza, presenta escasos antecedentes sobre la existencia de mecanismos formales de educación.

Uno de los primeros antecedentes que sobre educación se identifican para la provincia de Costa Rica en la época colonial, es el **Plan General de Instrucción Pública**, emitido a finales del siglo XVIII por el Rey Carlos III.

Con esta Reglamentación, *por primera vez*, las autoridades metropolitanas tomaron cartas en el asunto de la organización de la “*instrucción pública*”, toda vez que ésta vino a reglamentar la educación en el Periodo Colonial marcada por una clara orientación religiosa¹⁷³ y moral.

Por su parte, la **Constitución de Cádiz**, decretada y sancionada en 1812 en Cádiz, España, es reconocida históricamente por ser la única constitución española que ha dedicado un Título exclusivo (IX) a la “*instrucción pública*”. Con fuerte influencia de la ilustración, los liberales españoles arraigados en la tradición progresista del siglo

¹⁷³ Según Quesada (2010, p. 3), “Aunque a mediados del siglo XVIII funcionaban algunos centros educativos por cuenta de los cabildos -especialmente en Cartago- estos se desenvolvían con gran irregularidad y, por lo general, la enseñanza estaba a cargo del clero.”

XVIII español, manifiestan su fe en el progreso y en la igualdad ante las luces; *por lo que asumen el desarrollo de la instrucción.*

La instrucción fue entonces reconocida por España, no sólo como factor de progreso, sino también como elemento básico del nuevo régimen político que nacía. Se declara que la educación debía ser **universal** (*extensible a todos*), **pública** (*abierto a todos los ciudadanos*), **gratuita, uniforme y libre.**

El alcance de esta Carta Magna tenía implicaciones para todo el reino (art. 368); de manera que también irradiaba a las colonias al otorgar responsabilidades a los gobiernos locales para que impulsaran no sólo “*escuelas de primeras letras*” (art. 366), sino también “*el número competente de universidades y otros establecimientos de instrucción*” (art. 367) (ESPAÑA, 1812). Con ello, se amplían las escasas opciones educativas con las que, hasta entonces, contaba el continente americano.

Es así como *dos años después del mandato de la Constitución de Cádiz*, el Ayuntamiento de San José, de la provincia de Costa Rica, funda la **Casa de Enseñanza de Santo Tomás (1814)**¹⁷⁴. En esencia esta casa de enseñanza ofrecía instrucción en “*primeras letras*”, (enseñanza primaria) pero también ofrecía *cátedras de gramática, filosofía, sagrados cánones y filosofía moral* (enseñanza secundaria).

Los aires de independencia arriban a la pequeña provincia

Costa Rica, incorporada en la Diputación Provincial de León, mantenía tan escasas relaciones con la Corona Española, que ni siquiera *se liberta directamente*¹⁷⁵, sino que fue independizada el **15 de septiembre de 1821** en el Acta de Independencia del Reino de Guatemala (HIDALGO, 2000).

La ausencia de metales preciosos contribuyó a que tanto la conquista como la colonización fueran lentas y tardías y, a pesar de su nombre, la Costa Rica

¹⁷⁴ La creación de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás en 1814, fue una de las más importantes resonancias de la Constitución Española de 1812, a pesar de que tal Constitución fue suprimida y fueron disueltas la Cortes por el Rey Fernando VII, el 4 de marzo de 1814. Aunque Cartago era la capital de la provincia de Costa Rica, la Casa de Enseñanza fue fundada en San José, obedeciendo a condiciones socioeconómicas que explican la hegemonía política que comenzaba a ejercer esta ciudad (RUIZ, 1994).

¹⁷⁵ Para Costa Rica, al igual que los pueblos del istmo, la decisión de formar parte del consorcio de naciones libres e independientes, adoptada en 1821, por razones particulares, **no demandó el derramamiento de sangre que significó la lucha por la independencia en otras latitudes del continente.** Se trató de una independencia pacífica y confusa contra el Gobierno Liberal de Riego que condujo a un proceso de declaraciones de independencia total, en 1821, de anexión al Imperio Mexicano de Iturbide, en 1822, y de integración en la República Federal de Centroamérica, en 1824. Dicho proceso concluyó en 1838, bajo el Gobierno de Braulio Carrillo, con el decreto de declaración de Costa Rica como estado libre, soberano e independiente con capital en San José.

colonial se caracterizó por una economía de subsistencia, una destacada pobreza y un singular abandono por parte de la Corona española (GUILLÉN, 1988 apud HIDALGO, 2003, p. 5).

En diciembre de ese mismo año, una Junta de Legados promulgó **el Pacto Social Fundamental Interino o Pacto de Concordia, considerada la primera Constitución de la Nación.**

Sumida en un atraso económico y educativo, pero libre e independiente, la provincia inicia la construcción del *naciente Estado*¹⁷⁶. Entre los principales desafíos asumidos en la construcción del nuevo Estado; figuraron: desarrollar un sistema de división de poderes republicanos; la organización de un sistema tributario, construir un ejército nacional; construcción de caminos; desarrollar formas de identificación colectivas para consolidar el nacionalismo (símbolos nacionales, fiestas patrias) y, **organizar un sistema educativo.**

Se trataba de un **Estado sustentado en la teoría liberal**, asegurador del orden público, con mínimas atribuciones económicas; pero eso no significaba que era un Estado ajeno a la actividad económica -por el contrario-; el Estado atendiendo la exigencia liberal, intervenía en exclusivo interés del capital.

Si bien en el discurso de las autoridades públicas de la época, la educación era una preocupación, junto a las otras prioridades del Estado; cabe destacar que **en el Pacto de Concordia no se introdujo ninguna disposición relacionada con la educación o “instrucción pública”** (COSTA RICA, 1955).

Inmediatamente después de la independencia, la Casa de Enseñanza de Santo Tomás *comienza a ser objeto de algunas reformas* que iban desde nuevos estatutos (propuestos por el Ayuntamiento de San José en 1822), modificación en métodos de castigo (1823), hasta recibir el **carácter de estatal en 1824**, lo que implicaba que el gobierno (poder central) la tomara bajo su protección. La naturaleza de estas reformas, parecen indicar que ya para 1824 la Casa de Enseñanza empezaba a no

¹⁷⁶Las funciones del **Estado Colonial** habían estado limitadas básicamente a la organización social (administración de justicia, dirección política, representación exterior, obras públicas, actividades religiosas...), pero que en la mayoría de los casos fueron desatendidas. Después de la independencia, se inició un período de inestabilidad política que una vez resuelto, permitió un cambio estructural basado en el fomento del monocultivo del café, en la apertura comercial y la exportación de café y en la conformación de lo que se conoce como el **Estado Patriarcal** (HIDALGO, 2003).

cumplir con las expectativas e intereses de los liberales, quienes no desaprovecharon oportunidad para introducirle cambios.

Así, es posible afirmar que durante los primeros años de vida republicana y prácticamente hasta 1843, el desarrollo en educación en Costa Rica fue bastante incipiente y cargaba con las fuertes marcas de la Colonia en cuanto a una instrucción orientada básicamente a la *educación primaria*; o sea a la *educación de las primeras letras*, la cual fue “pública” sólo en el tanto fue asumida por el gobierno central, pues para todos *los efectos fue excluyente (sólo unos cuantos podían acceder a ella, y la participación de la mujer ni siquiera era concebida)*¹⁷⁷.

La Alborada Capitalista

En **1843** se firmó el decreto que convertía la emblemática Casa de Enseñanza de Santo Tomás en la **Universidad de Santo Tomás (UST)**, la cual abrió efectivamente sus puertas en **1844**.

La creación de esta primera Universidad formó parte de la -también primera- **Gran Reforma Educativa de la Nación** que fue impulsada por un grupo de dirigentes liberales inspirados en la ilustración -al igual que el resto del continente- y, encabezados por D. José María Castro Madriz¹⁷⁸.

Aun cuando conservaba su carácter medieval, la primera Universidad de la Nación ofrecía un espacio para afianzar las ideas de racionalismo liberal ilustrado impulsadas por los gobernantes.

En este período, la consolidación del capitalismo en los principales países de Europa Occidental estaba en pleno curso, erradicando y subordinando a su dinámica todas las relaciones económicas y sociales precapitalistas. Así, la reforma educativa que comenzaba a gestarse, y de la que forma parte la Primera Universidad del país, *encuentra asidero en el histórico proceso de introducción del país en el mercado mundial*; en otras palabras: ***en la inserción de Costa Rica en el capitalismo mundial***.

El café fue el único producto que logró en conjunto, lo que la minería y el palo brasil no alcanzaron por separado: vincular a Costa Rica con el mercado mundial y, a la vez ***transformarla*** (MOLINA, 2002, p. 198, negrilla nuestra).

¹⁷⁷ “Si durante la primera mitad del siglo XIX la educación de los varones fue prácticamente insignificante, la instrucción de la mujer no existió del todo antes de 1849.” (QUESADA, 2010, p.8).

¹⁷⁸ Entonces Secretario de Instrucción Pública.

A pocos meses de haber alcanzado la independencia (en enero de 1822), por intermedio de la *Junta Superior Gubernativa* se decreta en Costa Rica “el libre comercio [lo que] [...] fue el toque que anunció una transformación crucial en el intercambio externo” (MOLINA, 2002, p. 199).

Después de 1821, **el capital comercial** que medró con la minería y con el palo brasil **encontró terreno fértil y generoso en la expansión del cultivo del café**, precedida -a partir de 1830- por una ampliación comercial (mercado externo e interno) y crediticia¹⁷⁹. Con ello la vida de la Nación y la educación tomarían nuevos rumbos.

Sembraron café y luego vieron sus puertos frecuentados por naves extranjeras; tuvieron comercio y luego se pusieron en contacto intelectual con los centros civilizados del mundo; produjeron más de lo que consumían, y luego tuvieron riqueza pública; fueron ricos y luego encaminaron sus pasos por las modernas sendas del progreso (MOLINA, 2002, p. 179).

Como es de suponer, esta actividad cafetalera dinamizó la vida económica y social de Costa Rica, y trajo consigo efectos sociales¹⁸⁰ y políticos muy importantes. Quesada (2010, p. 10) afirma que “Es significativa la coincidencia de que en el mismo año en que se inician las exportaciones directas de café a Inglaterra, se funda la Universidad de Santo Tomás.”

Después de la crisis de 1847-1849, el futuro era muy prometedor para la oligarquía, pero ésta también era una **época de gran convulsión política y, los golpes de Estado**¹⁸¹. Sin embargo, los principales perdedores fueron los indígenas y el campesinado más pobre, perjudicados por la privatización de los terrenos comunales. Desposeídos en el contexto de la colonización agrícola, los productores de escasos recursos tuvieron como destino el trabajo asalariado.

¹⁷⁹ Ya para 1850, el nacimiento de la banca capitalista venía a evidenciar la institucionalización del capital privado. Así se crean: el Banco Nacional Costarricense (1858); el Banco Anglo-costarricense (1863); el Banco Nacional de Costa Rica (1867); y el Banco la Unión (1877).

¹⁸⁰ “El nivel de vida de la población se mantenía en niveles aceptables debido a que la tierra se encontraba suficientemente repartida y los salarios reales eran elevados, por lo que la distribución del ingreso era bastante equilibrada. La estructura social está conformada por una élite burguesa (agro-exportadora, comercial-importadora y financiera), una clase media de pequeños propietarios agrícolas vinculados al café, comerciantes y artesanos, y una pequeña clase trabajadora tanto rural como urbana.” (HIDALGO, 2003, p. 9).

¹⁸¹ La elite política protagonizó múltiples intentos para impedir cualquier modificación del Estado Patriarcal. Así, por ejemplo, desde 1838 a 1870 se sucedieron en Costa Rica seis constituciones políticas (1841, 1844, 1847, 1848, 1859 y 1869 que en esencia recogían los elementos políticos e ideológicos del Estado Patriarcal, que ya se reflejaban en el Pacto de Concordia de 1821 (HIDALGO, 2003, p. 9).

Una transformación política se concreta a partir del 1870 bajo la dictadura del general Tomás Guardia (1870-1882) (y durante varios gobiernos sucesores¹⁸²), quien consiguió plasmar sus ideas de progreso y libertad en la **Constitución de 1871 carta a la que se le atribuye la ruptura formal entre el Estado Patriarcal y el nacimiento del Estado Liberal**. Esta Constitución tuvo vigencia hasta 1917 con la llegada de la dictadura de los Tinoco.

Tras el golpe militar de Tomás Guardia en 1870, **el modelo sufrió un nuevo cambio estructural**, de forma que la nueva estructura vino a tener entre sus elementos al Estado liberal, al ferrocarril y a las plantaciones bananeras; así, la agricultura de enclave se convirtió en un complemento de la agricultura de economía integrada y el bicultivo café-banano pasó a ser el eje de la actividad económica de un modelo primario-exportador más complejo¹⁸³ (HIDALGO, 2003, p. xxxiv, negrilla nuestra).

Es en este complejo contexto de transformación que, **Costa Rica con sus rasgos específicos, ingresa al capitalismo mundial en condición de país periférico**¹⁸⁴.

Por su parte, **la educación ganaba cada vez más un lugar prioritario** por su función estratégica para: “*alcanzar las luces*”, “*consolidar el sistema político en construcción*”, “*ayudar a la felicidad del Estado*” y, “*alcanzar el tan ansiado “progreso”*”.

Es en el marco de la construcción del Estado Liberal donde la educación en general, y la educación superior en particular, pasan a formar parte constitutiva de la política pública de Costa Rica, al ser asumida como función estatal de primer orden. Su génesis debe ser entonces vinculada al nacimiento de la Primera República y del Estado/Nación, y como respuesta al avance y consolidación del *modelo agroexportador y comercial - importador tradicional*, impulsado por la primera clase dominante del país: la oligarquía cafetalera y sus aliados (comerciantes importadores, banqueros y rentistas, pequeños y medianos productores agrícolas y hacendados ganaderos); bajo una doctrina netamente liberal.

¹⁸² Próspero Fernández (1882-1885) y Bernardo Soto (1885-1889).

¹⁸³ El bicultivo *café-banano* sería la principal característica de la economía costarricense hasta la Guerra Civil de 1948.

¹⁸⁴ Una vez alcanzada la independencia, *el liberalismo* (influencia proveniente de Europa) se adueña de la atmosfera general del país. Es entonces cuando las ideas ilustradas y enciclopedistas se constituyeron en fuerzas portadoras de un cambio revolucionario en todos los ámbitos de la vida de la naciente República de Costa Rica y, particularmente en la concepción de la educación: “La instrucción de un pueblo era la base de la prosperidad” (QUESADA, 2010, p. 44).

Sin embargo, durante las primeras décadas de construcción del Estado/Nación; la educación conservó muchos rasgos indelebles de la colonia. Progresivamente, el Estado fue ganando terreno en la planificación, dirección e inspección de la educación.

La organización de la recién convertida Universidad de Santo Tomás, debe ser comprendida en el marco de estas nuevas condiciones nacionales y, como posible respuesta a las expectativas de progreso nacional.

Así, los Estatutos de Fundación de la Universidad de Santo Tomás de 1843, le otorgaron **carácter de corporación o gremio**.

De algo parecen seguros los que impulsan el cambio: una institución de educación superior pública debe contar con rentas propias, establecer un fuerte vínculo con otros niveles de enseñanza, formar los cuadros que el país necesita para un desarrollo económico, dar acceso y difundir las luces en todas las clases sociales, expandirse a las regiones, cultivar las ciencias, las letras y los negocios, fortalecer el conocimiento de los derechos y obligaciones y el poder persuasivo (PÉREZ, 2010 p. 4).

En términos de la enseñanza a impartir, los mismos estatutos establecieron: “*estudios menores o preliminares*”: a través de una Cátedra de gramática, castellana y latina, otra de Aritmética, Geometría, Geografía y una tercera de Filosofía; las cuales se concluían con la obtención del título de bachiller en filosofía, y correspondían a la enseñanza secundaria; y “*estudios mayores*”: que incluían estudios en Teología, Jurisprudencia y Medicina, y de estos se obtenía el grado de licenciatura y también el título de doctor¹⁸⁵. Así mismo, se dejaba abierta la posibilidad de abrir otras cátedras según requerimientos y capacidades del país.

Otro rasgo importante de señalar aquí es que, la primera Universidad del país nace como una entidad que **cobraba por sus servicios**, de tal forma que sólo podía acceder a su educación quien podía pagarla.

Eran los tiempos de fuertes controversias sobre la definición y construcción de un Estado Nación y, dos tendencias de poder se definen claramente: de un lado, un grupo conservador y de una Iglesia moralista heredera de la colonia que promueve **una Universidad de corte religioso** y, del otro lado, la propuesta de una revolucionaria renovación liberal que pugna por una política independiente y, por tanto, aboga por **una Universidad abierta con libertad de pensamiento**. (Pérez:

¹⁸⁵ Según Ruiz (1994), desde sus primeros años, había dentro de la Universidad de Santo Tomás una escuela primaria y los muchachos en realidad pasaban de la escuela primaria a las clases universitarias.

2010, p.4). La “guerra” que se desata entre la Iglesia y el Estado por el control de la educación; pondrá en tensión y confrontación permanente estas dos tendencias que, en adelante disputarán la orientación de la naciente Universidad.

Así, por ejemplo, a partir de 1847 **el Gobierno Central empieza a sumir un papel más activo interviniendo directamente en materia de educación.**

Por su parte, la Iglesia Católica no tardó en sancionar con fuerza su injerencia o poder de control a nivel nacional y concretamente en el ámbito de la educación, mediante la **Ley de Concordato de 1852**¹⁸⁶, en la que Costa Rica ratifica su condición de Estado Confesional. A raíz del Concordato, un año después (1853) **la UTS, recibe el título de “PONTIFICIA” Universidad de Santo Tomás**¹⁸⁷.

Una fuerte oposición de los liberales contra estas atribuciones concedidas a la Iglesia, -no se dio a esperar- ante la amenaza latente de que el Estado pasara a estar bajo la dependencia eclesiástica; de ahí que los acuerdos entre la Iglesia y el Estado no fructificaron.

En los años posteriores, el Estado continuó fortaleciendo su papel en materia educativa, *en detrimento del fuerte rol asumido por las municipalidades*. La intención era que el gobierno tomara en sus manos la educación y facilitara la dirección e inspección de las escuelas.

Así, en 1858, se declara la educación “pública” y “obligatoria para todas las clases sociales”.

Por su parte, **la Constitución de 1869 estableció la enseñanza primaria obligatoria, gratuita y costeadada por la Nación**¹⁸⁸, así como determinó que, la *dirección inmediata* de los establecimientos educativos correspondía a las

¹⁸⁶ El primero y único Concordato que ha suscrito el Gobierno de Costa Rica con la Santa Sede de la Iglesia Católica, fue firmado el 7 de octubre de 1852 **y luego derogado en el año 1884**. En el, **Costa Rica ratifica su condición de Estado Confesional**. El artículo 1 decía: “*La Religión Católica Apostólica y Romana es la Religión del Estado en la República de Costa Rica, y se conservará siempre con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar la ley de Dios y las disposiciones de los Sagrados Cánones*” (ARCE, 2009, p. 281).

¹⁸⁷ Con ello se otorgaba al Obispo la potestad de escoger a los profesores de las cátedras de “Teología, Historia Eclesiástica, Sagradas Escrituras y todo el personal de la Facultad de Teología. También podían sugerir candidatos a la capellanía y sugerir nombres de profesores de otras cátedras, e interferir o vigilar la enseñanza de las otras cátedras para que fueran acordes con los principios de la fe y la moral cristiana (QUESADA, 2010).

¹⁸⁸ Así, esta Constitución materializaron parcialmente los intentos para que el Estado tuviera el control del personal docente y administrativo de las escuelas, la selección de los textos de primaria y la inspección de los centros educativos, entre otros.

municipalidades, pero la *dirección suprema* al gobierno. Además, sancionó que todo costarricense o extranjero era libre de dar o recibir la instrucción de establecimientos que no eran costeados con fondos públicos (**se abre con ello el espacio para la educación privada**).

De esa manera se sentaron las bases para el **Estado docente**; es decir, un Estado que al menos en teoría asumía como labor esencial, el impulso y control de la educación, lo que se lograría mucho tiempo después (QUESADA, 2010, p. 12, negrilla nuestra).

Caracterizada por planes curriculares inestables y objeto de reformas que no lograron la transformación que de ella se esperaba; **la Pontificia Universidad de Santo Tomás, en -1869- es objeto de un cierre temporal** bajo el argumento de que era necesario estudiar nuevos estatutos.

Catorce años pasarían antes de su reapertura; y durante ese período, el Estado avanza con otra serie de disposiciones en el ámbito de la educación¹⁸⁹, principalmente en términos de la *educación primaria*, que empezó con un proceso de expansión lento pero sostenido, no exento de contradicciones y limitaciones. Por otra parte, en este tiempo se viabiliza aún más la educación privada, al **autorizar a particulares a fundar centros educativos que además contarían con subvenciones del Estado** (incluyendo los religiosos). Además, *se fortaleció la secundaria*, ahora a través de los denominados “colegios”.

Por otra parte, se crea **una Escuela Normal¹⁹⁰ (1870) y Escuela de Artes y Oficios (1877)**, que preparaba en carpintería y metales.

En la década de 1880 (siendo Ministro José María Castro Madriz) destacan **los esfuerzos impulsados para mejorar la calidad de la educación¹⁹¹**.

Todos estos esfuerzos formaban parte de la plataforma que el país requería para **poner en sintonía el sistema de educación con las necesidades y prioridades del modelo agroexportador**.

Para 1873, los mismos círculos oficiales señalaban que en un país que tenía cerca de 285 pueblos y barrios, solamente había 85 escuelas, mientras

¹⁸⁹ “En el contexto descrito, era lógico que el analfabetismo fuera muy alto, para 1864, según Cleto González Víquez, “en todo el país, **un diez por ciento escaso sabía leer y escribir**.” (SALAS, 1984 apud QUESADA, 2010, p. 7, negrilla nuestra).

¹⁹⁰ Bajo la dependencia *inmediata del Poder Ejecutivo*, su misión sería la formación de los docentes que el país estaba requiriendo con urgencia; *pero por falta de matrícula esta se clausura en un año*.

¹⁹¹ A través de un aumento de presupuestos para el área, entrenamiento y fortalecimiento de docentes en materias como matemáticas y ciencias, importación de textos escolares desde España, Francia, Argentina y Estados Unidos de Norteamérica.

contaba con un ejército de más de 30 000 soldados, apenas 5 000 niños de ambos sexos concurren a las escuelas. Se agregaba que...la nación es bastante rica para sostener a cien escuelas, si hubiera personas hábiles que quisieran regentarlas (QUESADA, 2010, p. 19).

Polémica clausura de la Universidad de Santo Tomás en 1888

La *Universidad de Santo Tomás* reabrió sus puertas para el año 1883, cuando el liberal Próspero Fernández le devuelve su autonomía, su edificio y el manejo de su patrimonio (Pérez: 2010, p.5). Sin embargo, su presencia en el escenario nacional será entonces sólo por cinco años más, pues en **1888 se concretará su cierre definitivo**, toda vez que, sólo un año después de su reapertura, recrudecieron los enfrentamientos del gobierno con la Iglesia.

Así, para **1884 el gobierno reafirma el carácter laico de la educación y una nueva reforma toma fuerza**. Para ese mismo año se crea el **Instituto Universitario**¹⁹², nuevo establecimiento que, estando a cargo de la Junta de Gobierno de la UST y financiado con las mismas rentas de la Universidad, *anunciaba los intereses liberales en torno a la orientación que debía tener la educación superior*, intereses que no coincidían con la orientación de la UST.

En la Ley Fundamental de Instrucción pública (1885) el mismo secretario de instrucción pública, plantea que la educación profesional del futuro, no debía cultivar la ciencia pura" [...] sino preparar peritos agrimensores, mercantiles, agrónomos, maestros de obras, constructores de puentes y caminos, topógrafos y otros técnicos. La educación universitaria debía tomar en cuenta, según la misma ley, las facultades de filosofía, Leyes, Matemáticas e Ingenierías y Cirugía (PÉREZ, 2010, p. 6).

Por otra parte, ante la preocupación de que el país continuaba sin lograr un sistema armónico y democrático de instrucción pública, en 1886 se impulsa la gran **Reforma Educativa de Mauro Fernández**¹⁹³ -cuyo fundamento legal fue la **Ley**

¹⁹² Este establecimiento se crea para enfrentar deficiencias en la formación de estudios preuniversitarios y perfeccionar un poco la enseñanza universitaria.

¹⁹³ En pocas palabras, la *Reforma Maurista* funda y hereda al siglo XX un sistema de educación integral (normativa legal, dirección superior, administración central, financiamiento, estructura escolar, ordenamiento del personal docente, mecanismos de control e inspección, división territorial, infraestructura, etc.). "La democratización ha sido la piedra angular de todo el desarrollo histórico de la educación costarricense durante el siglo XX y, por este carácter impreso en su Reforma, es justo calificar a don Mauro Fernández como **el gran apóstol de la educación democrática en el país.**" (DENGO, 2004, p. 2, negrilla nuestra).

General de Educación Común¹⁹⁴. Paradójicamente, es en este contexto de Reforma Educativa¹⁹⁵, (durante la administración de Bernardo Soto, y siendo Ministro de Instrucción Pública el Lic. Mauro Fernández) que, **el 20 de agosto de 1888, el Congreso Constitucional de la República, decretó la abolición de la Universidad de Santo Tomás.**

Don Mauro Fernández argumentó su decisión abundantemente contra los valiosos intelectuales que se le opusieron: alegaba la obsolescencia de la Universidad de Santo Tomás y la necesidad, en cambio, de una institución moderna de tipo técnico. Su expresión quedó resonando históricamente por cinco décadas: 'El gobierno reformará la Universidad, pero no antes de la compleja reorganización de la primaria y de la segunda enseñanza, base de la superior (Fernández M., Memoria 1887)' (DENGO, 2004, p. 5)

La decisión del Congreso Constitucional de clausurar la Universidad de Santo Tomás es sólo el último eslabón de una larga y compleja disputa que incluye propuestas de reforma, debates por la prensa, intervención de grupos intelectuales con opiniones a favor y en contra, críticas al quehacer universitario y a sus líderes. En este sentido, el Decreto de abolición de la Universidad de Santo Tomás es revelador del espíritu de la época, y revela otras razones de orden político¹⁹⁶, económico y académico que soportan esa histórica decisión (ver ANEXO 2).

La primera Universidad del país, la Universidad de Santo Tomás, estuvo expuesta -desde el momento de su creación y durante toda su existencia-, a múltiples amenazas de intervención y cierre. Ello fue producto de una constante que tuvo protagonismo durante todo este período: *la lucha persistente -y siempre en ascenso- entre la Iglesia y el gobierno por la dirección de la educación en general y por la educación superior en particular*. Esta disputa no termina, pero sí logra -a partir del cierre definitivo de la UST- *excluir a la Iglesia en términos de su participación, al menos en la educación superior*.

Con todo, la Universidad de Santo Tomás fue pieza clave en la formación de cuadros dirigentes del país, especialmente en aquellas áreas que tenían que ver con

¹⁹⁴ La vigencia real y el mantenimiento de las normas establecidas en esta ley, -con algunas pocas reformas- se prolongaron hasta mediados del siglo; de ahí su importancia e impacto en la educación costarricense.

¹⁹⁵ La Reforma Educativa de Mauro Fernández es reconocida por ser la más importante en este campo, y porque sus repercusiones tuvieron fuerte impacto en la vida nacional.

¹⁹⁶ "El monopolio del control de la educación por parte de los liberales es indiscutible a partir de la expulsión de los jesuitas, del obispo Thiel y de las religiosas del sagrado Corazón de Jesús Madres Betthlemitas. También se prohibió el ingreso al país de las congregaciones religiosas dedicadas a la enseñanza y se suspendieron los cursos de religión de los programas educativos por cursos de moral (el cual se complementarían, posteriormente con el de Instrucción Cívica)" (QUESADA, 2011, p. 14).

la construcción del Estado / Nación. En sus aulas se formaron los principales líderes políticos de Costa Rica de finales del siglo XIX y principios del XX. Entre ellos, la mayor parte de los jefes de Estado, abogados, licenciados geómetras, algunos pocos médicos y cantidad de bachilleres en filosofía que se ocuparon de la docencia, la burocracia estatal y la empresa privada.

Su clausura, representa una *trascendente ruptura* durante el desarrollo del Estado Liberal, pues se constituyó en una de las medidas estratégicas por la que los liberales optaron para separar o excluir definitivamente a la iglesia en su participación -al menos- del ámbito de la educación superior y minimizar su protagonismo en la vida filosófica, ideológica y política del país.

2.3.2. II Período (De 1888 a 1940): Medio siglo “sin Universidad” e intentos fallidos de reapertura

La gran paradoja es que durante el medio siglo en que no hubo Universidad se fueron abriendo más escuelas universitarias de las que llegó a tener la vieja universidad, cuando funcionaba. La idea tan común entre quienes desconocen estos asuntos, de que antes de 1940 no existía nada en materia de Educación Superior, resulta errónea (PACHECO, 2004, p. 95-96).

Si bien durante este período, el país no contó con un Universidad formalmente establecida, *se da continuidad a una política de “estímulo” de la educación superior*, dentro de los marcos establecidos por el mismo Decreto de abolición de la Universidad de Santo Tomás.

Una vez abolida la Universidad, diferentes intelectuales clamaron por su reapertura en varios momentos. Sólo un año después del cierre, esta gestión parecía haber tenido éxito (1890), cuando por iniciativa del Lic. Félix Arcadio Montero¹⁹⁷, el

¹⁹⁷ Último Rector de la UST, cargo que ejerció de forma interina días antes de su clausura. Al momento de la lucha por el reestablecimiento de la UST asumía cargo de diputado del Congreso Constitucional (1890-1892). Sin embargo, originó un movimiento a favor de la apertura de un centro de estudios superiores al que, algunos autores le atribuyen la apertura de la Universidad de Costa Rica en 1940.

Este importante personaje fundó el **Partido Independiente Demócrata** (fue candidato presidencial) que se constituye en el primer intento histórico por crear un proyecto político alternativo al proyecto liberal entonces imperante. El Partido Independiente Demócrata es el **primer partido popular en Costa Rica**, el primer partido ideológicamente definido como una alternativa de poder popular y, en ese sentido, el **primer partido socialista de Costa Rica**. Esto explica la saña con que este personaje fue perseguido y las circunstancias extrañas en que se produjo su muerte.

Congreso aprobó la derogación del decreto de clausura de la UST; no obstante, y a pesar de muchos intentos, *tal derogatoria no fue cumplida ni por el gobierno de turno, ni por los siguientes*; fue archivado, no llegando a tener efecto práctico nunca.

En sustitución de la Universidad y según disposiciones del decreto de abolición, se crean **Escuelas Superiores Profesionales** o sea Escuelas o Facultades dirigidas por sus respectivos Colegios Profesionales, *pero sin un ente rector que las agrupara*. Según Quesada (2010, p. 36) no sólo continuó funcionando la Escuela de Derecho y notariado¹⁹⁸, dependiente del Colegio de Abogados, sino que se fueron creando otras¹⁹⁹. Así la creación de estas Escuelas puede ser considerada como una maniobra política que encontraron los liberales para continuar con los planes de desarrollo *-que desde su perspectiva-* el país debía seguir, entre tanto lograban romper o eliminar una estructura universitaria que arrastraba rasgos inclusive coloniales y, avanzar en la secularización o laicidad de la educación superior.

Al respecto, interesa destacar que, no será hasta en la última década del siglo XX (**1993**), que la Conferencia Episcopal de Costa Rica, funda la **Universidad Católica**, *convirtiéndose ésta en la primera (y única hasta hoy) institución católica de educación superior (privada) del país desde la desaparición de la Universidad de Santo Tomás*.²⁰⁰

Por otra parte, como se verá adelante, la mayor parte de las Escuelas Superiores Profesionales, serán las instancias que, casi medio siglo después -a través de su adhesión a ésta, - consolidarán una nueva Universidad para el país.

¹⁹⁸ Los estudios jurídicos nunca fueron interrumpidos. **La Facultad de Derecho constituyó la más persistente línea de continuidad de la Enseñanza Superior de Costa Rica** (PACHECO, 2004, p. 97).

¹⁹⁹ En **1895**, el Protomedicato (creado en 1857) se transforma en Facultad de Medicina, Cirugía y Farmacia como ente de carácter docente y consultivo. Por su parte, en **1897** bajo su amparo y dirección surge la Facultad de Enfermería. En el caso de medicina y cirugía, el gobierno la cierra por imposibilidad de obtener recursos para su financiamiento. En ese mismo año, se crea la Escuela de Bellas Artes, muy cuestionada en la época por posiciones utilitaristas que no veían razón de ser a su existencia, y menos aún a que el gobierno la financiara. En 1902 es objeto de una clausura temporal. En **1899** se crea la Escuela de Obstetricia, germen de la Escuela de Enfermería. En **1902** se crea el Colegio de farmacéuticos, que asume la formación en farmacia y el control de la Escuela. En **1915** se crea Cirugía Dental. Otras escuelas y facultades fueron fundadas, o se intentaron abrir durante este período, pero por problemas de presupuesto y escasez de alumnos éstas tuvieron una corta existencia.

²⁰⁰ Sin embargo, en la medida en que la economía agroexportadora se fortalecía, y se profundizaba la división social en el país, los hijos de los "barones del café" empezaron a disfrutar de una educación exclusiva, distinta a la de las mayorías (labriegos sencillos). A partir de 1915 y en la década de 1920, la educación secundaria privada adquirió auge considerable. Desde entonces se crearon colegios católicos como: Nuestra Señora de Sión, Sagrado Corazón de Jesús, Colegio Técnico Don Bosco, María Auxiliadora, Metodista. Además, otros como el Evans, el Montero y el Humbolt.

Durante todo este período, aunque no existía una Universidad institucionalmente establecida; tanto en el debate nacional, como en múltiples actos políticos, nunca se negaba la importancia de su existencia para el país; sin embargo, los cuestionamientos y obstáculos para la concreción de esa aspiración, giraban “circularmente” o se empantanaban básicamente en torno a consideraciones como: *el tiempo apropiado; las condiciones necesarias y/o, el modelo de institución más deseable.*

Cincuenta años fue el período de preparación para abrir una Universidad secular, acorde con los requerimientos de la Nación. No obstante, es posible destacar algunos esfuerzos realizados en el país, con los que quizás se intentaba llenar ese y otros vacíos:

A partir de 1897 -a través de becas-, se envió a varios grupos de jóvenes aventajados a estudiar en el **Instituto Pedagógico de Chile**. Estos recibieron formación en estudios secundarios y, aunque esa medida no era suficiente para subsanar el vacío de una institución especializada en la formación de docentes; resultó ser muy valiosa toda vez que, al retorno de los graduados, su trayectoria intelectual y científica fue destacada a lo largo del siglo, *sobre todo en sus aportes a la educación del país*²⁰¹.

Otra iniciativa importante en esta materia fue la intención de crear un **Instituto Pedagógico Centroamericano** (con Sede en Costa Rica)²⁰², cuya labor estaría orientada a “establecer un servicio de educación común esencialmente homogéneo y que propendiera a la unificación moral e intelectual de estos países hermanos” (QUESADA, 2010, p. 40). No obstante, no se contó con el apoyo de las clases dirigentes centroamericanas para la materialización del mismo (QUESADA, 2010, p. 40).

Por otra parte, en 1912 un grupo de intelectuales encabezados por Omar Dengo, Joaquín García Monge, Carmen Lira, el dirigente obrero Juan Rafael Pérez, Rómulo Tovar y otros, fundan el **Centro de Estudios Sociales Germinal**, como un centro de fuerza intelectual para la clase trabajadora. Inspirado en un movimiento

²⁰¹ Algunos jóvenes que no querían estudiar derecho pudieron formarse en el exterior, para beneficio de la cultura nacional. Entre los becarios estuvieron: Roberto Brenes Mesén, José Fidel Tristán, Juan Dávila, Elías Leiva, Salomón Castro, Joaquín García Monge, Lucas Raúl Chacón, José María Orozco, Nicolás Montero.

²⁰² Las conversaciones sobre este posible proyecto se llevaron a cabo en el seno de las conferencias de paz celebradas en Washington en 1902.

internacional de cultura del proletariado, se planteó como propósito difundir cultura sociológica y política a los obreros, y para ello impulsaron programas de educación no formal y gratuita para adultos, paralelamente a una escuela oficial para adultos, de alfabetización y nivel primario (DENGO, 2004). Cabe destacar que, en 1913 bajo su dirección se organizó a nivel nacional la **Confederación General de Trabajadores (CGT)**.

Toda esta base intelectual resultó muy importante porque fue constituyendo una *generación de pensadores en el país, que más tarde serían los cuestionadores del liberalismo*.

Desde finales del siglo XIX, los intelectuales y pensadores habían dominado la arena política [...] Sin conformar un grupo formal, una Pléyades de jóvenes costarricenses sensibles y estudiosos habrían de tener un objetivo en común; el cuestionamiento de la utopía política liberal. [...] Esta nueva generación de intelectuales contribuyó a reproducir la aspiración de movilidad social por medio de la educación. (Fischel, A. 1992: 69-70) (DENGO, 2004, 28).

Agotamiento del liberalismo e inicio del Estado interventor

Al acercarse a los últimos años del siglo, Costa Rica se acercaba igualmente a un cambio profundo en su estructura socio-política, transitando de la **crisis del Estado Liberal**, al **surgimiento del Estado Reformista** ya en el siglo XX.

Ya para inicios de la década de 1920 existía una clara voluntad política para otorgarle al país nuevas metas en materia económica y social, pero en esencia la república Oligárquica se mantuvo hasta 1940. El valor histórico de este periodo es que aquí se dan las raíces sociales e ideológicas de esa transformación.

Con una escasa diversificación productiva (economía predominantemente agrícola, y escasa participación de los sectores secundario y terciario), la Costa Rica de este período estaba conformada por una clase media poco numerosa, la “cosa pública” estaba concentrada en muy pocas manos, además los fraudes electorales eran cada vez más frecuentes. Además, la base del poder político era una coalición de de sectores sociales, generalmente unidos por vínculos personales y familiares. (Quesada: 2011)

Teniendo como telón de fondo la II Guerra Mundial, entre 1914-1917 asume la presidencia el Lic. Alfredo González Flores, quien impulsó un cambio tan rotundo en la concepción del papel del Estado, la economía, la democracia y la soberanía nacional, que **su administración es vista -por expertos nacionales- como una**

interrupción al modelo de República que por décadas habían mantenido los liberales²⁰³.

En este convulso contexto, y considerando la necesidad -muchas veces señalada- de contar con una institución especializada en formación de maestros (as) y profesores (as); la educación superior en Costa Rica experimentó otro avance cualitativo cuando el Liceo de Heredia es transformado en la **Escuela Normal de Costa Rica**²⁰⁴ (1914). Esta Escuela se convirtió en un nuevo impulso en materia de educación en el país, por ello es reconocida como el ***epicentro de la nueva educación***²⁰⁵. A ella se le atribuye la revisión educacional más grande que se haya dado en el país y, la definición de concepciones educacionales de avanzada, que generaron (en palabras de Luis Felipe González Flores) “tendencias propias en la enseñanza nacional”. En otras palabras, se le reconoce haber introducido un *verdadero movimiento progresista que marcó la pauta en la educación en Costa Rica*. “[...] en una sociedad donde para 1914 había un total de 1331 maestros (con título o sin él) y 3865 personas con grado militar” (QUESADA, 2010, p. 43).

Paralelamente a la labor que desempeñaban las Facultades Profesionales y, dirigida por connotados intelectuales nacionales que en su mayoría venían formados del exterior; ésta vino a formar generaciones de docentes de primaria y secundaria, *profesionalizando la formación docente*. Muchos de los “*normalistas*” fueron herederos de la Universidad de Santo Tomás e incidirán posteriormente en la Universidad de Costa Rica.

La Normal se convirtió así, en el *Alma Mater* del educador costarricense y, en fuente de gran intelectualidad del país. Es por lo anterior, que algunos autores identifican exactamente en este momento histórico el nacimiento del “**Estado Docente**” en Costa Rica.

²⁰³ En su administración se propuso en forma coherente la **intervención del Estado en la economía y la sociedad, impulsó la reforma tributaria, combatió los monopolios y defendió la soberanía nacional hasta su muerte**

²⁰⁴ “La Escuela Normal agrupó a algunos de los más connotados intelectuales del país -Omar Dengo, Joaquín García Monge, María Isabel Carvajal, entre otros.” (PACHECO, 2004, p. 96), llenando así, de manera meritoria - aunque parcial- el vacío de no tener una Universidad.

²⁰⁵ Con su fortalecimiento, desaparecieron las escuelas normales anexas al Liceo de Costa Rica y al Colegio Superior de Señoritas. Recuérdese que antes de 1914 no existía ninguna institución académica que formara académicamente al magisterio, salvo los casos esporádicos de becas para formarse como profesores en el Instituto Pedagógico de Chile. Con su fortalecimiento, desaparecieron las escuelas normales anexas al Liceo de Costa Rica y al Colegio Superior de Señoritas.

El presidente Alfredo González Flores, fue depuesto por el golpe militar de los hermanos Federico y Joaquín Tinoco en enero de 1917.

Esta dictadura presentó *un carácter progresista* en materia social y educativa; así, en la Constitución de 1917, no solo por el establecimiento de ciertas medidas sociales, sino que **además se propuso la creación de una universidad mediante integración de una comisión que elaborar el proyecto en 1919**²⁰⁶.

Paradójicamente, durante la misma dictadura de los hermanos Tinoco, en **1918, la Escuela Normal fue intervenida**. En este sentido, y como parte de la gran movilización social que coadyuvó a la caída del régimen dictatorial, es importante destacar la participación cívica y política de la primera generación de mujeres docentes del siglo XX (en su mayoría normalistas) quienes encabezaron la manifestación de 1919.

Otro intento importante por abrir una Universidad en el país, *-pero esta vez de carácter colectivo-*, se da en ese mismo año de **1919 cuando las directivas de las Facultades Profesionales de Derecho, Medicina, Ingeniería, Farmacia y Cirugía dental, se manifestaron a favor de su reestablecimiento**. En respuesta, el gobierno provisional de don Francisco Aguilar Barquero, les dona un terreno que servirá más tarde para la futura Universidad de Costa Rica (PACHECO, 2004, p. 97).

Por su parte, en **1925 el Colegio de Abogados también presenta un proyecto de ley con el mismo objetivo de reabrir una Universidad en el país**, pero sobre bases más amplias que las que sirvieron a la Universidad de Santo Tomás. Nuevamente este propósito no se consigue (PACHECO, 2004, p. 98).

Otro avance significativo lo constituyó la creación de la **Escuela de Agricultura en 1926**, la cual -adscrita a la Secretaría de Fomento, planteaba la enseñanza teórico-práctica, para lo que se habilitaron granjas agrícolas. Sin embargo, el fin de responder a las necesidades del modelo agroexportador con una educación práctica, no llegó a su fin durante mucho tiempo más.

La idea de la creación de una Universidad estuvo vigente durante la década de 1920, pero a la clase política gobernante no le interesaba su fundación, además era otras las prioridades: reconstruir al país y a la nación desde el punto de vista económico, social e institucional (QUESADA, 2011, p. 18).

²⁰⁶ La crisis política provocada por la caída del tinoquismo, impidió que esa iniciativa se concretara e realidad.

La Gran Depresión de 1930: crisis social generalizada

La gran depresión internacional que se inició en 1929 tuvo serias repercusiones en la economía costarricense, poniendo de manifiesto las debilidades del modelo primario-exportador de bicultivo. La drástica reducción del valor de las exportaciones de café y banano en 1931, por la caída de los precios, desencadenó una importante recesión; cayeron simultánea y consecuentemente las importaciones y con ello los ingresos fiscales, dependientes en casi su totalidad del sector exterior. El empleo se redujo significativamente y empeoraron los niveles de vida de la población (HIDALGO, 2003, p. 12).

Como consecuencia de la profunda crisis mundial de 1929-1933, surgieron condiciones propicias para darle nueva fisonomía a los movimientos sociales²⁰⁷, que sobresalen en este período por su intensidad y constitución de amplia base popular con reivindicaciones propias.

Los artesanos y productores de manufacturas apelaban a la protección estatal de sus talleres y pequeñas empresas, amenazadas de quiebra por la crisis. Los obreros urbanos, portuarios y de las plantaciones se movilizaron por la recuperación del salario, contra el paro forzoso y el derecho a la libre organización en sindicatos y asociaciones. El campesinado pobre reclamaba el acceso a las tierras privadas improductivas o aún sin colonizar. Los consumidores demandaban controles de precios, abaratamiento de los alimentos y manufacturas importadas, alquileres bajos y servicios de salud. Los agricultores de productos de exportación querían un trato más equitativo en sus relaciones económicas con las casas exportadoras. Las comunidades del área metropolitana, buscaban el mejoramiento en las condiciones de vida urbana, los intelectuales; y profesionales liberales, en poco número, arreciaban sus críticas contra distintas manifestaciones de la dominación imperialista, ante todo, frente a los monopolios bananeros y de electricidad, tema que enraizó con fuerza en la conciencia fértil del proletariado bananero del Atlántico (ABARCA, 1997, p. 4).

Es incuestionable el hecho de que la fuerza de los movimientos sociales de los años 30, fue detonante contundente para que se produjera un cambio en la definición de funciones del Estado, hasta entonces, bastante desinteresado por atender las condiciones de vida en general y menos aún la reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo. A partir de esta crisis social generalizada, el Estado comenzó a legislar, atendiendo aspectos vitales de las condiciones de trabajo y de vida de las clases populares urbanas. Entre algunas reivindicaciones logradas pueden mencionarse: mejoría en las condiciones de trabajo²⁰⁸; el empleo; el salario mínimo;

²⁰⁷ Como puede deducirse, los antecedentes de estos movimientos pueden ser ubicados desde las primeras décadas del siglo XX, pero es en el período que abarca desde los años 30 hasta el año 48, cuando crece su influencia y significación como fuerza política.

²⁰⁸ En Costa Rica, la celebración del 1.º de mayo empieza en 1913 por iniciativa de la Confederación General de Trabajadores y el Centro de Estudios Sociales Germinal, que reunía a los obreros. En diciembre de 1920 se aprobó la ley que fijó la jornada máxima de 8 horas de trabajo; su incumplimiento persistente derivó en repetidas manifestaciones de descontento.

el derecho a la organización sindical y asociativa; servicios urbanos, colonización de baldíos con protección técnica y financiamiento estatal.

Estas reivindicaciones empezaron a formar parte de las resoluciones de conferencias campesinas, sindicales, y de juntas de vecinos, así como de los primeros programas de incipientes partidos políticos, demócratas, republicanos, reformista, socialista y comunista.

En este periodo también surgieron en Costa Rica nuevos grupos sociales; por un lado, la todo poderosa United Fruit Company, símbolo de los intereses norteamericanos en el país; por otro, una clase terrateniente nacional, propietaria de las plantaciones bananeras y vinculada a la transnacional; como lógica contrapartida, una clase de trabajadores bananeros que van a ir adquiriendo conciencia de clase y que van a permitir el surgimiento del Partido Comunista en 1931 (HIDALGO, 2003, p. 14).

Lo poco que se ha escrito, sobre la conflictividad laboral de esta época, da cuenta de momentos de gran intensidad²⁰⁹. En fin, la lucha de los sectores populares costarricenses jugó un papel estratégico en el proceso de decadencia del Estado Oligárquico y del estilo de desarrollo agroexportador. Sin lugar a dudas, su protagonismo, sienta las bases para la transformación y cambios institucionales que experimentará el país en la década de los años 40, entre los cuales figura la creación de la tan ansiada Universidad.

Por su parte, la crisis social generalizada, las reivindicaciones laborales y las aspiraciones democráticas de amplias capas antioligárquicas, dieron nuevas connotaciones a diversas organizaciones, algunas de ellas directamente vinculadas al Partido Comunista: La Unión de Mujeres del Pueblo, el Frente juvenil, la Lucha Campesina de Lucha por Tierras y Crédito, el Comité Nacional Sindical de Enlace que dio origen en 1943 a la Confederación de Trabajadores de Costa Rica (CTCR), Comités Antifacistas y pro- defensa de la democracia, Ligas Campesinas y Juntas Progresistas. Vinculada al Partido Republicano y a la Iglesia Católica, surgió sobre todo la Confederación Costarricense de Trabajadores (CCTRN) (ABARCA, 1997, p. 13).

²⁰⁹ Así, por ejemplo, 1933 figura como el año de inicio de conflictos, desembocando en una oleada de huelgas durante 1934, donde destaca la “gran huelga bananera”, con la conducción del Partido Comunista²⁰⁹. Otros conflictos se identifican a partir de 1937 con una intensificación entre 1939 y 1943, período en el que se contabilizan aproximadamente 25 huelgas a las que se suman nuevos tipos de trabajadores²⁰⁹ (ABARCA, 1997, p. 7). Asimismo, el quinquenio 39-43 fue fecundo en la constitución de sindicatos y confederaciones nacionales.

La Misión Chilena

“En 1935, Costa Rica era el único país de América Latina que no tenía Universidad” (QUESADA, 2011, p. 17)

En el convulso contexto de inicios de la década de los años 30, regresaron al país -graduados de la Universidad de Chile- los profesores Carlos Monge Alfaro e Isaac Felipe Asofeifa, para iniciar trabajos importantes en varios campos de la educación. En 1935, el Ministro de Educación Teodoro Picado contrata los servicios de **una misión pedagógica chilena**, encargada de estudiar en forma integral la educación del país con miras a producir un proyecto de reforma para su mejoramiento. Este puede ser considerado el intento más serio en busca de la apertura de la Universidad en el país.

La comisión estaba conformada por especialistas según niveles educativos (primaria, secundaria y superior). La asesoría en materia de educación superior fue otorgada al profesor Luis Galdames, quien además era el presidente de la misión, y en ese momento fungía como exrector de la Universidad de Chile.

El Informe de la Comisión Chilena que, incorporaba un diagnóstico sobre la educación nacional en todos sus niveles, propuestas y además recogía la opinión de políticos e intelectuales costarricenses²¹⁰; puede ser considerado como ***el intento más serio en busca de abrir la Universidad en el país.***

Por su importancia para este trabajo, interesa destacar que este proyecto de la nueva Universidad, incorporaba una definición de ***autonomía universitaria restringida*** en cuanto daba injerencia al gobierno en el manejo de la Universidad. Esta definición, si bien correspondía con una realidad generalizada en otros países donde los gobiernos se enardecían por garantizarse amplios márgenes de control sobre las universidades²¹¹; fue absolutamente rechazada por el entonces Presidente de la República Ricardo Jiménez Guardia²¹². Así, el máximo jerarca aprobó el proyecto, menos en el punto referido a la autonomía universitaria, donde *se daba derecho al Poder Ejecutivo de nombrar miembros del Consejo y ejercer fiscalización*

²¹⁰ Como parte del informe el Dr. Luis Galdamez elabora un libro denominado: “*Universidad Autónoma*”.

²¹¹ Además, recuérdese que la Misión Chilena fue contratada por el Gobierno de la República, por lo que era de esperar este tipo de cautela por parte de sus integrantes.

²¹² Desempeñaba su tercera administración.

y controles especiales. Luis Galdames y su equipo de asesores, fueron sorprendidos por la postura visionaria y avanzada del presidente Jiménez.

Pienso que esta decisión marca un hecho singular en la vida universitaria hispano-americana; y le toca a Costa Rica ser la primera República de la América Española que acoge un proyecto así, tan realmente avanzado. Este hecho tenderá a producir una verdadera revolución en el sistema universitario y muy pronto será el tema de comentario en el resto del continente (GALDAMES, apud PACHECO, 2004, p. 100).

Al concluir su misión, *la delegación chilena no logra aprobar el Proyecto de Ley, pero se le atribuye que, de su informe surgió la fundamentación teórica y la concepción jurídica que servirá de base para la creación de la Universidad de Costa Rica*. Así, éste antecedente, se constituye en una referencia sintetizadora del nivel de madurez alcanzado en el país en materia de educación superior que, además, tendrá una implicación mayúscula en la vida universitaria del país hasta nuestros días.

El proyecto de don Luis Galdames, tendiente al establecimiento de una universidad autónoma moderna (siguiendo el modelo de la reforma de Córdoba) fue indudablemente el aspecto más relevante, pero lamentablemente el Congreso no aprobó el proyecto y pasaron cinco años para que la Universidad se pudiera fundar (DENGO, 2004, p. 36).

2.3.3. III Periodo (de 1940 a 1970): Fundación de la UCR: florecimiento y expansión de la Educación Superior

Antes de 1940, en materia educativa, Costa Rica básicamente experimenta una expansión y democratización en la educación primaria; esa es la característica relevante del periodo. A partir de 1950 la expansión y democratización de la educación se desplaza para el nivel de la segunda enseñanza.

Los sectores liberales que dominaron los gobiernos hasta 1940 y condujeron la República Liberal permitieron con su propio sello, que progresara la corriente conceptualizadora de *la educación como una fundamental función social*, corriente pensada por los jóvenes intelectuales de entonces que se ocupaban de la enseñanza, ideas concordantes con las corrientes en boga. No obstante, los **mantuvieron estancada por casi tres décadas la enseñanza secundaria, así como detuvieron la reapertura de la Universidad**.

Paradójicamente, Mauro Fernández quien fuera “el gran reformador de la educación en Costa Rica”, es también quien cierra la UST. El gran reformador de la

educación, alegaba la obsolescencia de la Universidad de Santo Tomás y la necesidad de un cambio, de una institución moderna de tipo técnico. “El gobierno reformará la Universidad, pero no antes de la compleja reorganización de la primaria y de la secunda enseñanza, base de la superior (FERNÁNDEZ, 1887 apud DENGÓ, 2004, p. 5).

En cuanto a la educación superior, destaca por su influencia la Escuela Normal, pues hasta 1915 la formación docente se hacía en Liceo de CR y Colegio Superior de Señoritas y hasta 1939 había solamente 3 escuelas o facultades de ese nivel.

Así las cosas, mientras el fascismo invade Europa, los republicanos españoles pierden la guerra civil y la II Guerra Mundial provoca uno de los genocidios más sofisticados de la historia; en Costa Rica la “*época de oro*” del liberalismo inicia su ocaso con la crisis del Estado Oligárquico y el estilo de desarrollo agroexportador.

Los conflictos sociales que ya venían aumentando en el país como consecuencia de la inconformidad con el Estado Liberal y la expansión de la producción bananera; generó condiciones para que el Partido Comunista ganara importancia como fuerza política, que amenazaba incluso con lograr apoyo suficiente para ganar en los comicios de 1940. Ante esta posibilidad la élite política se organiza y presenta como candidato a Rafael Ángel Calderón²¹³ Guardia, quien por su carácter progresista resultaba ser una alternativa conservadora frente al comunismo²¹⁴.

La llegada de Calderón Guardia a la presidencia, marca el fin definitivo del Estado Liberal. Sin embargo, Antonio Luis Hidalgo (2003) plantea que a partir de 1940 y hasta 1948, la democracia costarricense inicia un proceso de transición hacia un Estado con un papel más activo en materia económica y social; por lo que atribuye a este corto período la presencia de un **Estado Socio-Liberal**, que desarrolla en el país,

²¹³ Educado en Europa y Médico de profesión.

²¹⁴ En 1939 Manuel Mora es una vez más elegido candidato a la presidencia por el Partido Comunista para las elecciones de 1940. Es gracias a esto que se consideró que esta agrupación política amenazaba con hacerse con el poder poniendo fin con ello al estado liberal, en perjuicio de la burguesía del país, para evitar esto la elite política del país busco entre sus miembros a una figura capaz de hacer frente a esto y ganar las elecciones, es a raíz de esto que de 1940-1948, surge en escena el Presidente Rafael Ángel Calderón Guardia. Sin embargo, al llegar este al poder, hace alianza temporal con el partido comunista, instancia que en 1940 presenta el Plan de Emergencia por parte del Partido Comunista en el que se proponía: control de precios, mayor desarrollo agrícola, mayor desarrollo industrial, alternativas en la forma de administración de fondos público, el expandir la producción agrícola a varios productos, el desarrollo de las garantías sociales, código de trabajo y el seguro social. A pesar de este pequeño entendimiento entre Manuel Mora y Calderón, tiempo después el Partido Comunista asume papel de oposición hacia el gobierno, por las acciones tomadas por parte de este como son: El otorgamiento de las compañías eléctricas a empresas extranjeras; la entrega de contratos de obras sin licitación pública y la suspensión de algunas garantías individuales

lo que se conoce como ***intervencionismo tardío***, *inspirado en el pensamiento socialcristiano*.

La política intervencionista de este periodo consistió en el aumento del poder del BNCR²¹⁵, la regulación de los precios del café, del tabaco y de la caña, el desarrollo de una política crediticia y otra de protección industrial (pinturas, tejidos, clavos, vidrio, alambres, calzado, jabón, cervezas...), la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) como sistema de protección sanitaria y de jubilación de los trabajadores, la expropiación de las propiedades de la burguesía alemana, la aceptación de la entrada de capitales norteamericanos (West India Oil Company, United Fruit Company -expansión a otros cultivos estratégicos-, Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Texas Oil Company...) y una política de infraestructuras (carreteras, edificios públicos, saneamiento ambiental...) (ROVIRA, 1982).

Este nuevo tipo de intervencionismo, perturbó a algunos sectores de la oligarquía, por lo que, y ante la amenaza de un golpe de estado, Calderón realiza una alianza estratégica con los sectores más progresistas de la burguesía, la Iglesia Católica y el Partido Comunista; respaldo que viabiliza ***nuevas e importantes reformas sociales*** como: la Incorporación de un capítulo de Garantías Sociales en la Constitución de 1942; la promulgación del Código de Trabajo en 1943²¹⁶; la creación -provincial- de la Comisión Mixta de Salarios Mínimos; entre otras.

Es en este contexto de reforma social que el 26 de agosto de 1940, se firmó el decreto de **creación de la Universidad de Costa Rica (UCR)** y, con ello, se cierra una etapa de la historia costarricense, en donde fue notoria su ausencia como centro de pensamiento. La UCR, abre sus puertas el 7 de marzo de 1941 (día de Santo Tomás), con un grupo aproximado de 700 estudiantes (1 x 1000 de la población nacional), y ofreciendo algunas de las carreras de la Universidad de Santo Tomás como: derecho, agricultura y pedagogía.

La UCR destacó como única Institución de educación superior en el país, (junto con las tres escuelas normales que eran de nivel superior) y con su advenimiento, la

²¹⁵ Banco Nacional de Costa Rica.

²¹⁶ Incluía normas sobre salario mínimo, derecho de huelga, duración de la jornada laboral, sindicalización, contrato colectivo de trabajo, igualdad de remuneración entre sexos y trabajadores rurales y urbanos, entre otros

educación superior en Costa Rica tomó un nuevo rumbo, y la cultura y la ciencia, desde entonces, son ejes estratégicos para el desarrollo del país.

La Guerra Civil de 1948: Fundación de la II República

En materia económica, a esta administración se le atribuye una elevación del déficit público, un aumento en el costo de la vida, escasez de productos básicos, y desórdenes administrativos y situaciones de corrupción; por lo que su sucesor (Teodoro Picado) debió concentrarse en una política de estabilización. Ante los fuertes cuestionamientos respecto del Estado Socio-Liberal, y frente a las elecciones de 1948; la élite política presenta como candidato a Otilio Ulate, quien gana los comicios, pero no le son reconocidos por el Gobierno de Picado que se negó a entregar el poder.

Esta delicada situación provoca el levantamiento de armas organizado por el líder socialdemócrata José Figueres Ferrer, lo que deriva en **la Guerra Civil de 1948**. Al ganar la Guerra Civil, los vencedores conforman un Gobierno Provisional, conocido como el “Gobierno de los 18 Meses” y presidido por José Figueres.

Por su importancia para el país y para el tema que nos ocupa, es importante señalar brevemente algunas de las reformas importantes que este gobierno provisional impulsó (ROVIRA, 1982). Este Gobierno elaboró la Constitución de 1949. Además se adoptaron una serie de medidas intervencionistas en la economía que iban más allá de las implementadas por Calderón; entre las más importantes: fue la nacionalización de los tres bancos privados del país (Banco Anglo-Costarricense (BAC), Banco de Costa Rica (BCR), Banco de Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) configurando junto con el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), una banca comercial pública y controlando así las cuentas corrientes y de ahorro; esta medida tenía como finalidad poner el crédito al servicio de la modernización de la agricultura y del desarrollo industrial.

Otras importantes medidas fueron: el mantenimiento de la legislación social y laboral de los cuarenta (Código de Trabajo, Garantías Sociales y Seguro Social²¹⁷); la

²¹⁷ La iglesia, el comunismo y la socialdemocracia se unen para apoyar la creación del Seguro Social, la aprobación del Código de Trabajo y la promulgación de garantías sociales de acceso a las

subida de los salarios de los trabajadores del café y de la caña y de algunos grupos de trabajadores públicos; la transformación de la Comisión Mixta de Salarios Mínimos en el Consejo Nacional de Salarios (CNS), de ámbito nacional; el establecimiento de un impuesto del 10% sobre los capitales y del 15% sobre los beneficios de la United Fruit Company, además de un impuesto de beneficencia y del aumento del impuesto territorial; el restablecimiento de la vigencia de la Ley de Industrias Nuevas de 1940, con exoneraciones a las importaciones de maquinarias y equipos; la nacionalización del Instituto de Defensa del Café, que pasó a establecer el precio de la compra del café por el beneficiador; el aumento de la autonomía del Consejo Nacional de Producción (CNP), cuya función consistía en el fomento de la producción para el mercado interno a través de la fijación de los precios de los productos básicos de consumo; y la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)²¹⁸, para garantizar el control de la energía necesaria para iniciar un proceso de industrialización.

De acuerdo con todo lo anterior, al mismo tiempo que Europa devastada se restablece, se hace un intento por consolidar organismos internacionales y la guerra fría se expande entre continentes; la pequeña Nación, – agredida por la revolución de 1948-, abrió paso a la fundación de *la Segunda República*. En esta nueva etapa, se fortaleció la democracia y el sistema electoral, se crearon instituciones señeras para el desarrollo nacional, se le concede el voto a la mujer, se decide nacionalizar la Banca y abolir el ejército (lográndose redireccionar los recursos que antes se destinaban a la milicia para apoyar la educación como motor del desarrollo), a la vez **se fortalece a la educación superior al elevar a rango constitucional la autonomía universitaria²¹⁹ y se establece la obligación del Estado de proveerla de patrimonio propio, así como de colaborar con su financiamiento.**

mayorías, que se constituyeron en conquistas históricas que permitieron a las y los costarricenses disfrutar de derechos laborales y de servicios de salud que, con el pasar de los años, se tradujeron en índices de salud y calidad de vida muy altos en comparación con los países de la Latinoamérica. Esta legislación produjo, directa e indirectamente un crecimiento rápido de sindicatos, entre los principales y más destacables están la Confederación de Trabajadores de Costa Rica (principal instrumento del partido comunista) y la Confederación Costarricense de Trabajadores Rerum Novarum “De los Tiempos nuevos” (surge para contrarrestar al comunismo).”

²¹⁸ Este organismo autónomo poco a poco absorbió las empresas extranjeras que participaban en los sectores de la energía y las telecomunicaciones)

²¹⁹ El rango de Institución Autónoma, así como el financiamiento proveniente del Estado ‘como se verá más adelante, queda establecido desde la Constitución Política –aún vigente- de 1949.

El modelo social demócrata que se instaura en Costa Rica a partir de 1948 resultó altamente eficaz; la posterior consolidación de la clase media que ocurrió, no se da por azar. La presencia de ese sector medio de la sociedad continuará, y su peso específico creciente marcará para siempre la vida del país. Según Pacheco (2004, p. 106), “este pasó de un 11% en 1950, a un 22% de la población en 1973 y, en adelante Costa Rica es señalado como un país de clase media.”

La UCR por su parte, creció con vigor, y se convirtió en el principal medio para vincular a esa clase media al ejercicio del poder, y permitirle acceder a los beneficios que esta aspiraba.

A la luz de lo que ocurre en los albores del siglo siguiente, del siglo XXI, uno se pregunta cómo fue posible desarrollar la infraestructura, hacer crecer aceleradamente el producto nacional, aumentar la cobertura educativa, alcanzar índices de salud y de desarrollo humano envidiables y superiores a los que cabría esperar de un país de desarrollo económico similar [...] algunos se preguntan además, y con razón, cómo y porque ocurrió esto en Costa Rica, y no en otras partes. ¿Qué fue en efecto, lo que pasó aquí, para que se diera la transformación que cubrió cerca de tres décadas y de la que hemos vivido hasta hoy? [...] La respuesta no es simple, porque involucra muchos factores. Pero algo sé podemos decir: todo esto fue posible porque la Universidad de Costa Rica existía, porque se tuvo el tino de darle la orientación apropiada, y dominaron en ella convicciones razonables sobre cuál debería ser la marcha del país. En relación con otras universidades latinoamericanas, cabe señalar que tuvo una forma de relacionarse con el resto del Estado mucho más armónica (PACHECO, 2004, p. 105).

Todos estos acontecimientos -sucintamente aquí presentados- marcaron la Costa Rica de la segunda mitad del siglo XX y, el renacimiento de la Universidad en esta coyuntura histórica fue determinante en la constitución de las características que asumiría posteriormente esta Casa de Enseñanza Superior.

En cuanto a la evolución de la UCR, es consenso en la comunidad académica que, la UCR ha experimentado dos Reformas importantes:

La Reforma Universitaria de 1957

La historia de la Universidad de Costa Rica está marcada por una búsqueda constante de transformación que muestra las profundas contradicciones en el pensamiento universitario.

A pesar de que su creación tuvo la influencia del Movimiento de Córdoba, la UCR nace en los años 40 con una fuerte influencia del modelo de universidad imperante: El Modelo Napoleónico, el cual fue escogido por las repúblicas de América

Latina para reformar la Universidad Colonial. Este modelo enfatizaba en la función formadora de profesionales, con el fin de satisfacer los requerimientos del Estado y del modelo de desarrollo imperante. También se caracterizó por la separación entre la academia y la investigación científica, la cual se concebía para ser realizada al margen de la universidad. No obstante, desde su concepción también es posible advertir, rasgos característicos del Modelo Salamantino, al servicio de un “Estado Nación”.²²⁰

Aunque desde los inicios, la función docente y la formación profesional son los ejes de trabajo universitario por excelencia, ya en el discurso que promueve la creación de la UCR y en las discusiones posteriores, la “investigación” y la “extensión universitaria” aparecen como necesidades fundamentales.

Es en el I Congreso Universitario²²¹ que se plantean aspectos que van a ser consolidados en la Reforma Universitaria de 1957, la cual se decanta hacia el reforzamiento de la Universidad como “una” en sus diferencias; **humanista, crítica y ética, autónoma, defensora de la libertad de cátedra**. Además, se plantea la necesidad de *constituir un cuerpo educativo de tiempo completo* y se apuesta por la *formación de académicos en Universidades de prestigio en el exterior*.

Es posible afirmar entonces, que desde el nacimiento de la UCR hasta el primer quinquenio de los años 70, el aporte fundamental de la institución a la sociedad, fue la formación de recursos humanos profesionales y la participación docente en las discusiones sobre los principales problemas del país (MEOÑO, 2003, p. 63).

II Reforma Universitaria 1974

Los últimos años de la década de los 60 y los primeros de la década de los 70, son caracterizados por diversos autores, como años en los que privaron *fuertes discusiones sobre los fines y medios de la educación superior*.

La convulsión que se vive a causa de la crisis internacional de la década de los sesenta, en que los jóvenes asumen una posición protagónica, se manifiesta en la Universidad de Costa Rica como una **necesidad de cambio**.

Los universitarios se organizan, discuten la *admisión* y el *acceso*; las *teorías de la dependencia* y la *liberación*; luchan por la consecución del *presupuesto estatal*

²²⁰ Las universidades latinoamericanas, tenían una fuerte y obvia influencia española, especialmente de la Universidad de Salamanca y, en menor grado, de la de Alcalá de Henares.

²²¹ El Consejo Universitario plantea la reforma en 1952, en 1955 la Asamblea Universitaria la aprueba y en el año 1957 se pone en ejecución.

estable; se preocupan y oponen a la creación de nuevas instancias de educación superior con clara incidencia del gobierno y; contra la posibilidad de privatizar la educación superior.

En este contexto nacional e internacional y, por presión de la Federación de Estudiantes y de algunos grupos de académicos²²², se consolida en la Universidad de Costa Rica un movimiento de renovación universitaria que, buscando grados mayores de integración de la UCR a la sociedad costarricense, culmina con el **III Congreso Universitario en el año de 1972**, emblemático por sus repercusiones hasta hoy.

La segunda reforma, como producto del III Congreso Universitario vino a modificar sustancialmente la academia en áreas como: *la participación estudiantil*, (25% de representación a los alumnos en todos los órganos colegiados); la **expansión universitaria a las regiones**²²³, *el mejoramiento académico mediante la creación del Sistema de Estudios de Posgrados (SEP)*, *se amplía la democracia universitaria reforzando los órganos de decisión colegiados* (el Consejo Universitario formado por representantes electos y no por los decanos; la creación de un Consejo de Rectoría), *por un Sistema de Educación General, la investigación con énfasis en la realidad nacional y la acción social*²²⁴ *comprometida con las poblaciones más vulnerables pasa a tener rango de actividad sustantiva de la UCR.*

Es posible afirmar que, a partir del III Congreso Universitario y como parte de la II Reforma, la UCR completa *una serie de rasgos identitarios construidos a lo largo de su historia* que se constituirán en referente para las nuevas instituciones de educación superior del país. Entre ellos:

²²² Unos pretenden realizar ajustes con relación al proceso de desarrollo económico social, otros ubicar a la Universidad en un contexto de cambio profundo.

²²³ Hoy la UCR cuenta con seis Sedes: Occidente, Guanacaste, Puntarenas, Atlántico, Limón y Puntarenas y, cuatro Recintos: Santa Cruz, Guápiles, Paraíso y Tacares de Grecia.

²²⁴ La UCR, decide sustituir el concepto de Extensión por el de “Acción Social” toda vez que el primero denota una acción unilateral de la Universidad, como si ella extendiese su mano a la sociedad. El concepto “Acción Social” incluye la extensión y la difusión, pero la trasciende; pues no promueve una actitud “benefactora”, “asistencialista”, de “caridad”, sino un intercambio de saberes populares, empíricos y conocimientos académicos. Pretende reflejar más una relación dinámica, bilateral donde ambas partes (Universidad / Sociedad) se encuentran y se retroalimentan mutuamente. La estrecha relación entre docencia e investigación que inspiraba hasta entonces a la Universidad de Costa Rica, se ve fortalecida entonces con la inclusión de una tercera actividad sustantiva, clave para alcanzar las nuevas aspiraciones de desarrollo institucional: **La Acción Social**.

- **Universidad Pública**, volcada para lo público, comprometida con las mayorías y nunca para intereses particulares. Con patrimonio propio dado por el Estado que también la dotará de su financiamiento.
- **Autónoma y crítica**, con independencia para el desempeño de sus funciones, para definir su organización y gobierno propios. Con plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones mediante políticas
- **Integración de Docencia – Investigación – Acción Social**, que se consolidan como las tres actividades sustantivas de la Institución Universidad. A través de ellas se define y garantiza la dinámica relación entre Universidad/ Sociedad, explicitando una misión social de la Universidad.

En esa oportunidad, la comunidad universitaria tomó la decisión de materializar dos ideas de universidad: por un lado, el concepto humboltiano de la universidad clásica alemana y, por otro lado, la idea más propiamente latinoamericana, herencia de la reforma de Córdoba, de una universidad comprometida con la aspiración de superar la miseria de nuestros pueblos y de construir mayores espacios para la democratización de nuestra sociedad (JENSEN, 1995, p. 15).

Con este breve -y con certeza incompleto- recorrido sobre algunas de las transformaciones más importantes que han sido operadas en la Educación Superior Pública Costarricense, se espera ofrecer un panorama general que permita alimentar las reflexiones siguientes sobre las marcas características que el capitalismo contemporáneo va dejando en la educación superior de los países latinoamericanos y concretamente en Costa Rica, en un momento caracterizado por la mundialización del capital.

En el próximo apartado, se analizará con mayor detalle el período correspondiente a la delimitación temporal de la investigación. Para tal abordaje se otorgará centralidad a las categorías de: financiamiento, autonomía y procesos de evaluación.

2.4. LA EDUCACIÓN SUPERIORE EN COSTA RICA: CONDICIÓN CONTEMPORÁNEA

2.4.1. Estructura actual de la Educación Superior en Costa Rica

Una revisión de la evolución de la estructura de la educación superior en Costa Rica devela como ésta ha ido reconfigurándose en distintos momentos para responder a diferentes determinantes históricos que le otorgan fisonomía. Particularmente en las últimas tres décadas, la educación superior del país ha sufrido modificaciones para responder a las macroestrategias que están siendo instaladas para la educación superior en América Latina. Si bien estos procesos asumen particularidades en Costa Rica, revelan con toda claridad su articulación a tendencias globales.

En este apartado, se pretende abordar las principales expresiones que asumen en Costa Rica esas macroestrategias que con anterioridad han sido identificadas para la educación superior en América Latina.

2.4.1.1. Diversificación de Instituciones

2.4.1.1.1. *Década de 1950-1960: Exclusividad de la UCR*

Como ya se señaló en páginas atrás, en América Latina, **hasta 1950** las universidades eran básicamente estatales y su número era bastante limitado (75 instituciones y alrededor de 276 000 estudiantes). Para entonces, Costa Rica sólo contaba con la Universidad de Costa Rica (UCR), de manera que es posible afirmar que, entre 1940 y 1972, la educación superior estuvo vinculada exclusivamente a la UCR.

2.4.1.1.2. *Década de 1970: Expansión Pública*

A raíz del crecimiento demográfico y la ampliación de la cobertura educativa en primaria y secundaria, entre otros múltiples factores; Costa Rica experimentó en la década de los años de 1970, -al igual que la Región Latinoamericana²²⁵ y el resto del

²²⁵ Como es de suponer, además de las presiones de naturaleza demográfica y social; muchos otros factores perfectamente identificables, contribuyeron a la masificación de la educación de las

mundo- un aumento significativo de la demanda por estudios superiores, y paralelamente amplía y consolida un sistema público que fue predominante durante varias décadas.

Ambos procesos, presión demográfica por más educación superior y polarización política hacia posiciones de izquierda, convergieron en la historia de la realidad nacional, al igual que, sucedió en muchas otras latitudes de América Latina (RUIZ, 2001b, p. 9).

Después de la II Guerra Mundial, se generan condiciones para que desde finales de los años de 1960 y en la década de los años de 1970, se diera en el país una extraordinaria presión demográfica que tuvo impactos en el aumento de demanda por estudios superiores. Además, una situación económica relativamente positiva entre 1975 y 1978 y, grupos de izquierda exigiendo mayor acceso; configuran un escenario propicio para avanzar en la oferta de educación superior en el país.

También, desde el II Congreso Universitario, se manifiesta la preocupación por el poco acceso a la Universidad de estudiantes de zonas rurales, por lo que, para este período, la UCR amplía su oferta creando los siguientes Centros Regionales, logrando con ello extender su cobertura nacional.

- Centro Regional de San Ramón (1968)
- Centro Regional de Guanacaste (1971)
- Centro Regional de Turrialba (1971)
- Centro Regional de Limón (1978)

Por otra parte, la creación de tres instituciones más de educación superior pública puso cierre a un ciclo de tres décadas en que la UCR destacó como única Institución de educación superior en el país, y abrió un nuevo período de expansión de la educación superior pública.

En el marco de la crisis internacional y los movimientos estudiantiles que se habían extendido en Europa y algunas partes de los Estados Unidos; la década de 1970 abrió un nuevo período de expansión de la educación superior pública en el país.

Hasta 1970, la Universidad de Costa Rica no tenía más que unos cuantos centros de investigación, sin embargo, en la década de los 70 esta situación va a cambiar radicalmente.

universidades en América Latina, entre ellos: políticas gubernamentales y de organismos internacionales, movimientos políticos y sociales, ampliación de la participación de la mujer, etc.

En menos de una década, se da una afloración de Centros de Investigación: alrededor de 10 centros y 4 institutos de investigación fueron creados. Según (HIDALGO; MONGE, 1987), a finales de la década de los 70, entre un 60 y 70% de la investigación del país se hacía ya en la UCR, la gran mayoría de la cual se ocupaba de problemas específicamente nacionales. Al respecto, dos factores deben ser colocados aquí.

- En 1972 se crea El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), como órgano público y autónomo encargado de promover la Ciencia y la Tecnología en Costa Rica.
- Costa Rica elabora su Primer Plan Nacional de Desarrollo que trató en forma explícita la Ciencia y la Tecnología como prioridad Nacional.

En este contexto, se crean tres nuevas universidades públicas:

- Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), creado por la Ley 4477 (10 de junio de 1971)
- Universidad Nacional (UNA), creada por la Ley 5182 (12 de febrero de 1973).
- Universidad Estatal a Distancia (UNED), creada por la Ley 6044 (3 de marzo de 1977).

Las nuevas Universidades estatales también crean unidades de investigación de gran relevancia para el desarrollo nacional, y en ámbitos anteriormente no atendidos por la UCR. Así, después del segundo lustro, empezó a ser más claro un nuevo atributo de la Universidad Estatal: *la capacidad acumulada de los centros de investigación para enfrentar progresivamente los retos del desarrollo científico tecnológico del país.*

Así, se evidencia una relación directa entre, la ampliación del quehacer científico tecnológico en la más importante Universidad del país, con el aumento en la valoración del Estado sobre “lo tecnológico”. La misma creación de las nuevas universidades estatales debe ser entendida en este contexto.

Siguiendo a Ángel Ruiz (2001a), una lectura política de la creación de estas tres nuevas universidades pone en evidencia que su surgimiento obedeció a varios intereses que se amalgamaron en la época.

En lo que respecta al **Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)**, éste nace con una idea fuerza que lo sustentaba²²⁶: *crear un centro de preparación (en plazos cortos) de profesionales medios en el país, requeridos por la industria (orientada al Mercado Común Centroamericano).*

Es fácil notar que el ITCR fue concebido con fines prácticos. Se espera que la enseñanza de la tecnología y de las ciencias vengan a llenar las necesidades de la industria, la minería, la agricultura y, en general, que la institución contribuya al incremento de la producción y el desarrollo socioeconómico del país (PACHECO, 2004, p. 126).

En la misma dirección, para Pacheco (2004), al momento de creación del ITCR, los grupos económicos de mayor influencia querían resolver el problema de la producción industrial creciente que surgía del nuevo y exitoso modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y de integración económica con el resto de Centroamérica. El ITCR era así una respuesta a esta necesidad.

Sin embargo, la historia de esta nueva institución que nace en esas condiciones fue asumiendo su propio rumbo y su evolución derivó en la constitución de una nueva universidad estatal.

Quienes tomaron la decisión de conferirle carácter universitario al Instituto Tecnológico, dejaron de lado el problema inmediato de la producción nacional, pero ayudaron a poner las bases de la Costa Rica abierta a las tecnologías de punta y a la integración razonable con los mercados mundiales. Las exportaciones de software que realiza el país al terminar el siglo, así lo confirman (PACHECO, 2004, p. 126).

En cuanto a la **Universidad Nacional (UNA)**, su creación no puede desvincularse de la importante trayectoria acumulada por parte de la Escuela Normal de Costa Rica, así como por la Escuela Normal Superior (1968-1972). Por ello, en las primeras discusiones se defendía la creación de una “universidad pedagógica”; sin embargo, la concreción de esta idea también tomó otra direccionalidad.

[...] yo pensaba en una universidad pedagógica, así la estructuré al principio, pero la idea no fue bien recibida; así cuando el proyecto llegó al Congreso, en la comisión correspondiente un compañero lo sacó y se lo llevó a la Universidad de Costa Rica, donde fue reformulado por un grupo de ilustres catedráticos universitarios que pensaron en otro tipo de universidad. Se guardó eso sí, la consideración de enviarme ese segundo proyecto, en el cual

²²⁶ Dentro de los antecedentes del Instituto Tecnológico, se menciona también un proyecto de ley para crear un instituto politécnico en San Ramón de Alajuela que no se concreta. “Es interesante notar que el Ministro de Educación de entonces, Guillermo Malavassi, le pidió al Director de la Oficina de Planificación Nacional elaborar el proyecto de creación del ITCR. Este era el también Ministro de la Presidencia: Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría.” (RUIZ, 2001b, p. 15) Rodríguez Echeverría posteriormente sería presidente de la República (1998-2002).

sabiendo yo estaba contenida la educación pedagógica que era lo que a mí me interesaba, lo aprobé y apoyé el proyecto (RUIZ, 2001b, p. 13-14)²²⁷

La búsqueda por una definición de la esencia ideológica de la nueva universidad encontró fuerte influencia en los planteamientos del sociólogo brasileño Darcy Ribeiro (quien incluso estuvo en el país). El presbítero Benjamín Nuñez²²⁸, planteaba que ésta debía convertirse en la *universidad necesaria*, nueva no sólo en el sentido cronológico, sino en su capacidad de recuperar las nuevas corrientes universitarias, y en fortalecer la investigación teórica general, pero con énfasis en su aplicación a la realidad costarricense y latinoamericana (RUIZ, 2001b, p. 14).

No obstante, debe mencionarse que en el proyecto aprobado por la Asamblea Legislativa esta 'vocación' no se incorporaba (Carlos Monge Alfaro lo consignó muy precisamente: '... en sus rasgos esenciales nace a imagen y semejanza de la de Costa Rica [refiriéndose a la UCR]); las definiciones ideológicas de la UNA son cosa posterior a su creación (RUIZ, 2001b, p. 14).

En la misma línea, Pacheco (2004) señala que, a mediados de 1972, grupos ligados al Ministerio de Educación habían concebido un proyecto de ley para crear lo que se dio en llamar la "Universidad Pedagógica". El proyecto tuvo fuertes resistencias principalmente de algunos grupos de la UCR y de la extrema izquierda; quienes percibían que la nueva universidad estaba siendo concebida para estar en sintonía con el proyecto nacional de corte socialdemócrata.

La misma creación de una alternativa, la nueva universidad, capaz de reestablecer -según se pensaba- el acuerdo entre la academia y los fines socialdemócratas del Estado, es prueba de que no hubo intención de inmiscuirse en los asuntos internos de la Universidad de Costa Rica (PACHECO, 2004, p. 136).

Si bien Ruiz (2001b), señala que la creación de la nueva universidad finalmente respondió más a la presión demográfica que a las necesidades políticas o profesionales mencionadas; también este mismo autor indica:

Sin embargo, lo que se creó no fue una universidad pedagógica (si bien daba relevancia especial a la educación) sino otra universidad, simplemente, que pretendía ser al principio 'menos de izquierda' (aunque 'popular') que lo que se suponía la UCR era o podía ser después del Tercer Congreso Universitario (RUIZ, 2001b, p. 13).

²²⁷ Entrevista al Ministro de Educación Uladislao Gámez en junio de 1983.

²²⁸ El Presbítero Benjamín Nuñez fue el primer Rector colocado al frente de la UNA cuando ésta abrió sus puertas en 1973. Inició la conducción de la Universidad con un equipo de clara influencia socialdemócrata.

Siguiendo a Pacheco (2004, p. 133) “Lo que nadie sabía es que la nueva institución muy pronto, le proporcionaría más satisfacciones a muchos de los opositores al proyecto, que a los liberacionistas que la promovíamos.” Amparados a la concepción de ‘universidad necesaria’, diferentes sectores -incluido su primer rector- condenaban la orientación estrictamente académica de la universidad y defendían un modelo populista que anteponía a lo académico, *el ideal de transformación de la sociedad*. Incluso era posible identificar grupos que asumían posiciones mesiánicas que se nutrían de la convicción de que desde la universidad se transformaría el país y hasta la región Latinoamericana.

En lo que respecta a la creación de la **Universidad Estatal a Distancia (UNED)**, es importante destacar aquí, que ésta fue iniciativa de Fernando Volio Jiménez, entonces Ministro de Educación, quien a raíz de un viaje a España conoció la UNED de aquel país, y comenzó a estudiar otras experiencias similares y a profundizar en el tema de la educación a distancia. En alianza con especialistas de la Open University de Gran Bretaña²²⁹ y con un grupo de venezolanos que estaban iniciando su Universidad Nacional Abierta; empezó la formulación del proyecto que aspiraba ofrecer una opción de formación a miles de costarricenses de lugares alejados²³⁰, al mismo tiempo pretendía incorporar al país a las nuevas formas de educación superior, que utilizaban los medios de comunicación disponibles, a fin de reducir los desplazamientos.

Por otra parte, los sistemas de educación a distancia permitían preparar recursos humanos y satisfacer al menos, algunas de las más apremiantes necesidades planteadas por el proyecto nacional de desarrollo, que seguía en marcha a toda vela, a pesar de la agitación universitaria. [...] En efecto la Ley le señala a la nueva universidad, como una de sus funciones centrales, ofrecer carreras ‘en armonía con los requerimientos del país’ (PACHECO, 2004, p. 150).

Nuevamente algunos sectores de la UCR se opusieron, pues consideraban innecesaria a la creación de otra universidad²³¹ y defendían la posibilidad de que las otras universidades incorporaran a su quehacer *la educación a distancia*.

²²⁹ Durante el primer mes de actividades, se contó con la presencia de una misión de la **UNESCO**, integrada por tres consultores provenientes de esa universidad (Profesores Pengelly, Rumble y Wilson).

²³⁰ Sobre todo, en las regiones donde no había oportunidades de educación superior. La idea era que, sin desplazarse de la casa, en cualquier parte del país -y aún desde el exterior-, se pudiera concluir una carrera.

²³¹ Destaca la oposición del entonces diputado comunista Arnoldo Ferreto.

Con todo, el proyecto despegó y desde su creación, dos temas se tornan preocupaciones fundamentales de la UNED, pues ellos justificaban la creación de una institución de esta naturaleza en el país: número masivo de estudiantes vrs costos bajos de la educación impartida. Al respecto, Pacheco (2004, p. 156) señala: “Los años se han encargado de demostrarnos que la educación -toda educación- es costosa, y la buena, lo es más, con independencia de sistemas, métodos, enfoques.”

En 1978, la UNED se incorpora al Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y como se verá más adelante, esta ocupa hoy el segundo lugar en la matrícula de educación superior pública del país.

Quando faltaba un par de décadas para que culminara el siglo XX, se escuchaban críticas y burlas en torno a los métodos de Educación a Distancia. En los últimos años, gracias a la incorporación de los nuevos sistemas de comunicación, todas las universidades empiezan a introducir proyectos a distancia. [...] La UNED en el siglo XXI debería seguir siendo pionera como lo fue en el XX. ¿Tendrá la capacidad para superarse a sí misma, transformándose radicalmente? (PACHECO, 2004, p. 158).

En pocas palabras, el sorprendente ensanchamiento de la matrícula universitaria que se experimentó en el país durante la década de los años de 1970 encuentra origen en el surgimiento y consecuente consolidación de estas tres nuevas universidades públicas.

Así, los factores que confluyeron para dar fisonomía a este período histórico de la educación superior en Costa Rica van desde, la demanda objetiva por mayor acceso a la educación superior, los intereses exclusivos de sectores productivos, iniciativas de representantes del gobierno (sobre todo Ministros de Educación), hasta la influencia de intelectuales costarricenses que dieron sello particular a las universidades nacientes.

Por otra parte, la lectura política que en su momento hicieron sectores dominantes sobre las implicaciones del III Congreso Universitario de la UCR y, las consecuencias de un fuerte movimiento estudiantil en los años 70 son también factores determinantes para que a nivel político se impulsara la creación de nuevas universidades estatales, cuyo importante papel a nivel nacional, no excluyó el ser mecanismos que disminuyeran la supuestas amenazas provenientes de la UCR, por su “inconveniente” y cada vez más fuerte posicionamiento crítico.

Oscar Arias Sánchez²³² siendo entonces Secretario General del PLN (Partido Liberación Nacional), decía en 1978: ‘...uno de los principales objetivos de la lucha que se dio en esos momentos era el quitarle el monopolio de la educación superior a la Universidad de Costa Rica.’ (RUIZ, 2001b, p. 16)²³³.

Según datos del *II Informe del Estado de la Educación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008, p. 90)* “Durante los años de 1970 Costa Rica enfrentó las consecuencias del crecimiento demográfico de las décadas de 1950 y 1960. La matrícula de las Universidades Públicas casi se triplicó entre 1970 y 1975 (de 12 913 a 32 794 estudiantes).”

Por su parte, Jofré (1994) señala que, con la creación de estas tres nuevas universidades estatales, la matrícula universitaria del país experimentó un crecimiento del **790%**, pasando de 6 000 estudiantes en 1967, a 54 000 en el año de 1981.

Además, la existencia de nuevas universidades públicas generó necesidades de coordinación y planificación entre ellas. Así en el año de 1974, se creó el Consejo Nacional Rectores²³⁴ (CONARE) mediante el “Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica”, suscrito por las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal. En ese convenio se regulan aspectos de coordinación para el ejercicio conjunto de la autonomía universitaria en diversos ámbitos, por lo que puede decirse que el CONARE se constituyó en el primer paso que dieron las universidades públicas para funcionar como un sistema (CONARE, 1982).

Por otra parte, y en medio de la ampliación y consolidación de las universidades públicas, en 1975, se fundó *-por decreto ejecutivo*²³⁵ **la primera institución de educación superior privada de Costa Rica**; la Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA)²³⁶.

Nuestro liberalismo de corte europeo continental seguía en materia educativa esa misma tradición que había establecido un sólido sistema de educación pública en todos los niveles y que le reservaba al sector público el

²³² Presidente de la República en dos períodos 1986-1990/ 2006-2010. Además, fue declarado Premio Nobel de la Paz en 1987 por su Plan de Paz para Centroamérica.

²³³ El autor está citando una noticia del periódico Semanario Universidad, No. 345, del 9 de julio de 1978.

²³⁴ Conformado por los(as) rectores(as) de las cuatro universidades públicas.

²³⁵ Decreto ejecutivo 5622-E, de 23 de diciembre de 1975; su autorización fue ratificada posteriormente, mediante el Transitorio II de la Ley 6693 y el acuerdo del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (artículo I, sesión no 14, de 27 de octubre de 1982).

²³⁶ Guillermo Malavassi, quien fuera Vicerrector de la UCR y Ministro de Educación en un corto período en el año 69; fue una figura clave en la determinación y puesta en marcha de esta universidad y en general de las universidades privadas que se crean posteriormente en el país.

establecimiento de universidades [...] Pero, ante el empuje de los movimientos de izquierda en el medio universitario, la idea de una universidad privada constituía una posibilidad para nada despreciable. Si las instituciones estatales de Educación Superior sucumbían en el caos -pensaban algunos-, quedaría esa última oportunidad. Así que como en otros campos, Costa Rica empezó a abrirle campo al sistema anglosajón, de tradición liberal protestante, tan proclive a construir universidades privadas (PACHECO, 2004, p. 146).

Esta nueva institución de educación superior, -en aspectos organizativos- siguió un modelo de corte británico al organizarse en “colegios” que ofrecían diferentes carreras bajo una administración bastante independiente. La UACA no contaba con un campus, por lo que sus colegios se instalaban en diferentes partes de la ciudad. “La UACA creció rápidamente y **con ayuda de la Agencia Americana para el Desarrollo -AID-**, dispondría pronto de una biblioteca central de importancia.” (PACHECO, 2004, p.147, negrilla nuestra).

Después de la apertura de la UACA y, en los subsiguientes 11 años, no se crearía ninguna otra universidad privada en el país. De tal manera que en Costa Rica el predominio de la educación superior pública fue una constante hasta el año de 1985.

2.4.1.1.3. *Década de 1980: Ajuste estructural y crisis en la universidad pública*

La década de 1980 es bien conocida como “la década perdida”, fundamentalmente por la profunda crisis económica que azotó a toda Latinoamérica, con sus serias consecuencias en la reducción de la inversión social pública.

En este período, se generaron condiciones muy adversas para el financiamiento de las universidades públicas en todos los países Latinoamericanos. El Banco Mundial (BM) a través de los Programas de Ajuste Estructural (PAEs), direccionaba sus “*primeras recomendaciones de políticas educativas*” entre las que destacaba el interés porque los Estados se retrajeran de sus responsabilidades con respecto a la Educación Superior Pública.

A nivel del país, la crisis de inicios de los 80 puede ser considerada como un divisor de aguas en la vida nacional, y por tanto también lo fue en cuanto al desarrollo de la educación superior en Costa Rica.

En el marco de la crisis internacional y sus impactos en el país, inicia un período de fuerte presión por parte de las autoridades políticas nacionales, que -mediante diferentes estrategias- comenzaron a aumentar sus exigencias a las universidades tanto en lo referido a la “eficiencia” de su funcionamiento (en términos de que éstas generarán mayores recursos económicos propios) y en lo atinente a su utilidad social, (léase en sus relaciones con la estructura productiva del país).

No sobra decir que la crisis de los ochenta pesó en el desarrollo universitario de muchas maneras. No sólo cambiando la extracción socioeconómica y demográfica de los estudiantes, sino también modificando la vida institucional para poder responder a la incertidumbre que las finanzas producían (RUIZ, 2001b, p. 24).

Muchas fueron las implicaciones al interior de las universidades públicas, entre ellas Ruiz (2001) menciona: los presupuestos fueron restringidos o redireccionados, la administración tuvo que ser fuertemente centralizada y verticalizada, se crearon fundaciones, se aumentaron las vinculaciones remuneradas con el sector externo²³⁷, se aumentó el precio de las matrículas, se postergaron muchos objetivos académicos en materia de investigación, posgrado, acción social, e incluso algunas universidades tuvieron que restringir sus políticas de expansión cuantitativa. Por ejemplo, la UCR durante los últimos años de la década de 1970 no aumentó sus planes de estudio, la expansión de los centros regionales se congeló, y los centros de investigación -justo en su etapa inicial- vieron absolutamente limitado su desarrollo (HIDALGO; MONGE, 1987).

En este complejo contexto, y contrario al comportamiento de la década anterior, la matrícula en educación superior pública en Costa Rica experimentó un crecimiento negativo de -4,5% entre 1981 y 1984 (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008, p. 90).

Es importante destacar que, *coincidentalmente* en el año de 1981 se funda en el país el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP)²³⁸. “La ausencia de un marco regulatorio explica que en esa época no se

²³⁷ Actividad mejor conocida como “*venta de servicios*” por parte de las universidades.

²³⁸ Mediante la Ley 6693, del 27 de noviembre de 1981 se creó el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP) como ente adscrito al Ministerio de Educación Pública. Al CONESUP le corresponde autorizar la creación y funcionamiento de las universidades privadas, sus escuelas y las carreras que impartirán (previo estudio de la OPES), así como aprobar los estatutos de cada centro y sus reformas, las tarifas de matrícula, el costo de los cursos, los planes de estudio y sus modificaciones. También debe ejercer vigilancia e inspección sobre estas instituciones de educación superior.

diera una mayor incursión del sector privado en la educación.” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 180).

El CONESUP fue creado como entidad encargada de autorizar la creación y funcionamiento de universidades privadas en el país y, en 1983 se aprobó su reglamento²³⁹. Con ello se crea **el marco jurídico e institucional que será la antesala que generará las condiciones a nivel nacional para dar impulso a la educación superior privada en el país** y, -como se verá- posteriormente también deberá modificarse para imponerle restricciones y límites a la expansión descontrolada que protagonizó este sector en la década de los años de 1990.

Con la aprobación de algunos reglamentos que da el Poder Ejecutivo, al amparo de esta ley, [se refiere a la ley de creación del CONESUP] se completa el marco jurídico de funcionamiento que se requería para el desarrollo de las universidades privadas. En todo caso esta ley vino a legitimar la situación jurídica de la UACA que la Sala Constitucional, de haber existido entonces, quizás no hubiera avalado, por carecer de ley que desarrollara los preceptos de la Constitución que sirven de fundamento jurídico a las universidades privadas (PACHECO, 2004, p. 145).

2.4.1.1.4. *Década de 1990: Expansión descontrolada del sector privado*

La crisis de la década de 1980 y las consecuencias de los ajustes de estabilización macroeconómica, aunados al cambio de modelo de desarrollo del país, dejaron como marcas indelebles, serias lesiones en las universidades públicas.

Si bien, para la década de los años de 1990, el ritmo de crecimiento de la matrícula en la educación superior pública en Costa Rica se recupera con relación a la década anterior; entre 1995 y 1996 se presentan dos fenómenos simultáneamente: por un lado, se presenta un nuevo y más fuerte descenso en la matrícula de las universidades públicas, correspondiente a un -7%²⁴⁰ (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008) y por otro; se crea la mayor cantidad de instituciones de educación superior privadas (IES)²⁴¹.

²³⁹ El primer reglamento del CONESUP se emitió por decreto ejecutivo, no 14182-E, de enero de 1983. Posteriormente se le incluyeron varias reformas, mediante los decretos ejecutivo 19650-MEP (1990), 25710 (1996), 29631 (2001) y 32784 (2005).

²⁴⁰ Esta caída en la matrícula pública, hace que su promedio de crecimiento anual para toda aquella década alcance únicamente un 1,3% (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008, p. 90).

²⁴¹ En adelante se recurrirá la denominación (IES), por cuanto muchos de estos establecimientos no cumplen ni siquiera con los mínimos para ser acreedores de la denominación de Universidad

En efecto, mientras las universidades públicas fueron sometidas a un momento sumamente crítico de fuerte contracción de sus presupuestos, -lo que frenó indiscutiblemente su crecimiento cuantitativo y cualitativo-; paralelamente se produce un auge explosivo en el establecimiento de instituciones de educación superior privadas, que no se detendría durante toda la década de 1990, y que llegó a su punto máximo en el 2001 con la creación (en tan sólo una década) de un impensable total de 50 instituciones de educación superior privadas.

El surgimiento de múltiples y muy heterogéneas instituciones privadas, el aumento descontrolado en las matrículas y la proliferación de diplomas otorgados, entre otros; convierten -como se verá- la situación en un fenómeno de enormes dimensiones y consecuencias perdurables -hasta hoy- para la educación superior del país.

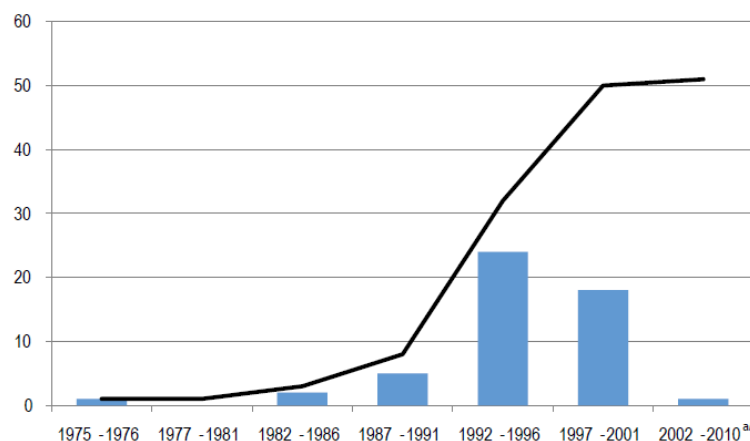
El CONESUP y el marco legal que se deriva de él, se constituyen en pieza fundamental para que este proceso expansivo tuviera lugar. A su vez, el 9 de enero del 2002, la ley del CONESUP fue objeto de una reforma, esta vez para establecer mayores requisitos (en infraestructura y materiales) para la apertura de instituciones de educación superior privadas.

Allí se establecieron mayores requisitos de infraestructura a las universidades privadas y se las obligó a tener bibliotecas y laboratorios. La ley reformada indica que, si las universidades no cumplen con los requisitos en sus instalaciones, infraestructura y equipamiento, 'de acuerdo con programas de estudio que garanticen la calidad académica de las carreras ofrecidas', el Conesup no autorizará su funcionamiento (Macaya, 2006) (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 214).

Para tal efecto, esta instancia comenzó a aplicar los criterios del *Centro Nacional de Infraestructura Educativa* (Cenife); y con ello se detuvo en el país, la expansión descontrolada de instituciones de educación superior privadas. De esta forma, debe destacarse que, el CONESUP que nació con fuerte perfil de instancia "reguladora /promotora" de este tipo de instituciones, tuvo que ser reforzado por ley para fortalecer su rol regulador e interventor, a fin de detener la expansión descontrolada del sector privado.

A partir de entonces, el número de universidades privadas se ha mantenido estable en el país. Como lo muestra la Gráfica No.1, desde el año 2001 no se crearon más instituciones privadas y, nos es sino hasta en el presente siglo -en el año 2010-, que el CONESUP aprobó la creación de la institución de educación superior privada número 51 en Costa Rica

Gráfica 2 – Universidades Privadas creadas en Costa Rica, según período



a/ Cifra a noviembre de 2010: Total 51 Universidades Privadas.

Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 180.

Nótese que, el país pasó de tener una única institución privada en la década de 1970 (UACA), a tener 5 instituciones de educación superior privadas en la década de 1980, hasta llegar a tener 51 instituciones privadas en el año 2010. Sin lugar a dudas, “La expansión de la universidad privada en los noventa abrió una nueva fase de la historia de la educación superior en el país.” (RUIZ, 2001b, p. 24).

En la página siguiente se presenta la lista total de instituciones de educación superior privadas que actualmente funcionan en Costa Rica. Las instituciones están ordenadas según fueron autorizadas por el CONESUP. Así la primera institución privada fue la UACA y la más recientemente creada es la Universidad Teológica de América Central (UTAC)²⁴².

²⁴² Última institución de educación superior creada en el país durante el período de elaboración de la presente investigación doctoral.

Cuadro 4 – Universidades Privadas creadas en Costa Rica – 1975-2010

CODIGO	UNIVERSIDAD	SIGLAS
1	Autónoma De Centroamérica	UACA
2	Internacional De Las Américas	UIA
3	Adventista De Centroamérica	UNADECA
4	Latinoamericana De Ciencia Y Tecnología	ULACIT
5	Panamericana	UPA
6	Latina De Costa Rica	UNILAT
7	Latina De Heredia	UNILATHR
8	Central	UC
9	Hispanoamericana	UH
10	De San José	USJ
11	Evangélica De Las Américas	UNELA
12	Libre De Costa Rica	ULICORI
13	Del Diseño	DISEÑO
14	Veritas	VERITAS
15	Braulio Carrillo	BRAULIO CARRILLO
16	Para La Cooperación Internacional	UCI
17	Autónoma Monterrey	UNAM
18	Fidelitas	FIDELITAS
19	De La Salle	ULASALLE
20	De Iberoamérica	UNIBE
21	De Cartago Florencio Del Castillo	UCA
22	Federada De Costa Rica	UNIFE
23	Isaac Newton	ISAAC NEWTON
24	De Ciencias Administrativas San Marcos	USAM
25	Santa Lucía	USL
26	San Juan De La Cruz	SAN JUAN DE LA CRUZ
27	Magister	MAGISTER
28	Del Turismo	UTUR
29	Juan Pablo II	JUAN PABLO II
30	Escuela Libre De Derecho	LIBRE DE DERECHO
31	Metropolitana Castro Carazo	UMCA
32	Independiente De Costa Rica	UNICOR
33	De Ciencias Empresariales	UCEM
34	Bíblica Latinoamericana	BIBLICA
35	De Las Ciencias Y El Arte De Costa Rica	UNICA
36	Internacional San Isidro Labrador	UISIL
37	Americana	UAM
38	Empresarial de Costa Rica	EMPRESARIAL
39	Del Valle	UVA
40	Cristiana Del Sur	CRISTIANA DEL SUR
41	Católica De Costa Rica	CATÓLICA
42	Tecnológica Costarricense	UTC
43	Continental De Las Ciencias Y Las Artes	UCCART
44	De Ciencias Médicas	UCIMED
45	Fundeos Alma Mater	FUNDEPOS
46	Cristiana Internacional	CRISTIANA INTERNACIONAL
47	Creativa	CREATIVA
48	Centroamericana De Ciencias Sociales	UCACIS
49	Santa Paula	SANTA PAULA
50	Metodista	METÓDISTA
51	Teológica De América Central, Monseñor Oscar Arnulfo Romero	UTAC

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE ENSEÑANZA SUPERIOR PRIVADA.

En lo que se refiere al sector público, -que antes del año 1971 contaba con sólo la Universidad de Costa Rica-, este creció -como ya fue visto- mediante la creación de la UNA, el TEC y la UNED. O sea, el país pasó a contar con 4 universidades públicas

en la década de los años de 1970; número que se mantuvo igual hasta el año 2008, con la fundación de la quinta y más joven universidad pública creada en el país: la **Universidad Técnica Nacional (UTN)**.

La UTN fue creada mediante Ley N° 8638 del 4 de junio de 2008²⁴³. Esta nueva universidad, con sede central en Alajuela (instalaciones del Colegio Universitario de Alajuela -CUNA-) y subsedes regionales en el Pacífico, Atenas, Guanacaste y San Carlos; fue creada con el fin de *atender las necesidades de formación técnica del país*.

La naturaleza particular de esta nueva Institución Pública, se expresa con claridad en el artículo 4, inciso a) de su Ley Orgánica, que postula que la Universidad está obligada a desarrollar sus acciones como parte un esfuerzo para alcanzar el “mejoramiento integral de la sociedad costarricense, el fortalecimiento de su democracia y la creación de condiciones económicas y sociales más equitativas y justas para la convivencia social, **especialmente el fomento de actividades productivas y la generación de empleo**” (COSTA RICA, 2008, negrilla nuestra).

Para el cumplimiento de ese propósito esencial, la Universidad tiene -entre otros- fines básicos, según el artículo 4, inciso b) de la Ley Orgánica, el de ofrecer a sus estudiantes “una educación integral que les garantice simultáneamente su óptima formación profesional y técnica, así como su desarrollo integral, moral, cultural y personal”, sin demérito de que, por su naturaleza específica, la Universidad le debe brindar “**énfasis especial a las carreras técnicas que demanda el desarrollo nacional.**” (COSTA RICA, 2008, negrilla nuestra).

En materia de vinculación con el sector productivo, la ley establece el mandato específico de que los programas de investigación de la Universidad deben coadyuvar en los procesos de desarrollo, modernización y mejoramiento técnico de los sectores

²⁴³ La UTN inició clases en el año 2009. Se constituyó mediante la fusión de varias instituciones de educación técnica superior no universitaria: el Colegio Universitario de Alajuela (CUNA), el Colegio Universitario de Puntarenas (CUP), el Colegio Universitario para el Riego y Desarrollo del Trópico Seco (CURDTS), la Escuela Centroamericana de Ganadería (ECAG), el Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica (Cipet). Anteriormente estas instituciones parauniversitarias otorgaban títulos solamente de diplomado. Con la creación de la UTN, y por un período de tres años se dio continuidad a los programas de pregrado que cada una de estas instituciones para-universitarias impartían hasta su fusión. Hoy la UTN tiene facultad para ofrecer grados y títulos universitarios de acuerdo con las condiciones de créditos y requisitos que establece el CONARE para todas las carreras, otorgando título de Bachillerato, pero se prevé que para el 2013 sea posible ofrecer la opción de Licenciatura. Las y los egresados de esos Centros parauniversitarios que obtuvieron un título de diplomado para universitario, y quieran optar por un bachillerato en la UTN, pueden postularse concursando para el cupo junto con los nuevos aspirantes.

productivos, las empresas exportadoras y, especialmente, las pequeñas y medianas empresas²⁴⁴.

Por otra parte, según se plantea en documentos oficiales, la UTN nace como una nueva opción educativa, pero sobre todo con el fin de contribuir a la superación de dos grandes brechas²⁴⁵. Por un lado, *la separación entre educación técnica tradicional y educación universitaria*, que, en el caso de Costa Rica, -como en casi toda América Latina-, constituyen niveles y ámbitos educativos separados²⁴⁶. Por el otro lado, *la supuesta histórica ruptura entre academia universitaria y sectores productivos, entre las instituciones de educación y el mundo real del trabajo y de la empresa*.

Con la creación de esta universidad, nuevamente es posible apreciar en la historia de la educación superior pública del país, la injerencia y posicionamiento de intereses de sectores productivos a quienes les interesa supeditar este nivel de educación a intereses meramente productivos.

Parfraseando a Pacheco (2004), -ahora para el caso de la UTN-: “es fácil notar que *la UTN* ha sido creada con fines prácticos, para llenar necesidades del sector productivo del país”. Sin embargo, subordinar el desarrollo de una Universidad (en el amplio sentido de la palabra) a fines prácticos inmediatos, nunca ha sido buena receta para la academia, por lo que será la historia la que dicte cual será el rumbo que esta nueva Institución asumirá y la contribución real que dará al desarrollo nacional, pues el galardón de haber sido titulada como la quinta Universidad Pública de Costa Rica, -sin lugar a dudas- trae conexos desafíos a su desarrollo interno, como en el pasado lo fue para el ITCR.

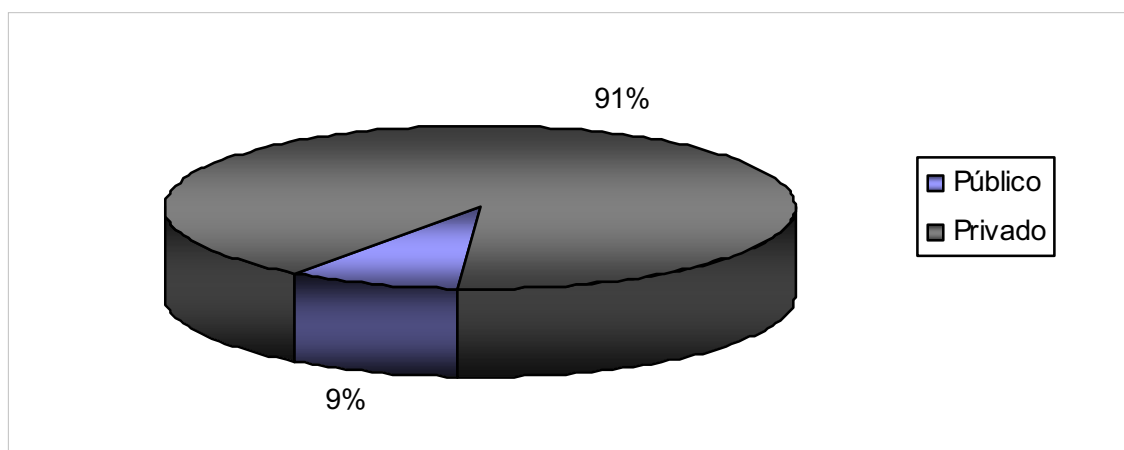
De acuerdo con todo lo anterior; en términos del número de instituciones creadas en ese período, el sector privado tuvo un incremento del 4900% en 25 años. Por su parte el sector público -en el mismo lapso- sólo aumentó en un 300%.

²⁴⁴ En el campo específico de las pequeñas empresas, la Universidad está obligada además a “desarrollar programas especiales de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, mediante acciones de asistencia técnica, capacitación y formación integral, para procurar su desarrollo y expansión”.

²⁴⁵ La ley de creación de la UTN, le establecen mandatos específicos y se le otorgan competencias concretas con el claro objetivo de que la institución sea un factor activo que pueda contribuir a superar esas brechas.

²⁴⁶ Como se verá, en Costa Rica estos niveles encuentran algunos mínimos medios de articulación e integración, pero seguramente no los deseados por algunos sectores nacionales.

Gráfica 3 – Porcentaje de Universidades Públicas e Instituciones de Educación Superior en Costa Rica, según sector – 1940-2011



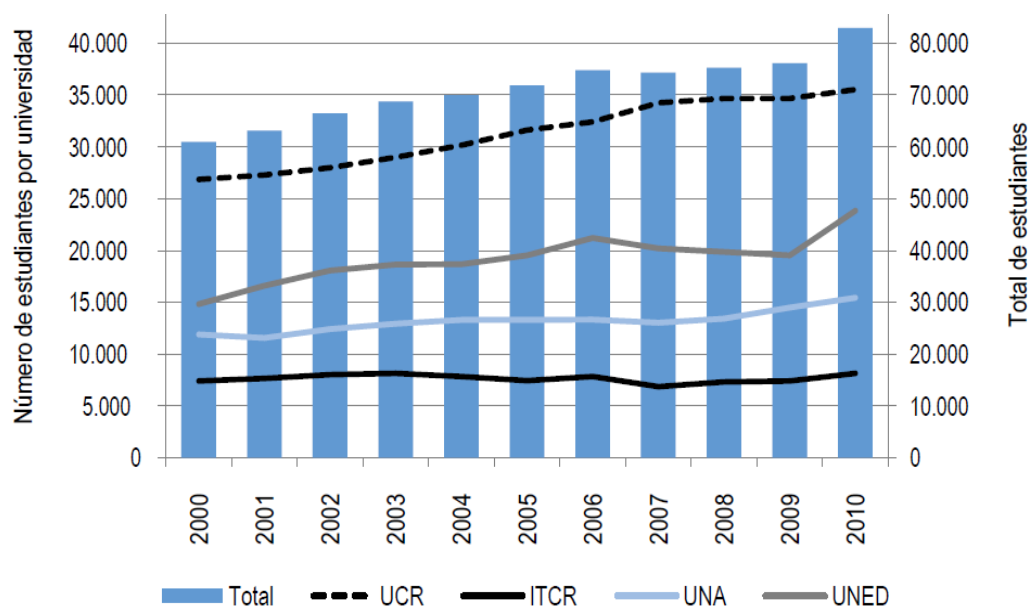
Fuente: CONARE, PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2005, 2008, 2011c.

Como se mostró en la Ilustración No.1, la década de 1990 abrió un nuevo período de crecimiento para la educación superior nacional, incorporando un gran número de instituciones de educación superior privadas; caracterizadas por su heterogeneidad en términos de tamaño, oferta educativa, calidad de la educación impartida, etc.

En este contexto, la matrícula de educación superior que hasta finales de los años de 1980 había sido fundamentalmente pública; en un lapso de 15 años fue perdiendo vertiginosamente terreno frente a la matrícula de las IES.

Complementario a estos datos, en la Gráfica No. 4 se ofrece información de la matrícula de las Universidades Públicas para el período 2000-2010.

Gráfica 4 – Matrícula* de las Universidades Públicas en Costa Rica



* La Información hace referencia a la matrícula correspondiente al I Ciclo lectivo.

Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 183.

Analizados en su conjunto, los datos del Cuadro No. 2 y la Gráfica No.3 permiten predecir que el crecimiento de la matrícula de la educación superior experimenta una transformación sustancial a partir de la aparición de las Instituciones de Educación Superior Privadas. Como se verá, la tendencia a crecer se presenta en ambos sectores -público y privado-, sin embargo, el primer sector presenta una tasa de crecimiento prácticamente estable. Por su parte el crecimiento del sector privado - como ya se ha señalado- se dispara exponencialmente desde los años de 1990.

En cuanto al crecimiento de la **matrícula en el sector público**, según Ruiz (2001a, p. 221), entre **1980 y el año 2000**, el ITCR es la institución pública que experimentó el crecimiento más amplio, pues su matrícula en, este período aumentó un 189,58%. Por su parte la UNED aumentó su matrícula en este mismo período, en un 146,48%. Mientras tanto la UNA presentó un comportamiento variado, (en promedio para ese período creció un 19,23%) y la UCR se mantuvo más o menos estable hasta 1995, presentando una disminución de su matrícula de un 7,24% en 1996, seguido de un pico en 1998, pero sin lograr recuperar su ritmo de crecimiento.

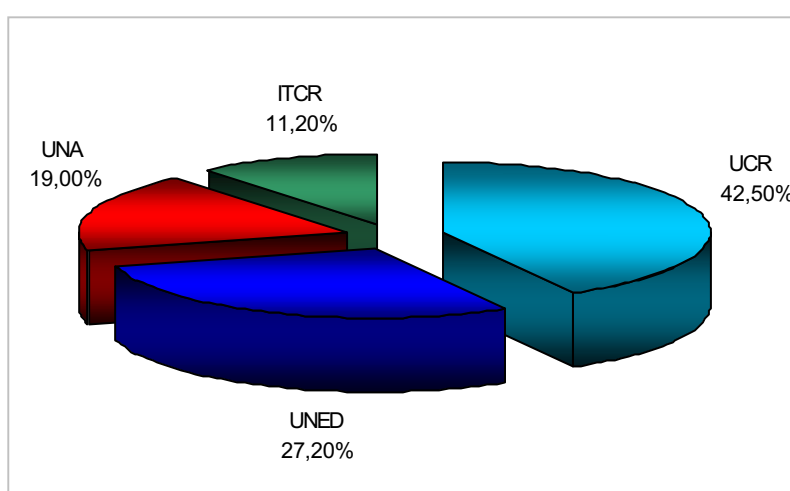
Entre **1990 y 2005**, según información del I Informe de la Educación (2005); la matrícula del sector público experimentó un incremento del 30% al pasar de 54.999 a 71.344 estudiantes²⁴⁷.

Así la UCR y la UNA se expandieron en un 9,7% y un 6,6% entre 1990 y el 2005; en el mismo período el ITCR creció un 86,5% y la UNED casi duplicó su matrícula (97,1%) con lo cual pasó a ser la segunda institución con más estudiantes en el país (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2005, p. 100).

Nótese que, para ambos períodos analizados, tanto la UNED como el ITCR son las dos instituciones públicas que experimentan un aumento bastante superior en sus matrículas. Por tanto, debe señalarse que, al lado de un incremento en la educación superior privada; se experimenta en el país una fuerte ampliación de la *educación superior pública a distancia*²⁴⁸ y un fuerte impulso a la *educación superior pública con énfasis científico técnico*, toda vez que el ITCR (Institución especializada en estas áreas) experimentó también un incremento en su matrícula del 86%.

En este sentido, en el cuadro siguiente, es posible apreciar la configuración actual que muestra la matrícula de las Universidades Públicas.

Gráfica 5 – Composición relativa de la matrícula de las Universidades Públicas, Costa Rica – 2010



Fuente: CONARE.

²⁴⁷ Sin embargo, se experimentó un ligero descenso entre 1995 y 1998 ocasionado por una baja en la matrícula de la UNA y la UCR, debido -entre otros aspectos- a modificaciones en la política de admisión.

²⁴⁸ Como ya se indicó antes, la UNED es la universidad pública especializada en brindar educación a distancia

Complementariamente, como lo mostró la Gráfica No.3, para la década del 2000, la matrícula total de estudiantes en las cuatro universidades públicas agrupadas en el CONARE²⁴⁹ presentó un crecimiento acumulado de **36,1%**, equivalente a un 3,3% como promedio anual. Analizado este dato por institución, se tiene que la UNED contribuyó con un 41% de ese crecimiento, la UCR con un 39,4%, la UNA con un 16,2%²⁵⁰ y el ITCR aportó un 3,5%.

Si bien las gráficas anteriores no incluyen a la Universidad Técnica Nacional (UTN); según fuente del III Estado de la Educación (2011) la matrícula de esta Universidad para el I Ciclo 2009, correspondió a 2156 estudiantes. Para julio 2010, el rector actual de la UTN (Marcelo Prieto) indicó que el total de estudiantes era de 3500, y que solo para ese mismo año rechazaron unas 800 solicitudes por falta de aulas (La Nación, El país. Miércoles 7 de julio del 2010, p. 11A). Ya para agosto del 2011, el mismo rector indicaba que la UTN contaba con 7176 estudiantes. (LA NACIÓN, El país. Miércoles 29 de agosto 2011, p. 5A).

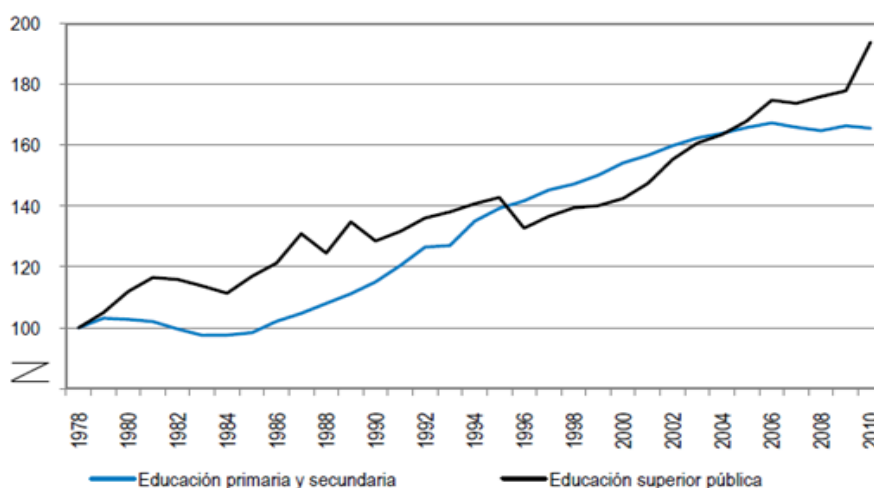
Para continuar con el análisis, la Gráfica de la siguiente página sintetiza el comportamiento histórico de la matrícula universitaria en el período 1940-2010, comparado con la matrícula de la educación primaria y secundaria del país, fenómenos éstos que se implican mutuamente.

La clave para lograr superar mínimamente, los niveles de pobreza, radica en completar la educación secundaria, añade el estudio, titulado Panorama Social de América Latina 2010. Esto es particularmente preocupante porque Costa Rica se ubica a solo 6 puntos del último lugar en LAC (Latinoamérica y el Caribe) en cuanto a la tasa neta de matrícula en la 'educación secundaria superior', o sea, los que llegan a los últimos años de colegio. Con apenas un 47% en ese rubro, el país sólo supera a Surinam, Paraguay, Colombia, Guatemala, El Salvador y Nicaragua en todo el continente, según ese estudio (DAREMBLUM, 2011, p. 29A).

²⁴⁹ La UTN recién creada en el año 2010, aún no forma parte del CONARE

²⁵⁰ En lo que se refiere al aumento de matrículas en la UCR y la UNA, debe destacarse la participación que han jugado las Sedes Regionales, cuya matrícula más que duplicó en esta última década (creció 4,7% anual). No obstante, persiste la concentración de la mayor oferta educativa en la región central del país.

Gráfica 6 – Índice de matrícula en el sistema educativo, por nivel de educación – 1978-2010.



Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 208

Si bien en los últimos diez años, ha ocurrido una lenta pero sostenida mejora en la cobertura de la educación secundaria, esta mejora no se ha visto acompañada por una mejora absoluta en el rendimiento de las y los estudiantes. Así por ejemplo en el año 2009, el porcentaje de aprobación de los exámenes de bachillerato²⁵¹ fue de 59,0%, para las instituciones públicas, de un 89,3% para colegios privados y 95,2% para los colegios privados subvencionados por el Estado (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 185). Como es de esperar, este comportamiento tiene implicaciones entre quienes participan en los procesos de admisión en las universidades públicas²⁵².

Así, en el año 2009, del total de nuevos ingresos en las cuatro universidades afiliadas a Conare, **el 79% corresponde a estudiantes que provenían de colegios públicos**. Sin embargo, dado el mejor rendimiento de las entidades privadas en bachillerato, la probabilidad de ingreso de un estudiante a alguna

²⁵¹ Las pruebas de bachillerato son pruebas nacionales que deben ejecutar la totalidad de estudiantes de secundaria. Las materias que deben someter a escrutinio son: estudios sociales, cívica, matemáticas, idioma (inglés o francés), español y ciencias (biología, química a física).

²⁵² Como requisito de ingreso común a las Universidades Públicas e Instituciones de Educación Superior Privadas del país, está el haber concluido los estudios secundarios.

Las universidades públicas tienen exámenes de admisión nacionales, así, la UCR y la UNA realizan una prueba de admisión conjunta, aunque la forma de ponderar los resultados es distinta para cada Universidad, por lo que el estudiante obtiene 2 notas diferentes de un mismo examen. El TEC por su parte tiene su propia prueba de admisión. La UNED no tiene requisitos de ingreso.

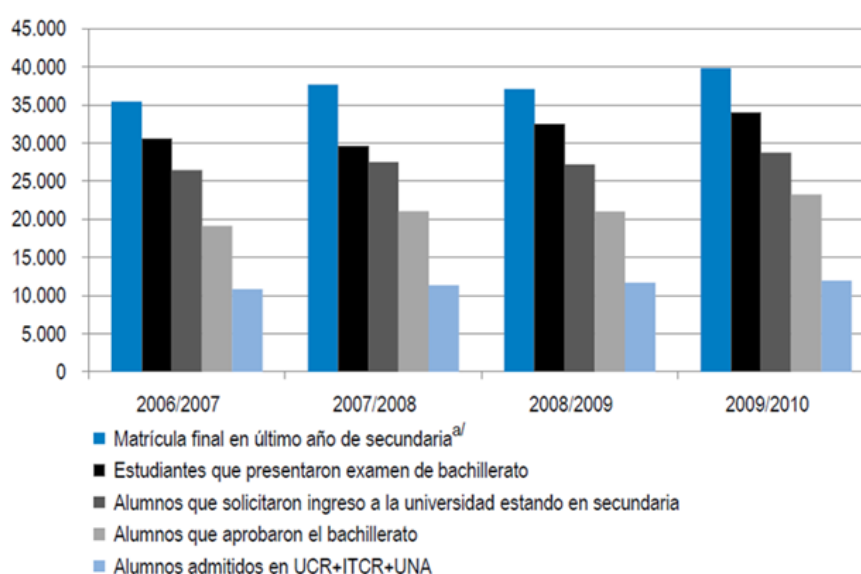
En cuanto a las universidades privadas -por problemas de información- no es posible presentar datos sobre qué tipos de filtros aplican en sus procesos de admisión, pero es común que no existan requisitos de ingreso.

universidad es mayor si proviene de un colegio de ese sector (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 185, negrilla nuestra).

Según es posible captar en la gráfica siguiente, las universidades públicas sólo logran absorber alrededor de un 50% de los estudiantes de secundaria que cada año solicitan ingreso a la educación superior pública. Ello ha significado que en promedio -durante la década del 2000-, las cuatro universidades destinaron alrededor de un 20% de su matrícula a estudiantes de nuevo ingreso, (porcentaje que para la década fue menor en el ITCR y superior en la UNED).

Sin embargo, es importante notar en la gráfica No. 5, la existencia de una importante brecha entre el total de estudiantes que cursan el último año de secundaria, y los que finalmente logran ingresar a las universidades públicas. El comportamiento de esta brecha es de ensanchamiento conforme el estudiantado avanza en los distintos momentos del proceso educativo que supone poder acceder a la educación superior, y además su tendencia con el paso de los años no muestra ninguna recuperación.

Gráfica 7 – Cantidad de estudiantes de bachillerato que participan en procesos de admisión de la UCR, el TEC y la UNA



^{a/} Es la matrícula final en undécimo año para colegios académicos y en duodécimo para colegios técnicos.

Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 185

Primero la aprobación de la secundaria y las pruebas nacionales de bachillerato; y después los exámenes de admisión a las universidades públicas, se constituyen en verdaderos filtros del proceso que supone acceder a la educación superior pública del país.

En lo referente a la **matrícula en las Instituciones de Educación Privadas**, - aunque no es posible contar con datos precisos²⁵³ - la situación es claramente distinta. Según Ruíz (2001) solamente entre 1980 y 1996, la matrícula de este tipo de instituciones aumentó en un **479%**. Si bien este ritmo acelerado de crecimiento disminuye considerablemente a partir del año 2000; ha mantenido una propensión al aumento hasta hoy.

Tómese como referencia que en el año de 1989 entre las cuatro universidades públicas y la UACA comprendían el 94,3% de toda la matrícula universitaria del país, mientras que las otras universidades privadas que fueron creadas entre 1985 y 1988 no absorbían más del 5,7% (JOFRE, 1994, p. 86).

Cifras estimadas por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IIE), el sector privado que representaba en el año de 1980, únicamente el 5,7% de la matrícula de educación superior del país, para el año 1990, había alcanzado un 16%.

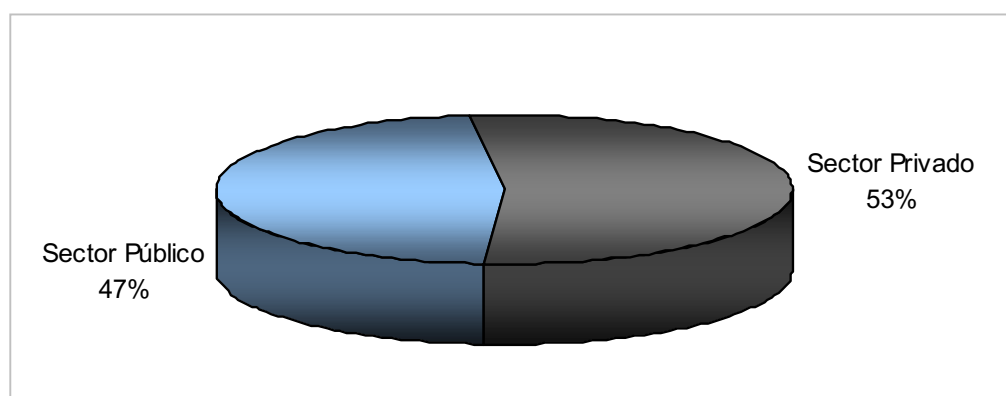
Si bien la matrícula del sector universitario estatal experimentó un crecimiento alrededor de un 25,79% entre 1980 y el año 2000, (RUIZ, 2001a), paralelamente fue perdiendo terreno frente al conjunto de instituciones privadas, exhibiendo las siguientes contracciones de matrícula: un 94,2% en el año de **1980**, un 83,3% en **1990**, hasta llegara a concentrar un 69% en el año de **1996**.

Aunque se desconocen datos precisos sobre las universidades privadas, una estimación basada en la Encuesta de Hogares calcula que, en el 2004, el 53,8% de las personas que cursaban estudios universitarios lo hacían en instituciones privadas y un 45,6% en las públicas (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2005, p. 97).

²⁵³ En todos los Informes del Estado de la Nación y en los Informes de Estado de la Educación, se señala recurrentemente **la no disposición de información precisa sobre el sector privado** y, la necesidad de que este vacío sea corregido a nivel nacional para facilitar su seguimiento. Por tanto, todo dato publicado en Costa Rica sobre cobertura en la educación superior privada es necesariamente una estimación. Incluso los Informes de Estado de la Educación han pretendido subsanar este vacío mediante diferentes consultas al sector privado y ni siquiera esta instancia ha logrado obtener respuestas que superen el 50% de las instituciones privadas.

Como lo muestra la Gráfica No.7, ya para el año **2007** y con base en diversas fuentes, el CONARE - Programa Estado de la Nación estimó que la matrícula total de la educación superior universitaria fue de 157.053 estudiantes, de los cuales cerca del 47% asistía a universidades estatales y el 53% a universidades privadas (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p.182).

Gráfica 8 – Total de Matrícula en Educación Superior de Costa Rica, según sector – 2007



Fuente: CONARE, PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2005, 2008, 2011c.

Nótese que, al comparar esta gráfica con los datos de la Gráfica No.6, es posible advertir que, el porcentaje de matrícula de las universidades privadas es relativamente coincidente con el porcentaje de estudiantes que no logran ingresar a las universidades públicas. De ahí que algunos autores utilicen el concepto de “*universidades de absorción de demanda*” para las instituciones de educación superior privadas, pues ellas captan la demanda insatisfecha que no logra cubrir el sector público. Otro dato importante de mencionar, por su contribución a la caracterización del sector de educación superior privado es que, para el 2007, *el 20% de las instituciones privadas concentraba el 67% de la matrícula total de ese subsector* (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008). Lo anterior da cuenta de una enorme diferenciación en cuanto al tamaño -y otros aspectos- entre las instituciones de educación superior privadas.

¿Cuáles son las principales universidades privadas? Si el criterio es número de graduados (hasta ahora), se podría decir que las universidades privadas más importantes han sido: Universidad Autónoma de Centro América,

Universidad Latina, Universidad Internacional de las Américas, y Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología. Por otra parte, si se compara el número de graduados hasta ahora con el número de carreras que ofrecen, el resultado indica que las principales han sido Universidad Autónoma de Centro América, Universidad Internacional de las Américas, Universidad Panamericana, Universidad Latina, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Universidad Interamericana (RUIZ, 2001b, p. 46).

Sobre las diferentes razones que podrían explicar la expansión en la educación superior con marcada presencia del sector privado, Ruiz (2001b) destaca entre las principales:

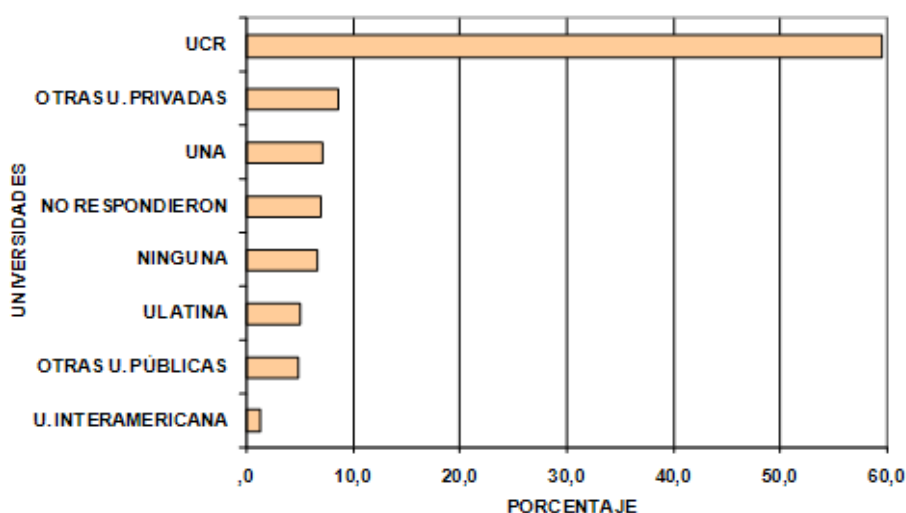
- La contracción de presupuestos de las universidades públicas les obligó a rechazar el ingreso de muchos estudiantes que encontraron opciones en las instituciones privadas.
- Las instituciones de educación superior privadas ofrecieron condiciones que no ofrecían las universidades públicas, siendo una oferta atractiva para varios sectores sociales: plazos de graduación en menos tiempo, con procesos administrativos “más eficaces” y menores o nulos requisitos de ingresos; oferta académica adaptada al mercado laboral y; “casi siempre, menores niveles de exigencia académica”.
- Para algunos egresados de colegios privados la opción privada era más familiar que la pública. Al ingresar a instituciones privadas, proseguían sus costumbres socioeconómicas y culturales.
- La elección de los egresados de la educación secundaria privada pudo contribuir al estancamiento relativo de la matrícula en las universidades públicas y amplió la de las instituciones privadas.
- La crisis de los años de 1980 debilitó la participación de estudiantes de menores condiciones socioeconómicas en la educación superior.
- El cambio de modelo económico y camino hacia un nuevo estilo de desarrollo nacional, debilitaron recursos de las Universidades Públicas y ampliaron la acción del sector privado.
- El estilo de desarrollo en construcción ha planteado dejar en manos de la iniciativa privada un mayor número de espacios de la actividad social y concentrar los del Estado sólo en ciertas acciones.

- En este contexto nacional, la formación superior está siendo asumida como un beneficio individual, y por tanto privado. De esta manera se busca impulsar que buena parte de esta formación sea pagada por el beneficiario directo individual.

Además de todo lo señalado, no puede dejar de mencionarse aquí, el interés empresarial que, con ánimo de lucro ingresa en este nuevo nicho de inversión en el que se ha convertido la educación superior, y las estrategias de mercadeo utilizadas para hacer crecer las matrículas y consecuentemente el negocio.

Pese a que las IES aprovechan las ventajas en mercadeo para colocar imaginarios en la cultura educativa del país; la siguiente gráfica muestra como las universidades públicas, siguen siendo las más reconocidas a nivel nacional, y entre éstas la más pretendida es la UCR²⁵⁴.

Gráfica 9 – Cuando se habla de Universidades en cuál Universidad piensan primero las y los costarricenses – 2007



Fuente: ESCUELA DE ESTADÍSTICA (UCR), 2009.

²⁵⁴ En la misma línea, en el año 2007, según resultados de la encuesta de CONARE realizada entre estudiantes universitarios de 1er y 2do año de Universidad (públicas y privadas); 3 de cada 5 consideraron la UCR para ingresar a estudiar. (Desde el año 1995, el CONARE realiza encuestas de opinión de la ciudadanía sobre distintos aspectos de las Universidades Públicas del país y la educación superior pública en general)

Con todo, el crecimiento explosivo del sector privado, no sólo en cuanto al número de instituciones, sino también en cuanto a la absorción de matrícula; ha tenido importantes desdoblamientos en la educación superior del país.

Según el II y III Informe del Estado de la Educación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008, 2011c) y la EHPM²⁵⁵, en Costa Rica el porcentaje de población con acceso a estudios universitarios²⁵⁶ pasó de un 3,6% en 1996, a un 4% en el 2000 y a un 5,7% en el 2006 y, para el 2009 se estima que este porcentaje es de 6,4%²⁵⁷. Según estas mismas fuentes, la cantidad de personas que asisten a la educación superior universitaria creció un 19% al pasar de 131.991 en el 2004, a 157.053 en el año 2007.

Si se afina la medición y se considera únicamente la población de 18 a 24 años, la asistencia alcanza el 25,8% para 2009, 3.4 puntos porcentuales superior al mismo dato para 2002, lo que confirma la tendencia de mejora en la cobertura del sistema (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 183).

Por otra parte, si bien no existe un dato oficial sobre el número de carreras que ofrece el conjunto de universidades del país (públicas y privadas)²⁵⁸, según el III Informe del Estado de la Educación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c) en el año 2010 la oferta total de oportunidades académicas estaba compuesta por 604 programas ofrecidos por las 5 universidades públicas, y 535 ofrecidos desde las instituciones de educación superior que componen el sector privado.

En la siguiente gráfica se muestra cómo ha evolucionado la oferta académica en educación superior del país desde la creación de la UCR.

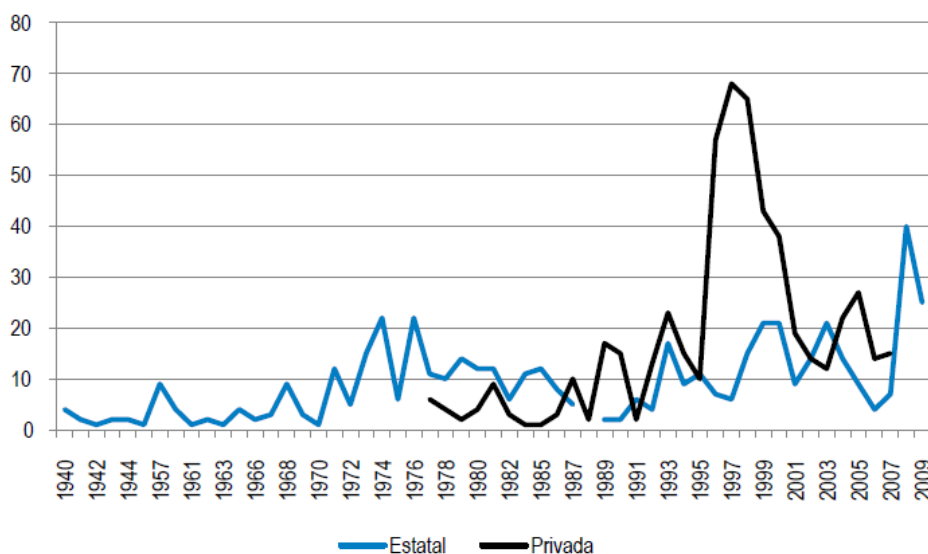
²⁵⁵ **La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples**, implementada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Es la principal encuesta a nivel nacional que permite obtener información estadística sobre la situación social, económica y laboral de las y los costarricenses y sus hogares.

²⁵⁶ Población que asiste a la educación superior dividida entre la población total del país.

²⁵⁷ Teniendo en cuenta las limitaciones de información del sector privado, y utilizando la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), del INEC, *esta información es una aproximación* a la asistencia de la población a la educación superior. Es preciso señalar que, según las estimaciones de CONARE-Programa Estado de la Nación, estos datos están sobreestimados, y justamente por ello se presentan en términos relativos.

²⁵⁸ Para realizar esta estimación, la fuente eliminó el problema de repetición de carreras que se ofrecen en varios grados.

Gráfica 10 – Nuevas oportunidades académicas ofrecidas por Instituciones de Educación Superior, según año y sector



Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 182.

Nótese como la participación del sector privado muestra nuevamente todo su protagonismo en la década de 1990, y una disminución en los últimos años, donde es el sector público el que repunta abriendo nuevas oportunidades, sobre todo a nivel de posgrado y con la apertura de la UTN en el año 2008. Para el año 2011, -como ya se anotó- esta Universidad ofrece 33 opciones de carrera en el grado de “Diplomado” y 22 opciones de carreras con el título de “Bachilleres” (LA NACIÓN, El país. Miércoles 29 de agosto 2011, p. 5A).

Complementario a esta información, en el próximo cuadro, se detallan las áreas de estudio en las que se concentra la oferta de programas universitarios tanto de las Universidades Públicas, como de las Instituciones Privadas, lo que también permite identificar una participación diferenciada de ambos sectores.

Cuadro 5 – Oportunidades académicas ofrecidas por Instituciones Educación Superior en Costa Rica, según área de estudio – 2010

	Universidades públicas		Universidades privadas		Total de universidades	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Artes y Letras	55	9,1	31	5,8	86	7,6
Ciencias Básicas	29	4,8			29	2,5
Ciencias de la Salud ^{a/}	106	17,5	45	8,4	151	13,3
Ciencias Económicas	69	11,4	137	25,6	206	18,1
Ciencias Sociales	92	15,2	113	21,1	205	18,0
Computación	32	5,3	25	4,7	57	5,0
Educación	120	19,9	130	24,3	250	21,9
Ingeniería	55	9,1	49	9,2	104	9,1
Recursos Naturales	46	7,6	5	0,9	51	4,5
Total	604	100,0	535	100,0	1,139	100,0

a/ Considera las especialidades médicas como oportunidades académicas independientes.

Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 181.

Adviértase como, en lo que respecta a las áreas de ciencias básicas, ciencias de la salud y recursos naturales, la mayor cantidad de oportunidades se concentra en las Universidades Públicas; esto puede deberse a que la oferta de estas opciones académicas supone habilitar laboratorios y equipos cuyo alto costo supondrían fuertes inversiones que las instituciones privadas, -no siempre- están en capacidad o en interés de asumir.

Por su parte el sector privado, concentra el mayor número de opciones en ciencias económicas, educación y ciencias sociales, áreas donde la oferta pública es también muy fuerte, lo que podría tener implicaciones en la saturación del mercado laboral en algunas carreras y la carencia de talento humano en otras.

Un estudio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) revela que las carreras que ofrecen más oportunidades de trabajo en este momento son las Ingenierías, Administración de Empresas, Economía y Contabilidad. También figuran otras que tomaron auge tras la llegada al país de empresas de alta tecnología. Se trata por ejemplo de nanotecnología, Química Fina,

Biotecnología, Telecomunicaciones y Energías Renovables. Pese a la buena demanda laboral que tienen estas carreras, el 46% de los alumnos que aprobaron el examen de admisión de la Universidad de Costa Rica (UCR) para este año marcó como primera opción una carrera de Ciencias Sociales. Entre tanto, el 22% prefirió una ingeniería (REDACCIÓN LA NACIÓN, 2011, p. 4A).

Estos datos adquieren mayor relevancia, si se les vincula con el hecho de que, en el ámbito nacional, ya es recurrente el planteamiento de que el mercado laboral costarricense está requiriendo con urgencia de profesionales en ciencias exactas y tecnológicas.

[...] desde hace varias décadas, el país eligió, como modelo de desarrollo, el énfasis en la atracción de empresas de carácter tecnológico, para aprovechar la ventaja de los relativamente satisfactorios niveles educativos de la población. Pero, después de unos pocos años, empresas de alta tecnología ya se quejan de que el país no cuenta con suficientes profesionales en ciencias exactas y tecnológicas, por lo que no pueden seguir pensando en expandir sus actividades (MELÉNDEZ, 2011).

Según el III Informe del Estado de la Educación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c), con excepción de carreras relacionadas con Hotelería, casi no hay carreras que se ofrezcan exclusivamente en las instituciones privadas, por lo que la contribución del sector privado a la diversificación de la oferta ha sido mínima en Costa Rica.

Además, interesa destacar la distribución de estas oportunidades académicas según el grado o titulación que otorgan las instituciones de educación superior. En este panorama, una tendencia preocupante en el sector privado, resulta ser el aumento de maestrías y doctorados que estas instituciones de corta trayectoria están ofreciendo, y cuya propensión al aumento es amenazador, pues existe en el país una limitada disponibilidad de docentes calificados para el nivel de doctorado.

Cuadro 6 – Porcentaje de Oportunidades académicas ofrecidas por Instituciones Educación Superior en Costa Rica, distribuidas según grados –

Grado	Universidades públicas	Universidades privadas
	n=757	n=799
Técnico	0,3	
Diplomado	11,0	0,1
Profesorado	3,0	
Bachillerato	29,5	42,8
Licenciatura	20,3	40,1
Maestría	24,8	15,4
Especialidad	9,2	0,8
Doctorado	1,8	0,9
Total	100,0	100,0

Nota: En este cuadro se determina cuantas oportunidades se ofrecen por grado académico. Si una carrera ofrece varios grados, se cuenta una vez en cada uno, es decir, es un total con repeticiones, pero no dentro del mismo grado.

Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 181.

La mayoría de alternativas que ofrece el sector privado se concentran en el nivel de grado, toda vez que concentra el 82,9% de su oferta en los grados de bachillerato y licenciatura; frente al sector público que concentra el 50% de su oferta académica en este nivel. De esta forma, el sector privado tiene la mayor oferta por grado académico.

“En las áreas de Ingenierías y Ciencias Básicas, claves para el desarrollo científico y tecnológico, las oportunidades académicas a nivel de maestría están fuertemente concentradas en el sector público (93,8%).” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 181).

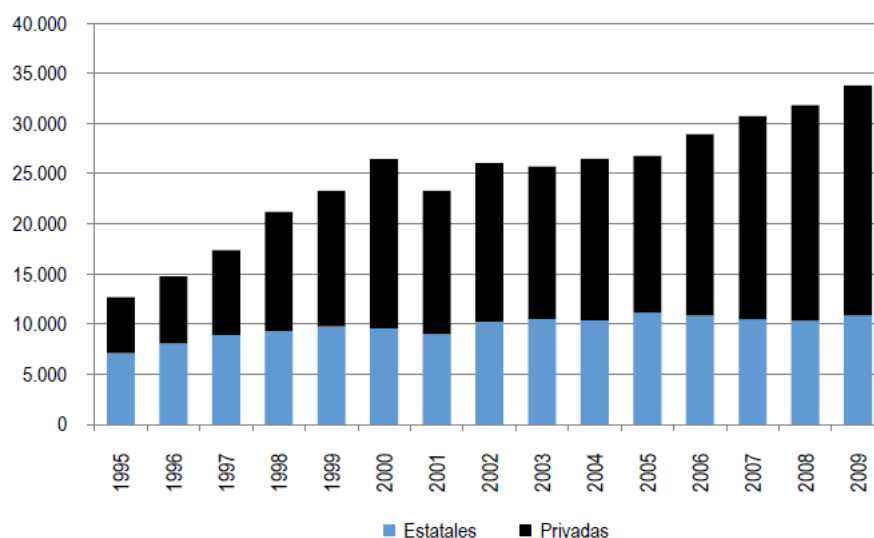
Por otra parte, nótese la fuerte participación que -en tan poco tiempo- han alcanzado las instituciones privadas en el ofrecimiento de maestrías, y ya algunas ofrecen programas de doctorado, oferta ésta que en el sector público se muestra bastante limitada, a pesar de la amplia trayectoria que éste detenta frente al sector privado de relativa reciente creación.

Pese a algunas de las distorsiones señaladas, es menester señalar que la expansión no sólo en el número de instituciones, sino también en la oferta académica

disponible en el país y la concreción de matrícula efectiva en este sector de educación ha permitido elevar el nivel educativo de las y los costarricenses.

En la siguiente gráfica, es posible observar como se ha multiplicado por 2,6 veces el total de títulos otorgados en el nivel de educación superior del país. De 12.665 diplomas otorgados en 1995, se pasó a 33.796 diplomas en el 2009. Nótese como el sector privado -a partir de 1998- se constituye en el sector que otorga la mayor cantidad de diplomas, concentrando un 67,8% de éstos en el año 2009.

Gráfica 11 – Títulos otorgados por las universidades según sector – 1995-2009



Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 192.

Según la misma fuente, las carreras que se presentan como más fuertes en el ámbito de la titulación, tanto en el sector público (65,9%) como en el privado (72,3%); son las pertenecientes a las Ciencias Sociales y a Educación respectivamente. En el sector público, le siguen en orden de importancia los diplomas en Ingenierías (8,8%) y en Ciencias Básicas (8,6%); mientras que en el sector privado son las Ciencias de la Salud las que ocupan el segundo lugar de importancia en titulación con un (16%).

Relacionado con lo anterior, se tiene que la población mayor de 25 años con estudios superiores pasó de un 5,7% en 1973 a un 19% en el año 2006 (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008). Esta estadística, como ya fue visto en apartado

anterior, supera la de otros países latinoamericanos que presentan un 10% o menos en este indicador, pero también sigue siendo baja si se le compara con la de otros países con altos niveles de desarrollo, como Canadá (45%) o España (25%) (CINDA, 2007).

2.4.1.1.5. Acceso y la calidad

Si bien en las últimas tres décadas se reporta una ampliación de la cobertura en educación superior, ha crecido el número de instituciones y se ha aumentado y variado la oferta académica; **el acceso y la calidad** emergen como desafíos.

Según Altbach et al. (2009), **Costa Rica, con una tasa bruta de matrícula aproximada de 25%, se ubica cerca del promedio de los países de ingreso medio-bajo en este indicador (20%)**, veinte puntos porcentuales por debajo de las naciones de ingreso medio (44%), y a cincuenta puntos porcentuales de América del Norte y Europa del Oeste (70%) (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p.182, negrilla nuestra).

En cuanto al **acceso** se refiere, el III Informe del Estado de la Educación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c) alerta en cuanto que, si bien Costa Rica ha logrado aumentar su tasa de educación terciaria²⁵⁹ (actualmente es de 25.3%), ésta se aleja 18 puntos porcentuales de aquellas tasas que exhiben países de desarrollo humano alto (43,2%) y es bastante inferior a la de las naciones con un índice de desarrollo humano muy alto (70,8%).

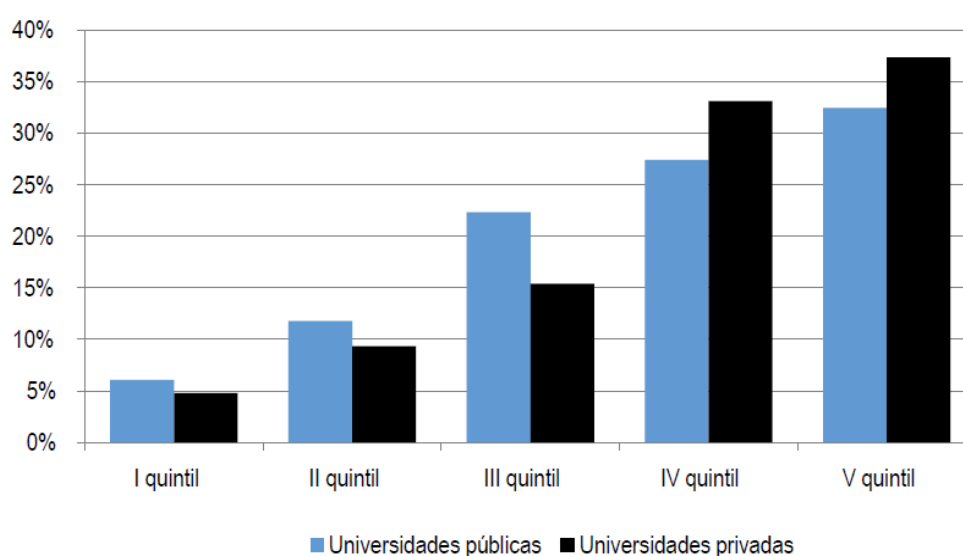
La asistencia a la educación superior por sexo muestra una pequeña brecha de equidad en favor de las mujeres si se calcula con respecto al total de la población (1,2 puntos porcentuales), pero esta desaparece si se considera solo la población mayor de 25 años, pues los porcentajes son similares entre hombres y mujeres. La comparación con el 2002 muestra una tendencia de mejora en la situación de las mujeres (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 183).

²⁵⁹ El Informe Mundial de Desarrollo Humano, define esta tasa como el porcentaje de la población en edad de cursar “educación terciaria” que efectivamente lo está haciendo. Esta tasa nos permite cuantificar el peso de la educación superior a nivel de la población del país. Sin embargo, es importante destacar que, en la presente tesis no se comparte el término “**educación terciaria**” pues se considera que el naturaliza todas las transformaciones que está experimentando la educación superior en América Latina, y coloca en la misma posición a instituciones de educación superior privadas de cuestionada calidad (y con intencionalidades muy distintas), con verdaderas Universidades que integran la docencia, la investigación y la acción social en el desempeño de su misión.

En cuanto al acceso de personas con discapacidad, un reciente estudio realizado por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE)²⁶⁰ advierte que sólo el 14% de las personas costarricenses entre los 19 y 25 años con alguna discapacidad; logra llegar a la universidad.

Complementariamente, en la gráfica siguiente interesa presentar - desde la óptica del ingreso per cápita-, cómo se distribuye la población que está asistiendo a la educación superior del país.

Gráfica 12 – Población de 18 a 24 años que asiste a la educación universitaria, según quintil de ingresos per cápita del hogar –



Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, 183.

Como se puede observar, la tasa de asistencia a la educación superior en los quintiles más altos de la distribución es muy superior a la de la población que se ubica en los quintiles de menor ingreso; los dos quintiles superiores concentran un 70% del estudiantado que asiste al sector privado y un 59% de estudiantes que asisten a las universidades públicas.

Es posible advertir que, la desigualdad en el acceso a las oportunidades tiene -además- diferencias entre instituciones públicas y privadas; mientras en las primeras la relación entre los quintiles quinto y primero es de 5,3 veces, para las segundas es de 7,4 veces (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 183).

²⁶⁰ El estudio contempló una muestra de 6000 personas con diferentes tipos de discapacidad. Lo importante es que es la primera vez que se realiza un estudio de esta naturaleza en el país y el CNREE seguirá realizándolos para influencias políticas públicas.

Pese a que los datos anteriores explicitan una brecha amplia de oportunidades entre quienes más poder adquisitivo tienen y quienes menos tienen; es importante destacar que, aproximadamente un 40% de la asistencia a entidades estatales, y un 29% a instituciones privadas, pertenecen a los tres quintiles de menor ingreso. Ello se constituye en un importante indicador de creación de oportunidades educativas para esos grupos específicos, y por tanto un punto de referencia para seguir avanzando en disminuir estas brechas.

Un reciente estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) mostró que una persona que logra completar la educación secundaria gana en promedio un 61% más por mes que quien solo terminó la primaria. A su vez, quien culmina la educación universitaria gana casi el triple por mes que quien solo completó la secundaria. Eses graduado universitario gana 4,6 veces por mes, en promedio, de lo que percibe quien sólo culminó la primaria (DAREMBLUM, 2011, p. 29A).

Así las cosas, es claro que las familias con menor capacidad de ingresos, y - más aún- aquellas en condición de pobreza, tienen menos oportunidades de asegurar que sus hijos e hijas estudien y tengan así acceso a mejores ingresos.

En este sentido, cabe destacar que la proporción de estudiantes de los quintiles inferiores en las universidades estatales supera en un 28% la proporción de las universidades privadas, lo que también da cuenta del importante papel que cumplen las universidades públicas en términos de democratizar la educación superior en el país, y les diferencia en términos de misión con las otras instituciones de carácter privado. “Las oportunidades académicas en este nivel tienen un componente de desigualdad que refleja la concentración en la distribución de la riqueza que exhibe el país.” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p.183).

El otro ámbito que se señala como desafío para la educación superior en el país es la **calidad académica**; sin embargo, esta temática será abordada con mayor detenimiento en un próximo apartado.

2.4.1.1.6. *La Enseñanza Superior No Universitaria*

Si bien en las últimas décadas las instituciones de educación superior privadas ganaron terreno al punto de estar dominando el escenario nacional, no sólo por el número de instituciones que presenta, sino por concentrar mayor matrícula que las universidades públicas; no menos importante resulta la expansión de **institutos de enseñanza superior no universitarios (para-universitarios)** tanto públicos como privados.

En la página siguiente se muestran datos de la composición de la instituciones para-universitarias.

Cuadro 7 – Instituciones para-universitarias, según su condición actual ante el CONESUP – 2010

CONDICIÓN ACTUAL ANTE CONESUP	Total	Año de creación			No. de carreras que ofrece		
		1980-1989	1990-1999	2000-2010	1 a 10	10-20	20-30 o más
Pública Activa /1	6 ²⁶¹	3	3	-	-	3	3
<i>Subtotal</i>	6	3	3	-	-	3	3
Privada Activa /1	21	-	14	7	18	1	2
<i>Subtotal</i>	21	-	14	7	18	1	2
Privada Inactiva /2	43	5 ²⁶²	35 ²⁶³	3	38	2	-
<i>Subtotal</i>	43	5	35	3	38	2	-
Cerradas Oficialmente^{3/}	3	1	2	-	3	-	-
<i>Subtotal</i>	3	1	2	-	3	-	-
TOTAL	73	9	54	10	59	6	5

/1 INSTITUCION ACTIVA: Instituciones parauniversitarias aprobadas que presentan actividad ante el Consejo Superior de Educación (modificaciones curriculares, requisito de graduación, graduaciones, entre otras)

/2 INSTITUCION INACTIVA: Instituciones parauniversitarias aprobadas que no presentan actividad ante el Consejo Superior de Educación.

/3 INSTITUCION CERRADA: Instituciones parauniversitarias aprobadas que han realizado el trámite formal de cierre de operaciones y entrega de documentación.

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE ENSEÑANZA SUPERIOR PRIVADA.

El Cuadro No. 5 permite advertir como la mayor expansión de los centros parauniversitarios se da en la década de los 90, período también de mayor auge de instituciones de educación superior privadas. El impulso de este otro sector da cuenta

²⁶¹ 4 de estas instituciones actualmente forman parte de la Universidad Técnica Nacional (UTN).

²⁶² En esta categoría sólo 1 institución registra su creación en el año de 1978.

²⁶³ En esta categoría se encontró 1 institución sin ninguna carrera aprobada, y 2 instituciones sin expediente de aprobación/ ni carreras aprobadas. Por ello en número de carreras que ofrecen, faltan 3 instituciones.

también de la reconfiguración del sistema y la orientación que se intenta imprimir a la educación superior del país.

En las últimas tres décadas (entre 1980 y 2010), se crearon un total de 73 centros para-universitarios en el país, de los cuales solamente un 8,2% se ubican en la categoría de públicos y los restantes fueron creados por iniciativa del sector privado.

También es notable que en la misma década de 1990 un porcentaje importante de estas instituciones (58,9%) pasan a condición de inactivas, lo que hace suponer que la competencia entre éstas derivó en el desplazamiento de unas por otras.

Por otra parte, interesa destacar que 4 de las seis instituciones públicas, pasaron a formar parte de la Universidad Técnica Nacional (UTN). Entre estas, 2 de ellas concentraban la mayor oferta académica del sector público para-universitario (30 y 36 carreras respectivamente).

Es posible concluir que la oferta de carreras según las instituciones presenta el siguiente comportamiento: en promedio el *sector público* ofrece 18 carreras por institución; en el caso de las *instituciones privadas activas* ofrecen en promedio 6 carreras por institución, y aquellas *privadas inactivas* ofrecerían en promedio 4 carreras por institución.

Nótese como la gran mayoría de instituciones privadas se ubica en el rango de menor oferta de carreras, al tiempo que, aquellas que ofrecen de 1 a 2 carreras conforman el 38% de las activas, y el 39% de las inactivas.

Según estos datos del CONESUP, para el 2010 la oferta para-universitaria disponible en el país, incluye entonces un total de 2 instituciones públicas²⁶⁴ y 21 instituciones privadas activas. En conjunto éstas ofrecen un total de 158 opciones de carrera a quienes opten por esta salida educativa, que les otorga un título de diplomado.

Con relación a la **matricula en el sector para-universitario**, no existe en el país un registro sistemático de la misma, ni se conocen datos oficiales de las titulaciones que estas ofrecen. No obstante, si se recurre a la información de la EHPM del INEC, en el año 2009 un 0,2% de la población mayor de 25 años reportó asistir a instituciones de educación para-universitaria²⁶⁵.

²⁶⁴ Se excluyen las 4 instituciones que pasaron a formar parte de la Universidad Técnica (UTN).

²⁶⁵ Teniendo en cuenta las limitaciones de información antes mencionadas, y al utilizar la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), del INEC, es preciso indicar que, según las estimaciones de CONARE-Programa Estado de la Nación, estos datos están sobreestimados, y justamente por ello se presentan en términos relativos.

El número total de estudiantes matriculados en carreras para-universitarias cayó un 40% en el primer año de transformación de los colegios universitarios en la Universidad Técnica Nacional, y seguirá decreciendo hasta el 2012, cuando todos los alumnos que hasta el año 2008 estaban matriculados en los diplomados ofrecidos por los colegios -ahora miembros de la UTN-, hayan concluido sus estudios (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 188).

Otra institución que ofrece en el país formación para-universitaria es el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), entidad autónoma creada en 1965 por la Ley 3506 y reformada por su Ley Orgánica, N° 6868 (1983). Si bien su función primordial es *“preparar personas mediante la capacitación y formación profesional para el trabajo productivo y propiciar la generación de empresas con calidad y competitividad”* (INA, 2002), esta institución ofrece formación técnica calificada en áreas como refrigeración, mecánica de vehículos, electrónica, inglés, y otros.

Ésta no fue incluida en la lista de instituciones para-universitarias, pues no es posible distinguir o diferenciar las estadísticas que corresponderían a su oferta en ese ámbito; sin embargo, es una institución sumamente importante que tiene presencia a través de 54 sedes en todo el país. Además, por la presión que el país está experimentando de contar con empleos técnicos, la institución está siendo conducida a un proceso de transformación²⁶⁶ según requerimientos del mercado laboral en el corto y mediano plazo.

La implementación de tratados internacionales y el aumento de la inversión extranjera directa que experimenta el país, lo mismo que la apertura en los mercados de seguros y telecomunicaciones, la construcción de grandes obras como Limón Ciudad Puerto y una nueva terminal de contenedores en esa misma provincia, son solo algunas de las áreas en las que se necesitará mano de obra técnica calificada [...] La meta que nos hemos propuesto es graduar en los próximos cuatro años a 30000 nuevos técnicos especializados, de manera que a los empresarios no les sea difícil encontrar este tipo de profesional, tal como lo externan en la actualidad, y por otro lado que las y los futuros técnicos especializados tengan aseguradas las capacidades y cualificaciones para obtener un lugar de trabajo promisorio (PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INA, en La Nación: 2011, Foro, p. 45A).

En relación con esfuerzos de articulación entre el sector para-universitario y el universitario, el III Estado de la Educación señala dos experiencias concretas: por un

²⁶⁶ De acuerdo con las demandas del sector productivo, y las oportunidades de crecimiento del país, esta transformación institucional contempla: la actualización de planes de estudio, (por ejemplo, pasar de refrigeración doméstica e industrial manual y mecánica a los sistemas digitales en cámaras de refrigeración, incluyendo contenedores de importación y exportación. En el campo de la electrónica, pasar de los sistemas análogos a los digitales.) la capacitación docente, la construcción de nuevas sedes -nueve grandes centros- en varias zonas a lo largo y ancho del país, y la modernización y compra de equipo de punta para cada programa técnico disponible.” (LA NACIÓN, 2011, Foro, p. 45A)

lado, en el año 1997 se registra un *Convenio de articulación y cooperación de la educación superior estatal*, con miras a crear condiciones para que estudiantes de instituciones para-universitarias continúen estudios universitarios. Según el III Estado de la Educación, esta intención ha logrado pocos avances en el país, por lo que se señala incluso que una de las razones que motivó la fusión de los colegios universitarios en la Universidad Técnica Nacional (UTN), fue la poca efectividad de dicho Convenio de Articulación para facilitar el reconocimiento de diplomados en las universidades estatales, toda vez que éstas últimas impusieron cuotas máximas de admisión por año a través de este mecanismo.

Por otro lado, otra forma de articulación, pero esta vez calificada de informal e inadecuada, es la que se está dando entre algunas instituciones de educación superior privadas y algunos egresados de instituciones para-universitarias (que solo tienen pendiente la práctica profesional), quienes se acercan a las universidades privadas sin obtener el diplomado, porque éstas les reconocen hasta un 40% de la carrera (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 190).

Finalmente, un balance general sobre el sector de educación superior no universitario, no los ofrece la siguiente cita: “El nivel parauniversitario constituye un eslabón débil en el sistema educativo costarricense. La oferta es escasa y no está articulada ni con los niveles universitarios, ni entre las instituciones del subsector.” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 188).

2.4.1.1.7. *Acción Social, Investigación & Desarrollo*

Pese a toda la transformación experimentada por la educación superior en el país, y el peso cuantitativo que está representando el sector privado; es importante terminar este apartado recalcando que, al igual que la tendencia que se expresa en la Región Latinoamericana en su conjunto, en Costa Rica las universidades públicas son las responsables del mayor esfuerzo en investigación y desarrollo de la ciencia y la tecnología del país. Asimismo, en materia de Acción Social son las universidades públicas las que destacan por su aporte a la sociedad costarricense.

La **Acción Social**²⁶⁷, denominada por otras universidades públicas como “extensión” constituye una pieza fundamental, una de las tres funciones sustantivas que, junto con la docencia y la investigación, configuran y dan sustento al concepto de Universidad. Tal como lo consignan los estatutos orgánicos de las universidades públicas costarricenses²⁶⁸, con la acción social cada institución promoverá y facilitará la vinculación Universidad-Sociedad, materializando así su compromiso social con la sociedad costarricense.

El III Informe del Estado de la Educación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c), basándose en el catálogo de proyectos de acción social vigentes a noviembre del 2009 elaborado por la Comisión de Vicerrectores de Acción Social del CONARE²⁶⁹, reporta un total de 1.426 proyectos de Acción Social para el 2009 (1276 de la UCR, 50 de la UNA, 49 de la UNED y 51 del ITCR). Esta información, aunque numérica, da al menos una idea del importante aporte que en esta materia están realizando las universidades públicas.

No fue posible localizar datos sistematizados sobre este particular para el caso de las instituciones de educación superior privadas, pero es posible afirmar que son muy pocas las universidades privadas que realizan proyectos de esta naturaleza. A lo sumo se conoce que algunas de estas instituciones privadas están incorporando en sus planes de estudio el requisito de Trabajo Comunal Universitario (TCU)²⁷⁰, aunque con serias limitaciones de organización y concepción.

²⁶⁷ Mientras que otras universidades públicas optan por “la extensión”, la UCR adopta y se compromete con el concepto de “Acción Social”. Esta denominación que intenta ir más allá del concepto de Extensión, se construye y se legitima como actividad fundamental de la Universidad a partir del Tercer Congreso Universitario en 1972. Se plantea que la extensión tiene una connotación unilateral de las Universidades hacia la Sociedad en su conjunto. La Acción Social por su parte hace referencia a una relación de doble vía, que incluye la extensión y la difusión, pero la trasciende; donde las partes se enriquecen mutuamente en una interacción dinámica que supera a actitudes benefactoras, asistencialistas, para construir un intercambio de saberes.

²⁶⁸ Desde sus comienzos las universidades estatales incorporaron en su quehacer el concepto de extensión, la UCR a partir de su fundación en 1940 y las otras tres instituciones a pocos años de su creación en la década de los setenta (como Extensión). En todos los casos se han establecido instancias especializadas en la materia, reglamentos y políticas para la ejecución de los proyectos.

²⁶⁹ Estos resultados son parciales y forman parte de una iniciativa de más largo alcance de la citada Comisión. Aún no es posible contar con datos que aborden, para el conjunto del sistema de educación superior, el tema de los impactos de los proyectos de extensión y acción social.

²⁷⁰ El **TCU** es un programa de la UCR que funciona desde 1975. La totalidad de las y los estudiantes de la UCR, matriculan en proyectos institucionales (formalmente inscritos, conducidos por docentes y con presupuesto institucional), y deben aportar 300 horas de servicio a la comunidad como requisito de graduación de cualquier carrera de la UCR. Las demás universidades públicas no cuentan con este programa. Las privadas que lo impulsan no necesariamente comparten la filosofía y organización requerida para este tipo de actividad académica.

En el 2010, el Conare incluyó en el rubro de proyectos estratégicos una iniciativa tendiente a crear cuatro centros de educación continua y transferencia tecnológica. Destinó para ello un presupuesto de 6.000 millones de colones, porcentajes significativos de los recursos del Fondo del Sistema (22,8%) y del monto total asignado a líneas estratégicas de inversión (33,3%). De esta manera, el Conare desea impulsar una visión de la acción social y la extensión que le dé más proyección al aporte de las universidades a la comunidad nacional, introduciendo el concepto de la formación permanente, cuando los y las estudiantes terminan sus carreras. Se busca que la permanencia sea una característica de la vida universitaria y crear un espacio para que los egresados puedan mantenerse al día en su profesión (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 203).

Otro dato relevante sobre el quehacer de las universidades públicas en materia de acción social, son:

a) la existencia de editoriales universitarias²⁷¹, mediante las cuales se publica cerca del 50% del total de obras impresas en el país. Las editoriales existentes son:

- *Editorial UCR* (UCR). Los antecedentes de la actividad editorial en la UCR se remontan al año 1942, cuando se realizó la primera publicación; sin embargo, no fue sino hasta el año 1975, durante el V Congreso Universitario, donde se conoció y aprobó una propuesta para la creación de una Editorial propiamente dicha. Dos años después, en 1977 nace la Editorial de la Universidad de Costa Rica, adscrita a la Vicerrectoría de Investigación.
- La EUNA (UNA). Fundada en 1976, es la entidad institucional que publica obras de las principales áreas del conocimiento, y en particular las concebidas y fomentadas en la Universidad Nacional.

²⁷¹ Las editoriales existentes son: **Editorial UCR** (UCR). Los antecedentes de la actividad editorial en la UCR se remontan al año 1942, cuando se realizó la primera publicación; sin embargo, no fue sino hasta el año 1975, durante el V Congreso Universitario, donde se conoció y aprobó una propuesta para la creación de una Editorial propiamente dicha. Dos años después, en 1977 nace la Editorial de la Universidad de Costa Rica, adscrita a la Vicerrectoría de Investigación. **EUNA (UNA)**. Fundada en 1976, es la entidad institucional que publica obras de las principales áreas del conocimiento, y en particular las concebidas y fomentadas en la Universidad Nacional. **Editorial Tecnológica de Costa Rica (ITCR)**. Desde su creación, en 1978, se ha dedicado a la edición y publicación de obras en ciencia y tecnología. **Euned (UNED)** creada en 1979. En mayo de 1977 se empezó a gestar la idea de una editorial para la UNED, y en 1978 se desarrolló y aprobó el proyecto en 1979. **EUNA (UNA)**. Fundada en 1976, es la entidad institucional que publica obras de las principales áreas del conocimiento, y en particular las concebidas y fomentadas en la Universidad Nacional.

- La Editorial Tecnológica de Costa Rica (ITCR). Desde su creación, en 1978, se ha dedicado a la edición y publicación de obras en ciencia y tecnología.
- La Euned (UNED) creada en 1979. En mayo de 1977 se empezó a gestar la idea de una editorial para la UNED, y en 1978 se desarrolló y aprobó el proyecto en 1979.

b) Los Medios de Comunicación Universitarios de cobertura tanto interna como nacional e internacional. Un ejercicio exploratorio arrojó que existen los siguientes medios (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 203):

- 22 programas radiales, la mayoría de ellos transmitidos por la UCR (Radio U y 870UCR), además de Radio Nacional y radio Monumental.
- 23 programas televisivos, transmitidos por los canales 15 (UCR9 y 13 (Sinart)
- 84 medios impresos y electrónicos, entre revistas (con y sin sello editorial), boletines y periódicos.

Las Universidades Públicas aportan cerca de cuarenta horas mensuales de programación en espacios para el debate público, a través de doce programas de opinión en radio (siete) y televisión (cinco), todos con cobertura nacional de sus ediciones.

En estos ámbitos nuevamente las universidades públicas, frente a las instituciones privadas, tienen el protagonismo absoluto, y no se cuenta con fuentes sistematizadas sobre este segundo sector.

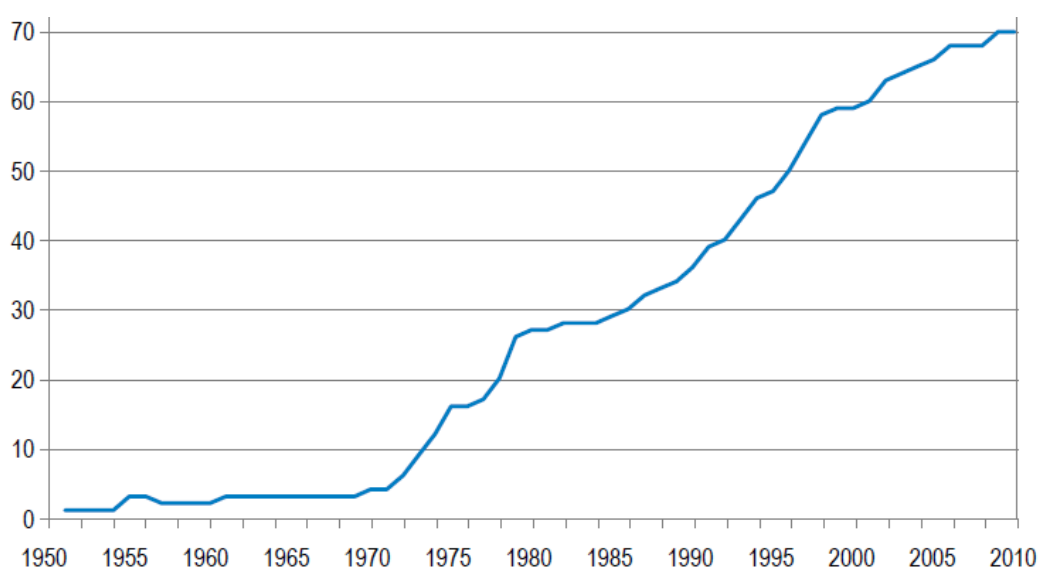
En Iberoamérica, las universidades concentran entre el 47% y el 50% de los investigadores e investigadoras, ejecutan cada año entre el 30% y el 35% del presupuesto de investigación y desarrollo, y son responsables de entre el 65% y el 75% de las publicaciones científicas (SANTELICES, 2010).

En el ámbito de la **Investigación & Desarrollo**, es importante destacar que para el caso particular de Costa Rica, son las universidades públicas y particularmente la UCR, las que concentran la mayor actividad científica y tecnológica del país. Además, son las que aún ofertan la mayor cantidad de carreras de carácter científico, humanístico y tecnológico. “Cerca del 83% de los investigadores y casi el 70% de la

inversión en esta área [Ciencia y Tecnología] provienen de las instituciones de educación superior [públicas].” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 197).

Las siguientes gráficas muestran información sobre la evolución en el número de unidades de investigación en las instituciones de educación superior del país, y su distribución según áreas de conocimiento.

Gráfica 13 – Unidades de Investigación de las Universidades Públicas de Costa Rica – 1950 - 2010

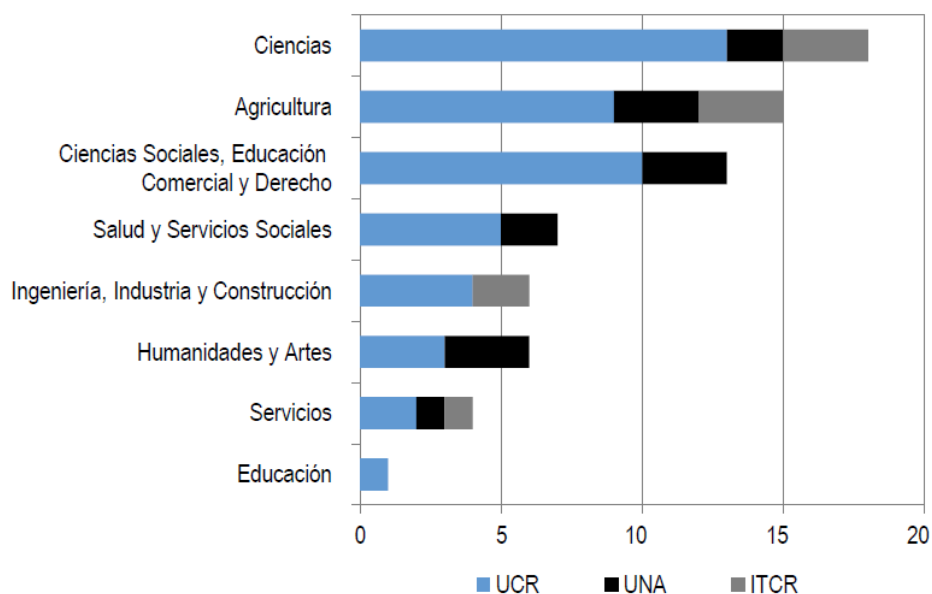


Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 198.

Como es posible apreciar, el mayor repunte en la creación de centros de investigación se concreta en la década de los años de 1970, y al 2010 la cantidad de unidades de investigación prácticamente se duplicó.

En la misma línea, según datos del III Estado de la Educación (2011), en total, las cuatro universidades adscritas al CONARE contabilizan setenta unidades de investigación distribuidas según áreas de conocimiento como se muestra en la próxima gráfica.

Gráfica 14 – Número de Centros de Investigación de las Universidades Públicas de Costa Rica, según universidad y áreas de conocimiento – 2010



Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 198.

Es importante señalar que el 67% de los institutos y centros de investigación que se muestran en el cuadro anterior, pertenecen a la Universidad de Costa Rica, a la que se le atribuye el 56% de conocimiento científico nacional. Un 20% corresponden a la UNA y un 12,9% al ITCR (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c).

A ello debe acrecentarse el hecho de que en la UCR las actividades de investigación trascienden al número de unidades de investigación e incluso a la formalización de proyectos inscritos como tales en la Vicerrectoría de investigación, por ejemplo, simposios, libros, creación de bases de datos, programas, actividades de vinculación remunerada con el sector externo, etc. “Al considerar todas las formas de investigación [en la UCR], el total de proyectos en el 2009 pasa de 986 a 1.371 y es superior a 1.000 en todos los años.” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 197).

Del 2006 al 2008 la Universidad de Costa Rica adquirió equipos para investigación, publicaciones científicas y bases de datos por un valor de ₡3.666.777.000,00. A esto se suman ₡830 millones de colones que se invertirán este año [2009] para impulsar y mejorar la investigación científica en beneficio del país.” (CONICIT, 2009)

Otro dato importante de destacar aquí es que **las universidades públicas son la que aportan la mayoría de las publicaciones científicas indexadas del país**²⁷². En este sentido, en el año 2001 la UCR se integró como socia de *Latindex*²⁷³. Al 2010, según datos de *Latindex-UCR* (2010), la UCR produce el 22,6% de las revistas costarricenses incluidas en el directorio de *Latindex*, y el 77% de las revistas del catálogo, lo que tiene importantes implicaciones en el mejoramiento de la calidad de la investigación del país.

Del total de revistas registradas por Costa Rica en *Latindex* (236), solo un 36,4% corresponde al catálogo, es decir, aquellas que cumplen con los criterios de calidad editorial exigidos por la organización. Costa Rica representa cerca del 12% del catálogo total. Las cuatro universidades públicas agrupadas en Conare aportan el 51,3% del total de revistas, pero el 76,2% de las indexadas. Solo la UCR representa 62 de esos puntos porcentuales. Por su lado, las universidades privadas registran ocho revistas en el directorio y únicamente una indexada en el catálogo: la revista **Humanitas**, de la Universidad Católica (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 201).

Otro catálogo ampliamente reconocido a nivel mundial en el que participan las universidades públicas de Costa Rica es el Science Citation Index. Al respecto, el CONARE con el apoyo de la Comisión de Vicerrectores de Investigación realizó un estudio sobre el impacto de las publicaciones derivadas de las investigaciones efectuadas en las universidades públicas que aparecen en el Science Citation Index entre 1998 y 2005. El estudio de carácter biométrico realizado en esta base de datos arrojó que, de un total de 2085 publicaciones citadas, 1278 (63%) fueron realizadas por las universidades públicas (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 201).

Las unidades de investigación de las universidades públicas son la columna vertebral de la ciencia y la tecnología en Costa Rica, realizan la mayor parte de la investigación científica y albergan a más de 1400 personas dedicadas a la investigación. Esto coincide con una alta inversión que el país ha realizado para crear capacidad científica y tecnológica. Durante los últimos años, la investigación en las universidades públicas ha evolucionado hacia una mayor integración con la sociedad y los sectores productivos. La visión académica y de corte científico que tuvieron la mayoría de las Unidades de

²⁷² Según la tendencia internacional, el volumen de publicaciones indexadas en catálogos de prestigio internacional es un buen indicador de la contribución en la producción de conocimiento científico y tecnológico.

²⁷³ **Latindex** es un sistema de información sobre las revistas de investigación científica, técnico-profesionales y de divulgación científica y cultural que se editan en América Latina, el Caribe, España y Portugal. Comenzó como una iniciativa de la Universidad Autónoma de México (UNAM) y se convirtió en una red de cooperación internacional a partir de 1997. Su misión es difundir, hacer accesible y elevar la calidad las revistas académicas editadas en la región, a través del trabajo compartido (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 200).

Investigación que se crearon en la década de los ochentas y parte de los noventa se ha ido modificando. (MACAYA, 2010, p. 15).

Pese al importante aporte que ofrecen las universidades públicas, y si bien desde el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2008 el país se planteó como meta alcanzar una inversión en ciencia y tecnología correspondiente al 1% del Producto Interno Bruto (PIB); esta meta -aún en el 2011- no ha sido alcanzada. Además las investigaciones no tienen un papel central en la formulación de políticas nacionales de innovación, tarea que le corresponde al Ministerio de Ciencia y Tecnología

Es importante anotar que para un país pequeño como Costa Rica, la inversión en investigación y desarrollo es estratégica. Los datos sitúan esta inversión en el 2000 en US\$ 62 millones, lo que representa un 0,39% del producto interno bruto. Este valor es menor al del promedio para América Latina y está muy por debajo de la inversión de países de gran desarrollo científico y tecnológico, donde alcanza el 2,5% (PROYECTO ESTRATEGIA SIGLO XXI).

Para el año 2009, según el *Informe: Indicadores Nacionales 2009 sobre Ciencia, Tecnología e Innovación Costa Rica*, Costa Rica aumentó su inversión en Investigación y Desarrollo en un 32,5% con respecto al año anterior pues pasó de un 0.40% del Producto Interno Bruto (PIB) en el 2008, al 0.53% en el 2009, cifra que aún se encuentra por debajo del promedio para América Latina y el Caribe que en el 2008 representó un 0.62%. Según esta misma fuente, la inversión en I&D para el 2009, según sector de ejecución presenta el siguiente comportamiento: un 49% corresponde al sector académico, seguido por un 25,7% del sector empresarial²⁷⁴, un 23,5% concierne al sector público y un 1,8% a las organizaciones sin fines de lucro.

De acuerdo con el Informe, presentado por el MICIT el pasado 26 de mayo (del año 2011), del total de la inversión que el país ha realizado en actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología durante el 2009, \$159.0 millones fueron destinados a la Investigación y Desarrollo (I+D), \$345.6 millones a las actividades de Servicios Científicos y Tecnológicos (SCT) y \$157.1 millones a las actividades de Enseñanza y Formación Científica y Tecnológica (EFCT). (MICIT, 2011)

²⁷⁴ El proyecto Estrategia Siglo XXI, señala que estas cifras deben revisarse, ya que en los diagnósticos realizados no se encontraron bases para este valor relativamente alto de la inversión privada.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ha definido la competitividad e innovación como una de las áreas de trabajo críticas para los próximos cuatro años. Además, el actual Ministro de Ciencia y Tecnología (MICIT), recientemente al presentar el documento *“Indicadores Nacionales en ciencia, tecnología e innovación 2009”*, señaló el repunte en la inversión en investigación y desarrollo realizada por el país y reafirmó la intención de que la inversión en este ámbito sea de un 1% del PIB en el año 2015.

Como es fácil de deducir, el fortalecer las universidades públicas en Costa Rica, será un factor clave para aumentar la competitividad internacional de la estructura productiva y acceder a un nivel de alta expansión económica de largo plazo. Sin embargo, como se verá en el próximo apartado sobre financiamiento, esto no parece estar teniendo un peso estratégico en las decisiones políticas atinentes al presupuesto de la educación superior pública. Por su parte, las instituciones de educación superior privadas, presentan notadamente un comportamiento residual, por no decir nulo en este ámbito tan estratégico en que la educación superior debe contribuir con el país.

2.5. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COSTA RICA

El financiamiento de la Educación Superior Pública es una obligación ineludible del Estado; es un mandato constitucional que garantiza un desarrollo libre y autóctono de Costa Rica.

Una revisión histórica del financiamiento de la educación superior en Costa Rica, da cuenta de un proceso plagado de avances y retrocesos, según cada momento histórico. Sin embargo, una constante parece estar presente en todos ellos: la presencia del Estado como fuente ineludible de estos recursos y su creciente participación en esta importante tarea, aunque sin obviar momentos de retracción de este importante actor.

Para el análisis de esta dimensión de la educación superior, se dará énfasis a dos aristas: lo expresado en la normativa que rige el financiamiento de la educación superior pública en Costa Rica y, rasgos importantes de la ejecución o puesta en práctica de dicha legislación, expresados en los presupuestos asignados a la educación Superior pública del país.

Con este propósito, será de vital importancia hacer un rápido recorrido histórico que permita visualizar los principales antecedentes, inflexiones y continuidades que fueron dando forma al financiamiento de la educación superior, hasta llegar a configurar su fisonomía actual.

2.5.1. Plataforma jurídica y la estructura institucional para el Financiamiento de la Educación Superior en Costa Rica

Financiamiento de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás

Una rápida mirada al pasado permite encontrar hallazgos que explican el presente en materia de financiamiento de la educación superior pública en Costa Rica. Así, desde la fundación de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás (1814), ésta recibía fondos del estado, pero también recogía contribuciones de los vecinos para su sostenimiento. Inclusive la historia señala que, con el apoyo colectivo se construye el edificio que la albergó inicialmente (PÉREZ, 2010). Casi inmediatamente después de

su creación es la Iglesia Católica la instancia administradora de los bienes y las finanzas de este primer centro de enseñanza en el país.

El claustro que subsistía gracias a las donaciones privadas, al aporte de la renta del tabaco y a la administración de su propio fondo, además se benefició con la enajenación de unos terrenos legados por el presbítero Manuel Antonio Chapuí - ubicados en Pavas y Mata Redonda y *consagrados al cultivo del café*-, ya que el producto de la venta de las cosechas ingresó, en parte, a *las arcas del tesoro Tomasino*.

Así, el aporte de vecinos, las donaciones privadas, las ganancias de cosechas, las utilidades del crédito colocado²⁷⁵, la administración de su propio fondo y de sus bienes muebles, así como el financiamiento del Estado se constituyen en las fuentes de recursos que financiaban el funcionamiento de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás y, por tanto, constituyen *las primeras fuentes de financiamiento de la educación superior en el país*.

Financiamiento de la Universidad de Santo Tomás

Una vez que la emblemática Casa de Enseñanza de Santo Tomás fue transformada por decreto en **Universidad de Santo Tomás (UST)**, los **“nuevos” Estatutos de 1843**, - planteaban que las rentas de la UST provendrían de: *las rentas de la Casa de Enseñanza, la cuarta parte líquida de la renta de tabacos de las tercenas del Estado, contribuciones de matrículas²⁷⁶ y grados y, la cuarta parte de la renta del primer año de Cátedras obtenidas en propiedad*.

²⁷⁵ Antes de que la Casa de Enseñanza de Santo Tomás fuese convertida en la Universidad de Santo Tomás, ya contaba con otra importante fuente de ingresos: **el rédito que ésta obtenía de los créditos que colocaba**. Entre 1824 y 1850, esta Casa otorgó 299 empréstitos por la considerable suma de 77.337 pesos (MOLINA, 2002, p. 220), lo que la convirtió en una instancia prestamista destacada de la época.

²⁷⁶ Las tarifas de las matrículas que se realizaban durante el mes de enero de cada año, iban al fondo de la UST y eran estipuladas en los estatutos: un peso para estudiantes que por primera vez matriculaban, y dos reales para los demás que cursaban las tres primeras clases y, cuatro para quienes cursaban estudios mayores, para el fondo de la Universidad Por su parte los que solicitaban grado de Bachiller en Filosofía debían pagar cinco pesos, si el **grado era en facultad mayor, pagarían ocho pesos. Dos pesos para quienes optaban por licenciatura y veinticinco** para el grado de doctor (Estatutos UST, 1843: Sección 2, art. 65/ Art. 142).

Además, la Casa de Enseñanza, ahora convertida en Universidad, continuaba otorgando créditos que le seguían devengando otra importante y creciente fuente de ingresos. Ella fue el único acreedor de importancia en el país que -entre 1824 y 1850- logró incrementar el rédito lenta, progresiva y victoriosamente. El claustro que empezó cobrando el 5% anual, lo aumentó a 10% hacia 1826 y, ya en 1843 demandaba el 12% (MOLINA, 2002, p. 224).

Desde su creación, la UST contó con financiamiento del gobierno, pero además se incluía como parte integral de sus presupuestos, lo rubros derivados de las matrículas de los estudiantes. En este sentido, la educación superior en Costa Rica - a pesar de encontrarse en un establecimiento estatal- nunca fue concebida como gratuita ó costeadada por el Estado y, en adelante tampoco lo sería.

Financiamiento en las Facultades Profesionales

Al quedar abolida la Universidad de Santo Tomás en 1888, se decreta que en su reemplazo se crearán Escuelas Superiores Profesionales de Derecho y Notariado, de Ingeniería y de Medicina. Posterior al decreto, se crearon otras.

Según Decreto de abolición de 1888, éstas Escuelas tendrían gobierno propio, y en ellas intervendría el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Constitución y la Ley Fundamental de Instrucción Pública. En cuanto a su financiamiento, se planteó en ese mismo decreto, que para el sostenimiento de éstas se debía destinar exclusivamente: el capital consolidado²⁷⁷ de la Universidad extinguida y las demás asignaciones del presupuesto general (financiamiento del gobierno).

²⁷⁷ En el Decreto de abolición, se imposibilita a estas Escuelas Superiores Profesionales para hacer gastos del capital consolidado, o sea sólo podrán hacer uso de los intereses que a perpetuidad le asigna la ley.

Financiamiento de la Escuela Normal de Costa Rica en Heredia

Durante el gobierno de Alfredo González Flores (1914-1917), período de *crisis* del Estado Liberal y *surgimiento* del Estado Reformista, se le imprime un redireccionamiento a las políticas liberales de la época, y se da inicio a la intervención del Estado en diferentes ámbitos de la sociedad. En el ámbito de la educación, se da origen a lo que en adelante se denominaría el *Estado Docente*.

Es en este contexto que se crea la Escuela Normal, institución del nivel de segunda enseñanza y mixta, que dependía de la Secretaría de Instrucción Pública, por lo que *su financiamiento era también estatal*. El impulso y fortalecimiento que la Escuela Normal recibió fue tan fuerte que significó la clausura de las escuelas normales anexas al Liceo de Costa Rica y al Colegio Superior de Señoritas.

Financiamiento de la Universidad de Costa Rica 1940-1949

El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica, con el decreto No. 362 del 26 de agosto de 1940, crea la Universidad de Costa Rica (UCR).

La Ley de creación de la Universidad de Costa Rica, contenía ocho capítulos donde se establecía desde los fines de la Universidad, aspectos de administración de la misma, las Escuelas que la conformarían, atribuciones de docentes y alumnos; hasta un capítulo sobre Extensión Universitaria.

En dicha Ley Orgánica de la UCR (COSTA RICA, 1940), es posible encontrar diferentes señalamientos relativos *al patrimonio y a las rentas de la institución*.

Así, por ejemplo, según el artículo 6, inciso 3, correspondía a la Asamblea (autoridad máxima) administrar el patrimonio de la Institución; sin embargo, ésta tenía impedimento de enajenar o gravar bienes inmuebles cuyo valor excediera cinco mil colones, sin previa autorización del Poder Ejecutivo.

Otra directriz importante de señalar aquí es que en el artículo 25, se explicita: “Los presupuestos de la Institución serán igualmente remitidos al Centro de Control y a la Secretaría de Educación Pública. Los giros por sueldo y gastos de cualquier

especie serán necesariamente refrendados, para su pago, por el Centro de Control” (COSTA RICA, 1940).²⁷⁸

Por otra parte, a la figura del Rector, según el artículo 8, inciso 3 (COSTA RICA, 1940) le correspondería administrar el patrimonio universitario en su calidad de delegado de la Asamblea.

Además, sería al Consejo Universitario, al que le correspondería, según el artículo 7, inciso 10 “[...] aceptar herencias, legados, donaciones que se hagan a la Universidad o sus Escuelas.” (COSTA RICA, 1940).

Sin embargo, es en los artículos 19 y 20 de esta Ley Orgánica (COSTA RICA, 1940), donde se incluye todo lo referido a bienes y rentas de la Universidad:

²⁷⁸ Aunque en el artículo 4 de la misma Ley Orgánica de la UCR (COSTA RICA, 1940). se indica: “**La Universidad será autónoma y gozará de capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones**”; estas atribuciones del Poder Ejecutivo, del Centro de Control y de la Secretaría de Educación Pública; dejan en evidencia el alcance limitado de la citada “**autonomía**”.

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
CONSEJO UNIVERSITARIO**

LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
(Publicada en la Gaceta Oficial No. 191, jueves 29-08-40)

CAPÍTULO VI

DE LOS BIENES Y RENTAS DE LA UNIVERSIDAD

ARTÍCULO 19º-Se considerarán como bienes de la Universidad:

- 1) Los bienes muebles o inmuebles en que funcionan actualmente las Escuelas que pasan a formar parte de la institución.
- 2) Los demás bienes de una u otra naturaleza que el Estado le asigne o haya asignado directamente a la Universidad o cualquiera de sus Escuelas, o que por cualquier título se adjudique a una u otra.

ARTÍCULO 20º-Son rentas de la Universidad:

- 1) Los derechos de matrícula y de examen que deben cubrir los alumnos de las Escuelas;
- 2) Las sumas o rentas que destina actualmente el Estado al sostenimiento de los centros que pasan a formar parte de la Universidad, inclusive la que contempla el artículo 9º de la ley No74 de 12 de agosto de 1902, previa deducción de los gastos que ocasione la fiscalización y recaudación del impuesto. Sin embargo, mientras no se establezca la Escuela de Medicina en la Universidad, exceptuase el cincuenta por ciento del impuesto sobre los establecimientos donde se despachan recetas o se expendan drogas o medicamentos, que continuará entregándose a la Facultad respectiva;
- 3) La parte proporcional que le corresponde del Fondo Nacional de Educación Común, de acuerdo con las reglas que fija la ley No. 127 de 21 de agosto de 1928, en el inciso 2º del artículo 6º;
- 4) La parte proporcional que le corresponda del impuesto de Espectáculos Públicos de acuerdo con las reglas que establece la ley N° 296 de 26 de agosto de 1939, que se hace extensiva a la Universidad, el cual, a partir de la promulgación de esta ley, se eleva al 6% quedando reformada así la N° 3 de 14 de diciembre de 1938. El Poder Ejecutivo reglamentará la liquidación del impuesto a que se refiere este inciso;
- 5) Los derechos de timbre y papel sellado que causa conforme al Código Fiscal (artículos 240, inciso 4º; 243, incisos 2º y 3º; 244, incisos 3º y 4º; 273, inciso 30), la expedición de Títulos de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Notario Público, Bachiller, Profesor de Enseñanza o cualquier otro título profesional o universitario.

Como es posible observar, con esta Ley los bienes inmuebles de las Escuelas de Derecho, Farmacia, Agricultura, Pedagogía y Bellas Artes (existentes antes de la creación de la Universidad) y, todos los bienes que el Estado hubiese asignado o

asignara a futuro a cualquiera de sus Escuelas; pasaron entonces a formar parte de los bienes de la nueva Universidad.

Interesa destacar que entre las *rentas de la UCR* se incluían:

- Los montos derivados de **matrícula y costos de exámenes** que debían ser sufragados por los y las estudiantes.
- Las **rentas que el Estado destinaba al sostenimiento de las Escuelas Profesionales** que desde 1938 y hasta 1940 existieron y que, a partir de esta Ley, pasaron a formar parte de la UCR.
- El **porcentaje del impuesto** que establecía la Ley Orgánica **del Colegio de Farmacéuticos** de 1902 en su artículo 9. Este porcentaje que debía ser girado anualmente a la UCR por parte del Colegio respectivo, fue modificado, pasando de 50%²⁷⁹ a 15% para la UCR (el 85% restante le pertenecía al Colegio), cuando dicha Ley sufrió modificaciones en 1941.
- La parte proporcional que le correspondía del **Fondo Nacional de Educación Común** establecido por ley desde 1928.
- **El 6% del impuesto de Espectáculos Públicos**, que se hace extensivo a la Universidad, a partir de su Ley Orgánica.
- **Derechos de timbre y papel sellado** derivados de la expedición de títulos profesionales o universitarios.

Nótese como, **el tema de la gratuidad de la educación superior**, -tema que en su momento fue destacado y recomendado por la Comisión Chilena en 1935- tampoco fue considerado en Costa Rica en el momento histórico de creación de la UCR. En su libro "*La Universidad Autónoma*", Luis Galdames destacaba:

[...] no es una fábrica de profesionales a precio de realización... los estudios no pueden ser pagados por quienes los cursan; la gratuidad es un hecho que apenas si se discute... se impone entre nosotros como un hecho; agregaremos que también se impone como una doctrina; y tentados estaríamos de afirmar que hasta podría invocarse como un derecho... el sistema de gratuidad es preferible a cualquier otro, no tanto porque el pago implicaría un privilegio irritante, de naturaleza cultural en favor de clases adineradas, cuanto por la necesidad que aquí se tiene de aprovechar al

²⁷⁹ Mientras no se estableciera la Escuela de Medicina en la Universidad, se exceptuó el cincuenta por ciento del impuesto sobre los establecimientos donde se despachan recetas o se expendan drogas o medicamentos, el cual continuaba entregándose a la Facultad respectiva.

máximo posible de las capacidades latentes. El pago significaría además el mantener una universidad de puertas entornadas, en vez de la universidad de puertas abiertas, acogedora de todos los talentos y dispensadora de todos los estímulos... (1935 apud JENSEN, 1995, p. 57).

En un intento por acercarnos al comportamiento real del financiamiento de la educación superior durante este período analizado hasta aquí, se presenta a continuación un gráfico que contiene información reveladora y comparativa entre la asignación de recursos del presupuesto público a la milicia y a la “*instrucción pública*” en la Costa Rica de finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Gráfica 15 – Gastos en Instrucción Pública y Coerción – (1883-1949)



Fuente: QUESADA, 1989.

Los datos considerados en la gráfica inician particularmente en el año 1883, año en que -después de 14 años de cierre temporal- es reabierto la Universidad de Santo Tomás. Pocos años después, también da inicio la famosa reforma educativa de

Mauro Fernández, lo que coincide o explica el ascenso en los gastos para la educación.

El gráfico muestra claramente como las reformas del país en ese período histórico de la Primera República, consideraron un fortalecimiento sostenido de la educación, pero también se sustentaron en importantes gastos en el ámbito de la coerción, los cuales si bien empezaron a disminuir sensiblemente; hasta 1949, nunca fueron inferiores a los gastos en educación (con excepción de 1928, según la gráfica). Nótese asimismo el aumento destacable en milicia y paralelamente la disminución en educación en el año de 1919, en el contexto de la I Guerra Mundial.

Otro elemento interesante de la gráfica es que pone en evidencia como los gastos en educación se fueron fortaleciendo, a través de un progresivo traslado de los recursos de coerción.

Como lo muestra la Gráfica, el fortalecimiento de la instrucción coincide con el detrimento del gasto en coerción, aún antes de la abolición del ejército en 1949.

Así, por ejemplo, ya para 1914, (año en que se crea la Escuela Normal) la sociedad costarricense contaba con un total de 1.331 maestros (con título o sin él) y las personas con grado militar había disminuido a 3.865 (QUESADA, 2010, p. 43).

Esta situación cambió radicalmente para 1940, cuando se reportaron 2.780 maestros, 281 soldados y 890 policías (QUESADA, 2011, p. 3).

Cabe señalar que con respecto a la asignación de recursos, la clase política tuvo -hasta 1914- otras prioridades. Así, en 1855 del Presupuesto Nacional, un 19,5 por ciento se destinó a la fuerza armada, un 5,5 por ciento para la Fábrica Nacional de Licores, etc., pero sólo se destinó el 1,1 por ciento a la enseñanza primaria, porcentaje que, sin lugar a dudas, no estaba a la altura de los gobernantes que competían -retóricamente- por generalizar la instrucción, por expandir 'las luces', las cuales para la clase política y el sector agroexportador, era evidente debían traerse de Europa y, posteriormente de los Estados Unidos.

Para 1873, los mismos círculos oficiales resaltaron que en un país que tenía cerca de 285 pueblos y barrios, solamente había 85 escuelas, mientras contaba con un ejército de más de 30.000 soldados, apenas 5.000 niños de ambos sexos concurren a las escuelas. Se agregaba que '...la nación es bastante rica para sostener a cien escuelas, si hubiera personas hábiles que quisieran regentarlas' (QUESADA, 2010, p. 18-19).

2.5.1.1. Financiamiento de la ESP a partir de la Constitución Política de 1949

La Universidad de Costa Rica, única existente en esa fecha, recibía una suma no inferior al 10% del presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación Pública. Posteriormente, con la creación de tres instituciones universitarias más en la década de los setenta, se hizo necesario ampliar la asignación de recursos para ese sector, a través de aportes específicos proporcionados por el Gobierno (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2005, p. 97).

A partir de 1949, la educación superior pública en Costa Rica se ha financiado bajo el amparo de la Constitución Política.

Posterior a la Guerra Civil de 1948, la **Junta Fundadora de la Segunda República**, nombró una comisión de juristas para preparar un proyecto de Constitución para la Segunda República. El proyecto formulado era extenso y contenía grandes innovaciones e ideas de avanzada, y aunque algunas de estas no fueron aprobadas; el 7 de noviembre, la Asamblea Nacional Constituyente **aprobó la nueva Constitución Política de la República de 1949**, vigente hasta hoy.

La Carta Magna está integrada por XVIII Títulos, entre los cuales el **Título VII (con un Capítulo Único)** es dedicado exclusivamente a la educación y la cultura.

El Acta No. 52 de las *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949* indica lo siguiente:

Se ha dicho que no es cuestión de principios constitucionales sino de hombres, que mientras han estado en el Poder presidentes respetuosos, las cosas han marchado bien en Costa Rica. Esto es cierto. Pero sería absurdo que dejáramos una Constitución que podrá servir únicamente cuando lleguen al Poder hombres probos y nos dejara en desamparo cuando lleguen aventureros. El pueblo ya está cansado de tantos atropellos y desmanes debidos a defectos de nuestra Constitución. Urge una nueva Carta Política (COSTA RICA, 2005).

Constitución Política de la República de Costa Rica 1949

TÍTULO VII La educación y la cultura CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 77. La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria.

Artículo 78.- La enseñanza primaria es obligatoria; ésta, la preescolar y la secundaria son gratuitas y costeadas por la Nación. El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a las personas que carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las correspondientes becas y auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

Artículo 79.- Se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado.

Artículo 80.- La iniciativa privada en materia educacional merecerá estímulo del Estado, en la forma que indique la ley.

Artículo 81.- La dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley y presidido por el Ministro del ramo.

Artículo 82.- El Estado proporcionará alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la ley.

Artículo 83.- El Estado patrocinará y organizará la educación de adultos, destinada a combatir el analfabetismo y a proporcionar oportunidad cultural a aquellos que deseen mejorar su condición intelectual y económica.

Artículo 84.- 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.

Artículo 85.- El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con suma no menor de la que represente el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que se le girará en cuotas mensuales. (*)

Transitorio.- Al porcentaje mínimo a que se refiere este artículo se llegará así: un seis por ciento el año mil novecientos cincuenta, y un uno por ciento anual más en los siguientes de mil novecientos cincuenta y uno, mil novecientos cincuenta y dos, mil novecientos cincuenta y tres, y mil novecientos cincuenta y cuatro (*) Ver artículos transitorios.

Artículo 86.- El Estado formará profesionales docentes por medio de institutos especiales y de la Universidad de Costa Rica.

Artículo 87.- La libertad de cátedra es principio fundamental de la enseñanza universitaria.

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, o relacionadas directamente con ellas, **la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario.**

Artículo 89.- Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.

Como se puede observar, en la Constitución de 1949, la educación pública en Costa Rica **no es concebida como un sistema**, sino como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la educación preescolar hasta *la Universitaria*. (art. 77).

Un hecho relevante es que, con la Constitución de 1949, **se eleva a rango constitucional, tanto la naturaleza de la Universidad de Costa Rica y su autonomía, así como la obligación del Estado en cuanto a dotarla de patrimonio propio y del financiamiento necesario**. Este es el marco regulador con el que, en adelante, contará la UCR para su funcionamiento y, que décadas después se amplía para cubrir a las otras universidades públicas que se crean.

Como es posible apreciar, a través del **Artículo 84**, la Constitución le otorgó a la UCR²⁸⁰ independencia para el desempeño de sus funciones y **plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones**, así como para darse su organización y gobiernos propios.

Por su parte, **el financiamiento de la educación superior pública queda consagrado en el artículo 85 de esta Carta Magna de 1949**. En ella, el Estado asume como *mandato constitucional* el dotar de rentas propias a la Universidad de Costa Rica, *con una suma no menor de la que represente el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que se le girará en cuotas mensuales*.

En el acta 160 de las *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, Baudrit Solera, entonces rector de la UCR, indicó lo siguiente:

Agregó que, en otra oportunidad había sostenido que el ideal sería dotar a la Universidad de rentas propias y suficientes, ideal difícil de alcanzar en un medio como el nuestro. Mientras no se llegue a alcanzar, el único medio que tenemos para preservar a nuestra Universidad de las influencias politiqueras, es aprobando la moción en debate [refiriéndose al artículo 85 que estaba siendo elaborado] (COSTA RICA, 2005).

Con estos dos artículos (84 y 85), los Constituyentes concretaron su visionaria intención de dotar a la Universidad de la condición especial de gozar de **plena independencia**, (docente, administrativa y económica); como la única forma en que se podía garantizar las condiciones institucionales necesarias para que ésta llevara a cabo su alta misión.

²⁸⁰ Posteriormente en 1975, esta atribución se amplía para cubrir a todas las Universidades Públicas.

El diputado Acosta Jiménez, en el acta 160 de las *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, señaló que “Para que la Universidad pueda continuar en su tarea de velar para que no se desquicie nuestro régimen democrático, es fundamental garantizarle su plena autonomía económica.” (COSTA RICA, 2005).

Sólo elevándola a rango constitucional, era posible garantizarle a la Universidad una autonomía económica efectiva, que fuera respetada por los diferentes gobiernos, y que le protegiera de cualquier fuerza política ó cualquier tipo de interés que distorsionara su misión.

En este sentido, el diputado Ortiz Martín, en el acta 160 de las *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949* mencionó:

Un proyecto que ha sido presentado a la consideración de esa honorable Asamblea, estipula que el Poder Legislativo fijará anualmente la suma que el Estado otorga a la Universidad. Esto a nuestro juicio sería un grave error. En primer lugar la labor creciente y sistemática de la Universidad no debe quedar supeditada a las posibilidades de una erogación periódica e incierta; en segundo lugar este procedimiento permitirá que la política y que determinados intereses no culturales intervengan en la Universidad [...] Ya dije que si no estuviéramos viviendo el régimen actual, la Universidad habría desaparecido, o bien se hubiera convertido en una dócil dependencia del Poder Ejecutivo (COSTA RICA, 2005).

A pesar de las elevadas intenciones de los constituyentes, es importante señalar que, si bien el financiamiento de la ESP quedó consagrado en la Constitución Política, *-como se verá-* la constante histórica hasta hoy, ha sido la necesidad de una fuerte defensa por parte de las Universidades y distintos sectores de la sociedad, para que lo advertido Constitucionalmente sea respetado y cumplido por los distintos gobiernos de la República.

La fórmula que encontraron los constituyentes a finales de la década de los cuarentas se mostró insuficiente en los años posteriores, debido a la paulatina explosión de la matrícula y los requerimientos crecientes de la institución universitaria, todo lo cual encontró su apogeo hacia finales de los años setentas. En esta década, se crearon tres nuevas universidades públicas cuyas garantías presupuestarias no quedaron claramente establecidas. Esta circunstancia provocó la necesidad de una permanente negociación entre el gobierno y las universidades, las cuales tomaban las calles todos los años para exigir el cumplimiento de los preceptos constitucionales. A esto se sumaba el desgaste político obvio que estas tensiones producían, lo cual estimuló una solución que asegurara de manera automática el financiamiento de la educación superior (JENSEN, 2012, p. 94).

Después de la Constituyente del 49, los artículos 84 y 85 de la Constitución Política, han sido modificados de tal manera que, el esquema nacional de financiamiento de la ESP ha sido reformado.

El artículo 84 fue modificado en el año 1975 a través de la Ley No. 5697. Ello con la intención de que las atribuciones sobre autonomía, patrimonio y financiamiento otorgado por el gobierno a la UCR, cubrieran a las otras Universidades Públicas que se crearon en década de 1970²⁸¹; colocándolas así en igualdad de condiciones con respecto a la UCR.

Por su parte, **el artículo 85, ha sido modificado en dos oportunidades:** mediante la Ley No. 6052 del 15 de junio de **1977** *para efectos de incorporar en la normativa a las universidades públicas nacientes*, y en **1981** a través de la Ley 6580 del 18 de mayo; ***esta vez para definir el aporte del Estado en el financiamiento de éstas.***

Esta última modificación, da cuenta de un importante proceso de transformación en la organización de la educación superior pública del país, y de los mecanismos para concretar su financiamiento.

En estos procesos de modificación, hubo fuerte influencia de sectores universitarios que participaron en múltiples acontecimientos nacionales desde 1948 y, que estuvieron presentes y vigilantes en las siguientes décadas, para garantizar la obligación del Estado de financiar la educación superior pública del país.

Para hacer breve una historia muy larga, la disputa entre el gobierno, cuyo presidente era en ese entonces Daniel Oduber, y la UCR (y después las otras universidades estatales) tuvo como desenlace provisional la firma del Convenio de Coordinación de la Educación Superior en diciembre de 1974, con el cual se crearon tres órganos: 1. el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), 2. la Comisión de Enlace y 3. la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES). Posteriormente, en 1976, el gobierno aprobó la creación del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y una reforma constitucional para «garantizar» su financiamiento (JENSEN, 1995, p. 51-52).

²⁸¹ Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR-1972), Universidad Nacional (UNA-1973) y Universidad Estatal a Distancia (UNED-1977).

Por su importancia en materia de financiamiento de la educación superior pública, *varias transformaciones deben ser destacadas aquí, antes de analizar la última modificación del artículo 85:*

Mediante el **Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica** (CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, 1982), suscrito por las Universidades Públicas el 4 de diciembre de **1974**, se creó el **Consejo Nacional de Rectores (CONARE)**²⁸², conformado por los (as) rectores (as) de las Universidades Públicas²⁸³, a esta instancia se le asigna la potestad de realizar la distribución del financiamiento global otorgado a sus Universidades miembro²⁸⁴.

Para realizar su labor, el CONARE crea un órgano técnico/ asesor (y secretaría permanente) denominado **Oficina de Planificación de la Educación Superior Estatal Costarricense (OPES)**²⁸⁵, que contará con un director elegido por CONARE y un equipo técnico administrativo, aprobado también por CONARE.

La OPES es el órgano encargado de concentrar y sistematizar la información relevante sobre la Educación Superior Pública en Costa Rica. Además, es responsable por la elaboración del **Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES)**²⁸⁶. Este Plan es un instrumento de planificación para las Universidades que debe ser quinquenal y contemplar evaluaciones anuales y, para su elaboración deberá tomarse en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo.

La OPES también es asesora de las Universidades signatarias, -previa aprobación del CONARE-, en la preparación de sus presupuestos anuales ordinarios y extraordinarios, lo mismo que para sus modificaciones.

²⁸² En 1977, por ley el CONARE adquiere plena personalidad jurídica, sin perjuicio alguno de las potestades y competencias que le atribuía el Convenio de Coordinación citado.

²⁸³ La UNED no existía en ese momento, por lo que su incorporación al CONARE se concretó por Ley 6162 del 30 de noviembre de 1977.

²⁸⁴ Ver artículos 2 y 3 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica

²⁸⁵ Ver artículo 17 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica

²⁸⁶ Este deberá estar concluido el 30 de junio de los años divisibles entre cinco. Dicho Plan cubrirá el quinquenio inmediato siguiente e incluirá tanto los egresos de operación como los ingresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las Instituciones signatarias (CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, 1982).

Entre las *funciones de CONARE* referidas al financiamiento, destacan:

- Ser el superior jerárquico de la **OPES**.
- Señalar a OPES, las directrices necesarias para la elaboración del **PLANES**.
- **Distribuir las rentas globales** asignadas a la Educación Superior Universitaria Estatal, congruentemente con el Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica.
- Establecer los **órganos, instrumentos y procedimientos de coordinación adicionales a OPES** que sean necesarios para el adecuado funcionamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal.
- Evaluar, crear y cerrar carreras dentro de las Universidades signatarias, de acuerdo con el Convenio de Coordinación mencionado.
- Recomendar la adopción de políticas comunes en lo académico y en lo administrativo, por parte de las Universidades signatarias.

Además, en el mismo Convenio se establece la creación del **CONARE AMPLIADO**²⁸⁷ conformado por:

- a) Cada uno(a) de los (as) rectores (as) del CONARE, signatarios del Convenio.
- b) Un miembro por cada una de las Instituciones signatarias del Convenio, del propio seno de sus Cuerpos Colegiados Superiores, designados por el respectivo Cuerpo Colegiado, cargo que podrán asumir siempre que estén activos en la correspondiente instancia Colegiada.
- c) Ministro de Educación Pública
- d) Un representante estudiantil, que puede ser asumido en forma rotativa por los presidentes de las Asociaciones Estudiantiles reconocidas por las autoridades de las Universidades Públicas signatarias.
- e) El director(a) de OPES (sin derecho a voto).

²⁸⁷ Ver artículo 11 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica

Por su parte, **el Cuerpo Encargado de la Coordinación²⁸⁸ de la ESP en Costa Rica** está integrada por:

- El Consejo Nacional de Rectores (CONARE)
- El CONARE AMPLIADO
- La Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), en calidad de órgano técnico.

Por otra parte, y de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica; **por Decreto Ejecutivo No. 4437-E, en diciembre de 1974 se crea efectivamente la “Comisión de Enlace”** entre las instituciones de educación superior, los poderes de Estado y las instituciones autónomas.

La Comisión de Enlace está es integrada²⁸⁹ por:

- a) Ministro de Educación Pública
- b) Ministro de la Presidencia
- c) Ministro de Hacienda
- d) Ministro de Agricultura y Ganadería y Ciencia y tecnología.
- e) Cada uno(a) de los (as) rectores (as) del CONARE

Esta Comisión se encarga de aprobar las políticas de financiamiento de la ESP y, específicamente es el órgano encargado de aprobar los *Convenios de Financiamiento de la Educación Superior Estatal Costarricense*.

Entre las importantes funciones de esta *Comisión de Enlace* se señalan:

- a) Promover la creación de rentas con destino global a la educación superior y gestionar créditos internos y externos para ella.
- b) Distribuir las rentas globales asignadas a la ES, en forma congruente, con el Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica, sin perjuicio de que se cumplan las asignaciones constitucional o legalmente obligatorias.

²⁸⁸ Estipulado en artículo 1ero. del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica

²⁸⁹ Así reformado por medio de Decreto Ejecutivo No. 27104-MEP de junio de 1998.

- c) Coordinar las relaciones entre las Instituciones signatarias de dicho Convenio con el Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas, sin perjuicio de la personería que para estas relaciones tienen los Rectores de cada Universidad.
- d) Darse su propio reglamento de trabajo.

Asimismo, en junio de 1976, -por Ley 5909 (Ley de Reforma Tributaria, art. 7); y para los efectos de lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política, se crea el Fondo Especial destinado al financiamiento de la Educación Superior, denominado: **Fondo Especial para Educación Superior (FEES)**.

Este Fondo nace con la intención de solucionar las continuas solicitudes de recursos a las que tenían que someterse las Universidades cada año, las cuales estaban sujetas a decisiones políticas.

Según Ley de creación, el FEES se conformaría por los siguientes recursos:

- a) El producto del Impuesto sobre los Traspasos de Bienes Inmuebles, creado por el artículo 3 de esta Ley;
- b) El 25% de los ingresos del Impuesto sobre la Renta, suma que podrá llegar hasta el 30% de tales ingresos; y
- c) El producto del Impuesto sobre sociedades con acciones al portador, creado por el artículo 2 de esta Ley.

El Banco Central de Costa Rica, fue designado como la entidad encargada de hacer las separaciones respectivas para la formación del fondo, el cual será distribuido conforme a las normas y principios establecidos en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica.

Es importante señalar que, precisamente **con la elevación del FEES a rango constitucional (1981)**, se completan los cambios que darían sustento a la aprobación de la más reciente reforma del artículo 85 de la Constitución Política, el cual después de la creación de todas estas instancias mencionadas, asumió la siguiente redacción -vigente hasta hoy-:

En seguida se presenta los artículos 84 y 85 de la Constitución Política vigentes al día de hoy, por tanto, se incorporan los cambios que se le han introducido a ambos artículos.

**Artículos 84 y 85 de la Constitución Política,
con modificaciones hasta hoy.**

Artículo 84.- *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.*

Art. 85.- *El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además, mantendrá –con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo, y cada mes, lo pondrá en dozavos a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas, ni disminuidas, sino se crean, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan.*

El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para la educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Ese plazo deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.

El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustándola de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.

Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa.”

“Artículo Transitorio:

(Art 85.) Durante el quinquenio de 1981-1985, la distribución del fondo especial, a que se refiere ese artículo, se hará de la siguiente manera: 59% para la Universidad de Costa Rica; 11.5% para el Instituto Tecnológico de Costa Rica; 23.5% para la Universidad Nacional y 6% para la Universidad Estatal a Distancia.

Nótese que, en primer lugar, los cambios introducidos elevan a rango constitucional las atribuciones que otrora fueron exclusivas para la UCR y ahora se estipulan *para todo el conjunto de Universidades Públicas del país.*

Por otra parte, se garantiza un financiamiento para la educación superior pública a través de la conformación del Fondo Especial de Educación Superior

(FEES), cuyas rentas (además de las que las mismas universidades públicas originen) serán las determinadas por ley y, deben combinarse con aquellas que sean necesarias, de manera que el Estado dote del presupuesto requerido por este ciclo de educación.

Otro aspecto de capital importancia, es que el artículo 85 es enfático en señalar que **las rentas de ese Fondo Especial no podrán ser abolidas, ni disminuidas, sino se crean, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan.**

Lo anterior da un respaldo contundente en términos de que los presupuestos universitarios siempre deberán crecer y nunca podrán disminuirse. Sin embargo, no se explicita *-en la Constitución Política-* la instancia que creará las mejoras referidas, en el caso de que las rentas sean disminuidas o abolidas.

Por otra parte, se señala que un plan quinquenal deberá ser elaborado por el **Cuerpo Encargado de la Coordinación de la ESP**, de manera que en él se exprese las prioridades y planes que habrán de seguir las Universidades y los rubros en que se invertirá el presupuesto solicitado. Según se especifica en la Constitución en su artículo 85, este plan obedece más a un Plan de Inversión, pues dicha carta magna señala: “En él se incluirán tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.” (COSTA RICA, 1999, p. 32).

Adviértase, además que, la **Comisión de Enlace no tiene rango constitucional; ella fue creada por Decreto Ejecutivo y sin embargo en la práctica está asumiendo las labores asignadas en la Constitución al Cuerpo Encargado de la Coordinación de la ESP**; toda vez que, a partir de su constitución, es en el seno de la Comisión de Enlace donde se negocian los recursos públicos para las Universidades.

Finalmente es importante destacar que la Carta Magna *-en su artículo transitorio del artículo 85 (COSTA RICA, 1999, p. 31-32) - expresa una distribución porcentual del FEES entre las Universidades*; que se constituyó en la **distribución inicial** sobre la que se sustentaría las siguientes negociaciones para repartir los presupuestos entre las Instituciones de CONARE.

Teniendo como referencia este nuevo marco jurídico y, la nueva estructura institucional mediante la cual se operacionaliza, es que, a partir de los años 80 se gestionará y organizará el financiamiento de la ESP en el país.

Sin embargo, es al inicio de la década de los años de 1980 que el país entra en la severa crisis correspondiente a la denominada “década perdida de los 80”.

[...] el FEES fue elevado a rango constitucional, al aprobarse la reforma del artículo 85 de la Carta Magna, que adicionalmente estipulaba que los montos del FEES serían ajustados a las variaciones del poder adquisitivo de la moneda. Sin embargo, esta disposición no pudo aplicarse totalmente, debido a la severa crisis económica que experimentó el país a principios de los años 80, en la cual se registraron altos índices de inflación (65% en 1981 y 82% en 1982). Esto impidió que el gobierno pudiera mantener las transferencias en términos reales. Los recursos generados por las leyes que alimentaban al FEES resultaron insuficientes y los montos asignados eran inciertos, sujetos a decisiones políticas, y llegaron a disminuir en términos reales de un año a otro en términos reales (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2005, p. 97).

Diferentes autores coinciden que la década de 1980 da arranque a un nuevo período histórico en Costa Rica. Algunos elementos que configuran este nuevo período son: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la creciente deuda externa del país²⁹⁰, la crisis económica internacional de los años 1974 y 1975, los procesos de internacionalización de la economía y el lento crecimiento de la economía (5.6% durante la década de los 70); aspectos estos que culminan con la gran crisis de 1980 -1982. Esto conduce al abandono del proyecto de Estado Interventor o Estado Benefactor y a nuevas políticas económicas después de 1985.

En efecto, la crisis nacional de inicios de los 80 puede ser considerada como un divisor de aguas en la vida nacional, y por tanto también lo fue en cuanto al desarrollo de la educación superior en Costa Rica.

En el marco de la crisis internacional y sus impactos en el país, inicia un período de fuerte presión por parte de las autoridades políticas del país, que -mediante diferentes estrategias- comenzaron a aumentar sus exigencias a las universidades tanto en lo referido a la “eficiencia” de su funcionamiento (en términos de que éstas generarán mayores recursos económicos propios) y en lo atinente a su utilidad social, (léase en sus relaciones con la estructura productiva del país).

²⁹⁰ “En el periodo comprendido entre los años de 1979 -1981 y Mayo de 1982, durante la administración del Lic. Rodrigo Carazo Odio, el peso de la deuda se hizo insoportable para el manejo de la economía nacional. El presidente Carazo denunció la injerencia en la economía doméstica de los organismos internacionales y en conferencia de prensa comunicó a la ciudadanía lo que significaba firmar las famosas Cartas de Intenciones. Actitud valiente en aquel entonces y que convirtió al presidente Carazo en el primer presidente latinoamericano en asumir una posición beligerante contra el poder de estos organismos internacionales en la vida interna.” (CARVAJAL, sin fecha, p. 2).

Entre 1980 y 1985, el presupuesto real de la Universidad de Costa Rica disminuyó en un 9.5%, según datos de la Oficina de Administración Financiera y de la Vicerrectoría de Investigación. Otra consecuencia obvia ha sido el estancamiento (o incluso posible disminución) de la matrícula efectiva. Hay también otra consecuencia de sobresaliente relevancia social: la contracción presupuestaria de las universidades públicas, en un país con una tasa de escolaridad terciaria cercana al 25%, no les permitió a ellas la admisión de un mayor contingente de estudiantes, lo cual se convirtió en argumento justificador de la creación, por decreto ejecutivo, de la educación superior privada (JENSEN, 1995, p. 53).

En este contexto, es importante observar que la conformación del CONARE (1974) fue una articulación valiosa en una coyuntura internacional y nacional crítica.

Costa Rica en la década de los 70 vio crecer su deuda externa. La balanza comercial tendió a ser cada vez más negativa y el peso del déficit fiscal fue en incremento. Es entonces cuando los organismos financieros internacionales intervienen bajo el pretexto de corregir las distorsiones económicas (CARVAJAL, sin fecha, p. 2).

Como ente que por primera vez intenta articular a las Universidades Públicas del país, el CONARE puede ser visto como producto de la correlación de fuerzas de la época y como instancia que debería asumir los acontecimientos que estaban por llegar en la década de los años de 1980.

Resulta ser una particularidad de Costa Rica, el que precisamente antes de iniciar la década perdida de 1980, se logra concretar un ***mayor respaldo constitucional en materia de financiamiento para la ESP***. Esta plataforma jurídica de rango constitucional es la que, de muchas maneras le otorgó mayores márgenes de movilidad a las universidades públicas al momento de negociar sus presupuestos durante la difícil coyuntura del ajuste estructural y la macro-estrategia denominada Reforma del Estado.

2.5.1.2. Los Programas de Ajuste Estructural (PAE)

A nivel del país, en 1985 inicia el ciclo de los **Programas de Ajuste Estructural (PAE)**, con sus consecuentes implicaciones para la educación superior.

La presentación del **PAE I**, fue una de las condiciones impuesta por el Banco Mundial (BM) para la concesión de un Préstamo de Ajuste Estructural (SAL) por la suma de \$80 millones. La aprobación en **1985 del PAE I supuso todo un cambio en la manera de concebir la política económica en Costa Rica.**

Entre los fines perseguidos con ese PAE estaba la reestructuración del aparato productivo, la diversificación de la producción industrial, la promoción de exportaciones no tradicionales a mercados fuera de la región centroamericana y la democratización económica. Y para alcanzar estos fines se diseñaron *cinco paquetes de medidas económicas*: políticas de exportación, comercio e industria, política agrícola, política del sector financiero, política del sector público y política redistributiva.

En las medidas orientadas hacia *las transformaciones estructurales en el sector público* es donde -entre otros condicionantes- se incluyó algunas medidas que impactaban a las universidades.

Entre ellas: la aprobación ***de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para controlar el déficit público***, además de para incorporar algunas medidas de naturaleza estructural; la ***congelación de contrataciones y salarios en el sector público***, salvo contadas excepciones; ***la reestructuración de la administración pública, en especial los Ministerios de Educación y Salud***, la CCSS y otras instituciones y organismos autónomos (ICE, ICT, INS, INFOCOOP, BPDC, RECOPE). Así, con el PAE I se recogieron las líneas generales de lo que fue la política económica estructural de Costa Rica entre 1984, en que inician las negociaciones con el Banco Mundial, y 1989 en que se firma el PAE II.

La aprobación del **PAE II en 1989** (concebido como continuación del PAE I), generó un intenso debate social y político. La Administración Arias (1986-1990) continuó con la implementación de la nueva estrategia de política económica diseñada bajo la Administración Monge (1982-1986).

El PAE II perseguía los mismos objetivos mencionados para el PAE I, sin embargo, como principal diferencia destaca ***la desaparición del paquete de medidas dedicadas a la política redistributiva***; esta laguna vino a ser salvada, en cierta medida, por la ayuda de la AID, que bajo la Administración Arias desarrolló un importante programa de viviendas sociales y empleo.

Las medidas aprobadas quedaron recogidas en cuatro paquetes: políticas de exportación, comercio e industria, política agrícola, política del sector financiero y política del sector público. Este último paquete dedicado a la política del sector público se basó en: el ***aumento del ahorro público*** y la ***limitación de la inversión pública***.

Por otra parte, la falta de acuerdo entre la Administración Calderón (1990-1995) y la oposición retrasó la aprobación del **PAE III hasta 1995**; dicho programa estaba orientado hacia la modernización, racionalización y **reforma integral de Estado**.

La defensa del Estado mínimo hecha por los socialcristianos, con el apoyo de los organismos financieros internacionales, chocó frontalmente con la concepción de un Estado fuerte defendida por los socialdemócratas. Éstos estuvieron de acuerdo en acabar con el “Estado Empresario/ Interventor” y en implementar un proceso de apertura externa de la economía, pero su opción político-ideológica se asentaba en una intervención estatal que, si bien distinta a la aplicada en el pasado, seguía concibiendo al Estado como piedra angular del proyecto político socialdemócrata. Esta fue la causa de su resistencia a la aprobación de un PAE que reducía el papel del Estado al ámbito de la economía; sin embargo, la asfixiante situación financiera del país vivió en 1994 y 1995, hicieron ceder a la Administración Figueres (1994-1998).

Las medidas de política económica que la Administración Figueres se comprometió a adoptar dentro del marco del PAE III, pueden clasificarse en diversas áreas, todas ellas vinculadas a **la transformación del Estado, característica ésta que marcó una clara diferencia con los PAEs anteriores, orientados esencialmente a la apertura comercial.** Entre las áreas más relevantes, se puede mencionar: **la política de privatizaciones y de fomento de la iniciativa privada, la política de empleo público y de pensiones, la política fiscal²⁹¹, la política de liberalización financiera²⁹², la política de comercio exterior²⁹³ y la política social.**

²⁹¹ En materia fiscal las medidas propuestas eran: la reforma del sistema presupuestario y de la administración tributaria (capacitación, gestión, recaudación, auditoría); y la ampliación de la base tributaria por medio de la aprobación e implementación de la Ley de Justicia Tributaria y la Ley sobre el Impuesto Territorial.

²⁹² En lo que atañe al área financiera, las medidas propuestas eran: la apertura del mercado cambiario y de seguros, permitiendo la participación de compañías privadas; la reforma del mercado de capitales, desarrollando títulos de deuda a largo plazo y permitiendo la creación de fondos de pensiones con capitalización individual; y una nueva reforma del sistema financiero, basada en un mayor poder de la Auditoría General de Entidades Financieras (controlando incluso las cooperativas de crédito), una mayor limitación del crédito subsidiado de los bancos comerciales del Estado, el acceso al crédito del BCCR para entidades financieras no bancarias en caso de iliquidez transitoria, la libre captación de recursos a plazo por parte de los bancos privados, la reducción de los encajes bancarios y la ampliación de las operaciones de mercado abierto, y la modernización de los bancos comerciales del Estado.

²⁹³ En política de comercio exterior se propuso: una reforma de la administración aduanera; la ratificación del Código Aduanero Unificado Centroamericano (CAUCA II); la revisión de las tarifas de importación (fijando los límites máximos y mínimos en el 20% y 10%, respectivamente); y la adopción de un sistema de reintegro de los impuestos arancelarios (duty draw - back system)

Las dos primeras áreas mencionadas, fueron las que tuvieron implicación directa en la educación superior. En *materia de privatizaciones y de fomento de la iniciativa privada* se incluye dentro de *otros sectores de interés*, la educación. Ello tuvo -como ya se vio- serias consecuencias para las Universidades Públicas, toda vez que el sector privado irrumpió abrupta y descontroladamente a través de la creación de más de 50 instituciones de educación superior privadas.

En el *área de empleo y pensiones* los compromisos se basaban en: la implementación de un nuevo programa de movilidad laboral de los trabajadores públicos (retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y la privatización de empresas y servicios públicos de forma que se reduciría el empleo público; el desarrollo del programa de trabajadores desplazados (formación) y la reforma del INA; y la reforma de la CCSS, así como la aprobación e implementación de la ***Ley del Régimen de Pensiones, la Ley de Pensiones Complementarias y la Ley de Pensiones del Magisterio***. Esta ley impacta fuertemente a las Universidades, pues hubo contingentes enormes de académicos y académicas (una gran mayoría con formación doctoral) que por presión deciden acogerse a sus pensiones por la amenaza real de pérdida de derechos adquiridos.

Como puede apreciarse son escasas las diferencias entre los dos PAEs y *la continuidad* es la característica más relevante del segundo, lo que pone de manifiesto **la consolidación de la estrategia de política económica surgida en 1984. La apertura y el saneamiento del sector público fueron el centro de atención sin que se avanzara decididamente hacia una reforma integral del Estado que redujese significativamente su participación cualitativa y cuantitativa en la economía.**

Bien sabido es que el Gobierno de la República ha obtenido menguados éxitos en las negociaciones relativas al tercer programa de ajuste estructural, y que ello implica una disminuida afluencia de divisas a las arcas nacionales. Esta circunstancia, aunada a un enorme déficit fiscal, podría provocar una crisis económica de grandes proporciones, equiparable a la que experimentaríamos hace más de una década. Pero todavía no se han jugado todas las cartas. Sin ser economista, haciendo uso sólo de la imaginación, supongo que esas cartas son la condonación de deudas externas, la postergación del pago de intereses de deudas existentes o vencidas, la consecución de préstamos en naciones marginales a los grandes organismos financieros internacionales, las medidas tributarias anunciadas, etc., etc. Una de esas cartas es la disminución drástica de las inversiones públicas, como es evidente, entre las que se encuentra la restricción de las transferencias presupuestarias a las universidades públicas (JENSEN, 1995, p. 93).

Es en este difícil contexto de ajuste estructural que, CONARE elabora una nueva propuesta para el Poder Ejecutivo donde formula un **“mecanismo de reajuste automático del FEES”**, que pretendía estabilizar -en términos reales- el financiamiento de las Universidades Públicas.

Este instrumento se incorpora efectivamente en un **Convenio de Financiamiento suscrito por la Comisión de Enlace en 1988**, y se constituirá en el *primero de varios de este tipo*.

2.5.1.3. Convenios de Financiamiento de la Educación Superior

Para la concreción del Fondo Especial de la Educación Superior (FEES) según lo estipulado en el artículo 85 de la Constitución Política de Costa Rica, la ruta que históricamente se fue perfilando, desembocó en la firma de **convenios de financiamiento**.

El objetivo de estos instrumentos ha sido establecer un **mecanismo que garantice el financiamiento de las universidades estatales mediante una fórmula que permita consolidar, en términos reales, el FEES**.

El uso de estos instrumentos o convenios, representan una inflexión muy importante en la forma en que se calculaba el FEES según su Ley de creación.

Desde 1988 hasta hoy, se han firmado cinco Convenios de Financiamiento de la Educación Superior que han regido por períodos quinquenales.

‘Los convenios quinquenales de financiamiento han demostrado ser un instrumento valioso para ordenar el financiamiento y crecimiento de las universidades estatales. Estos convenios se negocian en virtud de lo dispuesto en el Artículo 85 de la Constitución Política, en el seno de la Comisión de Enlace, órgano mixto del Gobierno y Conare, integrado por los cuatro rectores (as) de las universidades estatales, los Ministros de Educación Pública, quien preside, de Hacienda, de Planificación y de Ciencia y Tecnología. Esta Comisión es creada por Decreto Ejecutivo’ (Macaya: 2006). **Estos convenios han mostrado su efectividad para mantener un clima estable entre las universidades y el gobierno** (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 206-207, negrilla nuestra).

En las siguientes páginas, se sintetiza cada Convenio de Financiamiento aprobado hasta hoy y, se intenta mostrar (destacado en negrilla) las continuidades y los cambios que en cada oportunidad se han introducido en diferentes aspectos del convenio y a los mecanismos y fórmula para calcular el FEES.

Cuadro 8 – Convenios de Financiamiento de la Educación Superior Pública, según períodos y características

Convenios de Financiamiento de la ESP	Principales Características y Resultados
<p>I Convenio Vigencia 1989 a 1993</p>	<p>Fue aprobado por la Comisión de Enlace en la Sesión 111, del 8 de noviembre de 1988. <u>En él se definen por primera vez los procedimientos y la fórmula para el cálculo del FEES.</u></p> <p>El Monto del FEES se estima por presupuesto histórico y utilizando como factor de indexación el índice de inflación, así este convenio consideró:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reajuste automático del FEES con respecto a la inflación. • Dotación de recursos adicionales para proyectos específicos que eran estudiados y definidos por la Comisión de Enlace • Compromiso de las Universidades de realizar esfuerzos progresivos para generar recursos propios que no dependieran del presupuesto de la República. Se plantea que el monto global de esos recursos equivalga a los siguientes porcentajes del FEES anual: <ul style="list-style-type: none"> 1989: 8,83% 1990: 9,41% 1991: 9,99% 1992: 10,57% 1993: 11,15% • A partir de 1989, se separará una parte del FEES equivalente a un porcentaje de este que irá creciendo de un 2% al año de inicio, hasta alcanzar un 10% en 1993. Esta parte sería distribuida cada año por el CONARE entre las Universidades miembros, según los recursos que cada una generara en el año precedente. <p>Resultados: Aunque con esta fórmula se garantizaba un crecimiento nominal, en términos reales el financiamiento decreció, con excepción de los recursos destinados a proyectos específicos.</p> <p>Con la fórmula (6) [I Convenio] se obtuvo más bien un decrecimiento de aproximadamente ocho puntos; esto se debió a que el FEES se calculaba como el FEES del año anterior más un promedio de la inflación del año anterior y la inflación del año actual, y como en esas épocas la inflación siempre era creciente, esto hacía que el promedio de la inflación del año anterior con la del año correspondiente era más bien menor a la inflación del año, por lo que el FEES iba decreciendo en términos reales (RODRÍGUEZ, 2010, p. 8-9)</p>

Convenios de Financiamiento de la ESP	Principales Características y Resultados
<p>II Convenio Vigencia 1994 a 1998</p>	<p>Fue aprobado por la Comisión de Enlace en la Sesión 156, del 3 de agosto de 1993.</p> <p>Este II Convenio <u>modificó ligeramente los procedimientos y la fórmula para el cálculo del FEES:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • El monto del FEES continúa estimándose utilizando como factor de indexación el índice de inflación. • Se garantizó un aumento mínimo del FEES de un 10%. • Se crea el Programa de Renovación de Equipo Científico Tecnológico, para el que el gobierno dotaría un monto adicional equivalente al 2% del monto del FEES acordado para el año en cuestión. Las Universidades se comprometieron a aportar una suma igual a las recibidas para este programa. • Se separa cada año un 10% del FEES que sería distribuido por el CONARE entre las Universidades miembros, según los recursos que cada una generara en el año precedente. • Las Universidades se comprometen a continuar su política de aumentar la generación de ingresos propios, según los siguientes porcentajes: <p style="margin-left: 20px;">1994: 11,73% 1995: 12,31% 1996: 12,89% 1997: 13,47% 1998: 14,05%</p> <p><u>Se considera Rentas Propias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Matricula y tasas y derechos • Venta de bienes y servicios • Convenios de cooperación • Donaciones • Ingresos financieros • Alquileres • Otras, a juicio de la Comisión de Enlace.

Convenios de Financiamiento de la ESP	Principales Características y Resultados
<p>III Convenio</p> <p>Vigencia 1999 a 2003</p>	<p>Fue aprobado por la Comisión de Enlace en la Sesión 185, del 7 de diciembre de 1998.</p> <p>Con este III Convenio, <i>se introducen cambios significativos</i>. La fórmula de reajuste automático del FEES es modificada sensiblemente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se mantuvo la forma de indexación²⁹⁴ y se incorporan dos factores “adicionales” para el cálculo del monto del FEES: <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de crecimiento de la población total del país. • Una participación porcentual escalonada en términos del Producto Interno Bruto (PIB), con lo que se buscaba que el FEES creciera en términos reales. • Se define expresamente que el FEES está conformado por todas las transferencias de carácter global para la ESP: <p>Se incluye como parte integrante de las transferencias del FEES, el 2% adicional que el gobierno continúa otorgando al monto anual del FEES para el Programa de Renovación de Equipo Científico Tecnológico. Estos aportes serán reajustados anualmente con el factor de inflación y recalificados por medio de los otros factores de crecimiento incluidos en este Convenio.</p> <p>Las Universidades expresan su interés por promover acciones que fortalezcan el área de ciencia y tecnología que incrementen el número de estudiantes en esta área durante la vigencia del Convenio.</p> <p>Además, se incluye en la fórmula, el monto asignado para el Salario Escolar²⁹⁵ del año; y el monto correspondiente a la Ley de Protección al Trabajador²⁹⁶.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se logró convenir formas de giros oportunas: se adelanta la semana de cada quincena al giro normal de las transferencias y se hace explícito el acuerdo del giro completo en enero de la suma correspondiente al salario escolar. • <u>Se abandonó el compromiso</u> de una meta porcentual de generación de recursos propios. El texto aprobado estableció: “los recursos que generen las propias instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal no incidirán en forma alguna en el monto del aporte del Estado” (Art.10 III Convenio de Financiamiento). • Se establece un mecanismo de protección a las Universidades para que reciban financiamiento adicional en caso de situaciones que deriven de nuevas obligaciones legales o de resoluciones judiciales que califiquen debidamente.

²⁹⁴ Se mantienen los factores considerados en anteriores Convenios para compensar la inflación y mantener su valor en el tiempo: Variable de índice inflacionario de precios, calculado de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

²⁹⁵ “[...] A) **El Poder Ejecutivo reconoce el salario escolar para las universidades estatales** con la aplicación del mecanismo definido por el servicio Civil y para ello asignará los recursos correspondientes. B) Al igual que para el resto del Sector Público, dicho reconocimiento se hace a partir del 1ero de julio de 1994” (Comisión de Enlace: Acta reunión No.167 celebrada el 22 de noviembre de 1994, Artículo 5).

²⁹⁶ La **Ley de Protección al Trabajador** fue aprobada el 24 de enero del 2000 y publicada en febrero del mismo año. Esta indica en su artículo 3 que *“Todo patrono público o privado, aportará a un fondo de capitalización laboral, un tres por ciento (3%) calculado sobre el salario mensual del trabajador. Dicho aporte se hará en el tiempo en que se mantenga la relación laboral y sin límite de años.”* (COSTA RICA, 2000). Además, esta misma Ley en su artículo 13, señala que, El Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias se financiará con los siguientes recursos: Un aporte de los patronos del 1,5 mensual sobre los sueldos y salarios pagados, suma que depositará en la cuenta individual de la operadora que elija el trabajador. Estas obligaciones tendrían una aplicación gradual de tal forma que en el primer año la aplicación combinada para el Fondo de Capitalización Laboral y el Régimen de Pensiones Complementarias sería del 2,25%; el segundo del 3,5% y del tercero en adelante, del 4,5%.

Ello implicaba para las Universidades sumas importantes para cubrir el monto de las obligaciones establecidas por Ley, por lo que en el III Convenio se logró que el Estado aportara esos recursos en forma adicional al monto calculado para el FEES; además se explicita que a partir del 2002 el Estado otorgará ese financiamiento adicional requerido en adelante por las Universidades, monto que sería incluido por el Poder Ejecutivo en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario de la República correspondiente a cada año.

Convenios de Financiamiento de la ESP	Principales Características y Resultados
IV Convenio 2004 a 2009	<p>Fue aprobado por la Comisión de Enlace el 29 de julio del 2004.</p> <p><u>En relación con los Convenios anteriores, este modifica radicalmente la fórmula para el cálculo del FEES.</u></p> <p>En esta oportunidad se establece como base para el cálculo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un porcentaje creciente del Producto Interno Bruto (PIB) nominal. • Incluye reajustes de los montos estimados del FEES al inicio de cada semestre, -ya no con base en índice de inflación- sino con relación a las nuevas estimaciones del PIB publicadas por el Banco Central. • Esa fórmula contempla que, en caso de una disminución en el PIB, el FEES no será inferior de un año a otro. El Art. 8 del convenio establece: <p><i>“El monto del FEES de un año dado, no será inferior al del año inmediatamente precedente”.</i></p> • A partir del 2005 se crea el Fondo del Sistema (FS) con el propósito de financiar el desarrollo de la Educación Superior Estatal, específicamente <u>con proyectos inter-universitarios y mejorar coordinación y articulación entre Universidades Públicas.</u> • En relación a giros oportunos, se acuerda que las transferencias del FEES se girarán en razón de un trezavo por mes, excepto el mes de enero en el que se girarán dos trezavos, para cubrir pagos de salario escolar. Además, los giros se efectuarán en la primera semana de cada mes. • Adicionalmente el Estado financiará el costo que representen casos de aplicación de nuevas disposiciones legales o resoluciones judiciales que califiquen debidamente a juicio de la Comisión de Enlace. • Se elimina compromiso de la Universidades de generar recursos. <p><u>Resultados:</u></p> <p>Este nuevo método de cálculo representó un aumento de recursos muy importante. También significó una progresiva recuperación del PIB invertido en educación superior pública en Costa Rica.</p>

V Convenio
2010 a 2015

Fue aprobado por la Comisión de Enlace el 26 de agosto del 2010.

Al alargarse por 18 meses las negociaciones del FEES²⁹⁷, el año 2010 tuvo que ser financiado con un presupuesto preliminar.

Las universidades, sindicatos y organización estudiantil plantearon como propuesta inicial un aumento sostenido del FEES de 13%, fundamentándose en FEES 2004-2009. Después de un tiempo de negociación disminuyen esta solicitud al 11%. El gobierno rechaza ambas propuestas y a cambio ofrecía un 4,5%.

En este Convenio se modifican nuevamente los procedimientos para el cálculo del FEES, y se acuerda:

- Se establece como punto de partida para este Convenio, que el monto del FEES para el año 2010 es de 226,211 millones de colones. (\$ 452, 4 millones)
- El Convenio **establece como meta de financiamiento del FEES el 1,5% del PIB para el año 2015, en el marco del incremento del 8% destinado a la educación en el país²⁹⁸, y en relación directa con el mejoramiento de la carga tributaria que el gobierno espera elevar de 13,4% a 15,9%, con la aprobación de un Plan Fiscal Nacional.**
- **Con el objetivo de dotar a las universidades de una garantía de crecimiento real positivo por encima de la inflación, el crecimiento anual real del FEES será de:**

2010 y 2011: 7%

2012 al 2015: 4,5%

- **Si la fórmula no logra ese incremento, se acuerda que el financiamiento del FEES aumentará progresivamente del 2013 al 2015, hasta alcanzar en el 2015 el 1,5% del PIB.** Es decir que entre 2013 y 2015 podría ser necesario usar fórmula que utilizó el IV Convenio.
- Con el objetivo de dar *apoyo especial* a necesidades y urgencias de las Universidades en los primeros dos años del Convenio, **el gobierno se compromete a brindar un aporte extraordinario durante el 2010, por un total de 5500 millones de colones (\$11 millones).**
- Asimismo, **el gobierno se compromete a buscar y financiar un crédito por \$200 millones de dólares para la ESP, que será distribuido entre las 4 universidades equitativamente para fortalecer áreas de inversión prioritarias: aumento de admisión, ampliar cupos de carreras científico-tecnológicas, expansión de infraestructura física, equipos, becas a profesores, ampliación de servicios estudiantiles, incluidas residencias.**
 - **Giro oportuno de los ingresos, reconocimiento de la inflación, y las obligaciones por causa externa, se mantienen.**
- **Con el objetivo de fomentar la calidad de la ESP, y la idoneidad de profesionales, el gobierno se compromete a fortalecer el SINAES, de manera que se garantice la contratación en instituciones del Estado, de profesionales de carreras acreditadas.**
- **Las Universidades se comprometen con:** aumento de matrículas, fortalecimiento de sistemas de becas, mejorar tasas de rendimiento permanencia y graduación; desarrollar acciones para fortalecer

Convenios de Financiamiento de la ESP	Principales Características y Resultados
	investigación científica y tecnológica para aportar a metas nacionales en esta materia.; aplicación de nuevas tecnologías para disponibilizar acervo bibliográfico a toda la población nacional ; procurar regímenes salariales atractivos para el ingreso de personal de alta calificación y que los sistemas de incentivos respondan a criterios de calidad y mérito en el desempeño de las funciones , mejorar mecanismos de rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia con información de: CONARE; BARQUERO et al., 2006; RODRÍGUEZ, 2010; PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c.

Un análisis de los cinco Convenios de Financiamiento que hasta hoy se han acordado, permite arribar a algunas consideraciones:

- A partir de 1981, es posible identificar una inflexión en **los mecanismos de asignación de recursos por parte del Estado a las Universidades Públicas fueron modificados en Costa Rica**. Si bien los planteamientos de la Constitución de 1949 fueron ampliados para cubrir a las nuevas universidades públicas del país, también fueron modificados en aras de incluir una nueva estructura de organización de la ESP que garantizara su financiamiento. Así, se elevó a rango constitucional el “*cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Universitaria Estatal*”, el *PLANES* y el *FEES*.
- De 1989 a 1998 se incluyen cláusulas (en los convenios I, II) donde las universidades debieron comprometerse con realizar esfuerzos *progresivos* por **generar recursos propios**, no derivados de las erogaciones del presupuesto de la República. Asimismo, una parte del FEES (iniciando por un 2% hasta llegar a un 10% en 1993) se constituyó en **financiamiento condicionado** que

²⁹⁷ En los 18 meses que duró la negociación, hubo cambio de gobierno de la República y el cambio de las rectorías de 2 de las Universidades que conforman el CONARE. El rector de la UNA Olman Segura Bonilla, abandona negociaciones pues fue designado Presidente Ejecutivo del (Instituto Nacional de Aprendizaje) INA.

²⁹⁸ El Congreso de Costa Rica recientemente aprobó por unanimidad una reforma constitucional (Art. 78) para aumentar a partir de 2014 la inversión obligatoria mínima en educación del 6% al 8% del PIB.

se distribuiría entre las universidades, según la generación de ingresos propios que estas alcanzaran.

- Desde el III Convenio de Financiamiento de la ESP, el **esquema generación de ingresos propios y su consecuente financiamiento condicionado**²⁹⁹, **fue retirado de los convenios**. Esto representa una verdadera ruptura que distancia a las Universidades Públicas Costarricenses de una macro-tendencia instalada para América Latina: *Esquemas de Financiamiento condicionado*. Además, las **Universidades lograron que el Estado reconociera como parte del FEES, erogaciones u obligaciones que por causas externas** éstas debieron asumir (salario escolar y Ley de Protección al Trabajador). Además, a partir del IV Convenio se logra que este reconocimiento cubra cualquier otro tipo de obligación de esta naturaleza, resguardando a las universidades de futuras por causa externa. Estas modificaciones denotan un avance en la negociación a favor de las Universidades Públicas.
- El aporte de un **2% adicional al FEES para el Programa de Renovación de Equipo Científico Tecnológico** representa otro avance importante para las universidades; y pone en evidencia el reconocimiento por parte del gobierno, de la estratégica posición nacional que ocupan las universidades públicas en el ámbito científico tecnológico.
- **El mecanismo propuesto para calcular el FEES a través de los cinco Convenios, ha sido modificado en cada negociación**. En efecto, los mecanismos de cálculo y la fórmula para calcular los montos del FEES han sido parcialmente o significativamente modificados (pero siempre se han modificado). Por su parte, el CONARE ha intentado modificaciones que resguarden los intereses de las universidades; de ahí que en el **II Convenio** se trató de superar las limitaciones que implicó para el **I Convenio** el basarse solamente en el índice de inflación.
En el **III Convenio**, se incorporan dos factores más para el cálculo del FEES y se define que el FEES estará condicionado por todas las transferencias de

²⁹⁹ En adelante la generación de ingresos propios por parte de las universidades, no incidirá en el monto del aporte presupuestario del Estado. Esto representa una verdadera conquista en el contexto Latinoamericano.

carácter global para la ESP, lo que garantizaba un crecimiento constante en la siguiente negociación.

Con el **IV Convenio** se da un salto muy importante al lograr colocar como referente para el financiamiento un % del PIB Nominal (PIB + inflación). Aunque este mecanismo significó un importante aumento de recursos, tuvo el inconveniente de enfrentar la caída del PIB con la crisis del 2008 y 2009, demostrando que la efectividad de este mecanismo es sólo para períodos de crecimiento del PIB.

En el **V Convenio**, se introducen nuevas modificaciones y aunque se retoma el alcanzar progresivamente un 1,5% del PIB para el 2015. Sin embargo, esta meta se condiciona a la aprobación de un nuevo Plan Fiscal del gobierno. Además se incorporan otros nuevos elementos como erogaciones extraordinarias del gobierno para necesidades particulares de las universidades; un crédito asumido por el gobierno para fortalecer área de inversión prioritarias y se explicitan algunos compromisos por parte del gobierno (fortalecer SINAES³⁰⁰ y contratar profesionales provenientes de carreras acreditadas) y de las universidades (entre ellas: aumento de matrículas, fortalecer investigación científico tecnológica, disponibilizar acervo bibliográfico para toda la población nacional).

- **La negociación entre las Universidades Públicas y el Gobierno (Comisión de Enlace)** es lo que continúa prevaleciendo al momento de definir los presupuestos quinquenales de la ESP. La realidad demuestra que los presupuestos para la ESP continúan supeditados a la mayor o menor voluntad política que los gobiernos de turno decidan apostar en aras de fortalecer o debilitar los presupuestos de la ESP. La capacidad de quienes participan en las negociaciones y, la relación/tensión de fuerzas sociales que se hacen presentes en los momentos de negociación, juegan así un papel determinante en los resultados de cada FEES.
- Durante el período de implementación de los convenios en cuestión, **la relación entre sectores universitarios y los distintos gobiernos, no ha estado exenta de tensiones y fuertes confrontaciones.** Así, por ejemplo,

³⁰⁰ Sistema Nacional de Acreditación (SINAES).

para el año de 1991³⁰¹, las universidades públicas (en el proceso de negociación del FEES previo a la negociación del II Convenio de Financiamiento), tuvieron que recurrir a una importante paralización y constantes manifestaciones en defensa de su financiamiento, seriamente amenazado en esa coyuntura.

Los responsables de la política económica y financiera de la administración Calderón Fournier experimentaban franco malestar ante las transferencias que, en virtud de un claro mandato constitucional, el gobierno debe hacerles a las universidades públicas. Se argumentaba que la educación superior es onerosa en demasía, que estas instituciones debían solventar sus propias dificultades financieras mediante la venta de bienes y la prestación remunerada de servicios; que sólo debía realizarse investigación contratada por fuentes externas; que los ingresos institucionales por cobro de matrícula debían ser suficientes, para asegurar una alta proporción de los requerimientos presupuestarios de las universidades estatales; que quienes no pudiesen pagar la matrícula, debían recurrir a préstamos para la educación. Estos y muchos otros argumentos fueron esgrimidos en aquel entonces. Los razonamientos de las universidades públicas no encontraron inicialmente oídos receptivos [...] Fue necesario declarar una huelga de doce días. Las calles de San José se llenaron de manifestantes multitudinarios, como hace mucho tiempo no se había visto en nuestro país. En octubre de 1991, docentes, estudiantes y funcionarios administrativos, apoyados por una jubilosa ciudadanía, desfilamos con alegría contagiosa, pero con valiente firmeza, por la defensa de una de las más preciadas conquistas del pueblo costarricense: la educación superior pública.

Fueron días de gloria. Quienes protestaban por las calles y quienes observaban a esos universitarios y universitarias de espíritu generoso, en octubre del 91, evocaron en sus mentes otra lucha de semejantes proporciones: la que veintiún años atrás protagonizaran la Universidad de Costa Rica y, en verdad, gran parte del pueblo costarricense, en defensa de la soberanía nacional, en contra de los voraces intereses de la «Aluminium Company of America», la ominosa ALCOA. Tan memorable fue aquella lucha que entre nosotros la guardamos como gesta patriótica (JENSEN, 1995, p. 92).

- A pesar de los intentos de CONARE, y pese a lo establecido claramente en el artículo 85 de la Constitución Política- **aún no se ha logrado establecer un mecanismo consistente, estable y seguro que garantice el financiamiento creciente que la Educación Superior Pública del país requiere.** Ello parece ser un desafío para las Universidades Públicas, cuya concreción dependerá no sólo de la definición de un mecanismo o fórmula matemática que garantice su estabilidad financiera, sino, y, sobre todo, de la correlación de fuerzas que se concreten en el ambiente nacional para decidir el financiamiento de la Educación Superior Pública.

³⁰¹ Para la negociación del V Convenio también fue necesario dar una fuerte lucha. Esto se abordará más adelante.

2.5.2. Evolución del Financiamiento de la Educación Superior Pública

Una vez analizada la plataforma jurídica y la estructura institucional de rango constitucional que da soporte a las negociaciones sobre el financiamiento de la ESP en Costa Rica, es indispensable pasar al análisis del comportamiento real que han presentado estos presupuestos en el país.

Un análisis retrospectivo, permite concluir que, en el marco de sus responsabilidades, el Estado costarricense históricamente ha desarrollado un esfuerzo muy importante para financiar la educación del país en todos sus niveles.

La evolución de la inversión estatal en la política pública de educación puede ser analizada en tres períodos:

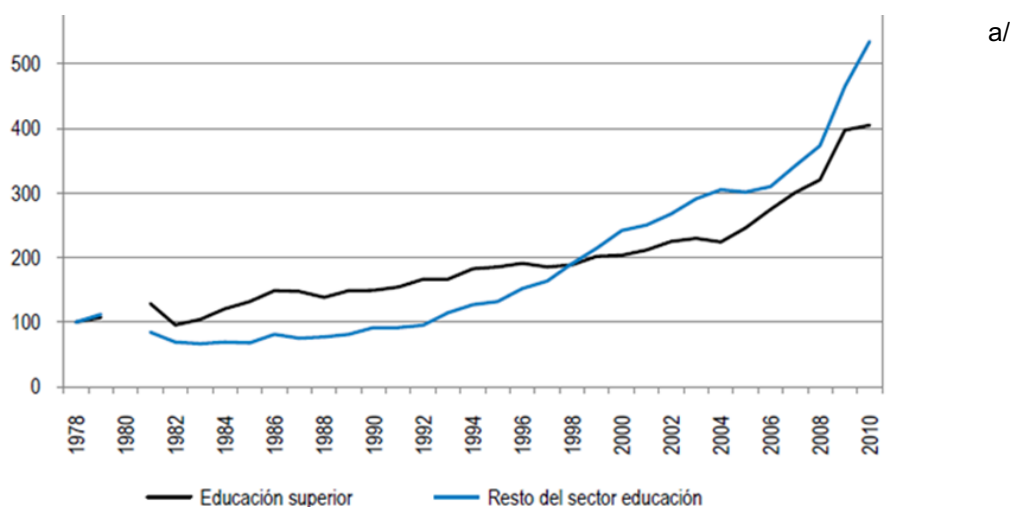
1. De 1950 a 1979, es posible hablar de un período de expansión, en el cual el “gasto real” creció a una tasa promedio de un 10%. Destacan aquí la universalización de la educación primaria y secundaria y la creación de 4 universidades públicas.
2. En la década de los 80, es posible identificar un período de retroceso, toda vez que el financiamiento decrece en un 2% como resultado de las políticas de reducción del gasto público en el marco de la recesión económica de principios de esta década.³⁰²
3. De la década de los 90 al 2010, es posible identificar una fase de recuperación moderada durante los años 90, en la cual el gasto educativo crece a un ritmo de un 5.6%.

³⁰² Por ejemplo, la UCR durante los últimos años de la década de 1970 no aumentó sus planes de estudio, la expansión de los centros regionales se congeló, y los centros de investigación -justo en su etapa inicial- vieron absolutamente limitado su desarrollo (HIDALGO; MONGE, 1987).

Para iniciar el análisis sobre el comportamiento del financiamiento en la educación superior pública, en las gráficas de la página siguiente se presenta una comparación entre el presupuesto nacional real³⁰³ destinado al sector educación³⁰⁴ y el presupuesto real destinado a las Universidades Públicas, pues así se podrá diferenciar la evolución de la inversión estatal en el nivel de educación que nos ocupa. Para ello se dará énfasis al período de análisis de la presente investigación, por lo que a continuación se presentan datos desde 1978 y hasta el año 2010.

2.5.2.1. Evolución de los presupuestos destinados a la educación superior

Gráfica 16 – Índice del Presupuesto Público Real a/ en Educación, según sector



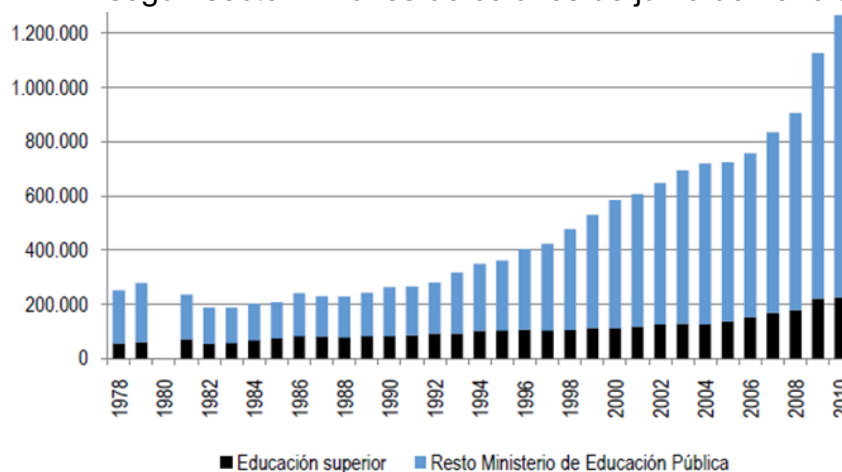
Presupuesto liquidado, deflatado con el IPC (base de julio de 2006).

Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 207.

³⁰³ Incluye ajustes por inflación.

³⁰⁴ Corresponde al presupuesto global de inversión pública en educación, y que es administrado por el Ministerio de Educación Pública (MEP).

Gráfica 17 – Evolución del Presupuesto Público Real en Educación, según sector Millones de colones de junio de 2010 a/



a/ Presupuesto liquidado, deflatado con el IPC (base de julio de 2006)

Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 207.

Sin estar exentos de importantes coyunturas de disminución (1982) y estancamiento (2009); tanto el financiamiento de la ESP, como el presupuesto general en educación han crecido en las últimas dos décadas. Obsérvese como la gráfica muestra una sensible disminución de ambos presupuestos durante la crisis de 1980-1982, y como las universidades lograron revertir más rápidamente esa pérdida real de sus presupuestos.

Sin embargo, el comportamiento de estos presupuestos pone en evidencia una política nacional de “*contrarios*” a partir de 1980. O sea, para el período analizado, el ritmo de crecimiento en los fondos destinados a la educación en general y el ritmo de crecimiento de la ESP, muestran comportamientos inversos. Nótese que cuando el financiamiento de la educación superior exhibe un comportamiento alto, la educación general presenta un comportamiento débil (década de los años de 1980). Solo en el año de 1998 ambos presupuestos coinciden, y es a partir de ese mismo año que la situación se invierte, esta vez a favor de un mayor apoyo presupuestario para la educación general del país.

Por su parte, el financiamiento para la ESP presenta como tendencia general ó de largo plazo un permanente, *pero muy leve* crecimiento real; superado de manera importante por el financiamiento de la educación general desde 1998 -y hasta hoy-. Estos datos denotan, por un lado, el fuerte impacto que tuvo en la educación primaria y secundaria la década pérdida, materializada en un fuerte deterioro de sus

presupuestos y, por otro lado, muestra como la política educativa a nivel nacional -a partir del año 2000- apuesta prioritariamente por la educación básica y secundaria.

La evolución de los presupuestos destinados a la educación superior, deben ser analizados a la luz de los Convenios de Financiamiento de la ESP. En ese sentido, el estudio comparativo de los cinco convenios de financiamiento de la ESP, elaborado por Oldemar Rodríguez (2010), resulta muy pertinente ser analizado aquí.

En su estudio, el autor concluye que la fórmula que mejores resultados dio -en términos del financiamiento recibido por las Universidades-, fue la que se negoció en el IV Convenio. **Dicha fórmula permitió por primera vez en más de veinte años, que el presupuesto de las Universidades Estatales creciera en términos reales y de forma significativa.**

Un resultado importante de mencionar y que puede ser atribuido al crecimiento brindado por el IV Convenio, es que a partir del 2005 las Universidades tuvieron la posibilidad de utilizar una parte de estos nuevos recursos sanos para constituir un **Fondo del Sistema (FS), que se crea con la intencionalidad de fortalecer la articulación y coordinación entre las Universidades integrantes del CONARE.** Los nuevos recursos crecientes, derivados de la diferencia de los montos recibidos del IV Convenio, en relación con el III Convenio, fueron utilizados (hasta en un 50% de los recursos) para el financiamiento de proyectos interuniversitarios³⁰⁵.

El Fondo del Sistema busca impulsar proyectos y tareas de construcción, desarrollo y fortalecimiento del sistema de educación universitaria estatal del país. Esta visión sistémica fue plasmada en el Planes 2006-2010 y encontró en el Fondo del Sistema, la base para su implementación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 206).

Coincidentemente, las gráficas revelan como período de máximo incremento del presupuesto universitario aquel que corresponde al IV Convenio de Financiamiento de la ESP (2004-2009); así también ponen en evidencia un estancamiento en el ritmo de crecimiento que se venía experimentando, que corresponde con el período de crisis internacional experimentado en el año 2009.

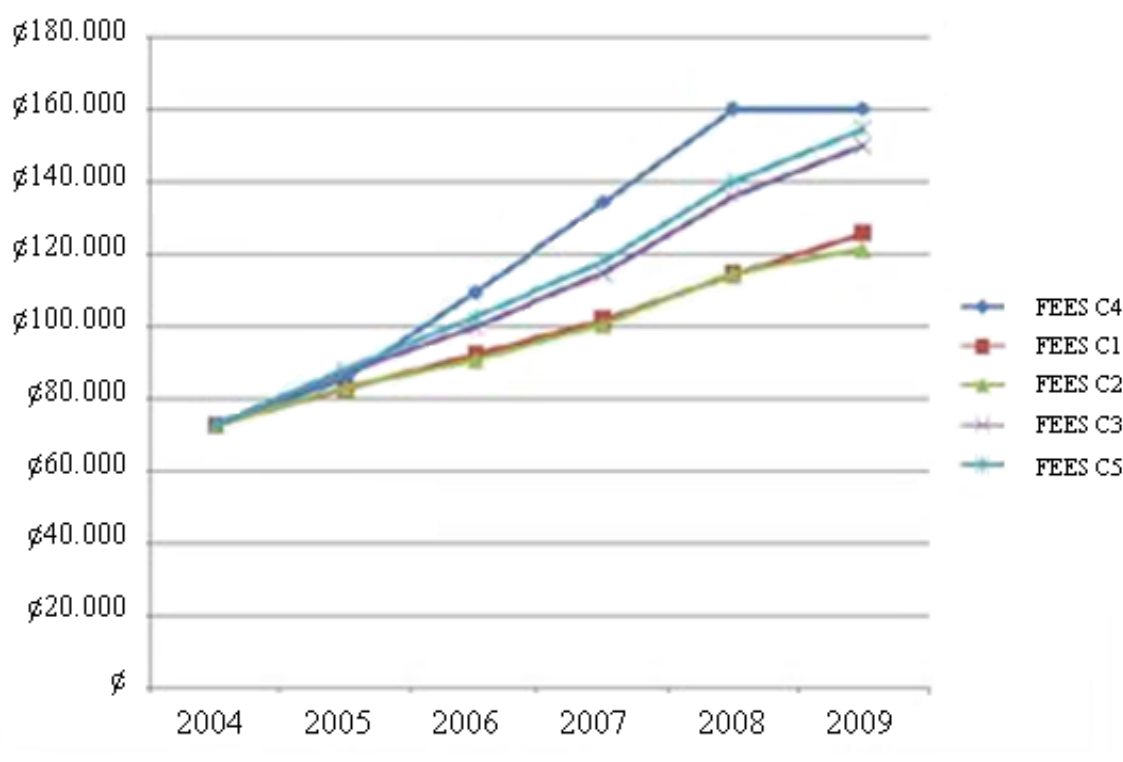
A continuación, se presenta un gráfico que muestra el ensayo comparativo realizado por Rodríguez (2010), donde se demuestra el comportamiento de las

³⁰⁵ Se trata de proyectos de docencia, investigación y acción social, así como de infraestructura que involucre la participación de dos o más universidades adscritas al CONARE.

fórmulas de cada uno de los cinco convenios suscritos, en un mismo escenario; o sea para probar la efectividad de las fórmulas en igualdad de condiciones, todas fueron aplicadas tomando como base los datos de un mismo período³⁰⁶

2.5.2.2. Efectividad de los Convenios del FEES

Gráfica 18 – Comparación de la Efectividad de los Convenios de Financiamiento de la Educación Superior Pública en Costa Rica, según millones de colones y cálculos para período del 2004 al 2009



Fuente: RODRÍGUEZ, 2010, p. 20.

Como se puede observar, al tomar cada Convenio con sus fórmulas respectivas para calcular el FEES y aplicarlas todas a un período determinado (2004-2009, donde el punto de partida es el monto del FEES del 2007: 71.743.94 millones de colones), se obtiene que la fórmula propuesta por el **IV Convenio (FEES C4)** es la que mejores rendimientos ofrece a las Universidades. Inclusive ésta supera la fórmula negociada

³⁰⁶ Para realizar el estudio comparativo (RODRÍGUEZ, 2010) tomó como base para el cálculo, los datos de los años del 2004 al 2009, de tal forma que utilizándolos para todas las fórmulas de cada Convenio podía ver los resultados de cada una de estas, y compararlas.

en el **V y último Convenio suscrito (FEES C5)**; que ocupa el segundo lugar en efectividad.

La gráfica muestra que la fórmula del IV convenio es mucho mejor que la del **I y II Convenio (FEES C1 y FEES C2)** con diferencias que llegan hasta 45000 millones de colones. La fórmula del II Convenio puede parecer mejor que la del I Convenio, pero esto no sería así, cuando la inflación decrece de un año a otro.

Con relación al **III Convenio (FEES C3)**, aunque esta es mejor que la del I y II también es superada por la fórmula del IV con sumas que llegan a los 24000 millones de colones. Finalmente, la fórmula del IV Convenio es mejor que las tres anteriores y mejor que la fórmula acordada en el V Convenio, por ϕ 42000 millones.

A pesar de la eficacia de la fórmula de cálculo del IV Convenio, -al establecer como base para el cálculo un porcentaje creciente del Producto Interno Bruto (PIB) nominal-; *ésta presenta el inconveniente de que en períodos en que el PIB disminuye, el presupuesto de la ESP lo hará también*, como ocurrió en el 2009 con la crisis inmobiliaria de los Estados Unidos que impactó fuertemente al país. Aún, cuando esta fórmula contempla que, en caso de una disminución en el PIB, el FEES no será inferior de un año a otro³⁰⁷, ello afecta a las Universidades toda vez que las actividades universitarias no cesan de crecer en términos reales de un año para otro; y si el presupuesto se estanca, este crecimiento se verá obstaculizado.

Es por ello que Rodríguez (2010), a partir del análisis de las cinco fórmulas que han sido presentadas en los Convenios de Financiamiento, propone una “**nueva fórmula**”³⁰⁸ **para el cálculo del FEES**. Con ella el autor busca un balance adecuado entre las fórmulas del IV y V convenio. Su propuesta básicamente *consiste en un ajuste del FEES del año anterior por inflación, más un porcentaje de crecimiento real que estaría basado en el PIB y no en el FEES del año anterior*.

Otro elemento importante de considerar en este análisis es **el crecimiento del sector de educación superior privado**, pues su participación en la satisfacción de

³⁰⁷ Así el mismo documento del IV Convenio, en su Art. 8 establece que: “*El monto del FEES de un año dado, no será inferior al del año inmediatamente precedente*” y, con ello se respeta lo establecido en el artículo 85 de la Constitución Política, en cuanto señala: “**Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas, ni disminuidas, sino se crean, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan**”.

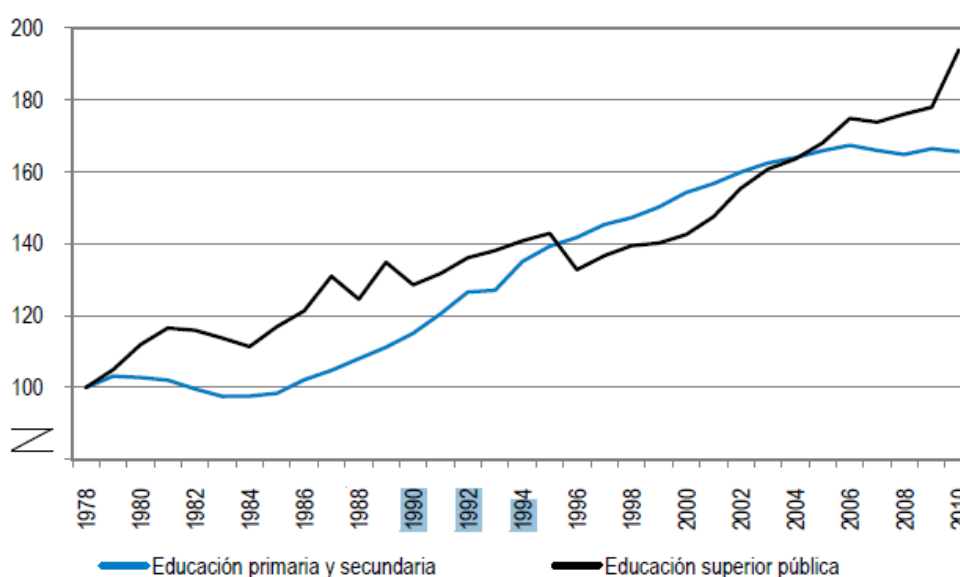
³⁰⁸ En la presente investigación no se identificó ninguna otra propuesta que esté siendo trabajada a nivel del CONARE o a lo interno de la UCR en aras de contar con una propuesta anticipada para la siguiente negociación del FEES.

la demanda de educación superior del país, puede haber facilitado mayores márgenes de restricción al financiamiento de la educación superior pública.

En otra dirección, el aumento en asignación de recursos públicos a la educación fue acompañado por un **aumento en la matrícula tanto en el MEP como en las universidades públicas**; las que a partir de la década del 2000 ampliaron su cobertura de forma más consistente.

En la siguiente gráfica es posible apreciar que, -con excepción del período entre 1995 y 2004- las universidades públicas han logrado ampliar su cobertura de manera más significativa que la educación primaria y secundaria.

Gráfica 19 – Índice de matrícula en el sistema educativo de Costa Rica, según sector



Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 208.

Como es de esperar, los períodos de menor matrícula coinciden con períodos de crisis presupuestarias. “Cabe además la consideración de que el presupuesto para la educación superior pública no se dedica exclusivamente a la actividad de docencia, sino que supone esfuerzos muy significativos de investigación y extensión.” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 208).

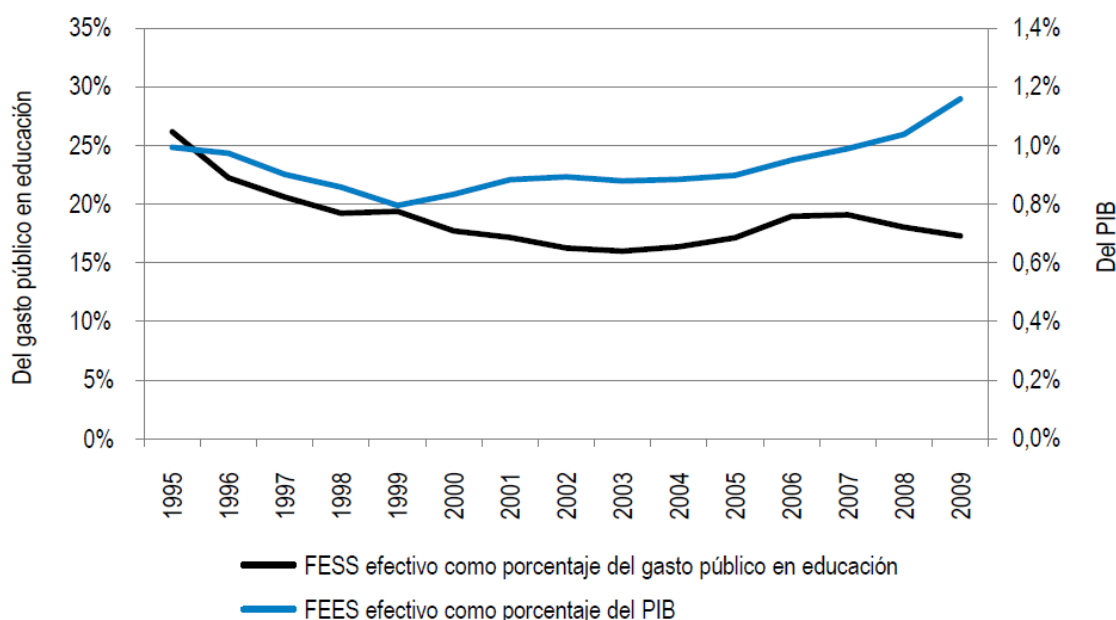
De igual manera, el período de mayor ampliación de la matrícula en las universidades públicas (a partir del 2004), coincide con el período de mayor asignación presupuestaria y mayor presión para que éstas avanzaran en cobertura.

Esto resulta sumamente importante frente a contextos en donde simultánea y paradójicamente se exige a las universidades públicas mayor cobertura, y disminución de presupuestos reales.

2.5.2.3. Evolución del FEES como porcentaje del PIB

Por otra parte, si se considera la **evolución del FEES efectivo como porcentaje del PIB y del gasto público en educación**; el III Estado de la Educación advierte que los recursos públicos asignados por transferencia a las universidades mediante el FEES muestran un crecimiento en términos reales desde 1997. El incremento más significativo se dio en los años 2006 y 2007, debido al fuerte crecimiento de la economía, que se reflejó en la fórmula de cálculo acordada en el IV Convenio del Financiamiento de la ESP.

Gráfica 20– Evolución del FEES efectivo como porcentaje del PIB y del gasto público en educación de Costa Rica



Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 209.

En la gráfica es posible apreciar que el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB, exhibió una tendencia decreciente a partir de la segunda mitad de los años noventa y hasta 1999. Esta tendencia se revirtió al iniciar la década

del 2000, mostrando un importante crecimiento en los dos primeros años, luego cayó en un período de estancamiento que sólo volvió a aumentar a partir del 2005 y desde entonces su tendencia de crecimiento se ha mantenido.

Nótese que, a pesar de la importante recuperación del monto total del FEES en relación con el PIB ocurrida en el último decenio, tomó doce años (hasta el 2007) regresar al nivel de prioridad macroeconómica que tuvo en 1995.

No menos importante resulta, el analizar el **FEES como porcentaje del gasto público destinado a educación**. En este sentido, los datos de la gráfica anterior revelan un fuerte deterioro registrado desde los años noventa; deterioro que aún hoy sigue sin recuperarse.

Por tanto, aún cuando se tenga importantes avances en relación al porcentaje del PIB destinado a la ESP, es claro que ésta -desde 1995- viene perdiendo terreno en *términos de prioridad fiscal*.

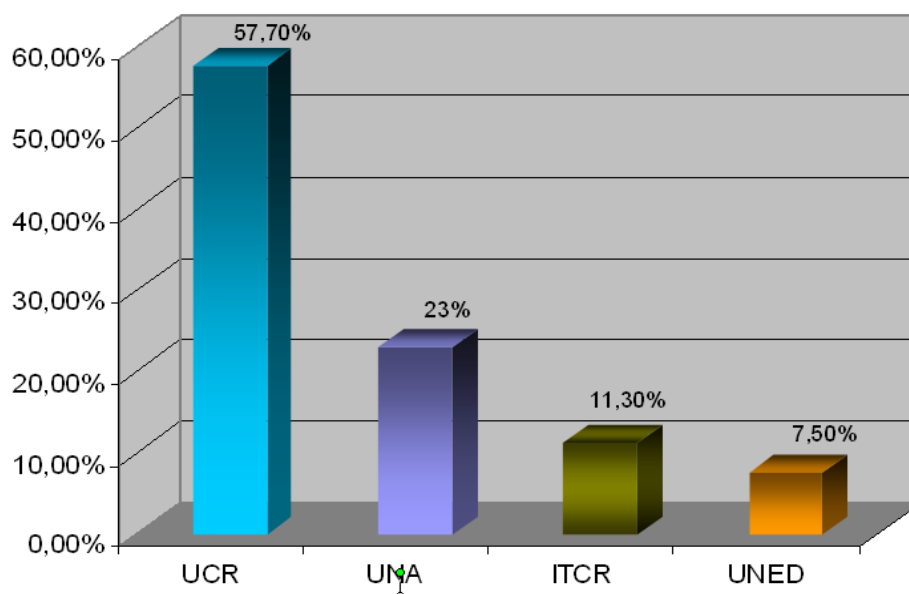
Para el ejercicio económico del año 2011, la Contraloría General de la República [CGR] autorizó un presupuesto global para la educación equivalente al 7,1% del PIB, con lo cual se mantiene la tendencia creciente de los últimos años en la dotación de recursos para este sector y se cumple con el mandato constitucional en el gasto ex ante asignado. Las transferencias al sistema de educación superior estatal absorben un 18,8% del total del presupuesto del MEP, y entre ellas el FEES representa el 53,5% del total de transferencias realizadas por el MEP y un 92,6% de las destinadas a la educación superior. El sistema recibe además otros recursos, a saber, las transferencias a la Universidad Técnica Nacional [UTN] y al Conare y el traslado de los fondos procedentes de la Ley 7386 (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 208).

Para el año 2010 el monto acordado para el FEES es de 226 211 millones de colones; equivalente a (\$ 452,422 millones)³⁰⁹; ello representa aproximadamente un 1,23% del PIB del país para el mismo año.

En cuanto a la **distribución del FEES 2010 entre las Universidades integrantes del CONARE** en la siguiente gráfica es posible apreciar cómo se distribuyen los presupuestos entre las diferentes Universidades Públicas signatarias del CONARE.

³⁰⁹ Este monto es el punto de partida para el V Convenio, no incluye otros apoyos especiales que fueron negociados con el Gobierno y que se tratarán en páginas siguientes.

Gráfica 21 – Distribución del FEES entre las Universidades Públicas que conforman CONARE – 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de CONARE.

La distribución del FEES entre las Universidades fue -como ya se mencionó- indicada por primera vez en la carta Magna en el transitorio del artículo 85. Desde entonces no se registran nuevos criterios y la distribución parece responder a ese criterio histórico apuntado. No obstante, es importante indicar que, en cada negociación del FEES, cada universidad defiende sus intereses institucionales para garantizarse un adecuado financiamiento. En ese sentido, la UCR, es la que recibe mayores presiones por ser la que mayor cantidad de recursos recibe.

Al momento de la presente investigación, la UTN aún no forma parte del CONARE, por lo que no aparece en esta gráfica, sin embargo, su inclusión a CONARE es un asunto latente. En el corto plazo, este es un asunto que debe tenerse en consideración por las implicaciones presupuestarias que ello traerá para la educación superior y el consecuente crecimiento del FEES que deberá garantizar el Estado. La última negociación del FEES (V Convenio 2010-2015)

Para la negociación del V Convenio de Financiamiento de la ESP, algunos sectores universitarios eran de la opinión de que *no se debía incorporar una fórmula matemática para calcular el FEES, pues en el contexto actual resulta muy difícil predecir o hacer estimaciones del comportamiento de la economía del país* (RODRÍGUEZ, 2010, p. 24) Así, una opción propuesta era que la negociación se

basara en un modelo de gastos de las universidades; sin embargo este posicionamiento perdió apoyo pues podía contener más riesgos, toda vez que dejaría a las universidades y su financiamiento más vulnerables ante las voluntades políticas de turno.

Esta negociación del FEES se prolongó por 18 meses³¹⁰, lo que de alguna manera explica la fuerte tensión que se manifestó entre las partes negociadoras. El difícil proceso de negociación dejó como evidencias que, por un lado, el gobierno pretendía salirse del esquema de negociación alcanzado en el IV Convenio, mientras que las Universidades luchaban por no permitir retroceder en las conquistas alcanzadas con dicho Convenio.

El tema del financiamiento de la ESP asumió un fuerte protagonismo, acaparando el debate nacional del momento. Si bien ninguna posición cuestionaba la importancia de la ESP para el desarrollo del país; fue contundente la polarización de posicionamientos a favor y en contra del aumento en el financiamiento solicitado por las universidades públicas.

No siendo posible profundizar en el debate suscitado, pero considerando su importancia para el tema que nos ocupa; en el siguiente cuadro, se sintetizan algunas de las principales posiciones que se colocaron en los medios de comunicación durante el largo período de negociación, de manera que sea posible al menos captar el convulso clima que se vivió en el país.

³¹⁰ Al alargarse por 18 meses las negociaciones de este FEES, el año 2010 tuvo que ser financiado con un presupuesto preliminar.

Cuadro 9 – Principales posicionamientos que se colocaron en la media durante el proceso de negociación del FEES 2010-2015 en Costa Rica

ARGUMENTOS SOBRE EL AUMENTO DEL FINANCIAMIENTO EN LA ESP	
A FAVOR	EN CONTRA
<p>Universidades requieren más recursos para innovar y generar mayor impacto al desarrollo social del país.</p> <p>Cuatro pilares fundamentales serían atendidos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar cobertura y garantizar permanencia de estudiantes en las universidades públicas. 2. Garantizar la calidad y la pertinencia de la formación del recurso humano. 3. Continuar con política de equipamiento y desarrollo de la infraestructura para la innovación y desarrollo científico tecnológico. 4. Fortalecer el desarrollo de las diferentes regiones del país, enfatizando en la población más desfavorecida socialmente. 	<p>Situación fiscal del país dificulta destinar más financiamiento para la ESP. Recursos son escasos y el Gobierno no escapa a esta realidad.</p> <p>En situaciones como la actual donde se prevee un crecimiento de la economía cercano al 4,5%, poca recaudación fiscal, es indispensable la planificación responsable del presupuesto público. Pretender un 11% de crecimiento real del FEES es desproporcionado y fuera de contexto.</p>
<p>Sindicatos demandaban al CONARE garantizar en la negociación: presupuesto adecuado para becas, servicios y residencias estudiantiles, mayores recursos para Sedes y Recintos Regionales, mecanismos para disolución del interinazgo, más financiamiento para la vida estudiantil y Acción Social, eliminación de contratación de servicios privados.</p>	<p>Demasiados recursos en ESP restaría presupuestos en otras áreas importante y prioritarias (universalización de la secundaria, red de cuidado, seguridad, infraestructura)</p>
<p>Se señala inconveniencia de sujetarse a créditos (deuda externa) para financiar el FEES</p>	<p>Costa Rica es un país que dedica gran cantidad de recursos a la educación (Del 6% del PIB pasó al 7% y con mandato constitucional de llegar a 8% en los próximos 4 años³¹¹). Con una carga tributaria de 13%; no es posible aspirar a más recursos</p>
<p>La solicitud de las universidades incluye un proceso de crecimiento, diversificación y maduración de la productividad científica</p>	<p>La ESP absorbe gran cantidad de recursos, representa una carga pesada para el fisco; es un sector privilegiado en la transferencia de</p>

³¹¹ De concretarse tal mandato constitucional, Costa Rica se convertiría en el país con mayor inversión en educación de América Latina, después de Cuba.

ARGUMENTOS SOBRE EL AUMENTO DEL FINANCIAMIENTO EN LA ESP	
A FAVOR	EN CONTRA
nacional, de la cual dan cuenta diversos índices internacionales.	recursos gubernamentales, y con nueva negociación lo serán más
Sindicatos y estudiantes piden no firmar acuerdo. Rectores insisten en que no aceptarán condicionamientos del gobierno. Gobierno está condicionando recursos para las universidades públicas a cambio de recibir apoyo para la Reforma Fiscal.	Gobierno propone un crecimiento del 4,5% real cada año, más inflación. Argumenta que es irracional tachar su propuesta de "antiuniversitaria" pues con ella se eleva el financiamiento de la ESP al nivel más alto de la historia
Las universidades iniciaron demandando al gobierno un aumento del 13% del FEES, luego pasaron a 11%.	La solicitud de las universidades de un 11% anual, más inflación, corresponde a un crecimiento 3 veces mayor que el de la economía nacional.
La educación secundaria ya fue mercantilizada. El país está disputando dos concepciones de ESP: "Bien Social" ó "Bien de Mercado". Quienes reconocen esta segunda posición apoyan que el modelo de mercado se extienda a la universidad pública.	Familias adineradas deberían pagar más por la ESP, pues son los sectores más beneficiados (prueba de ello es que los parqueos de las universidades públicas están siempre a explotar). Según ENHO 2009 el 58% de estudiantes de universidades públicas, proceden del 30% de hogares más ricos, según ingreso Per cápita.
Las universidades públicas pueden ser plataforma para revertir la privatización de la Educación	La apropiabilidad de los beneficios individuales de la ESP, debería ser el incentivo para que los individuos estén dispuestos a pagar por su educación. No es justo que toda la sociedad pague la educación de quienes en un futuro tendrán más ingresos.
El número de estudiantes creció en un 36% en la última década, al pasar de 60000 a 82000 estudiantes. Las universidades públicas son las responsables del 80% de la investigación del país; son las que han diversificado y madurado la producción científico nacional.	El aumento de recursos destinados a la ESP no corresponde con un incremento en la cobertura, ni tampoco a un incremento en la calidad de la educación. Universidades sólo ofrecen crecer en un 3% anual.
Disparadores salariales experimentados en las universidades, tuvieron impacto en toda la administración pública. (Ej.: Ruptura de tope de anualidades fue dictado por Sala IV; Creciente titulación de los empleados públicos (sector administrativo en las universidades públicas) por	Universidades gastan la mayor parte de sus presupuestos en salarios. El incremento solicitado corresponde a un aumento automático del 8% de salarios y onerosos sobresueldos insostenibles para el país. De mantenerse la planilla actual, el monto para hacerle frente se

ARGUMENTOS SOBRE EL AUMENTO DEL FINANCIAMIENTO EN LA ESP	
A FAVOR	EN CONTRA
condiciones favorables que ofrecen instituciones privadas) En los últimos 25 años se ha desarrollado una generación de académicos más profesional y competitiva, que producen más y mejores contribuciones científicas.	duplicaría en 8 años, sin beneficio para estudiantado.
	Factores como la antigüedad de docente, tienen más peso que criterios de su desempeño. Remuneración salarial debe estar ligada a eficiencia y productividad individual.
Aumentos del PIB en ESP es mínimo si se compara con el aporte que las universidades han brindado al país.	Atender la propuesta de un 13% de aumento, significaría pasar de un 1,23% a un 1,82% del PIB en sólo cinco años.
La docencia en el posgrado ha aumentado y esa formación es más cara.	Es importante indagar nuevas vías de financiamiento. Incrementar el costo de las matrículas, cobrar lo que se debe cobrar a quien lo pueda pagar.

Fuente: Elaboración propia³¹².

Mientras las Universidades Públicas señalaban estar conscientes de la situación económica por la que atravesaba el país; enfatizaban que la estrategia para salir de la crisis era la educación y no su debilitamiento.

Por su parte el gobierno con el lema **“Invertir responsablemente en educación, es invertir en desarrollo”** apuntaba a una negociación donde -según las voces oficiales- se incluía *“elementos innovadores que mejorarían el mecanismo de cálculo del FEES”*, de forma tal que se reconocía el papel de las universidades, pero se consideraba la realidad económica por la que atravesaba el país.

Las universidades, sindicatos y organización estudiantil plantearon como propuesta inicial un aumento sostenido del FEES de 13%, fundamentándose en el

³¹² Estos posicionamientos fueron sistematizados por la autora a través de un seguimiento de noticias y publicaciones en los principales medios de comunicación del país durante el período de las negociaciones del FEES 2010- 2015. En el cuadro se sintetizan los argumentos más recurrentes.

FEES 2004-2009. Después de un tiempo de negociación disminuyen esta solicitud al 11%, más un rubro adicional de inversión en infraestructura y equipo, obtenido por el gobierno mediante un préstamo de \$350 millones, que se incluiría en el presupuesto de las universidades en el año 2012. En caso de no alcanzar el factor de crecimiento real estipulado del 11%, se proponía (como salvaguarda) una fórmula para que el monto del FEES alcanzara el 1,5% del PIB en el año 2015.

El gobierno rechazaba ambas propuestas y a cambio ofrecía un crecimiento real del FEES predeterminado en 4% para el 2011 y un 4,5% en cada uno de los años siguientes; lo que permitiría un crecimiento significativo del Fondo en términos reales independientemente de cómo evolucionara la economía nacional; o sea esta propuesta no dependería de la evolución del PIB. Además, el Gobierno asumiría una deuda de \$200 millones para utilizar en infraestructura.

Un tenso y desgastante período de negociaciones, ruptura de diálogos e importantes movilizaciones masivas³¹³ fueron necesarias para llegar a la firma del V Convenio de Financiamiento de la Educación Superior Pública.

Los acuerdos principales de este V Convenio se sintetizaron en Cuadro No.6, sin embargo, interesa reflexionar sobre algunos aspectos.

En primer lugar, debe señalarse que, aunque no se lograron los porcentajes de crecimiento que se constituyeron en “bandera de lucha”, ambas partes debieron ceder para llegar a un acuerdo. La negociación final garantizó un aceptable ritmo de crecimiento para las universidades públicas, en medio de una coyuntura económica nacional e internacional bastante difícil.

Los rectores y rectoras involucradas(os) en las negociaciones experimentaron momentos de fuerte tensión, incluso a lo interno del CONARE. El posicionamiento como bloque por parte de esta instancia se debilitó en más de una ocasión, con motivo de disidencias de algunos rectores que llegaron a estar más cercanos a la posición del Gobierno, comprometiendo el resultado de las negociaciones. Con todo, el **CONARE consiguió llegar como bloque al final del proceso**, y justo es reconocer

³¹³ Las comunidades universitarias (estudiantes, docentes, administrativos) tomaron las calles en defensa de un presupuesto justo que permitiera a las Universidades crecer en sus labores de docencia, acción social e investigación en beneficio de la sociedad.

el papel protagónico que jugó la Rectora de la UCR, Dra. Yamileth González³¹⁴, para que esto fuese de esta forma y no de otra³¹⁵.

No obstante Sindicatos y sectores estudiantiles -en un inicio- manifestaron disconformidad por el acuerdo negociado, violentaba el acuerdo de luchar por un incremento del 13% primero, y un 11% después.

Con una agresiva “*campaña informativa*” el gobierno trasladó al espacio mediático sus argumentos, colocando los avances y retrocesos del proceso de negociación -incluidas las tergiversaciones oficialistas-. Así, por ejemplo, planas completas en periódicos de mayor circulación, ofrecían información sobre el crecimiento del financiamiento ofrecido por el Gobierno, vs. los minúsculos ofrecimientos de las universidades en incremento de matrículas y, además enfatizaban que el alto rubro de los salarios universitarios justificaba la solicitud desproporcionada del FEES.

La reacción de las Universidades debe ser catalogada como “tímida”, frente a la inversión realizada por el Gobierno para consolidar su posición frente a la opinión pública. Ello tiene importante vinculación con una debilidad que se hizo patente en el proceso; a saber, ***un deficiente sistema de información sobre el conjunto de las universidades públicas***, que permitiera una rendición de cuentas de manera expedita y con información estratégica ante la sociedad. Si bien hubo algunas publicaciones que intentaron subsanar este vacío, en su mayoría fueron esfuerzos aislados, evidenciando la respuesta tardía de las universidades al ataque constante del gobierno y de -no pocos- sectores detractores de la educación superior pública.

Por su parte, las marchas multitudinarias y las amenazas de huelga por parte de los sectores universitarios fueron un factor de presión sumamente determinante para el avance y cierre de las negociaciones.

En lo que respecta propiamente a los acuerdos alcanzados; si bien se logró explicitar la intención de que el financiamiento de la ESP alcance **un 1,5% del PIB en el año 2015, ello queda expresamente condicionado al incremento del 8% del PIB destinado a la educación proyectado para el 2014, y al mejoramiento de la**

³¹⁴ En su calidad de Presidenta del CONARE

³¹⁵ Por primera vez la presidencia del CONARE se vio ante la necesidad de convocar al CONARE AMPLIADO para fortalecer el posicionamiento de las Universidades frente al Gobierno.

carga tributaria que se espera alcanzar con la aprobación de un nuevo Plan Fiscal, el cual al cierre de la presente investigación no ha sido aprobado por sus serias implicaciones para la sociedad costarricense.

El financiamiento del FEES aumentará progresivamente del 2013 al 2015 hasta alcanzar en el 2015 el 1,5% del PIB, en el marco del incremento del 8% del PIB destinado a la educación y en relación directa con el mejoramiento de la carga tributaria. Para ello el gobierno de la República establecerá una estrategia de política fiscal que permita una progresividad y justicia tributaria y que la carga tributaria ascienda de su nivel actual de 13,4% del PIB a 15,9% para fortalecer las capacidades de la economía para crecer en forma equitativa y sostenible y, en particular, para asegurar los recursos necesarios que permitan ir cumpliendo la meta de hacer llegar al FEES al 1,5% del PIB en el quinquenio (COMISIÓN DE ENLACE, 2010, p. 2).

La trayectoria en materia de financiamiento de la ESP, parece indicar que el alcance de esta aspiración, nuevamente va a depender de la presión política que ejerzan las Universidades para que el Gobierno cumpla con sus compromisos.

Por otra parte, si bien el FEES del 2010 que es el punto de partida para el V Convenio, fue determinado en un monto de 226 211 millones de colones; equivalente a (\$ 452,422 millones), éste será complementado con otros ingresos. Con el objetivo de brindar un apoyo especial a las necesidades inmediatas de las universidades públicas y sus urgencias en los primeros dos años del Convenio, el Gobierno se comprometió con un **aporte extraordinario y complementario al FEES, por un monto de 5.500 millones de colones** (aproximado de \$11 millones).

Adicionalmente, con el objeto de fortalecer los procesos de inversión en áreas estratégicas de las cuatro universidades del CONARE, **el Gobierno se comprometió a tramitar y financiar en su totalidad un crédito por \$200 millones de dólares** (100.000 millones de colones aproximadamente).

Como se ha indicado, la propuesta de financiamiento del CONARE desde un principio previó la posibilidad de un recurso complementario al FEES que el Gobierno podría financiar por medio de un préstamo. Aunque la visión del financiamiento para el quinquenio formaba un todo, se pensó que, en tiempos de incertidumbre económica y restricciones fiscales del Gobierno de la República, se podría facilitar el acuerdo del financiamiento dejando que una parte fuese financiada de la manera descrita (CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, 2011, p. 19A).

Nótese que si el monto del FEES calculado para el año 2010 alcanza la suma de 226.211 millones de colones (\$ 452,422 millones); el empréstito en cuestión tiene una equivalencia de casi el 50% del FEES correspondiente a un año, y de ser

aprobado, se constituiría en la mayor operación de esta naturaleza que haya tenido el país para educación superior. Al respecto en la última semana de abril del 2011, la directora gerente del Banco Mundial, *Sri Mulyani Indrawati*, en visita que realiza a Costa Rica, confirmó el otorgamiento del crédito supra citado por parte de esa entidad.

Con motivo de esta transacción, **el Banco Mundial ofrecerá al país “asesoría” en áreas que influyen sobre la competitividad del país**, tal y como lo expresa la directora del BM en entrevista que le hiciera el periódico La Nación:

¿Qué temas trató con la presidenta Laura Chinchilla?

[...] ‘La economía (tica) debe mejorar la competitividad. Hay dos limitaciones importantes. Primero, la cantidad del recurso humano y la calidad y por eso ella está muy anuente de tener apoyo del Banco, y la segunda limitación tiene que ver con la infraestructura.

Ustedes necesitan más recursos fiscales. La presidenta Chinchilla está muy comprometida a restaurar la situación fiscal debido al alto déficit de Costa Rica, que no es sostenible si se mantiene con un déficit por encima del 5% (de la producción). La pregunta aquí es como abordar el aspecto fiscal y mejorar la competitividad.’

¿Cómo puede contribuir el Banco Mundial en mejorar el recurso humano y la infraestructura?

‘Con respecto a la calidad y cantidad (del recurso humano), el Banco puede compartir su conocimiento, sus instrumentos y facilitar su experiencia basada en otros países.’

[...] **El año pasado se habló de un crédito de \$200 millones para las universidades, ¿convorsó de ese tema con la presidenta?**

‘La presidenta definitivamente expresó su interés en obtener apoyo del Banco para la educación superior. El Banco no sólo va a dar el financiamiento en términos de un préstamo, lo más importante es que vamos a tratar de empacar esto con asesorías, con conocimiento que se pueda compartir con el Gobierno.’ (MULYANI INDRAWATI apud REDACCIÓN LA NACIÓN, 2011a, subrayado y negrilla nuestra).

Resulta sumamente importante mencionar aquí que, estos acuerdos entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial, se constituyen en una concreción de las “sugerencias” plasmadas mucho tiempo antes en otro documento Informe denominado **Competitividad en Costa Rica**, elaborado por el Banco Mundial desde junio 2009 (BANCO MUNDIAL, 2009).

En dicho Informe, se discuten opciones de política dirigidas a mejorar el ambiente empresarial y la competitividad del país, con el objetivo principal de que este logre un mayor crecimiento. El documento adopta un enfoque más de largo plazo que

coyuntural, además describe un programa para abordar los “*cuellos de botella*” en diversas áreas que parecen obstaculizar el crecimiento económico del país, a saber: *infraestructura, innovación tecnológica y calidad, capital humano, procesos burocráticos, y acceso al crédito.*

Dentro del gran número de recomendaciones que emergen del documento *Competitividad en Costa Rica*, nos interesa destacar aquellas referidas a la educación superior:

73. **Enseñanza superior.** Hay espacio significativo para el sistema de enseñanza superior para mejorar, en términos de acceso, calidad y relevancia. No obstante, los **mecanismos de financiamiento tradicionales usados en Costa Rica, combinados con autonomía universitaria, limitan la capacidad del gobierno de influir enormemente el sistema. Se requiere la búsqueda de mecanismos de financiamiento flexible y de otros incentivos para promover las mejoras en los programas y el desempeño universitario.**

75. **Los préstamos a estudiantes.** Los programas de la Comisión Nacional para los Préstamos de Educación (CONAPE) podrían ampliarse y ser ajustados a: a) proveer mayor ayuda financiera a estudiantes de bajos recursos; **b) dar preferencia a estudiantes en ciencia, tecnología e ingeniería en niveles universitarios y de doctorado; c) dar preferencia a los estudiantes que estudian en programas acreditados; d) promover la participación de las mujeres en carreras de ciencias básicas e ingenierías; y d) promover la finalización de estudios a tiempo mediante becas/préstamos a estudiantes, los cuales serían condonados al terminar el programa en el tiempo óptimo.**

76. **Financiamiento basado en resultados. El financiamiento basado en los resultados puede ejecutarse mediante convenios de rendimiento o fondos competitivos con universidades.** Los convenios de rendimiento son acuerdos entre los gobiernos e instituciones que sirvan para promover innovación, calidad académica y fortalecimiento institucional. **Estos requieren de indicadores de rendimiento que reflejen objetivos institucionales y de política pública. Con fondos competitivos, las instituciones y/o facultades compiten mediante procesos transparentes y claros con la presentación de proyectos que responden a ciertos criterios. En Costa Rica, por ejemplo, los fondos competitivos pueden ser útiles como un incentivo para promover las áreas de alta demanda en el mercado laboral (por ejemplo, ingeniería y ciencias)** (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 25, negrilla y subrayado nuestro).

Nótese que, desde junio del 2009, -en vísperas de la negociación del V Convenio de financiamiento del ESP- ya el Banco Mundial había indicado su posición respecto a que “***los mecanismos tradicionales de financiamiento***” que se utilizaban en el país, así como señalaba que ***la autonomía de las Universidades***

Públicas limita la capacidad del gobierno de influir en el sistema. Advertía que era necesario buscar **mecanismos de financiamiento flexibles y de otros incentivos** para promover las mejoras en los programas y el desempeño universitario. En este sentido, sugiere además **financiamiento basado en resultados**, o sea con base en indicadores de rendimiento que reflejen la política pública.

Recuérdese que el V Convenio del FEES debía ser negociado en el año 2010, pero su complicada negociación se prolongó por un período de 18 meses, incluso hubo que esperar que un nuevo Gobierno asumiera su cargo, para reiniciar las negociaciones que quedaron en un punto muerto con la administración saliente (Gobierno del Presidente Oscar Arias Sánchez 2006-2010).

Las *recomendaciones* del Banco Mundial ya estaban dadas desde el 2009; así que los términos plasmados en el V Convenio y -sobre todo- la posición del Gobierno, reflejan en gran medida la concreción ó materialización de esas directrices que el Gobierno *debía impulsar*.

Salirse del esquema de cálculo del FEES del IV Convenio parece haber sido la estrategia del Gobierno para superar los **no convenientes mecanismos tradicionales**. Los otros incentivos sugeridos por le Banco Mundial para promover las mejoras en los programas y el desempeño universitario, - es de esperar- serán materializados vía el préstamo de \$200 millones otorgado por el Banco Mundial.

En el mismo documento del V Convenio ya se explicitan algunas áreas a las cuales estos recursos serán destinados.

Conforme lo acordado por el CONARE, estos recursos se distribuirán y se aplicarán en iguales proporciones entre las cuatro universidades y estarán destinados a dar sustento financiero al aumento de la capacidad de estas universidades para elevar su admisión de estudiantes y ampliar los cupos en las carreras que lo requieran y reforzar su capacidad científico tecnológica, expandiendo la infraestructura física, el equipamiento, las becas a los profesores, y la ampliación de los servicios estudiantiles, incluyendo residencias. El proyecto de crédito será preparado de forma conjunta entre las universidades y el Poder Ejecutivo, en atención a lo dispuesto por los artículos 80, 81 y 84 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, y negociado conjuntamente con el organismo financiero que se escoja como acreedor. Dichos recursos serán ejecutados por las universidades, coordinadas por el CONARE, a partir de la aprobación del proyecto de crédito por parte de la Asamblea Legislativa (COMISIÓN DE ENLACE, 2010, p. 2).

Por su parte las Universidades también adquirieron compromisos como: **aumento de matrículas**, fortalecimiento de sistemas de becas, mejorar tasas de

rendimiento permanencia y graduación; **desarrollar acciones para fortalecer investigación científica y tecnológica para aportar a metas nacionales en esta materia.**; aplicación de nuevas tecnologías para disponibilizar el acervo bibliográfico a toda la población nacional; procurar regímenes salariales atractivos para el ingreso de personal de alta calificación y que **los sistemas de incentivos respondan a criterios de calidad y mérito en el desempeño de las funciones**, mejorar mecanismos de rendición de cuentas.

El crédito para la ESP con el Banco Mundial, ya está generado alguna polémica a nivel nacional. En recientes publicaciones en dos periódicos nacionales³¹⁶, el Vicerrector de Investigación de la UCR³¹⁷, alertaba sobre las posibles condicionantes que la UCR tendría que aceptar a cambio de recibir parte del préstamo de \$200 millones que suscribirá el país con dicha entidad internacional.

Posterior a dichas publicaciones, y por orden de la rectora de la UCR, el Vicerrector de Investigación fue destituido de su cargo.

‘He considerado que, aunque le asiste todo el derecho a la crítica de los actos de la rectora [...] creo que, no obstante, lo leal, lo deseable es que las diferencias las manifieste primero en el Consejo de Rectoría o a la rectora’ [...] ‘Se trata de un miembro del gabinete, debe actuar con actitud solidaria y leal’, dijo González. [...] Por su parte, Jensen enfatizó que no ha criticado a la rectora, y alegó que hay una restricción a sus libertades de expresión y cátedra [...] ‘Expuse las condiciones que impone el Banco Mundial cuando da empréstitos a la educación’, afirmó (VILLEGAS, 2011a, p. 5A).

Por su parte, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), en un campo pagado denominado *CONARE y un proyecto de inversión con el Banco Mundial* (CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, 2011), también aclaró a la opinión pública - entre otros-, los siguientes aspectos:

- El proyecto tiene carácter universitario, su origen se remonta al año 2009 en la propuesta inicial que el CONARE presenta a Ministros del Poder Ejecutivo para el V Convenio de Financiamiento de la ESP.
- Los acuerdos que se alcanzaron con el Convenio 2010-2015 tiene como base e idea motora la visión y propósitos establecidos en el propio ámbito universitario.

³¹⁶ “*El Banco Mundial y la autonomía universitaria*” Diario Extra 4 de octubre 2011. “*Autonomía y condicionalidades*” La NACIÓN 11 de octubre 2011.

³¹⁷ Henning Jensen ha sido Vicerrector de Investigación de la UCR desde hace siete años y ha externado su intención de postularse como rector para las elecciones del 2012.

[...] no son resultado de una intromisión o, mucho menos, de una imposición de lineamientos o modelos universitarios exógenos. Ello nos facilita el poder ubicar en su debido contexto el proyecto de inversión que formulamos actualmente con recursos del Banco Mundial (CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, 2011, p. 19A).

- Sobre la entidad financiera, se aclara:

La escogencia del gobierno de la República del Banco Mundial como el organismo financiero para la operación obedece a razones propias del Poder Ejecutivo que no fueron discutidas con nosotros, aunque no hay que descartar el hecho de que no deben ser muchas las entidades de este tipo que estén dispuestas y con posibilidad de financiar una operación de la escala acordada, la mayor, de ser aprobada, que habrá tenido el país para la educación superior (CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, 2011, p. 19A).

- Se explica que la operación que se está formulando consiste en un financiamiento que el Banco le otorgaría al Gobierno de Costa Rica y no directamente a las universidades. La tarea del CONARE es formular el proyecto desde la Comisión de Enlace.

Como lo han indicado los representantes de la entidad financiera en el proyecto, el papel del Banco en esta operación es de ayudarle al Gobierno de Costa Rica a cumplir el compromiso contraído con las universidades públicas del país (CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, 2011, p. 19A).

- Bajo la denominación de “**Acuerdos de Mejoramiento Institucional**” (AMI), el Proyecto se subdividirá en cuatro subproyectos, uno para cada Universidad. De manera flexible, cada Universidad incluye las necesidades y prioridades que estime más convenientes, procurando conjugar la visión de país elaborada por CONARE que sirve de marco.
- Para dar seguimiento al desarrollo de acciones que se propongan, se ha desarrollado un conjunto de indicadores derivado del que la OPES y la Comisión de Directores de Oficinas de Planificación del CONARE han formulado para el PLANES 2010-2015.
- Se aclara que a las Universidades Públicas no se les ha preestablecido o condicionado externamente un conjunto de áreas de prioridad para la formulación de acuerdos, cosa que sería inaceptable. Las iniciativas que se están formulando corresponden a las áreas de inversión que se propusieron desde el inicio y que quedaron plasmadas en el Convenio de Financiamiento vigente.

- Finalmente, en el campo pagado se plantea que el CONARE ha defendido la autonomía de las Universidades Públicas cuando ha sido necesario, y por esa misma razón, debe verse dicha independencia como el medio ideal para explorar y adoptar permanentemente las vías innovadoras que mejor faciliten, con rigor, calidad y transparencia, el cumplimiento de su responsabilidad social.

Los últimos acontecimientos, y las mismas declaraciones de CONARE, alertan sobre la importancia de que los distintos sectores universitarios se mantengan vigilantes y verifiquen muy bien los términos en que se concretará el empréstito con el Banco Mundial, por constituirse en una inflexión -no secundaria- en los mecanismos de financiamiento de la educación superior en el país que podría tener serias implicaciones para la autonomía universitaria.

Es indiscutible que la suma de \$200 millones resultaría en un aporte muy importante para los presupuestos de la ESP de Costa Rica; sin embargo por tratarse de un empréstito internacional proveniente del Banco Mundial, éste no puede dejar de ser analizado a la luz de las serias dificultades que el gobierno costarricense enfrenta para cubrir el servicio de la deuda externa, toda vez que los compromisos de esta deuda -rubro que constituye un porcentaje significativo del gasto total del gobierno-, no pocas veces es utilizado como justificación de la imposibilidad del Gobierno para atender la asignación de recursos destinados a otros sectores como seguridad, salud, educación, entre otros.

Por otro lado, el análisis no puede dejar de considerar los eventuales condicionantes que esta entidad financiera acostumbra colocar a sus acreedores según evidencias suficientemente documentadas en toda América Latina. Cabría aquí preguntarse:

¿Será que en la próxima negociación del FEES, este empréstito que el Gobierno suscribirá con el Banco Mundial y su impacto en la deuda externa, será utilizado como nuevo argumento oficial para alegar incapacidad para financiar la educación superior pública de nuestro país?

¿Este crédito del Banco Mundial se constituye en la estrategia que la entidad financiera encontró como la ruta factible para interferir más

directamente y colocar sus intereses en los destinos de la educación superior del país?

¿Qué nuevas condicionantes colocará el Banco Mundial a la Política de educación del país y a las Universidades Públicas?

Estando las cosas como están, con una reciente recesión y perspectivas de muy bajo crecimiento económico, hay que felicitar a las autoridades universitarias y del gobierno, por el acuerdo logrado, en el que los primeros salieron favorecidos a pesar del recorte que se les hizo, y el segundo cumplió con su compromiso con la educación, pero quedó comprometido por el significativo aumento del gasto, no compensado con ingresos, sino con endeudamiento. La reforma tributaria se muestra inevitable; ojalá que las universidades mantengan su defensa de quien más gane, más pague, y luchen para evitar aumentos en el impuesto a las ventas, excepto que sean sobre bienes suntuarios y a cambio de mayores exoneraciones en lo productos y servicios de primera necesidad. Es deseable también que aboguen por medidas para aumentar las posibilidades de admisión y sostenimiento de los estudiantes pobres, porque sino seguiría aumentando la desigualdad social. Es necesario corregir el rumbo, porque el barco peligrará (MANZO, 2011, p. 28A).

Otra importante inflexión en materia de financiamiento, la constituyen los Contratos de Fideicomiso, nueva figura que permite a las Universidades Públicas la consecución de recursos para realizar inversiones, sin tener que recurrir al presupuesto ordinario de las Instituciones.

Este mecanismo financiero permite mayor agilidad en los procedimientos para la construcción de obra pública, toda vez que -aunque respetando los principios de la oferta pública - se concretan en plazos más expeditos que los procesos de contratación administrativa (como las licitaciones) que se caracterizan por ser lentos y costosos.

Mediante esta figura una entidad bancaria financia la construcción de la obra, y una vez concluida la misma, la entrega a satisfacción y la alquila a contraparte interesada. Mediante los contratos de alquiler, el fideicomiso amortiza el pago del financiamiento de manera paulatina hasta que se cancela y es entonces cuando entrega los edificios a la institución.

Al momento de cierre de la presente investigación, la administración universitaria de la UCR ha anunciado la suscripción de un FIDEICOMISO con el Banco

de Costa Rica (BCR)³¹⁸ para la construcción del Edificio de la Facultad de Ciencias Sociales³¹⁹. La figura que financiará las construcciones es el Contrato de Fideicomiso UCR-BCR 2011, refrendado por la Contraloría General de la República y que contempla un monto inicial de \$80 millones, pero que puede ajustarse a las necesidades de ejecución de la obra, y la variación en los costos a lo largo de los años. El plazo del fideicomiso es de 15 a 20 años, y comprende diferentes estrategias de financiamiento como créditos y emisión de títulos de deuda. (La Nación, Sección Economía 8 de marzo 2012: Fideicomiso de UCR invertirá \$95 millones en ocho edificios. Por Juan Carlos Arias).

Este nuevo mecanismo -sin duda- requerirá de un aprendizaje y una evaluación institucional en el marco del manejo de la hacienda universitaria, pero interesa alertar aquí que, para su aprobación no se requiere la participación del Consejo Universitario y ello podría resultar en una decisión unilateral por parte de la administración.

Por tratarse de compromisos económicos importantes que podrían comprometer la estabilidad financiera de la Institución, será muy importante revisar la conveniencia institucional de utilizar esta figura y en caso de que los compromisos se concreten - aún con esta limitación- será indispensable exigir transparencia institucional en el manejo de los mismos y redoblar esfuerzos para dar seguimiento a su gestión por parte de la administración universitaria.

2.5.2.4. Costos de la Educación Superior

Como ya se ha mencionado en Costa Rica la educación superior -como rasgo histórico- no ha sido y no es gratuita, sin embargo, el costo de los estudios puede ser

³¹⁸ En Costa Rica los únicos dos bancos que han ejecutado proyectos de obra pública utilizando la figura del fideicomiso, son el Banco de Costa Rica (BCR) y el Banco Nacional (BN). Ambos son Bancos Públicos.

³¹⁹ Con los recursos también se planea construir, en un plazo máximo de cinco años, los nuevos edificios de la Facultad de Ingeniería, la Facultad de Derecho, la Vicerrectoría de Investigación y el Sistema de Estudios de Posgrado, la Biblioteca de Ciencias Agroalimentarias, las Residencias Estudiantiles de la Sede Rodrigo Facio, el edificio de las Artes y Clínicas Odontológicas. (La Nación, Sección Economía 16 de diciembre 2011: Fideicomiso UCR-BCR emitió los primeros C500 millones. Por Juan Carlos Arias)

considerado como relativamente bajo, si se le compara con los costos de la educación superior privada.

- Para el año 2010, el costo del crédito³²⁰ en una universidad pública era de ¢10.875 por crédito, para el año 2011, el costo será de **¢11.500 (\$23** aproximadamente). Además, en estas universidades, se cobra un máximo de 12 créditos por semestre (el estudiante que matricula más de 12 créditos, no paga aquellos créditos que excedan este tope). De acuerdo con ello, el tope máximo por concepto de matrícula para un estudiante sin ningún tipo de beca y con una carga académica completa de doce créditos o más, sería **¢138.000 (\$276 por semestre)**.
- Complementariamente, las Universidades Públicas cuentan con amplios sistemas de beca, de manera tal que, si el o la estudiante logra una beca, pagará menos que este monto. Dependiendo de la Universidad existen diversas becas parciales y beca total con o sin beneficios complementarios. Al respecto, “En el año 2009, cerca del 41,6% de los alumnos de universidades públicas recibió exoneraciones o becas socioeconómicas que les permitieron continuar con su formación.” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 190).
- Por otra parte, el costo de estudios superiores en las Instituciones de Educación Superior Privadas (IES) varía de una institución a otra, de una carrera a otra y el precio es diferente para cursos de bachillerato, licenciatura, posgrado. Además, los cursos que incluyen laboratorio representan un costo mayor, por lo que algunas carreras son mucho más caras que otras (ingenierías, medicina, odontología, entre otras).

Para el año 2011, se anunció que las y los estudiantes deberían pagar un incremento entre el 5% y 15% más de lo que desembolsaron en el 2010 por cursar un cuatrimestre. Debe señalarse que, para ajustar sus tarifas, las IES deben tener la autorización del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup).

³²⁰ Unidad de medida que se utiliza para determinar número de horas aula y extra-aula de un curso, que además es parámetro para cobrar el costo de la matrícula. El costo del crédito tiene un valor igual en todas las carreras, sin embargo, es diferente para el grado y el posgrado donde su valor es mayor. Además, para estudiantes extranjeros el costo es un poco más elevado en la UCR, la UNA y la UNED. El ITCR mantiene los mismos costos para nacionales y extranjeros.

La siguiente cita ofrece una idea de los costos que para el 2011 el estudiantado debe asumir por una materia de un cuatrimestre en algunas de las instituciones privadas del país:

Algunos ejemplos:

Universidad Veritas. El costo de la matrícula es de ¢ 76.685, y el precio por materia teórica y talleres de dos horas semanales es de ¢98.156.

Universidad Hispanoamericana. El estudiante debe pagar ¢53.500 de matrícula y de ¢67.000 por materia. Esta universidad ofrece becas hasta de 50% y otros descuentos.

Universidad Fidélitas. El valor de la matrícula en la carrera de Administración de Negocios es de ¢53.000, y la materia cuesta ¢67.000. La tarifa para el resto de carreras es similar a esta.

Universidad Latina. Aportaron como ejemplo el costo en Administración de Negocios. La matrícula tiene un valor de ¢58.250 y la materia, de ¢86.000. (VILLEGAS, 2011b, negrilla nuestra).

Considerando las anteriores instituciones privadas³²¹, el valor promedio por matrícula ronda un valor de **¢ 60.000** colones (alrededor de **\$120**). Además, una materia de un cuatrimestre presentaría en promedio un valor de **¢ 74.000** colones (alrededor de **\$148**). Así, un cuatrimestre promedio, con una matrícula de cuatro materias podría alcanzar en promedio un valor de ¢ 356.000 colones (alrededor de **\$700 por cuatrimestre**). En otras palabras, podría afirmarse “tímidamente” que **en una institución de educación superior privada cuesta en promedio 2,53 veces más que estudiar en una universidad pública de Costa Rica.**

Los altos costos que las familias deben pagar por la formación profesional que ofrecen estas instituciones, vs. la cuestionada calidad de la formación recibida en *algunos* de estos establecimientos, deja al descubierto el hecho de que la educación ha pasado a ser un importante negocio para algunos sectores. Muchas de estas instituciones privadas anteponen el lucro económico a la calidad, resultando en un negocio muy rentable “de venta de titulaciones” y en “un fraude académico”.

Hay fraude académico, un engaño total al esfuerzo de los padres y estudiantes, un verdadero golpe a las ilusiones de los muchachos y al tiempo que invierten [...] Si alguien va a una Universidad de verdad y voy a una ‘patito’ que me da el título de master en 18 meses, cuando ambos lleguemos por el puesto, el trabajo es mío (REDACCIÓN LA NACIÓN, 2011b).

³²¹ El artículo periodístico incluyó las instituciones de educación superior privadas más reconocidas.

En este sentido, es muy probable que las familias que por sus ingresos ocupan los tres primeros quintiles de la población (29% de las familias, según Gráfica No. 11) que acceden a la educación superior privada, están endeudándose para poder brindar educación superior a sus hijas e hijos, ó es el mismo estudiante quien está hipotecando su futuro para poder convertirse en profesional.

Algunas universidades privadas cuentan con programas de becas o exoneración de pago, pero no se tiene una estimación de sus alcances, aunque, dada su naturaleza de empresas privadas, ciertamente no es de esperar un componente muy fuerte de becas en sus presupuestos (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 190).

Si bien no fue posible encontrar información actualizada de las becas que otorgan las instituciones privadas, es importante mencionar un estudio elaborado por Barquero y otros (2006) quienes en su libro *Financiamiento de la Educación Superior en Costa Rica* realizaron -para el año 2006- un análisis de cuatro de las principales instituciones de educación superior privadas del país³²² e identifican en ellas el tipo de becas otorgadas por estas instituciones, entre las que se encuentran becas académicas, deportivas, socio-económicas. Llamen la atención algunas *becas corporativas*, derivadas de convenios con entidades públicas y empresas privadas del país para beneficiar a sus funcionarios y asociados. También el estudio identifica una beca brindada por la Casa Presidencial, denominada *Beca Primera Dama* que supone la exoneración del 50% del costo total de los estudios, con lo cual es posible identificar el traspaso de recursos públicos a la educación privada.

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse aquí, estrategias comerciales³²³ que estas instituciones utilizan para hacer más atractivas sus ofertas académicas; entre ellas, se ofrece sobre todo a estudiantes de primer ingreso, convalidaciones de materias sin costo y descuentos en matrícula o colegiatura. En una lógica de mercado, parece ser que **“el concepto de beca”** está siendo desplazado del imaginario costarricense **por “el concepto de descuento”**.

Finalmente, pero no por ello menos importante, a través de convenios que establecen con entidades crediticias del país, estas instituciones de educación

³²² El estudio también incluye un análisis de las becas otorgadas por las universidades públicas para el mismo año del estudio.

³²³ Estas estrategias han sido captadas por la autora a través de un seguimiento de anuncios propagandísticos en los medios de información de mayor circulación. Es importante aclarar que las estrategias que aquí se señalan varían de una a otra institución y algunas no las aplican.

superior privadas -como se verá en páginas siguientes- ofrecen opciones de financiamiento para diferenciar y hacer más atractiva su oferta académica.

Otras opciones de Becas para estudios superiores

Una instancia de carácter público importante de mencionar, pues otorga becas tanto para universidades públicas y privadas es el Fondo Nacional de Becas (**FONABE**).

El FONABE es una institución sin fines de lucro, que brinda ayuda a estudiantes de familias de escasos recursos económicos, para que cursen y concluyan, con éxito, el proceso educativo. Fue creado en 1997 a partir de Ley 7658, llamada “Creación del Fondo Nacional de Becas y su reglamento”.

A partir del 2001, el FONABE lanza su programa de becas para la educación primaria y secundaria y, en el año 2004 -por Decreto Legislativo No. 8417- amplía su cobertura de becas a la población de Post secundaria, de tal forma que sus becas se extendieron a estudiantes matriculados en Colegios Universitarios o Para universitarios, Universidades Públicas y Privadas.

En el año 2004, otra modificación importante fue introducida a dicho Fondo. A raíz del voto 7806, expediente 00-002675.007-CO de la Sala Constitucional de Costa Rica, el FONABE debió incluir como beneficiarios en igualdad de condiciones de selección a las personas extranjeras que, requiriendo apoyo para sus estudios, cumplan con ciertos requerimientos de migración y residencia en el país, además de las condiciones socioeconómicas exigidas por el Fondo.

Más de 2400 estudiantes universitario se ven beneficiados con el Fondo Nacional de Becas (FONABE) del Ministerio de Educación Pública. Tal y como lo explicitaron las autoridades, la inversión para este año es esas ayudas asciende a lo i.800 millones de colones (un aproximado de \$3.600 millones de dólares) (La Prensa Libre: 25 de febrero 2010)

El FONABE forma parte del eje programático *La Educación como un derecho* impulsado en los últimos años por el Ministerio de Educación (MEP). Las becas universitarias que otorga representan una ayuda socioeconómica (alrededor de 60.000 colones mensuales, equivalente a \$120.) y se dirigen a estudiantes en condiciones de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad. Como requisito para recibir

la beca, las y los estudiantes becarios deben ofrecer 90 horas de trabajo de proyección social.

En LA NACIÓN del 17 de febrero del 2010 el FONABE publicó el listado de Instituciones a los que pertenecían los beneficiarios del *Proyecto Post Secundaria*. Interesa destacar que la lista incluía entre las universidades públicas a la UCR, la UNA y el ITCR (no incluía la UNED), 11 entidades para-universitarias e incorporaba a 45 de las 51 instituciones de educación superior privadas del país. Este último dato, por una parte, evidencia otro mecanismo de traslado de recursos públicos para el sector privado, y por otra, da cuenta de la permanencia de estudiantes de condiciones socioeconómicas extremadamente vulnerables en instituciones de educación superior privadas.

2.5.2.5. Préstamos para la Educación Superior

Como es bien sabido, la condición socioeconómica es una barrera importante para aspirar a la educación universitaria. En este sentido, es posible identificar cuatro momentos históricos en el origen del crédito educativo en Costa Rica.

I. Programa de crédito educativo en el Banco Anglo Costarricense

En **1964** el Banco Central de Costa Rica autorizó al **Banco Anglo Costarricense** para que estableciera una cartera crediticia de un millón de colones, destinados a conceder préstamos a estudiantes de educación superior. Posteriormente la cartera se amplió a 2 millones de colones y así siguió su labor durante los años siguientes. No obstante, este programa inicial de crédito educativo no tuvo a su disposición grandes cantidades de dinero; y se constituyó en una actividad menor dentro de la cartera comercial del Banco³²⁴.

³²⁴ Por descalabro financiero, el 14 de setiembre del 1994 el Consejo de Gobierno decide clausurar este Banco que era el más antiguo del país. El presidente a quien le correspondió esta decisión, es hijo del ex-presidente que casualmente nacionalizó la banca nacional.

II. Fondo Nacional de Préstamos para la Educación (FONAPE)

En **1973**, mediante la Ley N°5167 se crea el Fondo Nacional de Préstamos para Educación (**FONAPE**), como una dependencia del Banco Anglo Costarricense. En principio iba a depender del Ministerio de Educación Pública, pero eso se modificó mediante negociaciones llevadas a cabo por el Gerente del Banco Anglo Costarricense y el diputado Francisco Morales. El Consejo Consultivo de FONAPE estaba compuesto por el Ministro de Educación Pública, un representante del Banco Anglo Costarricense, un representante de las universidades, uno del Patronato de Becas de la UCR, un representante del INA y uno de las empresas privadas que otorgan becas. El capital inicial de FONAPE era de 15 millones de colones. Además, tenía asignado el 5% de las utilidades netas de todos los bancos comerciales del Estado y una subvención estatal de 6 millones de colones, distribuida entre los años 1974, 1975 y 1976.

III. Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)

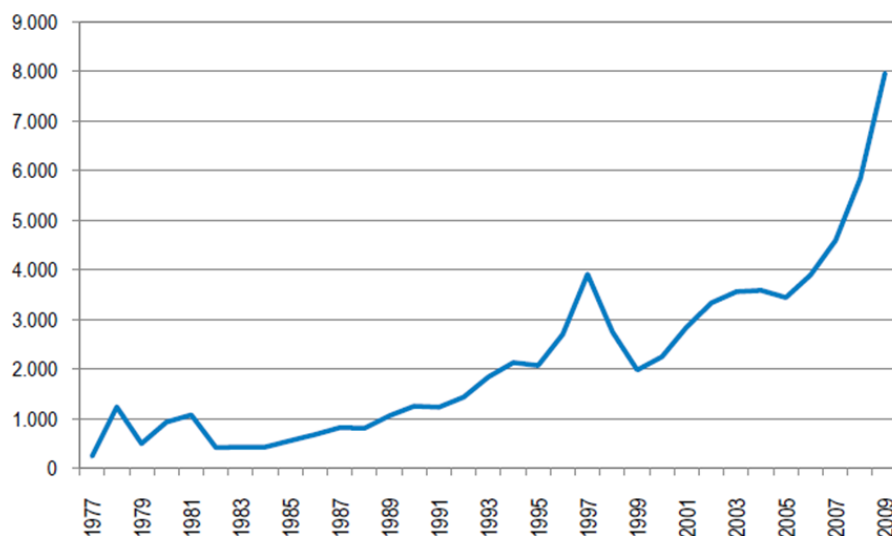
En mayo de 1976, el Presidente de la República, Lic. Daniel Oduber y el Ministro de Educación Pública, Lic. Fernando Volio, remitieron a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para reformar el Fondo Nacional de Préstamos para Educación, FONAPE, debido a que, por falta de recursos, no estaba alcanzado la función deseada. Simultáneamente se gestionó un préstamo con *el Banco Interamericano de Desarrollo, BID*, cuya partida y contrapartida gubernamental sumaban 7 millones de dólares.

Así, desde 1977, mediante Ley 6041 el Gobierno de CR creó la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (**CONAPE**) como una institución pública semi-autónoma, que administrará un fondo con el fin de:

Conceder préstamos a costarricenses, para estudios de educación superior para-universitaria y para estudios de educación superior universitaria, dirigidos hacia carreras y especializaciones de posgrado, dentro o fuera del país, basados en el mérito personal y las condiciones socio-económicas de los beneficiarios, quienes, preferentemente, deberán ser de zonas rurales.
(Ley 6041: Artículo 2)

En la gráfica de la siguiente página, es posible observar el nivel de participación que en sus 33 años de existencia el CONAPE ha tenido en la educación superior pública del país, y su exponencial desarrollo en el último quinquenio.

Gráfica 22 – Evolución del número de préstamos colocados por Conape



Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 191

Adviértase que, desde su creación hasta finales de 1980, CONAPE mantuvo un crecimiento relativo. A inicios de la década de 1990 presenta su primer período de crecimiento fuerte.

Por otra parte, entre 1997 y 1999 CONAPE muestra un fuerte descenso en el ritmo de su crecimiento para luego recuperarse y a partir del año 2005 exhibe un comportamiento exponencial, característico de las entidades financieras en la actualidad. Sólo en el período 2007-2009, período que incluye la última crisis económica del país, el CONAPE colocó el 55% *de toda la cartera histórica* de la institución (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 192).

Según datos de la misma fuente, a diciembre del 2009, CONAPE ha colocado 71,914 préstamos. No obstante, interesa destacar que gran parte de estos han sido destinados a financiar estudios en instituciones de educación superior privadas. Así, en el año 2009, el 41% de todos los créditos y el 46% de la cartera correspondieron a estudiantes de siete universidades privadas (Universidad Latina de Costa Rica, Universidad Interamericana de Costa Rica, Universidad Hispanoamericana, Universidad Santa Lucía, Universidad Iberoamericana, Universidad Santa Paula, Universidad Fidélitas)

Los poco más de 31000 millones de colones colocados en préstamos para el 2009 representan cerca del 16% del FEES efectivo total de ese mismo año, lo que sin duda constituye un significativo subsidio público a la demanda por educación universitaria en instituciones privadas (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 192).

Como bien lo demuestran las cifras de CONAPE; en los años 90 es posible advertir una nueva inflexión en los mecanismos de financiamiento de la educación en Costa Rica, toda vez que el crecimiento fuerte en la cartera de CONAPE coincide con la explosión de instituciones de educación superior privadas que surgieron en el país. lo anterior tiene al menos dos desdoblamientos: 1) el desplazamiento de recursos públicos hacia el sector privado y 2) el deslizamiento de responsabilidades estatales hacia las familias costarricenses, quienes se ven obligadas realizar fuertes inversiones para poder ofrecer educación superior a sus hijas e hijos.

Por lo anterior, resulta de capital importancia dar seguimiento al futuro desempeño de CONARE, pues el crecimiento exponencial que ha logrado en los últimos años da cuenta de su rentabilidad, y ello le coloca en un lugar privilegiado en el actual contexto de mercantilización de la educación que podría resultar apetecible para otros actores que, con un interés financiero y económico quisieran desplazarle.

IV. Créditos de entidades financieras

En la última década y cada vez con mayor presencia, la banca nacional³²⁵ ha habilitado líneas de crédito con tasas preferenciales que ofrecen desde financiamiento parcial, hasta financiamiento total para estudios superiores.

No siendo posible profundizar en estos nuevos servicios, en el siguiente cuadro se presentan las entidades bancarias nacionales que destacan en este nuevo escenario:

³²⁵ No se tuvo constancia de la participación en este ámbito por parte de la Banca Privada.

Cuadro 10 – Entidades Financieras que ofrecen crédito para estudios universitarios en Costa Rica, según servicios

Entidad Financiera	Servicio que ofrece	Condiciones
Banco Nacional	<p>“BN Soluciones Educación”:</p> <p>Plan de financiamiento para todas las carreras disponible en dólares o en colones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No tiene tope de financiamiento, depende de capacidad de pago. ▪ Recibe garantías fiduciarias, hipotecas o títulos valores. ▪ Estudiante puede comenzar a pagar hasta seis meses después de concluido plan de estudios.
Banco Popular	Créditos para educación.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crédito con deducción de planilla financia máximo \$20 000 (unos 10 millones de colones) ▪ Crédito sin deducción de planilla o con ingresos propios financia máximo \$15 000 (unos 7,7 millones de colones) ▪ El límite del crédito depende de la capacidad de pago.
Banco de Costa Rica	<p>“Crédito de consumo”</p> <p>“Plan BCR 0” (Tarjeta de Crédito)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantías fiduciaria o prendaria para el crédito de consumo. ▪ La tarjeta de crédito ofrece un plazo de hasta 24 meses sin intereses.
CONAPE	Financiamiento del 50% de la carrera	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recibe garantías fiduciarias e hipotecas. ▪ Tasa de interés del 5% anual fija, a un plazo de tres años. ▪ Estudiante comienza a pagar un mes después de concluida su carrera.

Fuente: Elaboración propia con información de noticias.

De acuerdo con los datos presentados, es posible concluir que cada vez más, el crédito se posiciona como otro determinante en la reconfiguración de la política de educación superior en el país, pues es una estrategia que fortalece aquellas tendencias que naturalizan el que *“la educación no es más responsabilidad exclusiva del Estado”*, y que son las familias y el propio estudiantado quienes deben asumir el costo de su educación hipotecando su futuro.

Este es un aspecto que, aunque se encuentre en una etapa incipiente en Costa Rica, debe ser una constante en los análisis de la educación superior, pues

experiencias como la chilena, o las intencionalidades ya expresadas por el Banco Mundial (Costa Rica Competitiva) nos alertan sobre las dimensiones que podría llegar a tener la participación de entidades financieras en el ámbito de la educación en la actual fase de mundialización del capital.

2.6. EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COSTA RICA

Ante la expansión observada en la educación superior, el desafío principal consiste en empatar ese crecimiento con el mejoramiento y control de la calidad, como mecanismo para vincular de manera pertinente y oportuna la formación de profesionales con el desarrollo nacional. En los últimos años han quedado patentes tres retos concretos: fortalecer los procesos de acreditación de la calidad, integrar al país en la dinámica de internacionalización de la educación superior y dedicar mayores esfuerzos a la transferencia tecnológica y la construcción de relaciones con otros sectores sociales, económicos y productivos (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008, p. 95).

2.6.1. Redefinición del “Estado Docente”, por un “Estado Evaluador”

El mejoramiento y el control -no de la excelencia académica- sino de calidad, se erigen hoy como nuevos mecanismos que contribuyen al redireccionamiento de la educación superior para ponerla en sintonía con intereses hegemónicos. O sea, ahora, -después de medio siglo- nos exigen demostrar calidad.

En efecto, otro de los más visibles y significativos cambios en curso que han reconfigurado la educación superior en Costa Rica, es la gradual introducción de *un sistema de evaluación de la educación superior con fines de acreditación*, como proceso de control y garantía de la calidad.

En Costa Rica, las universidades públicas históricamente habían efectuado la evaluación de sus carreras sin requerir para ello del concurso de autoridades o instituciones externas a ellas mismas, pues es ésta una actividad académica propia de su cometido y está contenida en el propio ejercicio de la libertad de cátedra³²⁶.

No en tanto, posterior a la creación del CONARE, el **tema de la calidad** se introduce muy tempranamente en el I Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 1976-1980 (Planes), documento en el cual el sistema universitario estatal ya externaba su preocupación por el crecimiento del sector³²⁷ y su posible impacto en el *deterioro de la calidad en términos de servicios, infraestructura y relación docente-alumno* (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2005).

³²⁶ Los artículos 84 y 87 de la Constitución Política les garantiza esa independencia con relación al resto de autoridades y administración públicas.

³²⁷ En la década de los años de 1970, se crearon la UNA, el ITCR y la UNED; y la expansión descontrolada de las instituciones privadas de educación superior daba sus primeros pasos.

El 20 de abril de **1982** las instituciones de educación superior universitaria modificaron el **Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica (1974)** atribuyéndole al CONARE por acuerdo de sus consejos universitarios, la competencia específica de “**evaluar, crear y cerrar carreras, dentro de las Instituciones signatarias**”³²⁸ En virtud de este acuerdo, desde entonces, la competencia propia de estas instituciones en materia de evaluación de carreras universitarias se ha ejercido de manera coordinada en el seno del CONARE.

Así, por ejemplo, en **1984**, la Oficina de Planificación de la Educación Superior, OPES, en su calidad de órgano ejecutor de las políticas del CONARE, estableció un **proceso de evaluación de carreras y programas**³²⁹ -adicional a los procesos evaluativos internos que realizan las propias universidades- con el objeto de verificar que los programas autorizados mantuvieran la aplicación de las normas convenidas. Por su parte, las carreras autorizadas por el CONARE han quedado condicionadas a su posterior evaluación dentro de los siguientes cinco años.

Por otra parte, el desarrollo posterior que experimentó el sector privado de la educación superior en el país (década de 1990), generó mayores cuestionamientos a la calidad de la educación impartida -principalmente- por un importante sector de estos nuevos proveedores privados. Ello -según planteamientos del I Estado de la Educación (2005)- detonó en la creación de una estructura institucional que atendiese el problema. Así, -como sucedía en el resto de la Región Latinoamericana- aparece y toma fuerza en la agenda nacional **la acreditación** como respuesta a las preocupaciones de la calidad de la educación superior.

Este crecimiento de la oferta universitaria, en especial privada, se dio en un marco de desregulación y sin normas específicas de control sobre su desempeño y calidad. En respuesta a esta situación se creó el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), que fue aprobado por el CONARE y entró en vigencia en julio de 1999, después de que se incorporaran a él cuatro universidades privadas. Posteriormente la Asamblea Legislativa promulgó la Ley 8256, que obtuvo el respaldo del Presidente de la República y el Ministro de Educación Pública en mayo del 2002 (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2005, p.102).

³²⁸ Convenio de Coordinación (Artículo 3 inciso II).

³²⁹ Aún se realizan estas evaluaciones a diferentes carreras. Aquellas que, en el momento en que les corresponde la evaluación, estén inmersas en un proceso de autoevaluación con miras a la acreditación, se eximen de este requisito. Se pretende que sea una evaluación formativa, con participación de académicos y estudiantes y de las dependencias internas relacionadas que realimente la labor de los programas y carreras. Las recomendaciones de mejoramiento no son de acatamiento obligatorio.

2.6.2. Impulso de un Sistema Nacional de Evaluación para la Acreditación

Si bien el SINAES inicia funciones en 1999, la discusión sobre el tema de la **acreditación** de la calidad académica de la ESP en Costa Rica se remonta al año de 1987. El entonces director de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES)³³⁰, solicitó a algunos de sus funcionarios investigar y acumular bibliografía sobre este tópico, con el fin de presentar una primera propuesta al Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

Así, en 1989 se presenta ante la Comisión de Vicerrectores de Docencia y ante el CONARE el documento: *Criterios de Acreditación de Instituciones de Educación Superior*, elaborado en la División Académica de OPES. Dicho documento señalaba: “la acreditación permitirá hacer una planificación más real, sobre todo en lo relacionado con la aprobación de nuevos centros de educación superior y, a la vez, mejorará la eficiencia de los existentes” (DIVISIÓN ACADÉMICA DE OPES, 1989 apud SISTEMA NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 2008, p. 22). Asimismo, proponía una metodología de acreditación de universidades, según la cual el proceso estaría a cargo de una comisión técnica nombrada por el CONARE y estaría **abierto a todas las universidades públicas y privadas** que cumplieran con los requerimientos establecidos (SISTEMA NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 2008).

Es hasta enero de 1998 que por iniciativa del CONARE (UCR, UNA, ITCR y UNED), y con el concurso de cuatro universidades privadas (Universidad Latina de Costa Rica, Universidad Interamericana, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología y Universidad Veritas); que se *retoma* el proyecto de formalizar la creación del SINAES.

En julio de 1999, ratificado por un acuerdo de las máximas autoridades de las ocho universidades mencionadas, se crea el SINAES mediante el “**Convenio para la creación del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior**”.

En el ámbito de esta competencia constitucional y legal, las instituciones de educación superior universitaria estatal, crearon mediante convenio el

³³⁰ M.Sc. José Andrés Masís Bermúdez

Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (por sus siglas denominado 'SINAES') como parte integrante de sus órganos de coordinación, previstos en su Convenio de Coordinación (BAUDRIT, sin fecha, p. 1).

Obsérvese que fue dentro de la organización del CONARE, -entidad competente para efectuar la evaluación de carreras *universitarias públicas*-, que se creó un órgano de evaluación académica especializada en procesos de acreditación y certificación de la calidad académica para universidades *tanto públicas como privadas*.

En julio de **1999**, se conforma el primer Consejo Nacional de Acreditación y en el mismo mes, en sesión No. 2 del Consejo del SINAES se aprueba el **Reglamento de Orden del Consejo del SINAES**, en el cual se establecen las normas para la realización de sus sesiones ordinarias y extraordinarias. Entre 1999 y el año 2000, el Consejo del SINAES se abocó al estudio de documentos básicos y establece una normativa general. En el año **2000** se publicó el **primer Manual de acreditación y en el 2001 se acreditaron las dos primeras carreras**³³¹.

Dos años después de haber iniciado las primeras acreditaciones de carreras, (el 2 de mayo del año **2002**) durante la administración del presidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 8256 "**Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)**", que entre otros aspectos establece:

³³¹ La carrera de Trabajo Social y la carrera de Medicina de la Sede Rodrigo Facio de la UCR.

**Ley 8256 “LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE ACREDITACIÓN
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (SINAES)”**

Artículo 1º—Reconócese el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), creado por convenio entre las instituciones de educación superior universitaria estatal, al cual podrán adherirse las instituciones de educación superior universitaria privada. **Se crea como órgano adscrito al Consejo Nacional de Rectores, con personería jurídica instrumental para la consecución exclusiva de los fines de esta Ley.**

El SINAES, cuyas actividades se declaran de interés público, tendrá como fines planificar, organizar, desarrollar, implementar, controlar y dar seguimiento a un proceso de acreditación que garantice continuamente la calidad de las carreras, los planes y programas ofrecidos por las instituciones de educación superior, y salvaguarde la confidencialidad del manejo de los datos de cada institución.

Artículo 2º—Para los efectos de esta Ley, la acreditación tendrá como propósito identificar, con carácter oficial, las carreras y los programas universitarios que cumplan los requisitos de calidad que establezca el SINAES, para mejorar con ello la calidad de los programas y las carreras ofrecidas por las instituciones universitarias públicas y privadas, y garantizar públicamente la calidad de estos.

“A partir del otorgamiento de personería jurídica instrumental al SINAES, en el año 2002 (Ley 8256), la educación superior costarricense cuenta con un ente oficial, autónomo e independiente en materia de acreditación³³² (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008, p. 95).

A pesar de lo planteado en la cita anterior, según Baudrit (sin fecha) la Ley 8256, no constituye el acto de origen del SINAES, por cuanto en ésta se reconoce al SINAES como órgano preexistente a la ley; y en ella misma se reconoce el acto constitutivo del SINAES, “*creado por convenio entre las instituciones de educación superior universitaria estatal*”.

Si la mencionada Ley no tuvo como objetivo “crear” el SINAES; ¿Para qué esta Ley? Parece ser que su intencionalidad fue fortalecerle oficialmente, toda vez que vino a conferirle:

Carácter oficial como “Sistema Nacional”, lo convierte en el organismo nacional oficial de acreditación de la educación superior costarricense.

³³² Antes de la creación del Sinaes, la primera experiencia de acreditación (década de 1990) fue el proceso de homologación de las carreras de Ingeniería de la UCR y el ITCR, con el organismo de acreditación de las Ingenierías de Canadá (Canadian Engineering Accreditation Board / CEAB) (MORA, 2005 apud PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2005, p. 95).

Categoría de órgano de interés público; sus actividades son de interés público y por ello cuenta con el respaldo oficial del Estado.

Personería jurídica instrumental³³³; esto es, que se le otorgó simple capacidad para representarse como órgano y asumir la dirección funcional de las competencias académicas que le son atribuidas con independencia del ente al que pertenece, esto es, con independencia de los rectores que conforman el CONARE; *pero sólo en lo que respecta a su dirección funcional*. Al ser su naturaleza jurídica derivada del régimen jurídico constitucional por el que fue creado -instituciones estatales y de materia constitucionalmente reservada a ellas-, se reconoce en esta Ley *el carácter oficial de sus certificados de acreditación*.

Es claro entonces que la titularidad inicial de la competencia en materia de evaluación de carreras universitarias le corresponde al CONARE como entidad legal con plena personalidad jurídica otorgada por ley. Aunque pueda resultar obvio, es importante advertir que las competencias administrativas del CONARE como entidad legal nunca le fueron trasladadas al SINAES. (BAUDRIT, sin fecha, p.2)

En ese sentido, el SINAES exhibe una condición jurídica que podría parecer “ambigua” o “imprecisa” pues, sin perder su condición de órgano adscrito al CONARE; funciona de manera independiente, pero con el apoyo de sus fundadores (universidades estatales y privadas) y, con respaldo del Estado.

No obstante, Baudrit (sin fecha) aclara que, el SINAES *no constituye un ente separado del conjunto de estas instituciones universitarias* y sí, es un órgano especializado ubicado, dentro de la organización universitaria estatal existente, dentro de los organismos de coordinación que integran el CONARE.

En el caso del SINAES, el ejercicio de la capacidad para representarse y dirigir los aspectos propios de su función académica está limitada exclusivamente a la consecución de los fines que señala la Ley 8256. Estos fines atribuidos por la ley se refieren a actos de naturaleza académica y no administrativa: “planificar, organizar, desarrollar, implementar, controlar y dar seguimiento a un proceso de acreditación que garantice continuamente la calidad de las carreras, los planes y programas ofrecidos por las instituciones de educación superior”, “con carácter oficial” (artículos 1° y 2° de la Ley 8256). Esta restricción a la personería instrumental que se le otorga al SINAES reitera que el CONARE conserva la titularidad inicial de todas las

³³³ **No** se le otorgó al SINAES “personalidad” jurídica, **esto es, plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones**. Según Baudrit (sin fecha), lo anterior implica que, por ejemplo, tratándose de actos jurídicos contractuales, el SINAES tiene la capacidad de decidir un nombramiento sin requerir del concurso del CONARE pero, la vinculación o relación jurídica contractual se establece con el CONARE que es el que posee la personalidad jurídica plena.

competencias administrativas y en el aspecto académico conserva la potestad de evaluación en todos los otros aspectos no comprendidos en el núcleo de atribuciones que la ley reconoce al SINAES. (BAUDRIT, sin fecha, p. 3).

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo a Baudrit (sin fecha), al SINAES no se le otorgó la potestad -por ejemplo- para aprobar su presupuesto. Esta competencia la mantiene reservada el CONARE, instancia que ha incluido el presupuesto del SINAES como programa número dos de su presupuesto institucional. Tampoco le fue concedida la potestad de liquidar su presupuesto, ni se consideró dentro de su estructura legal el poseer órganos propios de control presupuestario distintos a los existentes en la institución a la que está adscrito. Lo que el SINAES determina con independencia es el plan anual y plan estratégico que cumplirá con el monto presupuestario que le sea asignado al programa número dos del presupuesto institucional del CONARE.

Por otra parte, según es posible apreciar en el artículo No. 2 de la Ley 8652; la **función prioritaria del SINAES** ante la Ley es la de garantizar o dar fe pública con carácter oficial de que una carrera universitaria cumple los requisitos de calidad establecidos.

Además, **según Art. 5** de la misma Ley, el SINAES tiene por objetivos:

- a) Coadyuvar al logro de los principios de excelencia académica establecidos en la legislación nacional y al esfuerzo que realizan las instituciones universitarias por mejorar la calidad de los programas y carreras que ofrecen;
- b) Mostrar la conveniencia que tiene para las instituciones universitarias para someterse a un proceso de acreditación y propiciar la confianza de la sociedad costarricense en los programas y carreras acreditados, orientándola también con respecto a la calidad de las diferentes opciones de educación superior;
- c) Certificar el nivel de calidad de las carreras y de los programas sometidos a acreditación, garantizando la eficiencia, calidad de criterios y estándares aplicados en ese proceso. Asimismo, en el Convenio se establece la estructura del Consejo del SINAES, sus funciones y los deberes de sus miembros.

- d) Recomendar planes de acción para solucionar los problemas, las debilidades y las carencias identificadas en los procesos de autoevaluación y evaluación. Dichos planes deberán incluir esfuerzos propios y acciones de apoyo mutuo entre las universidades y miembros del SINAES.
- e) Formar parte de entidades internacionales académicas y de acreditación conexas.

Complementario con lo anterior, la Ley 8256, también contempla la *estructura y funcionamiento del SINAES*, señalando que estará constituido por las instituciones de educación superior universitaria pública y privada, que voluntariamente deseen afiliarse. El Sistema está abierto a la afiliación de nuevas universidades estatales y privadas³³⁴, para lo cual sólo debe seguirse lo estipulado en el “*Reglamento para la Adhesión y Afiliación al SINAES*” (creado en septiembre del año 2002), el cual **señala una diferencia entre universidades adheridas y universidades afiliadas**³³⁵.

Para cumplir las funciones, el SINAES además contará con un **Consejo Nacional de Acreditación, un Director (a) y personal de apoyo técnico y profesional**.

Así, el *Consejo Nacional de Acreditación*³³⁶, es el órgano directivo que establece las políticas y lineamientos para la acreditación, toma decisiones estratégicas, verifica el cumplimiento y mejoramiento de los procesos de acreditación y toma decisiones de acreditación de las carreras o programas sometidos al proceso. La *Dirección* del SINAES es elegida por el Consejo; corresponde a un nombramiento de tiempo completo por períodos de cinco años, pudiendo renovarse dicho

³³⁴ Entre sus políticas están: solo se acreditará carreras o programas que estén aprobados por CONESUP o CONARE, que tengan como mínimo una cohorte de graduados y al menos 4 años de funcionamiento.

³³⁵ **Adhesión:** Cuando una universidad pública o privada libre y voluntariamente lo solicita y cumpliendo con los requisitos del SINAES expresa su compromiso formal de adhesión a los principios de calidad y excelencia académica que rigen al SINAES, así como su disposición de someterse a los procesos de autoevaluación y acreditación que éste dirige y desarrolla. Se cuenta con dos años de tiempo para someter a acreditación al menos una de las carreras de la universidad, de lo contrario perderá adhesión. Cada institución debe pagar cuota anal por adhesión.

Afiliación: Acto por el que el Consejo Nacional de Acreditación concede a una universidad adherente, a la que le ha sido debidamente acreditada al menos una de sus carreras, el carácter de universidad afiliada.

³³⁶ El Consejo Nacional de Acreditación lo integrarán ocho miembros, elegidos por un período de cinco años y podrán ser reelegidos por períodos iguales y sucesivos. Cuatro serán elegidos por las universidades estatales, conforme al procedimiento que se determine de común acuerdo entre las instituciones universitarias representadas. Por su parte, las universidades privadas con la presentación de un representante por universidad, elegirán a los cuatro representantes restantes (Ley 8652, Art. 7)

nombramiento por períodos iguales y sucesivos en forma indefinida. Por su parte el *personal de apoyo técnico y profesional* está integrado por personas contratadas por el Consejo (de forma ad-hoc) atendiendo la naturaleza de la carrera o programa por acreditar.

Los procesos de acreditación que impulsa el SINAES son voluntarios, o sea, se ingresa al sistema por decisión de la universidad interesada.

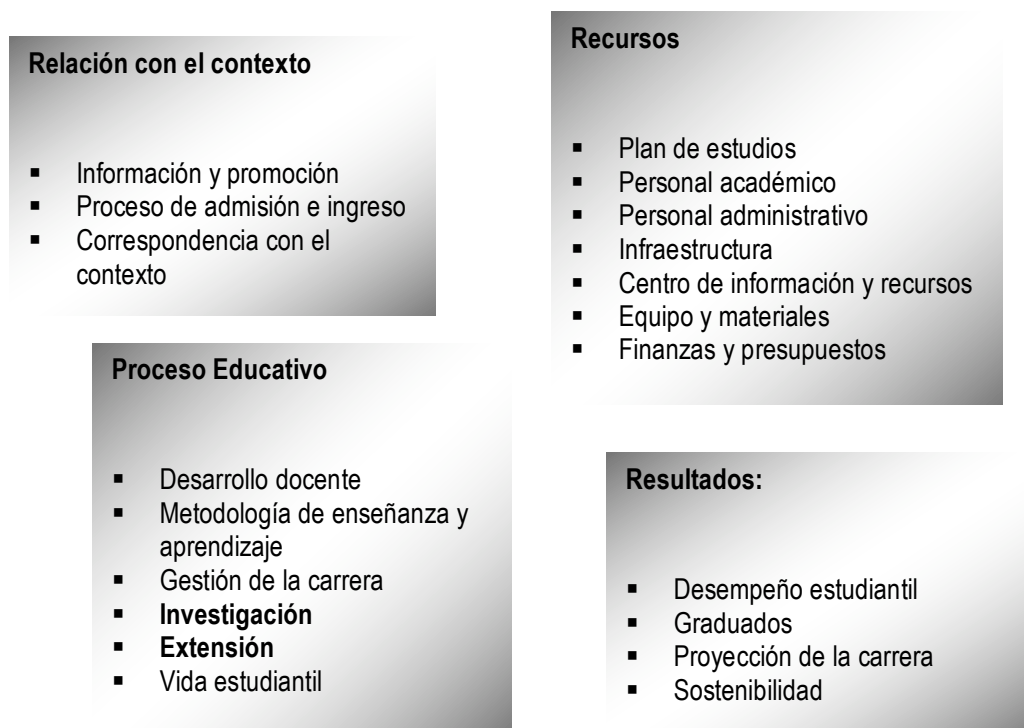
El SINAES hace **dos convocatorias anuales** para recibir solicitudes de acreditación (una por semestre). Por su parte, los procesos de acreditación se conducen con mucha confidencialidad, al punto que antes del 2007 **las denegatorias de solicitud no eran públicas; sólo se publicaban las acreditaciones otorgadas**³³⁷.

La acreditación de un plan, carrera o programa tendrá una **vigencia de cuatro años**; una vez vencido el período, debe solicitarse su revisión y reacreditación.

Por otra parte, **toda institución deberá pagar un derecho de acreditación** independientemente del número de carreras que se acrediten en la institución, derecho que tiene una vigencia limitada. Además, cada carrera o programa debe cubrir el equivalente de los costos directos que acarrea el proceso de acreditación para esa carrera.

Para la definición de los criterios y estándares establecidos para realizar sus evaluaciones y posteriores acreditaciones *de carreras de grado*, el SINAES utiliza - al momento de la presente investigación-, el **Modelo CIPP** (contexto, insumo, proceso y producto) que se fundamenta en la premisa de que la evaluación tiene como función mejorar los procesos educativos, lo cual está vinculado con la toma de decisiones. **Este Modelo prepondera algunas dimensiones con sus respectivos componentes**, los cuales se constituyen en los aspectos que se evalúan durante el proceso conducente a la acreditación.

³³⁷ Según el voto 07-011090 del 31-7-07 de la Sala Constitucional, por el carácter oficial del SINAES, y por estar financiado con fondos públicos; **está obligado a entregar la lista de carreras cuya acreditación es rechazada**; es decir, debe hacerla pública. Este pronunciamiento de la Sala Constitucional, resulta muy importante pues otorgó mayor transparencia a los procesos conducidos por el SINAES, obligándole a no guardar discrecionalidad respecto de las carreras que no cumplen con requisitos mínimos.



Adicionalmente a estas dimensiones y sus respectivos componentes, el SINAES ha elaborado una lista de ***critérios, estándares y evidencias, que guían las evaluaciones***. Al respecto debe indicarse que, en las primeras formulaciones de estos criterios, el SINAES no incluyó la extensión universitaria; fue a raíz de la solicitud formal de la Escuela de Trabajo Social en su calidad de primera unidad académica acreditada en la UCR, que en adelante se concretó su incorporación en los estándares de las evaluaciones.

Adviértase que ahora, en la dimensión “*Proceso Educativo*” figuran como componentes a evaluar, las actividades de investigación y de extensión (acción social). Este aspecto es relevante, pues la integración de la docencia, la investigación y acción social³³⁸, como funciones sustantivas de la Universidad Pública se encuentran presentes en la propuesta evaluativa del SINAES.

Sin embargo, no parece impertinente preguntarse: Si la investigación y la acción social son parámetros importantes para la acreditación, ¿cuántas instituciones de educación superior privadas tendrían verdaderamente posibilidades de ser acreditadas?

³³⁸ Correspondiente con el llamado “Modelo Europeo de Educación Superior”

Es claro que si estas actividades fuesen ponderadas en su correspondiente nivel de importancia para determinar la excelencia académica de una Universidad; se colocaría en serias dificultades a una gran mayoría de *instituciones de educación superior privadas*. Como se ha venido mostrando a lo largo de este documento, estas instituciones no tienen prácticamente ninguna participación en este tipo de actividades, toda vez que en ellas parece concebirse la actividad académica universitaria como sinónimo únicamente de docencia, y, sin embargo, -como se verá- muchas de ellas han sido acreditadas al lado de las públicas que si cumplen con dichos estándares.

Con respecto al **financiamiento del SINAES**, al haber sido éste establecido voluntariamente dentro de la organización propia de las instituciones de educación superior universitaria estatal, ello ha implicado que estas universidades asumieran con cargo a su propio patrimonio el costo de su instalación y funcionamiento. A ello se le adicionó el apoyo financiero de las instituciones privadas que se incorporaron.

Así, con el propósito de mantener la garantía consagrada en el artículo 85 de la Constitución Política; en la Ley 8256 se señalan fuentes de financiamiento adicionales al Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES) para dotar de financiamiento al SINAES. Según la Ley 8652 (Art. 20), el SINAES tendrá las siguientes **fuentes de financiamiento**: **a)** Aportes de instituciones que lo integren, conforme lo determine el Consejo del SINAES, y **b)** Los ingresos propios resultantes del cobro de los costos del trámite de acreditación (*corresponden a análisis inicial de la solicitud: US\$ 500, costo de la acreditación: US\$ 7.300 por carrera, costo adicional por sede \$2000, costo por informes anuales de seguimiento \$600*), así como otros provenientes de convenios de cooperación.

Por otra parte, es importante señalar aquí, que recientemente, en el año 2010, durante el gobierno de Oscar Arias Sánchez, se dicta una nueva Legislación que fortalece y **dotó de nuevos recursos al SINAES**:

LEY No. 8798

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:
**FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE ACREDITACIÓN
 DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (SINAES)**

ARTÍCULO 1.-

Autorízase a las instituciones de educación superior a las que se refiere la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, N° 8256, de 2 de mayo de 2002, **y a las instituciones para-universitarias públicas y privadas**, para que se adhieran al Sistema Nacional de Acreditación (Sinaes) con el objetivo de obtener la acreditación oficial de las instituciones, las carreras o los programas.

ARTÍCULO 2.-

Declárase de interés público la acreditación oficial de las instituciones, las carreras y los programas, **tanto universitarios como para-universitarios**, que realiza el Sinaes. Corresponderá a este emitir los reglamentos y los manuales necesarios para regular estas materias. Los criterios y estándares definidos por el Sinaes tendrán carácter oficial de **norma académica nacional de calidad**.

ARTÍCULO 3.-

Del presupuesto nacional de la República, el Poder Ejecutivo podrá girarle al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes), cédula de persona jurídica N.° 3-007-36218, un monto anual destinado a su financiamiento. **Este monto se calculará como equivalente al cero coma cincuenta por ciento (0,50%) del Fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal (FEES).**

ARTÍCULO 4.-

El Estado y sus instituciones procurarán contratar personal graduado de carreras oficialmente acreditadas. Se autoriza al Estado y a sus instituciones para que establezcan, en los concursos de antecedentes, las condiciones necesarias para diferenciar entre los graduados de carreras oficialmente acreditadas, en los casos en que poseer grado académico y título profesional sea requisito de contratación.

ARTÍCULO 5.-

Declárase actividad ordinaria del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes), las contrataciones asociadas a cada proceso de acreditación.

TRANSITORIO ÚNICO

A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, el aporte estatal al Sinaes se asignará gradualmente, de acuerdo con el siguiente calendario:

Primer año.- un monto equivalente al cero coma treinta por ciento (0,30%) del Fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal (FEES).

Segundo año.- un monto equivalente al cero treinta y cinco por ciento (0,35%) del Fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal (FEES).

Tercer año.- un monto equivalente al cero coma cuarenta y cinco por ciento (0,45%) del Fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal (FEES).

Cuarto año y subsiguientes.- un monto equivalente al cero coma cincuenta por ciento (0,50%) del Fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal (FEES).

Rige a partir de su publicación.

ASAMBLEA LEGISLATIVA.-Aprobado a los cuatro días del mes de marzo de **dos mil diez**.

A partir de la promulgación de esta Ley, el **Poder Ejecutivo girará un monto anual para las labores del SINAES**, el cual se espera que en el 2014 alcance el

correspondiente a un 0,5% del monto destinado al FEES. Según el art. 3, el giro de este monto lo hará el Ejecutivo directamente al SINAES. Cabe preguntarse sobre el papel que desempeñará el CONARE en esta nueva disposición de recursos.

Además, es importante señalar que antes de la entrada en vigencia de esta Ley, el SINAES **acreditaba únicamente carreras**, es decir, el SINAES ***no era una instancia acreditadora de instituciones o unidades académicas***. Con esta Ley, se amplían sus competencias al poder ***acreditar instituciones, carreras y programas pertenecientes a instituciones “tanto universitarias como para-universitarias” (públicas y privadas)*** del país. De esta manera, en su actual etapa de desarrollo, el SINAES tiene como niveles de acción en la educación superior universitaria, ***el pregrado, grado y postgrado***.

Complementariamente, si bien los procesos de acreditación que impulsa el SINAES se caracterizaban por ser *voluntarios* (las carreras deciden someterse a ellos); con la promulgación de esta Ley se incluye un ingrediente de ***“fuerte presión indirecta” o “condicionamientos” tanto a las universidades públicas, como a las instituciones privadas para adherirse y afiliarse al SINAES***; ya que el Estado y sus instituciones *-en adelante-* encuentran un asidero legal que les autoriza para dar prioridad en sus contrataciones a personal graduado de carreras oficialmente acreditadas³³⁹. A ello debe adicionarse la fuerte campaña que cada vez toma más fuerza a nivel nacional, donde se articula *-sin más-* ***calidad con acreditación***, como si esta última fuese el único medio de garantizar la primera.

Este punto también se refuerza en el V Convenio de Financiamiento de la ESP 2010-2015, cuando una de sus cláusulas señala: “Con el objetivo de fomentar la calidad de la ESP, y la idoneidad de profesionales, el gobierno se compromete a fortalecer el SINAES, de manera que se garantice la contratación en instituciones del Estado, de profesionales de carreras acreditadas.”

También en el marco del Convenio entre el SINAES y el Servicio Civil de CR, se tiene ya como resultado concreto el otorgamiento de puntos adicionales a las y los graduados de carreras acreditadas por el SINAES.

³³⁹ De inmediato, en la misma Ley 8798 se autoriza al Estado y a sus instituciones para que establezcan, en los concursos de antecedentes, las condiciones necesarias para diferenciar entre los graduados de carreras oficialmente acreditadas.

Los mecanismos propios de la *academia tradicional* para alcanzar excelencia, hoy pierden validez, mientras se avanza en generar condiciones para que la acreditación, sea “obligatoria”. Citando a Jensen (1995, p. 90): “Soplan vientos de adaptación, so pretexto de que la otra opción es la muerte”.

2.6.3. Un mecanismo de acreditación para instituciones privadas

Así como las universidades públicas decidieron crear un espacio de articulación a través del CONARE, en el año de **1994**, un grupo de instituciones de educación superior privadas en Costa Rica se unieron para conformar la **Unión Nacional de Rectores de Universidades Privadas (UNIRE)**³⁴⁰, convirtiéndose hasta hoy en el único espacio de coordinación de la educación superior privada.

Actualmente la UNIRE **agrupa a 34 de las 51 universidades existentes** y funciona bajo una figura de derecho privado. El artículo 2 de sus estatutos define como objetivos de esta agrupación: *“defender y garantizar la libertad de enseñanza; procurar, defender y garantizar la excelencia académica en las universidades privadas, y promover sistemas de acreditación de las carreras que imparten”*.

A través de la UNIRE, un grupo de instituciones de educación superior privadas crearon en el año **2002** el **Sistema de Acreditación de la Enseñanza Superior Universitaria Privada de Costa Rica (SUPRICORI)**.

En el año 2001 ya se había elaborado el Reglamento de SUPRICORI³⁴¹, y el mismo fue reelaborado en el año 2003. Su primer Consejo de Acreditación fue instalado en el 2004.

Pese a que en el año 2005 en el I Estado de la Educación (2005), se señalaba que aún se desconocían los estándares y procedimientos de calificación³⁴² que

³⁴⁰ Según UNIRE, aunque la Asociación tiene doce años de contar con personería jurídica (17 de noviembre de 1998), en realidad opera desde hace diecisiete años.

³⁴¹ *“Artículo 1- UNIRE crea el Sistema de Acreditación de la Enseñanza Superior Universitaria Privada de Costa Rica, que se podrá abreviar como SUPRICORI, como un órgano más de la Asociación, y tendrá como objetivos: a) Contribuir al mejoramiento de la calidad de las carreras que se ofrecen en las universidades privadas. b) Propiciar la confianza de la sociedad costarricense en la educación superior privada.*

c) Certificar la calidad de las carreras sometidas a acreditación de conformidad con los estándares aplicados en el proceso.” (REGLAMENTO SUPRICOR, 2001).

³⁴² Según el Reglamento de SUPRICORI, este sistema de acreditación -al igual al del SINAES- era voluntario; contemplaba tres etapas: Autoevaluación, Evaluación de esa autoevaluación y Acreditación. De este Sistema podían participar todas las Universidades *Privadas* costarricenses,

emplea este sistema, así como los resultados de su aplicación; en ese mismo año, **el SUPRICORI fue reconocido de "interés público"**, según consta en el decreto Ejecutivo No.32794-MEP publicado en el Diario Oficial la Gaceta No. 238 del 9 de diciembre del 2005.

Un detalle: ¿por qué SUPRICORI además de SINAES? En el caso de algunas universidades privadas, repetimos, la acreditación se ha vuelto importante por el influjo de muchos estudiantes extranjeros cuyos países de origen demandan la acreditación de la institución o la carrera para otorgar ayuda o aceptar títulos. Sin embargo, también, la existencia de dos sistemas de acreditación expresa la "desconfianza" o las dificultades para establecer un sistema único de acreditación. SUPRICORI se puede ver como una "reacción" de algunas universidades privadas (de hecho, algunas de las que se asocian a SINAES aparecen incluidas en el listado que SUPRICORI dio a la opinión pública). Nos parece que la mejor decisión habría sido el fortalecimiento del SINAES, y la búsqueda de un consenso nacional en torno a la acreditación. Pero eso no fue posible (RUIZ, 2001b).

Para el año 2007, el II Informe del Estado de la Educación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008), indicaba que el **SUPRICORI había acreditado una carrera y según el III Informe del Estado de la Educación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c), durante todo** su período de vigencia, el SUPRICORI mantuvo 17 universidades adheridas y acreditó únicamente 2 carreras.

Esta instancia de acreditación de la educación superior privada, **quedó inhabilitada por la Asamblea de la UNIRE³⁴³ del 14 de julio de 2010**, a raíz de la promulgación de la Ley de Fortalecimiento del SINAES (Ley No. 8798 de marzo del 2010).

Así, a partir de la promulgación de esta Ley, **el SINAES es entonces en Costa Rica el único ente facultado para emitir reconocimiento público de que una carrera o institución universitaria o para-universitaria costarricense cumple con los requisitos de calidad exigidos a nivel nacional.**

representadas o no por sus Rectores en UNIRE, y que voluntariamente solicitaran la acreditación. Al igual que el SINAES, el SUPRICORI otorgaba "la acreditación" y "la reacreditación". En cuanto al manejo financiero del SUPRICORI, éste era competencia de UNIRE. El costo que debía pagar una carrera para someterse a un proceso de acreditación con el SUPRICORI era de **\$4.500 dólares**.

³⁴³ Desde el 2009 la Unire viene trabajando en un proyecto alterno (aunque no sustituto), denominado **Centro de Gestión de la Calidad**, que tendrá una serie de funciones de apoyo a las universidades, en áreas como investigación para la toma de decisiones, acreditación docente, acompañamiento en labores de autoevaluación y acreditación, entre otras (BONILLA, 2010 apud PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 215).

2.6.4. Situación actual de la acreditación en Costa Rica

En su corto recorrido de un decenio, el SINAES ya registra un número significativo de Universidades afiliadas. Al mes de agosto del 2010, -como se muestra en la gráfica siguiente- se registraban **18 universidades adherentes**, de las cuales 11 eran afiliadas o miembros plenos (con al menos una carrera acreditada) y 7 figuraban como asociadas (sin carreras acreditadas).

Cuadro 11 – Universidades afiliadas al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES. Costa Rica – Agosto 2010

Públicas	Privadas	Internacionales
UCR	Universidad Latina (Heredia) ^{a/}	Earth
ITCR	Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología	Catie ^{b/}
UNA	Universidad Veritas	UPAZ ^{b/}
UNED	Universidad Católica	
	Ucimed	
	Unibe	
	Universidad Hispanoamericana ^{b/}	
	Universidad Escuela Libre de Derecho ^{b/}	
	Universidad Santa Paula ^{b/}	
	Universidad Latina (San Pedro) ^{b/}	
	UACA ^{b/}	

^{a/} Universidad Latina (Heredia), antes denominada Universidad Interamericana de Costa Rica (Consejo Nacional de Acreditación, sesión n.º 623, del 10 de mayo de 2010).

^{b/} Miembros asociados.

Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 219.

De las 5 universidades públicas existentes en el país, 4 (las que conforman CONARE) son miembros plenos del SINAES. Nótese que la UTN tampoco se ha adherido al SINAES. De las 51 instituciones de educación superior privadas existentes en Costa Rica, 6 son miembros plenos, y 5 son miembros asociados. Finalmente, 1 universidad internacionales miembro pleno (Earth)³⁴⁴ y 2 universidades en esta misma categoría son miembros asociados.

Por otra parte, al mes de octubre del año 2011 el SINAES registra un total de **64 carreras que cuentan con acreditación oficial vigente (46 públicas y 17 privadas y 1 internacional)**; de las cuales **25 carreras ya han obtenido la Reacreditación (16 públicas, 8 privadas y 1 internacional)**.

³⁴⁴ Hasta aquí no se ha abordado el tema de las Universidades Internacionales. Este será un tema a tratar en páginas siguientes.

En el cuadro siguiente se sintetizan estos datos, y se presenta un listado de las universidades públicas e instituciones de educación superior privadas, que han acreditado y reacreditado carreras.

Cuadro 12 – Universidades afiliadas al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES, según carreras acreditadas y reacreditadas Costa Rica – Octubre 2011

Institución	Públicas		Privadas			Internacionales		
	Carreras acreditadas	Carreras Reacreditadas	Institución	Carreras acreditadas	Carreras Reacreditadas	Institución	Carreras acreditadas	Carreras Reacreditadas
Universidad de Costa Rica. UCR	20	6	Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología. ULACIT	4	3	Universidad EARTH	1	1
Instituto Tecnológico de Costa Rica ITCR	10	1	Universidad Latina Heredia U Latina	4	1			
Universidad Nacional UNA	11	8	Universidad Veritas	3	2			
Universidad Estatal a Distancia UNED	5	1	Universidad Católica de Costa Rica UCA	3	1			
			Universidad de Ciencias Médicas UCIMED	2	1			
			Universidad de Iberoamérica UNIBE	1	-			
TOTAL	46	16	TOTAL	17	8	TOTAL	1	1

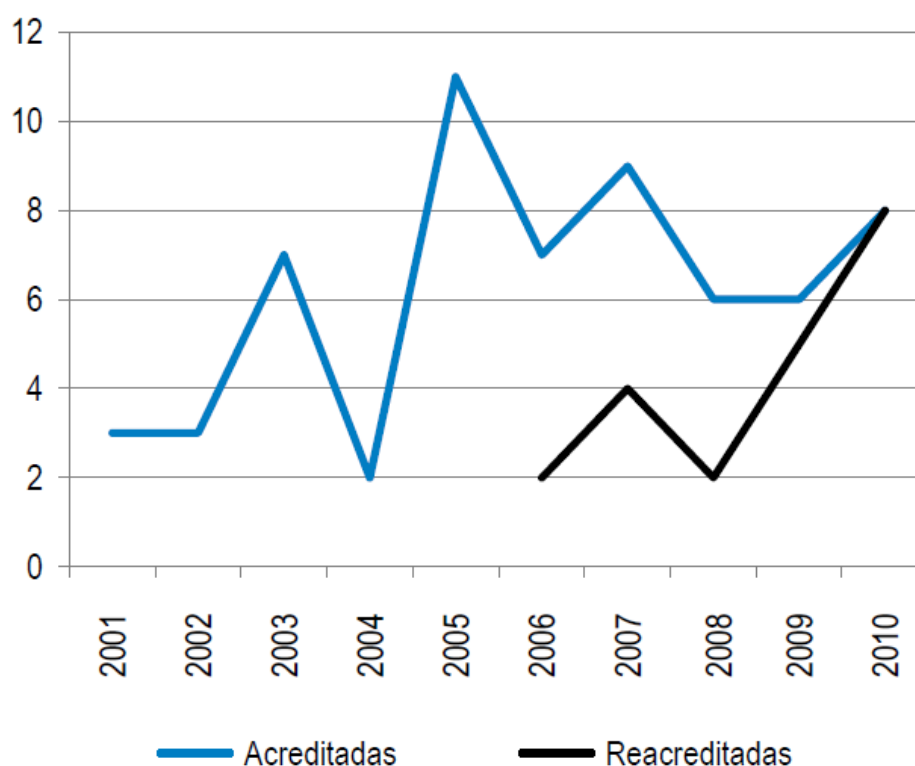
Fuente: Elaboración propia con datos de SINAES.

En términos porcentuales, las universidades públicas concentran el 71,87% del total de carreras acreditadas del país y el 64% de las reacreditadas. Por su parte las

instituciones privadas agrupan el 25% de las carreras acreditadas y un 32% de las reacreditadas. Las instituciones internacionales representan un 1,56% de las carreras acreditadas y un 4% de las reacreditadas.

En la siguiente gráfica se muestra las carreras acreditadas por año, lo que da cuenta de la evolución variable que ha tenido el proceso de acreditación en el país.

Gráfica 23 – Evolución de las carreras acreditadas por el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES. Costa Rica – Noviembre 2010



Fuente: PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 221.

Nótese que la única tendencia a visualizar en lo que respecta a la evolución de las acreditaciones de carreras del país, es la *variabilidad*. El período que comprende los años 2005 y 2007, llama la atención porque es el que -hasta hoy- ha registrado mayor cantidad de acreditaciones. Un dato que ayuda a comprender este pico de la gráfica, nos lo ofrece la siguiente cita:

En 2007, de las nueve carreras acreditadas, siete lo fueron mediante el convenio entre el Sinaes y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, que reconoció la acreditación de la Agencia Canadiense de Acreditación en Ingeniería (CEAB) para carreras de Ingeniería (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 220).

En efecto, órganos gremiales como el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) han firmado convenios³⁴⁵ con el SINAES; así por ejemplo en este caso, en un marco de cooperación entre ambas entidades; se estableció que el CFIA pasara a tener el carácter de Agencia de Acreditación de Programas de Ingeniería y Arquitectura (AAPIA)³⁴⁶.

Por otra parte, si se compara este total de 64 carreras acreditadas presentado por la gráfica No. 23, con la oferta total de oportunidades académicas disponible en el país (1139 programas, de los cuales 604 son ofrecidos por las 5 universidades públicas, y 535 ofrecidos desde las instituciones de educación superior que componen el sector privado); se tiene que **el total de carreras acreditadas a octubre 2011; representan solamente el 5,6% de la oferta nacional de oportunidades académicas.**

En el mismo sentido, las 46 carreras acreditadas de universidades estatales corresponden a alrededor de un 7,6% de su oferta académica total, en tanto que las 18 carreras de las universidades privadas llevan ese indicador al 3,3%.

Estas cifras son reveladoras de que **en Costa Rica** -a diferencia de otros países Latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México- **el Sistema Nacional de Evaluación para la Acreditación se encuentra en fase temprana de consolidación.** No obstante, como ya se mencionó, el gobierno ha sido protagónico en generar cada vez más condiciones que legitimen e instalen al SINAES como actor

³⁴⁵ El SINAES también ha establecido vínculos con otros importantes organismos nacionales, entre los que destacan el Colegio de Periodistas, la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), el Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISS) y la Dirección de Servicio Civil. En el caso de esta última instancia se tiene ya como resultado concreto el otorgamiento de puntos adicionales a las y los graduados de carreras acreditadas por el SINAES.

³⁴⁶ EL SINAES y el CFIA acordaron que, para las acreditaciones que siguen, el encuadre general de acreditación es fijado por el SINAES y el CFIA aporta los criterios específicos de las áreas de Ingeniería y Arquitectura. Este convenio se da como resultado de la experiencia acumulada por el CFIA en la década de los noventa, cuando con su intervención el Consejo Canadiense de Acreditación en Ingeniería (CEAB) acreditó siete carreras de Ingeniería de universidades estatales costarricenses, bajo la modalidad de “sustancialmente equivalente”, (máxima calificación que se brinda a programas que se acreditan por primera vez).

estratégico que forme parte determinante de las políticas de educación superior del país.

En el campo más operativo, es importante mencionar que para que una carrera o programa pueda ser acreditado por el SINAES, debe someterse a un proceso que incluye los momentos que se sintetizan en el siguiente recuadro.

Cuadro 13 – Síntesis de procesos y procedimientos de evaluación y acreditación del Sistema Nacional de Acreditación SINAES Costa Rica – 2011

La acreditación de programas en el SINAES supone cuatro etapas:

1. **Etapa inicial** corresponde a la información, motivación, sensibilización y reflexión interna de la comunidad académica de la carrera, la decisión consensuada de participación y el aval de las autoridades rectoras de la institución de educación superior.
2. **Autoevaluación.** Participan los actores involucrados en la carrera que se ha sometido al proceso de acreditación: académicos, investigadores, administradores, estudiantes, egresados, colegios profesionales universitarios y empleadores, entre otros. Consiste en una revisión sistemática y exhaustiva del quehacer educativo con respecto a los criterios establecidos por el SINAES. Es una etapa en la que se encuentran y priorizan los principales problemas y se trata de resolverlos, mediante un proceso de autorregulación. El proceso ayuda a valorar los aspectos que hacen fuerte una carrera y los que ésta debe mejorar; y ayuda también a seguir un proceso sistemático de mejoras continuas. Todo lo estudiado, lo compartido, lo encontrado y lo autorregulado en esta primera etapa queda escrito en el *Informe de Autoevaluación*. La universidad entera debe comprometerse en el proceso porque se requiere tiempo, recursos y toma de decisiones.
Si la carrera considera que cumple con los criterios de calidad del SINAES y ya resolvió los principales problemas o tiene planes de mejoramiento para los que requieren mayores plazos, puede solicitar al SINAES ser aceptada como candidata para acreditarse en la siguiente convocatoria, de las dos anuales que actualmente existen. El SINAES pide el Informe de Autoevaluación y toda la información de respaldo. Por su parte, la institución debe cumplir con el pago del costo del proceso.
3. **El SINAES revisa Informe de Autoevaluación.** Hace una revisión detallada de lo que la carrera presenta como prueba de que está cumpliendo los criterios de calidad y emite un informe. Esta revisión ayuda a la carrera a mejorar aspectos generales y específicos del documento. Si el documento se rechaza por no estar completo, la carrera tendrá que rehacerlo y presentarse a una nueva convocatoria; si el documento se aprueba podrá procederse a la visita de los PARES.
4. **Evaluación de PARES ACADÉMICOS.** El SINAES selecciona y contrata un par nacional y dos internacionales para evaluar la carrera. Los extranjeros deben, además de ser de la misma disciplina, tener experiencia en procesos de evaluación o acreditación de carreras. Los pares académicos visitan la carrera durante dos o tres días, después de haber estudiado cuidadosamente el Informe de Autoevaluación. Obtienen muestras de información que les parezca importante, se entrevistan con profesores, estudiantes y administrativos, revisan las instalaciones, se entrevistan con las autoridades, estudian trabajos finales de los estudiantes, hacen consultas en la biblioteca y finalmente elaboran un informe de lo observado, de la consistencia entre lo que dice el Informe y lo que encuentran en la realidad, de la opinión que se han formado sobre la carrera, de aspectos que consideran se deben mejorar y muchas veces de recomendaciones de cómo lograrlo.
5. **Emisión de la decisión de acreditación.** El Consejo Nacional de Acreditación, órgano central del SINAES mediante un proceso de triangulación que considera el Informe Final de Evaluación Externa, el Informe de Autoevaluación, el Compromiso de Mejoramiento y toda otra información obtenida a lo largo de las diversas etapas, fases y actividades del proceso; *emite una decisión final*. Si es positiva hace una publicación en un periódico de alta circulación dando a conocer la decisión. Si no se acredita la carrera no se da información al respecto. La carrera puede volver a presentar una nueva solicitud en siguientes convocatorias. Toda carrera debe presentar un plan de mejoramiento cuyo cumplimiento es de carácter obligatorio para mantener el carácter de acreditada. El SINAES hace una revisión anual de su cumplimiento; esto permite que el compromiso con los planes de mejoramiento y la construcción de una cultura de calidad sean un proceso continuo. Se considera que en el largo plazo estas revisiones pueden ser más esporádicas.

2.6.5. Calidad de la Educación Superior y Acreditación

Aunque no es posible en este trabajo, abordar a profundidad el tema de la calidad de la educación superior, interesa en este apartado recuperar algunas situaciones que sobre este particular, encuentran mayor polémica en el país.

En un análisis realizado a 16 planes de mejora de carreras de la *Universidad de Costa Rica* acreditadas por el SINAES, Calderón, Gallardo y Guido (2011) encontraron que la formación y la selección del personal se constituye en una prioridad en los compromisos para la mejora. En lo que respecta al Currículum, la mejora se focaliza en las actualizaciones curriculares, mientras que, en el Componente Estudiantes, se centra en el conocimiento de la normativa universitaria, así como en la consejería académica. También se menciona la necesidad de mejorar la planta física y los recursos para el apoyo didáctico.

Sin duda son muchos los desafíos que, en materia de calidad de la educación, deben ser enfrentados “*permanentemente*” por las universidades públicas del país. Cuestiones como universalización, equidad, acceso, compromiso social, financiamiento, condiciones laborales en la academia, pertinencia e impacto de las actividades de investigación y extensión, articulación con diferentes sectores de la sociedad, regionalización, coordinación interinstitucional, etc. No obstante, estos y otros asuntos han sido preocupaciones permanentes y motivo de grandes luchas y conquistas alcanzadas por el sector público de la educación superior del país.

Ahora nos exige demostración de calidad, después de más de medio siglo de formación de decenas de miles de profesionales de todas las áreas artísticas, científicas y tecnológicas. Basta una mirada sensible para descubrir, en cada obra de nuestro entorno social y cultural, la contribución de la educación superior pública (JENSEN, 1995, p. 88-89).

En cuanto a las instituciones de educación superior privadas, se cuenta con poca información, sin embargo, datos presentados por el III Informe del Estado de la Educación pueden ofrecer alguna idea de la situación de la calidad de la formación en este sector. “El procedimiento formal de aprobación de instituciones y carreras por parte del Conesup establece las condiciones mínimas necesarias para la operación de las universidades privadas, pero no asegura un marco de excelencia” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN 2011c, p. 214).

Como ya se desarrolló anteriormente, la apertura o cierre de las IESP en Costa Rica es competencia del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP), creado en 1981. Esta instancia es responsable de aprobar la creación de instituciones y carreras de educación superior en el sector privado, y de establecer condiciones mínimas necesarias para la operación de éstas. No obstante, sus atribuciones, reiteradas veces se ha señalado que el CONESUP no asegura que el funcionamiento de estas instituciones se desarrolle en un marco de excelencia y rigor académico.

El Conesup no cuenta ni con los medios legales ni técnicos para ejercer una adecuada inspección de las universidades privadas [...] El papel que ha tenido hasta ahora el Conesup no representa mayor insumo en cuanto a la promoción del rigor académico, y es justamente con su creación que coincide el período expansivo de la oferta privada (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 214).

En aras de mejor comprender la verdadera dimensión de esta situación, según el III Informe del Estado de la Educación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c), en el año 2006 el CONESUP contaba con un único funcionario responsable de realizar las funciones de inspección de las 50 universidades privadas del país y, en la actualidad cuenta con tres asesores legales y entre cinco y siete inspectores para supervisar las 51 instituciones privadas existentes. A pesar de este aumento en el número de inspectores, es importante destacar que la misma Unión de Unidad de Rectores de las Universidades Privadas de Costa Rica (UNIRE), ha señalado que el CONESUP no tiene incorporado como parte de su funcionamiento una inspección rigurosa que vigile la calidad de la enseñanza.

Señala como una de las principales debilidades la falta de personal adecuado (por ejemplo, los inspectores son profesionales en educación primaria o secundaria, que fiscalizan el funcionamiento de las universidades, autorizan cambios curriculares, etc.) (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 216).

Cabe señalar que, aunque el artículo 17 de la Ley 6693, (Ley de creación del CONESUP) prevé la posibilidad de cerrar una institución por incumplimiento grave, **esto nunca ha sucedido**. Existe solo un antecedente de un centro al que el Consejo quiso quitarle la autorización de funcionamiento, pero un voto de la Sala Constitucional impidió tal decisión, arguyendo la protección de los derechos del estudiantado.

No obstante, lo anterior, los datos de los últimos tres años muestran que el CONESUP ha avanzado en materia de fiscalización de la calidad³⁴⁷, cubriendo nuevas áreas como: *funcionamiento no autorizado, incumplimiento de requisitos de ingreso, inconsistencias en los planes de estudio y deficiencias en las instalaciones físicas de las universidades privadas, así como investigaciones asociadas a la falsificación de títulos de bachillerato en educación media.*

Algunos de los problemas más frecuentes encontrados en los procesos de inspección [del CONESUP] son: Convalidación irregular de asignaturas. Irregularidades con títulos de bachillerato en educación media. Asignaturas faltantes en malla curricular. Incumplimiento del TCU. Falta de documentación en los expedientes. Anomalías en la aprobación de las sedes universitarias y su funcionamiento (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 215).

Según la misma fuente, la mayor cantidad de denuncias es interpuesta por los mismos estudiantes, y entre los motivos más recurrentes de las denuncias, se señala: modificación de planes de estudios, deficiente infraestructura, problemas con recursos especializados (laboratorios, libros, etc.), funcionamiento no autorizado y fiscalización en colegios profesionales (requisitos para incorporación, TCU).

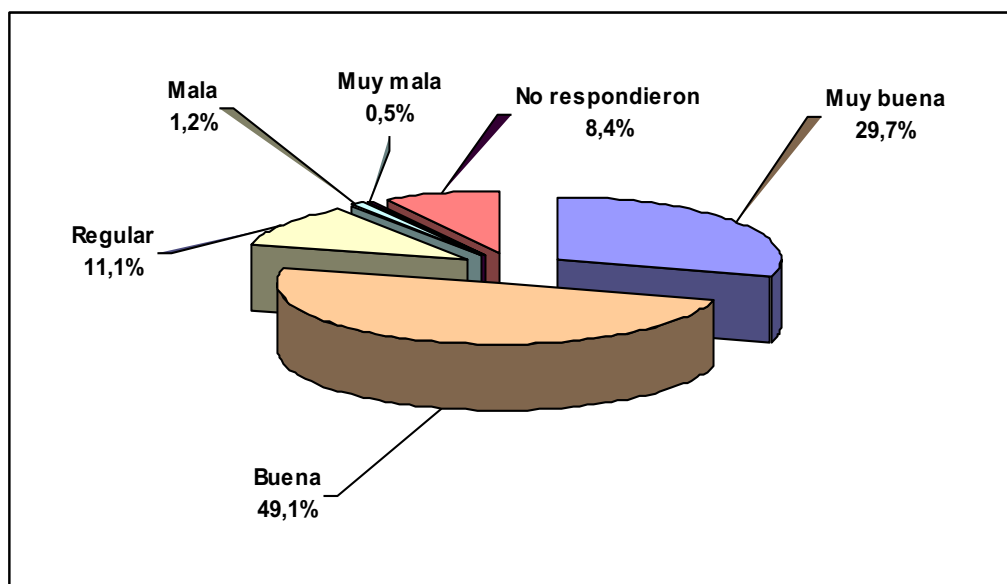
Si bien la calidad no es patrimonio exclusivo de las universidades públicas, pues es de reconocer que existen universidades privadas de alta calidad, y hay carreras estatales cuya calidad es insuficiente; lo cierto es que cuando se plantea el tema de deficiencias en la calidad de la educación superior; la mirada más crítica se vuelca hacia las instituciones privadas.

En efecto, los problemas de calidad en la educación superior, se agravaron con la expansión descontrolada de instituciones privadas que experimentó el país en los años de 1990. Desde entonces ha emergido un número importante de “*seudo-universidades*” cuya calidad está siendo fuertemente cuestionada.

Una encuesta de opinión realizada por la Escuela de Estadística de la UCR en el año 2009 (ESCUELA DE ESTADÍSTICA, 2009), arroja algunos datos interesantes que recogen la opinión pública sobre la calidad de las universidades pública y las instituciones de educación superior privadas.

³⁴⁷ La labor de fiscalización del CONESUP, es realizada a través de su Secretaría Técnica.

Gráfica 24 – Opinión de los costarricenses sobre la calidad de la formación que ofrecen las Universidades Públicas. Costa Rica – 2009

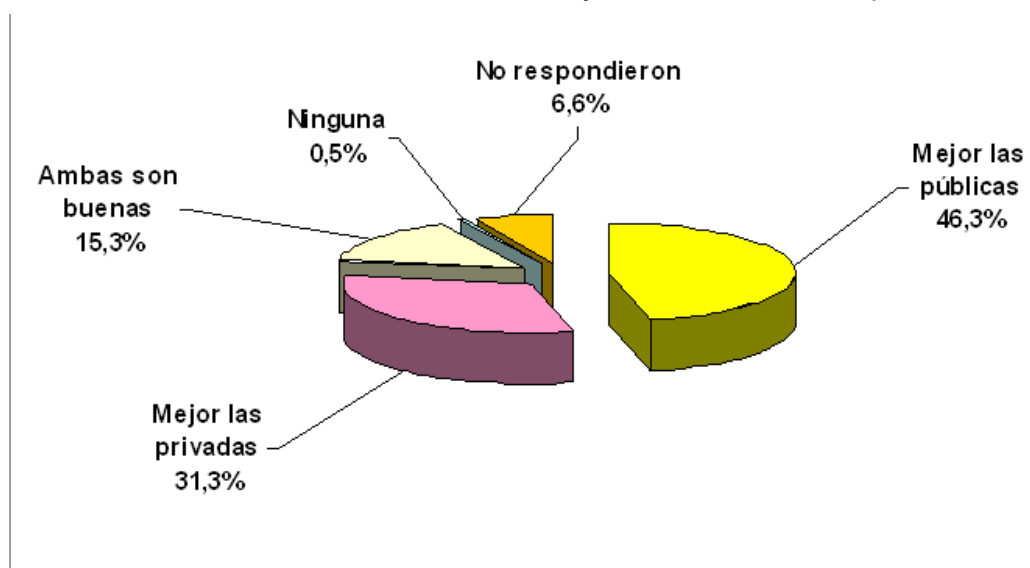


Fuente: ESCUELA DE ESTADÍSTICA (UCR), 2009.

Los resultados de la encuesta permiten captar que la opinión sobre la calidad de la educación que ofrecen las *universidades públicas* es muy favorable. Sólo un 12% de las opiniones, expresan posiciones negativas (regular, mala y muy mala), mientras las opiniones positivas (buena y muy buena) corresponden a casi el 80% de las opiniones. Sin obviar las limitaciones que una encuesta de este tipo pueda tener para efectos de generalizaciones, esos resultados dan cuenta del prestigio y la legitimación que las universidades públicas del país han acumulado durante décadas.

Al solicitar opinión sobre la comparación de la calidad de la formación de las *universidades públicas* con la que ofrecen las *instituciones de educación superior privadas*, se tiene como resultado que, la calidad de la educación superior pública es mejor valorada por un 46% de las y los participantes, lo que coincide con las apreciaciones anteriores. No menos importante resulta el que, ya existe un porcentaje de personas (31%) que opina que la calidad de la formación es mejor en las instituciones privadas. Además, un 15% de las y los participantes de la encuesta, consideran que la calidad en ambos sectores (público y privado) es buena.

Gráfica 25 – Opinión de los costarricenses sobre la calidad de la formación que ofrecen las Universidades Públicas y las Universidades privadas. Costa



Fuente: ESCUELA DE ESTADÍSTICA (UCR), 2009.

No obstante, si al año 2011 el III Estado de la Educación señala que el país continúa sin conocer la matrícula exacta de las universidades privadas, menos aún se cuenta con datos fidedignos sobre la calidad de la educación que estas imparten. Ello sugiere que las fuertes políticas de mercadeo utilizadas por el sector privado, están logrando su cometido de posicionar la educación superior privada frente a la educación pública.

Por otra parte, pese a la falta de información del sector privado, también es un tema público el que, muchas de estas instituciones privadas no cuentan -entre otros aspectos- con docentes capacitados, ni tampoco tienen instalaciones adecuadas, laboratorios y equipos básicos en la enseñanza superior. Además, algunas gradúan profesionales en tiempo récord y con insuficiente o pésima formación académica.

¿Cómo está la educación universitaria en Costa Rica? -Si tomamos una muestra, diría que vamos a tener problemas muy serios. Hay un número exorbitante e irracional de universidades (51 privadas y 5 públicas), por lo que este país no les puede proveer de docentes (de calidad) (VARGAS apub REDACCIÓN LA NACIÓN, 2011b).

Al respecto y sólo como ejemplo, el siguiente cuadro muestra como algunas instituciones privadas graduaron estudiantes en el mismo año o al año siguiente de su creación³⁴⁸.

Cuadro 14 – Instituciones de Educación Superior Privadas, según año de fundación y primera graduación

Universidades	Año de Fundación	Primera Graduación	Numero de diplomas otorgados
Universidad Hispanoamericana	1992	1992	55
Universidad de San José	1992	1992	13
Universidad Veritas	1994	1994	96
Universidad de Monterrey	1994	1995	57
Universidad Fidélitas	1994	1995	53
Universidad Federada	1995	1996	111
Universidad Santa Lucía	1996	1996	165
Universidad Magister	1996	1997	164
Universidad Escuela Libre de Derecho	1996	1997	55

Fuente: Ruiz (2001) con datos de CONARE - OPES.

“Por el momento, la única garantía formal de un proceso de excelencia en las universidades privadas está ligada a los procesos de acreditación del Sinaes” (MACAYA, 2006 apud PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2011c, p. 214).

Los datos anteriores sugieren algunas reflexiones en torno del impacto de la acreditación en la educación superior costarricense.

- La expansión descontrolada de la educación superior privada, dejó al descubierto la aparición de instituciones con fuerte orientación al lucro, y con poco o ningún compromiso con la excelencia académica. Estas distorsiones, generaron fuerte presión para que los niveles de confianza en la calidad de la educación superior se erosionaran fuertemente en el país.

³⁴⁸ La fuente de esta información advierte que también hay varias instituciones que otorgaron títulos con sólo dos o tres años de iniciar funciones.

- La instalación de un sistema nacional de acreditación, no respondió a una decisión endógena del país como frecuentemente se pretende sugerir; tampoco responde únicamente a la intención de asegurar la calidad de la educación superior, cuestionada sobre todo a partir de la participación del sector privado en este nivel de educación. A través de la creación del SINAES, se concreta la incorporación del país a una macro-estrategia instalada a lo largo y ancho de la Región Latinoamericana para contribuir con las reconfiguraciones a que están siendo sometidos los diferentes sistemas de educación superior.
- En efecto, el fortalecimiento de la acreditación en la educación superior, es *otro de los intereses particulares del Banco Mundial*, plasmado en el documento “Competitividad en Costa Rica”.

En este documento se sugiere robustecer esta área mediante la exigencia del gobierno para que los profesores contratados por el sector público provengan de carreras acreditadas.

74. La calidad y la acreditación. Costa Rica necesita un mejor sistema para monitorear y velar por la calidad de su educación universitaria. El propio Gobierno podría aumentar la demanda de la acreditación al requerir, por ejemplo, que todos los profesores del sector público reclutados sean graduados de los programas acreditados de educación de profesores. (BANCO MUNDIAL, 2009)

Esta “recomendación”, no se hace esperar y se concreta rápidamente en abril del 2010 con la aprobación de la Ley N° 8798 (Ley de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES). Esta Ley plantea:

ARTÍCULO 4.- El Estado y sus instituciones procurarán contratar personal graduado de carreras oficialmente acreditadas. Se autoriza al Estado y a sus instituciones para que establezcan, en los concursos de antecedentes, las condiciones necesarias para diferenciar entre los graduados de carreras oficialmente acreditadas, en los casos en que poseer grado académico y título profesional sea requisito de contratación (COSTA RICA, 2010).

- Complementariamente, al momento de suscribir el V Convenio de Financiamiento de la ESP, se explicitó claramente que, “*con el objetivo de fomentar la calidad de la ESP, y la idoneidad de profesionales, el gobierno se comprometía a **fortalecer el SINAES, de manera que se garantice la contratación en instituciones del Estado, de profesionales de carreras acreditadas.***”
- Bajo el discurso de una búsqueda de calidad en la educación superior, el SINAES constituye simultáneamente un mecanismo para: poner algún límite a las

distorsiones no deseadas que el sector privado ha generado y cuyos efectos en la educación superior resultan seriamente amenazantes. Pero, al mismo tiempo contribuye con la intencionalidad de ir logrando una paulatina indiferenciación entre las instituciones públicas y privadas, reivindicando a algunos de los sectores privados oferentes de estos servicios. Se busca transitar de “universidades públicas o privadas”, a “universidades acreditadas o no acreditadas”.

- Los procesos de acreditación en Costa Rica, más que acreditar calidad, resultan en *mecanismos indirectos muy eficientes* para legitimar la desacreditada calidad de las instituciones de educación superior privadas. Mediante el “sello SINAES”, las instituciones privadas acreditadas reivindican su “*calidad*”, compatible con la de las universidades públicas; pero ofertando importantes diferenciales: ofrecen la misma calidad a un supuesto “menor costo” porque sus carreras son de menor duración, (no desperdician tiempo en humanidades y la formación está orientada a que el estudiante pueda ubicarse en el mercado rápidamente); adicionalmente algunas ofrecen titulación doble e internacional (diplomas reconocidos por dos instituciones al mismo tiempo, -generalmente- una nacional y otra extranjera).
- Concomitantemente, la creación del SINAES también expresa otras intencionalidades o tendencias menos visibles por ahora, pero sin lugar a dudas, con presencia inicial en la realidad nacional: la búsqueda de estandarización de la educación superior como plataforma indispensable que, ordena la oferta académica en términos comerciales que a su vez antecede a los procesos de internacionalización y transnacionalización de la educación superior que están en curso en la Región Latinoamericana y en el mundo.

Es indiscutible que la calidad y la excelencia académica son desafíos permanentes para la educación superior, sea esta pública o privada; pero también lo es el que, los sistemas de acreditación no sólo están aspirando a contribuir con ese reto; su cometido explícito o no, incluye determinantes como los considerados a lo largo de este apartado, y los que se detallan a continuación.

2.6.6. Internacionalización y Transnacionalización de la Educación Superior

Otro de los desafíos actuales en términos de calidad es el proceso de internacionalización de la educación superior, el cual adquiere distintas expresiones incluyendo procesos de homologación e integración de los sistemas en espacios regionales, hasta llegar posteriormente a una escala global, tal como se está haciendo en la Unión Europea (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008, p. 96).

Si bien el tema de la internacionalización -en América Latina y en Centroamérica-toma mayor relevancia bastante recientemente; en la experiencia costarricense este no es un tema totalmente novedoso, pues iniciativas como la movilidad de estudiantes y docentes de y hacia universidades extranjeras, así como la colaboración en el desarrollo de proyectos de investigación y cooperación técnica con científicos y personal de universidades foráneas, han sido habituales en el sistema universitario estatal. En este apartado se pretende abordar algunas *instancias nacionales, regionales o extrarregionales*, que de una u otra manera forman parte del conjunto de mecanismos de los que disponen las instituciones de educación superior en Costa Rica, en materia de integración e internacionalización,

Costa Rica se inserta en procesos de cooperación internacional en materia de educación superior desde la segunda mitad del siglo XIX. Recuérdese que, a partir de 1897 -mediante un programa de becas-, el país ya enviaba a varios grupos de jóvenes aventajados a realizar estudios superiores en el **Instituto Pedagógico de Chile**. También a inicios del siglo XX, se registra un intento por crear el **Instituto Pedagógico Centroamericano** (con Sede en Costa Rica)³⁴⁹, cuya labor estaría orientada a “establecer un servicio de educación común esencialmente homogéneo y que propendiera a la unificación moral e intelectual de estos países vecinos”. No obstante, la iniciativa no logró concretarse por falta de apoyo de las clases dirigentes centroamericanas (QUESADA, 2010, p. 40).

Por otra parte, a nivel de la Región Centroamericana, ya desde **1948** existe la **Confederación Universitaria Centroamericana** cuyo órgano Rector es el **Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)**. Este Consejo está constituido

³⁴⁹ Las conversaciones sobre este posible proyecto se llevaron a cabo en el seno de las conferencias de paz celebradas en Washington en 1902.

por las universidades estatales de los 7 países de América Central³⁵⁰, y es el organismo oficial que trabaja *por la integración de la educación superior Centroamericana en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*³⁵¹.

Otros actores a nivel nacional importantes de mencionar aquí son las **entidades de educación superior internacionales** que han acogido a Costa Rica como su sede:

- **El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)**. Creado en el año de **1954**, por iniciativa de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y la República de Panamá (que se incorporó en 1961); este Instituto es uno de los organismos pioneros de la Integración Centroamericana. Al momento de su creación se denominó **Escuela Superior de Administración Pública para América Central, (ESAPAC)**. Es en 1967 cuando cambia su nombre a **ICAP**. Este es un organismo internacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana. El ICAP se especializa en la administración pública, orientada al desarrollo de los recursos humanos y modernización de los sectores públicos del Istmo.

³⁵⁰ Forman parte del CSUCA los Rectores y representantes estudiantiles de las universidades estatales de los 7 países de América Central. Dado el grado de autonomía de las universidades estatales centroamericanas y las responsabilidades de regulación de la educación superior que muchas de ellas tienen en la mayoría de países de la región, las autoridades de estas instituciones juegan un papel más allá de la regulación de sus respectivas instituciones, por lo que sus acciones conjuntas por medio del CSUCA pueden tener una incidencia muy significativa en la educación superior de la Región.

³⁵¹ América Central es una región en proceso de integración. Los estados centroamericanos han manifestado su voluntad soberana de avanzar progresivamente hacia la integración regional, para ello, mediante el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 que reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos ODECA de 1962, han establecido el **Sistema de Integración Centroamericana SICA, como marco institucional de la integración regional Centroamericana**. El SICA incluye entre otras instancias la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Además, forman parte del SICA, las reuniones de vicepresidentes, la Corte Centroamericana de Justicia, el Parlamento Centroamericano, el Comité Consultivo, etc. Asimismo, integran el Sistema diversos organismos de coordinación e integración sectorial constituidos por los titulares de las instancias oficiales respectivas de cada país, en sectores y campos de competencia diversos como la Migración de personas, el turismo, la prevención y manejo de desastres, el manejo y protección del medio ambiente, *la educación superior*, etc. En el campo educativo desde 1982 existe el **Consejo de Ministros de Educación y Cultura**, cuya Secretaría ejecutiva es la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana CECC, con sede en Costa Rica. Este Consejo y su órgano ejecutivo trabaja por la integración educativa y cultural centroamericana. En la gran mayoría de países de la región el ámbito de competencia de los Ministerios de Educación abarca la educación elemental, primaria y secundaria y no la educación superior, por lo tanto, el ámbito de trabajo de la CECC se orienta en consecuencia de igual manera.

Nótese que, la creación del **ICAP** coincide plenamente con el período de surgimiento y auge del Estado Interventor en Costa Rica; por lo que una entidad que viniera a reforzar la formación de cuadros profesionales en materia de administración pública resultaba absolutamente pertinente en un momento en que la única Universidad del país estaba apenas desarrollándose y aún no disponía de una Escuela de Administración Pública³⁵².

- **Incae Business School (INCAE)**. Adscrito a la Universidad de Harvard, este instituto, es una escuela de negocios latinoamericana, que fue fundada en **1964** como **Instituto Centroamericano de Administración de Empresas**. En marzo de 1963, el presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, visitó Costa Rica y se reunió con los presidentes centroamericanos. En esta reunión, se le solicitó apoyo para establecer un programa de administración de empresas que produjera los futuros gerentes que conducirían al sector empresarial y al desarrollo de la región. Un mes después, una delegación de la Escuela de Negocios de Harvard visitó la región para determinar el nivel de apoyo de la comunidad empresarial y de la sociedad centroamericana. Antes de finalizar ese año, se nombró un Consejo de Administración provisional para encabezar la iniciativa, que un año más tarde sería conocida como "**Proyecto INCAE**"³⁵³.

El INCAE cuenta con dos campus: el campus Francisco de Sola en Nicaragua y el campus Walter Kissling Gam *en Costa Rica*. Esta entidad, impulsa tres

³⁵² Ya en 1956, la Escuela de Ciencias Económicas y Sociales de la UCR creó el Departamento de Administración Pública. Su fundador y primer Director fue el Lic. Fidel Tristán Castro, quien, desde 1948, había insistido en la necesidad de introducir el estudio de la Administración Pública como disciplina. Fue hasta 1974 que dicho Departamento se transformó en la Escuela de Administración Pública.

³⁵³ Es importante destacar aquí que el INCAE Business School está acreditado por la **Southern Association of Colleges and Schools (SACS)** convirtiéndose en la primera escuela de negocios acreditada fuera de los Estados Unidos, por el **European Quality Improvement System (EQUIS)**, y por la **Association to Advance Collegiate Schools of Business (AACSB International)**, en donde también fue una de las primeras escuelas de negocios, fuera de los Estados Unidos, en lograr esta acreditación. También está afiliada a asociaciones de escuelas de negocios, tales como: la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), la **Business Association of Latin American Studies (BALAS)**, y es miembro del **Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA)**. En la última década, el INCAE ha sido reconocido como una de las mejores escuelas de negocios de América Latina. En este sentido, de acuerdo con la más reciente publicación de la Revista América Economía, la escuela figuró en el número dos del ranking de MBA 2010. En los años 2009, 2006, 2005 y 2003 ocupó la primera posición, mientras que en los años 2008 y 2007 ocupó el segundo lugar (INCAE BUSINESS SCHOOL).

actividades claves: **1)** Programas de Maestría en Administración de Empresas en áreas fundamentales para el desarrollo de América Latina. **2)** Programas y seminarios de capacitación ejecutiva. **3)** Proyectos de investigación en pro de la competitividad y desarrollo de la región. El objetivo de los Programas de Maestría de INCAE³⁵⁴ es formar líderes y empresarios que transformen empresas y organizaciones en América Latina y el mundo entero.

De esta forma, el INCAE resultó ser una iniciativa proveniente de los Estados Unidos que se instala para formar líderes latinoamericanos en Administración de Empresas. Este objetivo, coincide con un momento en que Costa Rica y el resto de Latinoamérica comenzaban a experimentar las consecuencias del agotamiento del modelo agroexportador y el inicio de un nuevo modelo que daba impulso a nuevos sectores de la economía. Además, a nivel de Centroamérica el ingreso de los diferentes países al Mercado Común Centroamericano (MERCOSUR) ampliaba el mercado regional con la instalación de industrias de cierta envergadura que requerían profesionales formados para asumir los nuevos desafíos de las empresas.

- **Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie).** La historia del CATIE se remonta a mayo de **1940**, cuando se celebró en Washington D.C., Estados Unidos de América el VIII Congreso Científico Americano, donde se propuso la creación de una institución interamericana para la agricultura tropical que apoyara a los países americanos con sus investigaciones agrícolas y ayudara a capacitar personal nacional. La idea que tomó fuerza fue la creación de un Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Luego de estudiar las posibilidades ofrecidas por varios países americanos para el establecimiento de la sede del mismo, la Comisión Técnica encontró que Costa Rica -por su posición estratégica- era el país más apropiado para ubicar esta nueva organización. Así fue establecido el **Instituto**

³⁵⁴ En la más reciente publicación del Financial Times, se le sitúa en el **“Global MBA Ranking”** del **2011** dentro de los 100 mejores programas MBA del mundo, ocupando la posición 78, dos puestos adelante del ranking del 2010. Los primeros puestos son ocupados por el programa de Kellogg y Hong Kong University of Science and Technology, seguido por Trium, de HEC Paris, London School of Economics y New York University, y en el tercero, el programa conjunto de Columbia y London Business School. **Las únicas cuatro escuelas de América Latina que fueron identificadas** por sus mejores programas de Executive MBA en el mundo son: FIA - Fundação Instituto de Administração, de Brasil, que este año alcanzó el lugar 57, INCAE Business School, en la posición 78, IAE Business School, de Argentina, en el puesto 97 y el IPADE de México en el 98 (INCAE BUSSINESS SCHOOL).

Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) en un área agrícola del cantón de Turrialba, donada a perpetuidad por el Gobierno de Costa Rica.

Con la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, el Instituto se convierte en el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano y consolida su labora al proyectar su acción en todos y cada uno de los países del hemisferio. Para 1964, 21 Estados Americanos de la OEA eran miembros del IICA.

Durante la época de los setenta, el IICA puso en ejecución una serie de programas especializados de índole multinacional para una proyección hemisférica. Las funciones propias de la investigación y enseñanza se separaron de las globales del Instituto. Esta diferenciación llevó a la creación del *Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)*. Fue así como en julio de **1973** por acuerdo entre el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) y el gobierno de Costa Rica, **se crea el CATIE**, como forma de concretar la creación de una institución interamericana para la agricultura tropical que apoyara a los países americanos con sus investigaciones agrícolas y ayudara a capacitar personal nacional. El acuerdo original establecía que la entidad tendría una duración de 10 años, sin embargo, al término de este período original de existencia legal se firmó un nuevo convenio entre el IICA y el gobierno que aseguró la continuación de CATIE por un período adicional de 20 años. En el 2000, como resultado de nuevas gestiones realizadas por la dirección general del CATIE ante el gobierno de Costa Rica; la Asamblea Legislativa aprueba una nueva versión del contrato constitutivo del CATIE, ley que regula y da vida al Centro por 20 años más. Al 2003, el CATIE contaba con 14 miembros regulares: el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

Por el momento de su creación, es posible señalar que el **CATIE (1973)**, vino a fortalecer las políticas nacionales y latinoamericanas en el sector agronómico, en el marco de las reformas que venían colocándose como necesarias para este sector, en un momento en que el país experimentaba el tránsito de un

modelo de desarrollo basado en el sector primario, a un modelo de “*sustitución de importaciones*”.

- Por otra parte, la **Universidad para la Paz (UPAZ)** fue establecida como una Organización con su propia Carta en un Acuerdo Internacional promovido por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Resolución 35/55 del 5 de Diciembre de **1980**). Tiene su sede en Ciudad Colón, Costa Rica y recibe estudiantes de más de 35 diferentes países, haciéndola una de las universidades más diversas a nivel global para su tamaño. La UPAZ es el *único instituto de la ONU autorizado para otorgar maestrías y doctorados*. El lenguaje de aprendizaje es el inglés. Vale destacar aquí que, en 1980 Costa Rica se encontraba en una coyuntura economía nacional sumamente crítica, azotada por la crisis, y una geopolítica Regional, atravesada por diferentes conflictos armados³⁵⁵. La paz de la Región ocupaba lugar preferencial en las preocupaciones internacionales. En aras de proteger a Costa Rica de la inminente amenaza de invasión por parte de Nicaragua³⁵⁶, así como de las fuertes presiones del Gobierno de los Estados Unidos por ocupar el territorio nacional para -desde ahí- desplegar acciones militares hacia los diferentes países centroamericanos³⁵⁷; el gobierno costarricense (Administración Monge Álvarez, 1982-1986) proclamó la “**Neutralidad Activa y perpetua de Costa Rica en los conflictos centroamericanos**”³⁵⁸, y estratégicamente diversificó las relaciones exteriores lanzando el “**Diálogo de San José**” con la Comunidad Europea.

La situación se prolongó al punto de que, la política exterior de la administración Arias Sánchez (1986-1990) se concentró en llevar adelante un proceso de pacificación para Centroamérica. El procedimiento para la paz firme y duradera

³⁵⁵ La Región Centroamericana se encontraba dominada por tres guerras civiles en el Salvador, Guatemala y Nicaragua. Además, la Región experimentaba una profunda crisis derivada de la caída internacional de los precios del petróleo. En Costa Rica ello trajo consigo una caída del PIB a dimensiones parecidas a las de 1950, y la población vio deteriorarse su calidad de vida, por la inflación, el desempleo, el acaparamiento, la escasez de productos alimentarios y la pérdida del poder adquisitivo.

³⁵⁶ En Nicaragua estaba instalado el gobierno Sandinista apoyado por la Unión Soviética, el cual enfrentaba un conflicto armado con la “contra”, financiada por Estados Unidos. (como parte de la Guerra Fría que vivían las dos potencias mundiales).

³⁵⁷ Estados Unidos presionaba para que Costa Rica se militarizara, siendo un país que había abolido el ejército desde 1949.

³⁵⁸ Esta proclama planteaba que **el país no podría intervenir en los asuntos internos de otro Estado**.

en Centroamérica fue suscrito por los cinco presidentes de la Región, el 7 de agosto de 1987 en Guatemala con la firma del denominado Plan Arias para la Paz³⁵⁹. Esta iniciativa fue ampliamente reconocida internacionalmente cuando le fue otorgado a Oscar Arias Sánchez el *Premio Nobel de la Paz*³⁶⁰ ese año, y posteriormente, en 1988, le fue concedido el *Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional*.

Así, la misión de la UPAZ debe ser entendida en este contexto, en el marco de búsqueda de paz mundial y en correspondencia con las metas de seguridad propuestas por la ONU.

En sus propios documentos, esta Universidad se autodenomina como una “institución internacional de educación terciaria para la paz, que busca promover un espíritu de entendimiento, tolerancia y coexistencia pacífica, estimular la cooperación entre los pueblos, y ayudar a disminuir los obstáculos y amenazas a la paz y el progreso mundiales en el mantenimiento de las aspiraciones proclamadas en la Carta de las Naciones Unidas”.

- Finalmente, es importante incluir acá la creación de la **Universidad Earth**. Esta fue fundada en **1986** por ley del Gobierno de la República de Costa Rica como una institución internacional privada, sin fines de lucro y fue creada con apoyo del Gobierno de Costa Rica, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Fundación W.K. Kellogg.

Esta Universidad se dedica a la educación en ciencias agrícolas y en recursos naturales, su tarea es desarrollar conocimientos y educar a los futuros líderes en el campo de la agricultura y el manejo sostenible de los recursos del trópico húmedo. Acreditada por el SINAES³⁶¹, es la primera institución certificadora de

³⁵⁹ A este acuerdo también se le conoce como el **Acuerdo de Esquipulas**, y su aplicación dio como resultado inimaginable la finalización de las acciones guerrilleras en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, la convocatoria a elecciones democráticas en todos los países y finalmente a instalación de gobiernos libremente electos en toda el área. No obstante, debe anotarse que el 20 de diciembre de 1989, a pesar de los esfuerzos realizados por Costa Rica ante la OEA, Panamá fue intervenida militarmente para derrocar el régimen de Noriega. El operativo fue denominado *Operation Just Cause* (Operación Causa Justa) y tuvo como propósito capturar al General Manuel Antonio Noriega, gobernante *de facto* de Panamá, (requerido por la justicia estadounidense acusado del delito de narcotráfico), así como neutralizar a las Fuerzas de Defensa de Panamá, milicia bajo las órdenes de Noriega.

³⁶⁰ El contenido económico del Premio Nobel para la Paz de 1987, fue destinado en su totalidad por el Dr. Arias para establecer la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

³⁶¹ “Nuestros egresados vuelven a sus países y debido a que cursaron una carrera acreditada, se les facilita la incorporación al mercado laboral” (José Zaglul, Rector de la Universidad Earth)

carbono neutro en Costa Rica y la primera en Centroamérica *certificada regionalmente* como parte de un programa piloto de la Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación (RIACES).

La creación de la **EARTH** a mediados de la década de los años 1980 debe ser entendida en el marco del impulso que comenzaba a tener el concepto de “*Desarrollo Sostenible*” en los diferentes espacios internacionales, concepto que redefinía el concepto de desarrollo, para que incluyera el desarrollo socioeconómico y detuviera el deterioro del medio ambiente.

Ya en 1987, el informe final de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (conocido como Informe *Brundtland* y titulado “Nuestro Futuro Común”)³⁶², llamó la atención al mundo sobre la urgente necesidad de encontrar formas de desarrollo económico que se sostuvieran, sin la reducción dramática de los recursos naturales ni daños al ambiente. La importancia de este Informe radica en que logró definir el concepto de desarrollo sustentable y sus tres principios esenciales: *desarrollo económico, protección ambiental y equidad social*. Para cumplir con esas condiciones, serían indispensables cambios tecnológicos y sociales; así la formación de cuadros profesionales en este ámbito resultaba una acción estratégica.

Así, tempranamente Costa Rica fue elegida como sede para preparar jóvenes de toda Latinoamérica, el Caribe y otras regiones (incluyendo África y Asia), cuya formación les permitiera contribuir con el desarrollo sostenible de sus países.

Todos estos ejemplos presentados hasta aquí dan cuenta de importantes procesos de cooperación e integración, cuyos impactos en la actividad científica y académica del país son inmensurables. No obstante, en las últimas dos décadas, *la cooperación internacional universitaria* ha venido reenfoándose hacia el fortalecimiento de la calidad y como una estrategia de apoyo para la creciente internacionalización de las actividades académicas.

La cooperación hasta la década de los 60 y 70 entre los países se basaba en acuerdos de colaboración para el intercambio cultural. Posteriormente, los esquemas de ayuda internacional y “cooperación para el desarrollo” enfatizaron en algunas áreas de la ciencia y la tecnología, aunque las universidades no desempeñaron un papel muy activo en la definición del contenido de las acciones ni en su ejecución. **El auge de la internacionalización de la educación superior empieza a ser visible**

³⁶² Este reporte fue definitivo en la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para convocar a la Cumbre sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro (1992).

hasta el final de los años 80 y en los 90 adquiere dinámicas casi vertiginosas (ZARUR, 2008, p. 188, negrilla nuestra).

2.6.7. Acreditación Regional en Centroamérica

Si bien, en el tema de la evaluación, aseguramiento y acreditación de la calidad de la educación superior es posible identificar en Centroamérica antecedentes desde los años de 1960; la mayoría de los trabajos sistemáticos en este campo toman mayor impulso en la región en la segunda mitad de la década de los años de 1990. En este apartado, se hará breve referencia a los principales actores que en esta materia impactan en la educación superior de Costa Rica.

Actualmente, **es posible identificar en la Región Centroamericana 11 organismos ya establecidos y en plena operación.** De este grupo, existen 4 organismos nacionales³⁶³ y 7 organismos regionales³⁶⁴. Como se verá, 4 de estos 5 organismos realizan evaluación *para acreditación* (acreditan) y 1 (el SICEVAES) realiza procesos de evaluación con propósitos de mejoramiento de la calidad en preparación para la acreditación, o sea, *no necesariamente impulsa procesos para la acreditación, aunque también puede incluirlos.*

Sistema de Carreras y Postgrados Regionales (SICAR-1962)

En materia de acreditación, es importante señalar que desde **1962** el CSUCA ha jugado un papel muy destacado en el tema de la evaluación y acreditación de

³⁶³ **Organismos Nacionales:** Costa Rica cuenta con el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior de Costa Rica (**SINAES-1999**), el Salvador con la Comisión de Acreditación de la Calidad Académica (**CdA-2004**), Panamá tiene el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (**CONEAUPA- 2006**), y Nicaragua cuenta con el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de Nicaragua (**CNEA-2007**).

El SINAES ya fue abordado en apartado anterior y las demás instancias no serán desarrolladas aquí por ser instancias de acreditación nacional que no tiene implicancia en el sistema educativo superior de Costa Rica.

³⁶⁴ **Organismos Regionales:** El Sistema de Carreras y Postgrados Regionales (**SICAR-1962**), el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (**SICEVAES-1998**), la Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica (**AUPRICA-1990**); el Consejo Centroamericano de Acreditación (**CCA-2003**) y Agencia Centroamericana de acreditación de Posgrados (**ACAP - 2006**). Además, se incluyen aquí dos organismos regionales especializados: Agencia de Acreditación Centroamericana de la Educación Superior en Sector Agroalimentario y de Recursos naturales (**ACESAR-2005**); y la Agencia Centroamericana de Acreditación de Arquitectura e Ingeniería (**ACAAI - 2006**).

calidad de la educación superior en la región, por medio del **Sistema de Carreras y Postgrados Regionales (SICAR)**.

A principios de los años 60, ante ciertas carreras que requerían de una inversión muy alta para las posibilidades de las universidades de la época, surgió entre los rectores del CSUCA la idea de que la inversión se hiciera solo en una universidad y no en todas. Era necesario entonces *seleccionar a la universidad* que tuviera mayor desarrollo relativo en la disciplina o tema respectivo y concentrar esfuerzos y recursos en ella, encomendándole a cambio el servicio a toda la región. Allí, en el seno del CSUCA nace la primera propuesta de mecanismos de evaluación externa de carreras universitarias³⁶⁵.

En 1961 el CSUCA aprueba las primeras normas y requisitos para establecer las primeras *carreras regionales*, las cuales fueron aprobadas por el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) en 1962, en el marco del **I Plan de Integración Regional de la Educación Superior Centroamericana (I PIRESC)**.

A lo largo de casi 3 décadas, entre 1962 y 1991 el CSUCA tramitó la solicitud de evaluación y acreditación de 45 carreras. En ese mismo período otorgó acreditación de Categoría Regional Centroamericana a 23 carreras. Lo que significa que la evaluación y acreditación de carreras regionales fue en ese período un proceso de acciones esporádicas (fueron y son pocas las carreras en capacidad y disposición de trabajar a nivel regional centroamericano). También significa que este es un proceso de origen muy antiguo en América Central (ALARCÓN Y LUNA, 2003, p. 41).

Siguiendo a Alarcón y Luna (2003), en 1988 se realizó la III Reunión de Directores de Carreras Regionales y un seminario sobre carreras regionales, cuyas conclusiones contribuyeron a la nueva propuesta del “Estatuto para la creación y funcionamiento de carreras regionales”, aprobada por el Consejo en 1990, el cual introduce el concepto de Sistema. En julio de 1994, en la XLIV Sesión Ordinaria del CSUCA se decidió *reactivar y reorganizar* el SICAR mediante un proceso de evaluación y reorientación de las carreras y el sistema en su conjunto³⁶⁶.

³⁶⁵ Esa propuesta, suponía la selección mencionada de las universidades por medio de la visita, evaluación y dictamen de pares académicos internacionales (provenientes de universidades de la región), seguidos de resolución favorable o desfavorable de un órgano externo independiente: el Consejo del CSUCA.

³⁶⁶ En su LVI Sesión Ordinaria el CSUCA se aprueban cuatro documentos que redefinen, reestructuran y reorientan el Sistema de Carreras y Postgrados Regionales Centroamericanos:

- **Convenio para Garantizar el Funcionamiento del Sistema de Carreras y Posgrados Regionales Centroamericanos (SICAR)**, en el cual se sustenta el compromiso colectivo de las

Desde entonces, el SICAR³⁶⁷ acredita **la calidad académica y la categoría regional centroamericana de programas de postgrado de universidades miembros de CSUCA**, y sólo excepcionalmente de programas de grado.

Además, el SICAR³⁶⁸ promueve la cooperación e intercambio académico regional centroamericano, y la formación de recursos humanos del más alto nivel, dotados de una perspectiva centroamericanista del quehacer en su disciplina. Sus programas han tenido preferencia en organismos de cooperación internacional para el apoyo con becas, recursos para investigación y otros, además los títulos y diplomas de estos programas son reconocidos de manera expedita en los países de la región.

Según datos del II Informe del Estado de la Educación (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2008, p. 96), **Costa Rica tiene un peso importante en el SICAR**, pues al 2008, el SICAR tenía inscritas un total de 37 carreras regionales, (2 de

universidades miembros del CSUCA para asegurar y regular el funcionamiento del SICAR. Este convenio fundamenta y articula formalmente los 3 documentos posteriores

- **Reglamento del Sistema de Carreras y Programas Regionales Centroamericanos (SICAR)**, el cual enuncia la naturaleza, principios, propósitos, fines y objetivos del SICAR, define su estructura, la composición y funciones de sus órganos y regula el funcionamiento del Sistema en su conjunto.
- **Conceptos Básicos y Normas Académicas de los Programas Regionales Centroamericanos**, el cual recoge el consenso alcanzado a nivel regional, sobre conceptos básicos y nomenclatura común para las carreras y programas académicos. Asimismo establece las normas académicas o estándares que, en materia de calidad académica, proyección regional y viabilidad, deben satisfacer las carreras y programas regionales del CSUCA.
- **Normas y Procedimientos para Acreditar la Categoría Regional Centroamericana de Carreras, Programas y Cursos Especiales de Posgrado**, en el cual se describe en detalle los procedimientos, las etapas y las fases para evaluar los programas solicitantes y acreditar la Categoría Regional Centroamericana a carreras, programas y cursos especiales de posgrado.

³⁶⁷ “El SICAR acredita programas de postgrado de alta calidad que, como centros de excelencia, realizan su trabajo con proyección y servicio a toda la región centroamericana. Es decir que acredita su Categoría Regional Centroamericana.” (ALARCÓN Y LUNA, 2003, p. 42).

³⁶⁸ Ubicado en Guatemala, el SICAR está dirigido por un Consejo Director de 16 miembros, todos Vicerrectores, Decanos o Directores de los sistemas de estudios de postgrado de las universidades miembros de CSUCA. El SICAR cuenta además con una Comisión Técnica de Evaluación de 7 miembros, expertos en evaluación provenientes de universidades miembros pero que no representan a su universidad de origen en dicha Comisión. Además, el Consejo Director del Sistema nombra de manera ad-hoc Equipos de Evaluadores Externos, conformados por pares académicos de la región y de fuera de ella.

El proceso de acreditación del SICAR está organizado en tres etapas: **Preparatoria** (solicitud de acreditación), **Evaluación** (incluye: A) el proceso de autoevaluación con base en una guía del SICAR, que culmina con un Informe de Autoevaluación, B) LA selección y visita de pares externos que culmina con un Informe de Evaluación Externa) y **Dictamen Final** (La Comisión Técnica de Evaluación, por medio del Consejo Director del SICAR, enviará los informes de Autoevaluación y Evaluación Externa así como su dictamen al CSUCA para su resolución. El CSUCA, tomando en consideración los informes de autoevaluación y evaluación externa resolverá: a) Otorgar la acreditación de la Categoría Regional Centroamericana (Dictamen favorable ó Dictamen favorable condicional). b) Otorgarle la condición de “En Proceso de asignación de la categoría regional centroamericana”. c) No asignar ninguna de las categorías anteriores.

licenciatura, 30 de maestría y 5 de doctorado); de éstas, 30 pertenecían a las universidades estatales costarricenses.

Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica (AUPRICA-1990)

AUPRICA se funda el 6 de noviembre de 1990, con el objeto de organizar y realiza procesos de evaluación y acreditación institucional de sus universidades miembros. La Asociación *no tiene sede física permanente* y su Junta Directiva es rotativa. Esta Asociación, realizó su primera convocatoria de acreditación en 1994 - 1995 acreditando a sus 16 miembros fundadores. Actualmente, está formada por 44 instituciones de educación superior privadas³⁶⁹ pertenecientes a 5 países de Centroamérica: Panamá (9), Costa Rica (9), Honduras (5), Nicaragua (8), El Salvador (11) y Guatemala (2) (ASSOCIATION OF PRIVATE UNIVERSITIES OF CENTRAL AMERICA).

AUPRICA cuenta con una comisión de acreditación, pero ésta *no es permanente*, sino que se nombra cuando se va a realizar convocatoria para acreditación, la cual está constituida por 5 miembros, que se nombran mediante acuerdo de las universidades miembros de cada país (1 por país), más un coordinador.

En cuanto a los procedimientos de acreditación de AUPRICA, se señala que las universidades miembros interesadas en la acreditación realizan una **autoevaluación institucional** con base en un documento guía aportado por la Asociación. La Comisión nombra el equipo de pares evaluadores³⁷⁰ que visita la universidad y verifica el informe de autoestudio presentado por la institución y emiten su informe a la Comisión. **La Comisión con base en dicho informe emite su dictamen**, el que es conocido por la Asamblea General de miembros de AUPRICA, **donde se toma la decisión de acreditación o no de la universidad solicitante.**

Las instituciones de educación superior privadas de Costa Rica que actualmente aparecen como miembros de AUPRICA son: Universidad San Judas

³⁶⁹ Según Alarcón y Luna (2003, p. 45), los miembros de esta Asociación son universidades de pequeño a mediano tamaño (en un rango que va desde los 847 hasta los 13,184 estudiantes). Algunas pocas universidades miembros son de reconocida buena reputación y muchas otras son identificadas con un perfil muy comercial.

³⁷⁰ Son nombrados funcionarios de universidades miembros, de países distintos a la universidad a evaluar.

Tadeo; Universidad Internacional San Isidro del Labrador (UISIL); Universidad para la Cooperación Internacional; Universidad Internacional de las Américas (UIA); Universidad hispanoamericana; Fidélitas; Universidad Iberoamericana (UNIBE); Universidad de San José; Universidad Adventista de Centroamérica (UNADECA).

Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES-1998)

Si bien, el tema de la acreditación de la calidad de la educación superior es impulsado por el SICAR en los años de 1960; es a partir de la segunda mitad de la década de los años de 1990, que, con el surgimiento de nuevas iniciativas, se potencian en la región centroamericana los esfuerzos en esta materia.

El Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) en su XLVI Reunión Ordinaria, celebrada en San José, Costa Rica, el 24 y 25 de marzo de 1995, considerando que los procesos de integración centroamericana han hecho previsible y deseable un incremento en las movilidad profesional y en las incorporaciones de grados, títulos y estudios universitarios, y la necesidad de encontrar los medios para mejorar y asegurar la calidad, eficacia y eficiencia de la educación superior en Centroamérica, acordó nombrar un Comité Centroamericano para la Formulación y Gestión de una propuesta Sistema Centroamericano de Acreditación Universitaria, una propuesta de Nomenclatura y Normativa Mínima Común de Grados, Títulos y Procedimientos para la Educación Superior del Istmo Centroamericano y una propuesta de Protocolo de reformas al “Convenio para el ejercicio de profesiones universitarias y reconocimiento de estudios universitarios en Centroamérica (ALARCON Y LUNA, 2003, p. 35).

Así, en 1995, se lleva a cabo el IV Congreso Universitario Centroamericano (IV CUC – 1995 Honduras) y en él se aprueba el **II Plan para la Integración Regional de la Educación Superior Centroamericana (II PIRESC)**, en el que a su vez **se define como una de las áreas prioritarias de trabajo del CSUCA: *la evaluación y acreditación universitaria***.

Es en el marco del II PIRESC, y como producto de la LVI Reunión celebrada en septiembre de **1998 en Panamá**; que el CSUCA constituye y aprueba el **Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES)**, con sede en ciudad Guatemala. Asimismo, en esa misma oportunidad

autoriza a convocar y organizar la primera reunión del ente coordinador del Sistema, el Comité de Coordinación Regional del SICEVAES (CCR-SICEVAES)³⁷¹.

Los procesos de evaluación en el marco del SICEVAES³⁷² están orientados al mejoramiento de la calidad de los programas de grado de las universidades estatales de la región, para prepararse para la acreditación.

A través de este sistema, las universidades estatales de América Central han logrado consensos importantes sobre los aspectos a evaluar, así como sobre los criterios e indicadores para evaluar la calidad, traducidos en guías comunes de autoevaluación institucional y de carreras, elaboradas, validadas, aplicadas y renovadas conjuntamente por las universidades participantes (talleres 1997-1998- 1999, evaluaciones del 2000 al 2002). Asimismo, se han definido por consenso guías para la evaluación externa por pares académicos, las cuales se aplican y mejoran hoy conjuntamente (ALARCON Y LUNA, 2003, p. 35).

Posteriormente en **febrero del 2000**, el CSUCA (en su LIX sesión ordinaria en Managua), considerando el manifiesto interés de las universidades confederadas por avanzar en el tema de acreditación, (reflejado en las resoluciones del V Congreso Universitario Centroamericano), acordó instruir al Comité de Coordinación Regional del SICEVAES, a su Comisión Técnica de Evaluación y a la Secretaría Permanente del CSUCA *para iniciar el proceso de construcción de estándares, pautas o parámetros para la acreditación de programas e instituciones de educación superior.*

En el marco de este sistema, desde 1997 se han realizado decenas de acciones de diálogo, capacitación, reflexión y debate, coordinadas regionalmente, involucrando en conjunto a cerca de 2,000 académicos centroamericanos, gracias al apoyo de diversos organismos de cooperación internacional y organismos universitarios: DSE, GTZ, DAAD, OUI, CE, Fondo

³⁷¹ Siguiendo a Alarcón y Luna (2003), desde el inicio del trabajo en esta área, el CSUCA concibió el proceso en dos etapas. **Una primera etapa** de impulso de la evaluación como instrumento para promover una cultura nueva en sus universidades miembros; una cultura participativa que valore y promueva la calidad, la evaluación y el rendimiento de cuentas a la sociedad. **Y una segunda etapa** que, sin descuidar los propósitos de la primera, estaría orientada a establecer las condiciones, instrumentos y mecanismos institucionales regionales para la acreditación internacional de la calidad de los programas e instituciones de educación superior de América Central, bajo la perspectiva de la Integración Centroamericana.

³⁷² En cuanto al proceso de acreditación del SICEVAES; este supone un proceso voluntario e incluye varias etapas: **1) Proceso de autoevaluación** con las guías de autoevaluación y de evaluación externa del SICEVAES (El producto de este proceso es un informe de autoevaluación que incluye un Plan de Mejoramiento. Además, incluye un Informe de Evaluación Externa que, incorpora recomendaciones que ayuden al mejoramiento de la calidad del programa.) Luego viene **2) la etapa de implementación del plan de mejoramiento.**

En el marco del SICEVAES algunas universidades realizan procesos de evaluación institucional, por lo que el Sistema también ha desarrollado guías de autoevaluación institucional. El proceso general en este caso es muy semejante al descrito para la evaluación de programas (carreras).

de Taiwán para Centroamérica, BID, IICA, ANUIES, etc (ALARCON Y LUNA, 2003, p. 45).

De esta forma, el proceso de desarrollo del SICEVAES, además de promover los consensos necesarios, desarrollar guías e instrumentos a ser aplicados a nivel regional, coordinar las acciones de autoevaluación y evaluación externa por pares, ha impulsado la conformación de una comunidad de aprendizaje y trabajo conformada por decenas de académicos y funcionarios universitarios de las universidades estatales del Istmo Centroamericano. Este grupo, desde hace varios años ha venido adquiriendo conjuntamente conocimientos sobre conceptos, métodos y técnicas de autoevaluación, evaluación externa por pares y acreditación de la calidad de la educación superior.

Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA-2003)

Al lado de los sistemas nacionales de acreditación, se han desarrollado en América Latina agencias regionales de acreditación. Así, en Centroamérica, recientemente en el año **2003**, en el marco de la celebración de cuatro Foros por la Acreditación de la Educación Superior³⁷³, se aprobó y firmó el Convenio Constitutivo del **Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA)**³⁷⁴. Este organismo regional centroamericano sin fines de lucro, tiene su sede en Costa Rica y tiene como tarea fundamental la **acreditación de acreditadores**³⁷⁵, o sea, el CCA *concede la acreditación y el reconocimiento regional a los organismos de acreditación de programas e instituciones que operen en cada país o en la región*.

Según lo establece el Convenio de Creación del CCA, este Consejo³⁷⁶ se creó con el propósito de establecer *mecanismos regionales que armonicen, articulen e*

³⁷³ Organizados por los Ministerios de Educación de América Central y el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

³⁷⁴ Al mismo tiempo que se formalizaron los Estatutos del CCA y se juramentó a los miembros del Consejo.

³⁷⁵ La **acreditación de acreditadores** se vincula con la definición y el desarrollo de criterios y estándares de calidad para las propias agencias de aseguramiento de la calidad. En cuanto al modelo de acreditación del CCA, se plantea que este está basado en estándares, criterios de calidad y orientaciones de buenas prácticas reconocidos internacionalmente.

³⁷⁶ Está conformado por 7 notables designados, uno por cada uno de los países centroamericanos, y 5 notables designados por cada uno de los siguientes sectores: académico estatal, académico privado, gubernamental, profesional y estudiantil. Además, cuenta con una *Secretaría Técnica* permanente y estará facultado para integrar las comisiones o grupos de trabajo que resulten necesarios. Asimismo se ha acordado constituir formalmente el **Foro Centroamericano para la Acreditación de la Educación Superior**, como un órgano consultivo de carácter permanente del

integren el esfuerzo de diversas instituciones y organizaciones en el ámbito centroamericano, y den validez internacional a la acreditación de la calidad de la educación superior que se realiza en los distintos países de la región. Asimismo, con la creación del CCA se pretende avanzar en la integración regional de los sistemas de educación superior de América Central.

De acuerdo a lo aprobado en la III Reunión del Foro Centroamericano por la Acreditación y al Convenio y Estatutos consensuado en la III Reunión de la Comisión Protempore, el CCA será la instancia encargada de regular el proceso y otorgar el reconocimiento de los organismos de acreditación que operen en la región. Dicho reconocimiento se otorgará según los lineamientos, características y marcos de referencia para la acreditación que el CCA defina (ALARCON Y LUNA, 2003, p. 55).

Además, se acordó que el CCA -como agencia de segundo nivel que existe en la Región- promoverá y apoyará la creación de agencias u organismos de acreditación en los países de la región donde no existan; coadyuvará al fortalecimiento y transformación de los organismos de acreditación que no cumplan con los requisitos para su reconocimiento; y promoverá el intercambio y colaboración entre los organismos de acreditación que reconozca³⁷⁷.

En este sentido, cabe mencionar aquí que, las universidades miembros del CSUCA y otras instituciones de educación que forman parte de este Convenio, convinieron en ***promover que las universidades firmantes, en la medida de lo posible, iniciaran la acreditación de su institución acreditadora.*** Además, se comprometieron -siempre que tengan autorización legal para ello- con dar ***un tratamiento especial expedito al reconocimiento, revalidación, o incorporación de diplomas, grados académicos y títulos extranjeros de graduados de programas educativos acreditados por organismos reconocidos por el CCA.***

Costa Rica ha sido pionera en cumplir ese compromiso. En agosto del **2008 el CCA acreditó oficialmente al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior de Costa Rica (SINAES)** por un período de 5 años, lo que -a la fecha-

CCA (Buscando un equilibrio en la participación de los diferentes sectores, este foro está conformado por miembros de: CSUCA, los Ministros de Educación de Centroamérica, las federaciones de colegios o asociaciones profesionales, organismos nacionales que regulan la educación superior, instituciones de educación superior privada, agencias nacionales o regionales especializadas de acreditación y un representante estudiantil por país.

³⁷⁷ El CCA aprobó en la sesión de octubre de 2010, la implementación de un proceso de inducción y acompañamiento para las agencias u organismos acreditadores de la educación superior que desean certificar su calidad con el CCA; se trata de una propuesta de acompañamiento e inducción que provee a las agencias u organismos de la información y conocimiento en torno al modelo de acreditación del CCA, sus requerimientos y condiciones para optar por la acreditación ante este organismo.

convierte al SINAES en **la primera y única agencia acreditada por el CCA**³⁷⁸ en América Latina y el Caribe cuya calidad ha sido *internacionalmente certificada*. Esta acreditación del SINAES ante el CCA, favorecerá la movilidad académica para aquellos graduados de programas acreditados por organismos reconocidos por el CCA, además le provee de facilidades para suscribir convenios de cooperación y de reconocimiento con sus homólogos centroamericanos.

En cuanto a su financiamiento, el CCA cuenta con **tres fuentes**:

- El aporte presupuestario otorgado por la Universidad de Costa Rica, Institución anfitriona³⁷⁹;
- Las contribuciones otorgadas por los sectores constitutivos de este organismo
- Los recursos provenientes de la gestión de la cooperación internacional.

Según lo estipulado en el **Convenio Constitutivo** del CCA, los miembros firmantes convinieron en aportar anualmente³⁸⁰:

- El sector académico privado un monto de \$3.000 por universidad;
- Los Colegios Profesionales \$1.500 cada uno;
- Los Ministerios de Educación \$17.000 cada uno
- El Ministerio de Educación de Belice \$10.000.

Por otra parte, desde el año 2004, el CCA ingresó a la **Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación (RIACES)**³⁸¹. Al respecto, es importante destacar que

³⁷⁸ Como un incentivo a la primera acreditación realizada con el CCA, el Programa **PAIRCA-UE-SICA** otorgó el financiamiento para su realización, como una muestra de colaboración con los procesos de garantía de la calidad de la educación superior en la región.

³⁷⁹ Interesa destacar que, la UCR **institución anfitriona** del CCA acordó mediante el convenio constitutivo proporcionar \$70.000 dólares de su presupuesto anual. Aproximadamente tres años después, se realizó una nueva negociación con esta institución y el presupuesto ordinario subió a \$75.000 anuales. Además de lo anterior, esta Universidad facilita apoyo con diferentes servicios para el funcionamiento operativo de la sede, cuyo valor es equivalente al del presupuesto ordinario.

³⁸⁰ Estos aportes se han modificado a solicitud de las partes. **Ministerios**, de acuerdo con la Resolución CECC/RM(O)/CR-2004/RES/002, definieron como nuevo monto anual \$5.000. Por su parte, los **Colegios Profesionales** solicitaron al Consejo disminuir la cuota a \$300 por Federación de cada país, lo que fue aceptado como medida transitoria. En cuanto al **sector académico estatal**, el Convenio no contempla un monto fijo, por esta razón, algunas universidades estatales han optado por contribuir con un monto equivalente al aportado por las universidades privadas. Existen otros casos en los que las universidades estatales brindan su aporte al CCA en término de servicios en materia académica y técnica.

³⁸¹ Constituida en Buenos Aires, en mayo de 2003.

el SINAES es miembro fundador de **RIACES** y, a partir del año 2009, por decisión unánime, el *actual presidente del Consejo Nacional de Acreditación del SINAES ocupa la presidencia del Comité Directivo de esta importante Red.*

El SINAES también es miembro pleno de ***The International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE)***, la principal red mundial de agencias de acreditación de la calidad de la educación superior. En julio del año 2010, el **INQAAHE** otorgó al SINAES el reconocimiento oficial como “*agencia de excelencia*”, con lo que se constituye en la cuarta agencia de todo el mundo⁸ acreditada ante esa instancia, y la primera de América Latina (LA NACIÓN, 20 de setiembre del 2010).

Como es fácil de advertir, el SINAES además de promover los procesos de acreditación a nivel nacional, promueve la internacionalización y reconocimiento internacional de la acreditación oficial de la calidad de la educación superior costarricense. Así, Costa Rica a través de esta instancia y sus múltiples interrelaciones, está asumiendo cada vez más un rol protagónico en materia de acreditación a nivel Regional.

Agencia Centroamericana de acreditación de Posgrados (ACAP - 2006)

Desde su creación en 2006, la ACCAP tiene su sede en Tegucigalpa, Honduras. Los firmantes del Convenio de constitución de esta agencia fueron: Universidades de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica³⁸².

A la fecha tres posgrados han sido acreditados por esta entidad, a saber:

- Postgrado Regional en Biología de la Universidad de Costa Rica (enero 2010)
- Maestría Regional en Ingeniería Sanitaria de la Universidad de San Carlos Guatemala (mayo 2011)
- Maestría Regional en Recursos Hidráulicos de la Universidad de San Carlos Guatemala (mayo 2011)

³⁸² Las instituciones costarricenses que firmaron el mencionado convenio fueron: Federación de Colegios Profesionales de Costa Rica; Instituto Tecnológico de Costa Rica, Ministerio de Ciencia y Tecnología; Universidad de Costa Rica; Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT)

Otros organismos regionales especializados

Tres iniciativas regionales especializadas son importantes de incluir aquí, toda vez que Costa Rica tiene participación en ellas.

a) Agencia de Acreditación Centroamericana de la Educación Superior en Sector Agroalimentario y de Recursos naturales. (ACESAR-2005)

Este proyecto fue impulsado por la Asociación Centroamericana de Educación Agrícola Superior (ACEAS) con apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

La Agencia de Acreditación Centroamericana de la Educación Superior en el Sector Agroalimentario y de Recursos Naturales (ACESAR) es la entidad regional sin fines de lucro, especializada en la evaluación y acreditación de la calidad de las carreras de educación superior que operan en la región centroamericana, en el sector agroalimentario y de recursos naturales. Son órganos de la Agencia, la Comisión de Acreditación y la Secretaría Técnica. La acreditación se concederá de acuerdo con los lineamientos, criterios y estándares definidos para el efecto (ACESAR).

El propósito de esta iniciativa fue establecer un sistema centroamericano especializado para acreditar la calidad de carreras universitarias en agronomía, zootecnia, medicina veterinaria, forestería, acuicultura, pesquería y tecnología de alimentos. Desde su creación en el 2005, ACESAR tiene su sede y dirección técnica en la ciudad de Guatemala. En cuanto a sus miembros acreditados, no fue posible obtener información.

b) Agencia Centroamericana de Acreditación de Arquitectura e Ingeniería (ACAAI - 2006)

El antecedente directo de esta iniciativa remite a la experiencia desarrollada por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA) al impulsar un esquema de evaluación, inicialmente a través del modelo de “*acreditación sustancialmente equivalente*”, con el Consejo Canadiense de Acreditación de Programas de Ingeniería (CEAB) y, posteriormente a través del establecimiento de su propio sistema de acreditación con criterios

diferentes para Ingeniería y para Arquitectura (AAPIA)³⁸³, actualmente articulado al SINAES.

La Red de Universidades, Facultades e Instituciones de Ingeniería (REDICA)³⁸⁴, que integra a las principales instituciones y unidades académicas de ingeniería (públicas y privadas) y a los colegios profesionales de ingenieros y arquitectos de los países de la región; tomando como base la experiencia costarricense y como resultado de dos Foros Centroamericanos de Acreditación de Programas de Ingeniería y de Arquitectura; formuló y gestionó ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el proyecto, con el propósito de sentar las bases para el establecimiento de un Sistema Centroamericano de Acreditación de la enseñanza de la ingeniería y la arquitectura.

La realización de estos Foros, así como para la concreción de esta iniciativa, contó con la colaboración y patrocinio del Consejo Superior Universitario Centroamericano (**CSUCA**), del Servicio Alemán de Intercambio Académico (**DAAD**) y de la Conferencia de Rectores de Alemania (**HRK**).

La **ACAAI se funda en el 2006** y su sede y Dirección Técnica están ubicadas en la ciudad de Panamá, en las instalaciones del Consejo de Rectores de Panamá.

La **Agencia Centroamericana de Acreditación de Programas de Arquitectura y de Ingeniería –ACAAI-** es un organismo regional sin ánimo de lucro, constituido por los sectores académicos, público y privado, profesional, gubernamental y empleador de América Central (integrada por: Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), para conceder la acreditación de los Programas de Arquitectura y sus Programas afines y de la ingeniería y sus distintas especialidades, de las instituciones de educación superior que funcionen en cada país o en la región (AGENCIA CENTROAMERICANA DE ACREDITACIÓN DE PROGRAMAS DE ARQUITECTURA Y DE INGENIERÍA).

³⁸³ Agencia de Acreditación de Programas de Ingeniería y de Arquitectura (AAPIA), cuya sede es el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA).

³⁸⁴ En el **Primer Foro** Centroamericano de Acreditación de Programas de Ingeniería y de Arquitectura, se establece la directriz de iniciar el proceso de gestión y eventual consolidación de un sistema regional que colabore y avale los sistemas de acreditación locales, así como, incentive y efectúe la acreditación de programas de estudios en estas dos disciplinas, en donde no existiera esfuerzos ya en desarrollo. En el **Segundo Foro** celebrado en Managua en julio de 2005, se sientan las bases para la concreción de la ACAAI.

Del 2009 al 2011 esta instancia ha acreditado un total de 16 programas, de los siguientes países: Guatemala (9), El Salvador (3), Honduras (3) y Panamá (1).

Como es posible advertir, todas estas iniciativas han contado con el apoyo activo del CSUCA y el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior SICEVAES. Además, adviértase la participación de algunos organismos internacionales como el IICA, DAAD, BID, GTZ, UE, HRK.

Por último, si bien la constitución de estas instancias de acreditación en la Región, -por un lado- aspiran a una mejora en la calidad de la educación superior, también -por otro- están contribuyendo explícita o implícitamente a la internacionalización de los curriculum.

La homogenización o estandarización mínima de programas y carreras, permite avanzar hacia otros procesos como: **certificación de calidad para la convalidación, revalidación y homologación de estudios y títulos entre países**, liberando con ello las trabas para que las ofertas de educación superior –sobre todo las privadas- puedan movilizarse sin regulaciones. ***Un mercado global de educación superior*** - con sus múltiples implicaciones- es lo que está en la mira para “nuevos actores”, y los procesos de certificación de la calidad y acreditación de las universidades son piezas indispensables para lograrlo. Es por ello que, en el actual contexto, **ya no sólo se pretende la convergencia entre países, sino también entre sistemas educativos**; así, la educación superior se volvió punto de interés vital para los procesos de integración económica.

Proyecto Alfa Tunning - América Latina

Un ejemplo de internacionalización del curriculum en el que Costa Rica ha participado activamente, deriva de la iniciativa conocida como *Proceso de Bolonia*³⁸⁵ que se desarrolla a finales de los años de 1990 en Europa.

³⁸⁵ Recibe el nombre de **Proceso de Bolonia** por ser el proceso iniciado a partir de la **Declaración de Bolonia**, acuerdo que en 1999 firmaron los ministros de educación de diversos países de Europa (tanto de la Unión Europea como de otros países como Rusia o Turquía), en la ciudad italiana de Bolonia.

El Proceso de Bolonia -como ya se desarrolló en un apartado anterior- busca armonizar la “arquitectura” del sistema de educación superior de Europa, estableciendo un estándar único de contenidos y de valor académico para cada título profesional, a fin de facilitar la movilidad de estudiantes y egresados profesionales. De la idea de establecer un curriculum o plan de estudios único a nivel de toda Europa, nace el Proyecto Tunning. “[...] se trataba de poner en orden a los instrumentos de la gran y dispar orquesta universitaria europea.” (ABOITES, 2009, p. 6).

El proceso de Bolonia, pese a no ser un tratado vinculante, condujo a la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), un ámbito al que se incorporaron países y que serviría de marco de referencia a las reformas educativas que muchos países habrían de iniciar en los primeros años del siglo XXI. Así, el EEES aspira alcanzar seis objetivos fundamentales³⁸⁶:

1. **Adopción de un sistema fácilmente legible y comparable de titulaciones.**
O sea, Reconocimiento de titulación entre países.
2. **Adopción de un sistema basado en tres ciclos (grado, master y doctorado):** Partiendo del modelo anglosajón, las titulaciones consistirán en un primer ciclo de carácter genérico de 3-4 años de Grado y un segundo ciclo de 1-2 años para la especialización, el Máster. La diferenciación entre diplomaturas y licenciaturas, por ejemplo, ya no existirá. (con algunas excepciones como medicina, arquitectura, ingeniería, que serán todos máster
3. **Establecimiento de un sistema internacional de créditos:** el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS - "European Credit Transfer System" en inglés) El crédito ECTS describe los estudios cursados para hacer posible una homologación y comparación a nivel europeo.
4. **Promoción de la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores y personal de administración y servicios, y superación de los obstáculos que dificultan dicha movilidad.** Se quiere establecer criterios de convergencia para favorecer la movilidad estudiantil y laboral en el espacio europeo, en consonancia con el actual programa Erasmus.
5. **Promoción de la cooperación europea para garantizar la calidad de la educación superior.**

³⁸⁶ Tomado de la página web de la Conferencia de Rectores de Universidades de España (CRUE)

Promoción de una dimensión europea de la educación superior

Pretendiendo retomar la experiencia Europea del Proceso de Bolonia, varios países latinoamericanos se han integrado alrededor del **Proyecto Alfa - Tuning America Latina**. Al inicio, en el año 2002, el proyecto contó con la participación de 8 universidades latinas³⁸⁷ (incluida la Universidad de Costa Rica (UCR) entre las pioneras) y 7 europeas³⁸⁸.

Su propósito es “*afinar las estructuras educativas de América Latina*”, principalmente en lo que refiere a la provisión de los títulos y de los conocimientos, habilidades y niveles de comprensión de los egresados, identificar e intercambiar información sobre “competencias”, mejorar la colaboración entre instituciones de educación superior para el mejoramiento de la calidad y la efectividad.

PROYECTO ALFA TUNING – AMERICA LATINA: CARRERAS BASADAS EN COMPETENCIAS

Objetivos

El Objetivo General del proyecto es contribuir al desarrollo de titulaciones fácilmente comparables y comprensibles en una forma articulada en diferentes sistemas. El proyecto se propone alcanzar un amplio consenso a escala regional sobre la forma de entender los títulos desde el punto de vista de las actividades que los poseedores de dichos títulos estarían en capacidad de desempeñar.

Objetivos Específicos:

- Impulsar, a escala latinoamericana, un importante nivel de convergencia de la educación superior en ocho áreas temáticas (Física, Química, Geología, Enfermería, Derecho, Ingeniería Civil, Medicina y Arquitectura) mediante las definiciones aceptadas en común de resultados profesionales y de aprendizaje.
- Promover el desarrollo de perfiles profesionales en términos de competencias incluyendo destrezas, conocimientos y contenido en las ocho áreas temáticas que incluye el proyecto.
- Desarrollar e intercambiar información relativa al desarrollo de los currículos en las áreas seleccionadas y crear una estructura curricular modelo expresada por puntos de referencia para cada área, promoviendo el reconocimiento y la integración latinoamericana de titulaciones.

Líneas

1. **Competencias Genéricas y Específicas**
2. **Enfoques de Enseñanza, Aprendizaje y ¿Cómo se lleva adelante? Evaluación**
3. **Créditos Académicos**
4. **Calidad y transparencia: Comparabilidad internacional en las titulaciones**

(TUNING AMÉRICA LATINA)

³⁸⁷ Universidades pertenecientes a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Venezuela y Costa Rica.

³⁸⁸ Universidades pertenecientes a Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

El proceso ha llegado a convocar un total de 175 universidades europeas y 182 latinoamericanas de 19 países de la Región (representados por más de 200 académicos en 12 áreas del conocimiento).

Costa Rica participa en el **Comité Gestor del Proyecto** al igual que la 15 Universidades que presentaron el proyecto a la Comisión Europea. Asimismo, el país tiene como sede uno de los 18 **Centros Nacionales Tunning**³⁸⁹

Proyecto 6x4

Por su parte el Proyecto 6x4³⁹⁰, responde al propósito principal de la Declaración de la Conferencia Ministerial de los países de la Unión Europea, de América Latina y el Caribe sobre la Enseñanza Superior (París, noviembre de 2000), en el sentido de construir un Espacio Común de Educación Superior (UEALC); este proyecto partió de la necesidad de *estrechar la cooperación y facilitar la movilidad* entre los sistemas de educación superior en América Latina a fin de promover su transformación.

Los aspectos clave del proyecto fueron el desarrollo de un acercamiento a la evaluación y reconocimiento de los resultados del aprendizaje, expresados *en términos de competencias*, y el fortalecimiento de la pertinencia y de los vínculos de la educación superior y la investigación con la sociedad en el marco de la colaboración entre países y regiones. Se puso especial atención en el desarrollo de mecanismos para facilitar el *reconocimiento de las calificaciones y competencias* de las personas, tanto para continuar con sus estudios y su vida laboral como para incrementar la movilidad académica.

Esta iniciativa convocó la participación de 151 participantes de 13 países latinoamericanos y europeos que trabajaron en el proyecto, y que iniciaron la creación de redes sostenibles para la implementación de las recomendaciones. Los participantes trabajaron sobre seis profesiones (Administración, Ingeniería Electrónica o similar, Medicina, Química, Historia y Matemáticas), en cuatro ejes (competencias, créditos académicos, evaluación y formación para la innovación e investigación) con

³⁸⁹ Estos Centros se conforman con la intención de que brinden capacitación a las universidades que están directamente vinculadas con el Proyecto.

³⁹⁰ 6x4 se refiere a seis profesiones en cuatro ejes de análisis.

la finalidad de proponer condiciones operativas que propicien una *mayor compatibilidad y convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina y el Caribe*³⁹¹ y su comparación y acercamiento con los de la Unión Europea³⁹².

El período de realización del proyecto abarcó desde una etapa de diseño durante los años 2003 y 2004, su implementación durante los años 2005 y 2006 y culminó con la reunión para la presentación de resultados en Costa Rica en 2008.

En Costa Rica, uno de los principales impactos de esta iniciativa, junto con la del Proyecto ALFA - Tunning Latinoamérica, es la instalación del **“modelo de competencias”** presentado como la última innovación educativa para la elaboración de curriculum y la homologación internacional.

Aún, cuando no son pocas las *críticas que se le hacen a este enfoque*³⁹³, en Costa Rica, éste está ganado terreno e incluso está siendo impulsado por diferentes instancias universitarias a nivel nacional, y con pocas resistencias, está siendo adoptado. En la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica, por ejemplo, -a raíz de su participación en el Proyecto 6 X 4, la dirección planteó un perfil por competencias para la carrera de Bachillerato y Licenciatura en Historia, el cual después de un amplio proceso consultivo, se concretó en el año 2010 en un nuevo Plan de Estudios para esa carrera.

La preocupación de la Unión Europea para fortalecer su influencia en América Latina ha acompañado al Proceso de Bolonia. En este sentido, interesa destacar que, ya en la Conferencia de Bergen, en 2005, se reconoció la necesidad de que el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) se mantuviera abierto y beneficiara a las diferentes regiones del mundo.

La II reunión de Ministros de Educación de América Latina, el Caribe y la Unión Europea se celebró en la Ciudad de México, el 14 y 15 de abril de 2005. En la Declaración que emitieron los funcionarios afirmaron Seguiremos construyendo el Espacio Común de Educación Superior ALCUE, en un Horizonte a 2015” y definieron las estrategias para lograrlo: la meta ahora es consolidar este espacio tan sólo cinco años después que la fecha límite para

³⁹¹ No se dio la participación del Caribe, pero el propósito se conserva en el nombre del Proyecto.

³⁹² La finalidad de esta iniciativa es elaborar un marco de análisis e instrumentos comunes y una serie de recomendaciones que contribuyan a un mayor acercamiento regional e interregional. Representantes y expertos de asociaciones de universidades, tanto nacionales como regionales, y de los gobiernos contribuyeron al diseño del proyecto, su promoción y desarrollo.

³⁹³ Las principales críticas que se le atribuyen a este enfoque se relacionan con que está diseñado para responder preponderantemente a las demandas del mercado. Para muchos, este enfoque concibe a la Universidad como productora de individuos capacitados para introducirse en el mercado laboral, con lo que la formación Integral de la persona es desplazada para formar simples trabajadores.

la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEUS). Por ello establecieron, para hacer realidad el Espacio Común de Educación Superior ALCUE, las características de dicho horizonte, este deberá caracterizarse por haber avanzado en los mecanismos y redes de cooperación e intercambio y contar con mecanismos de comparabilidad que hagan posible el reconocimiento de estudios, títulos y competencias con base en sistemas nacionales de evaluación y acreditación de programas educativos con reconocimiento mutuo; programas de movilidad; centros de estudio sobre la Unión Europea en América Latina y viceversa y fuentes de financiamiento para los programas (Reunión de Ministros) (PENA, 2009, p. 5).

2.6.8. Transnacionalización de la Educación Superior en Costa Rica

El desarrollo actual de la educación superior en el mundo y concretamente en Costa Rica, pone en evidencia la presencia de una nueva modalidad educativa cuyas particularidades y protagonismo actual deben ser de interés para todos los países: **Educación Transfronteriza**. Esta nueva modalidad, hace referencia a toda actividad de enseñanza - aprendizaje en el cual las y los estudiantes están en un país diferente (país huésped) de aquel al que pertenece la institución que ofrece la formación (país proveedor). Se trata así de la oferta de educación superior por parte de universidades extranjeras o programas extranjeros, sean éstos públicos o privados. Con su presencia amplían los sistemas de educación superior y sus actores, ahora conformados por universidades estatales, universidades privadas nacionales y universidades privadas extranjeras.

Según Alarcón y Luna (2003), hasta ahora las universidades de origen extranjero que operan en algún otro país siguen *uno de dos caminos*: o *se registran como universidad dentro del país* (anfitrión) siguiendo los procedimientos establecidos para su autorización, control y vigilancia como una universidad local; ó *se asocian con una universidad local para otorgar los diplomas, grados y títulos* con el amparo legal de dicha universidad local. De no ser así, los diplomas, grados o títulos otorgados por esas universidades extranjeras (independientemente de la modalidad pedagógica utilizada: presencial, a distancia o virtual) serán considerados como **diplomas extranjeros**, y sus portadores deberán seguir el procedimiento establecido en cada país para el reconocimiento, incorporación o revalidación de los mismos en el país.

En Costa Rica, el término de “***institución de educación superior reconocida***” no es aplicable. El término aplicable es “***institución de educación superior universitaria autorizada***”. En este sentido, cabe destacar que según se trate de universidades públicas, privadas o internacionales, *su autorización* es realizada por:

- *Universidades públicas*: Ley Orgánica propia, aprobada por la Asamblea Legislativa de la República.
- *Universidades privadas*: Acuerdo adoptado por el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada CONESUP -, creado mediante Ley número 6693 como órgano adscrito al Ministerio de Educación Pública de Costa Rica.
- *Universidades Internacionales*: Ley de aprobación de su convenio constitutivo, aprobada por la Asamblea Legislativa de la República.

Complementariamente con lo anterior, recuérdese que las dos entidades competentes para ***autorizar carreras en Costa Rica*** son el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) para carreras ofrecidas por las Universidades Estatales, y el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP) para carreras ofrecidas por las Universidades Privadas. En el caso de las Universidades Internacionales, tienen por lo general la potestad de aprobar su propia oferta, pero su diploma requiere el cumplimiento de un proceso posterior de validación en el territorio nacional, según el procedimiento de reconocimiento y equiparación.

De acuerdo con lo anterior, en materia de instituciones transfronterizas presentes en Costa Rica, es posible identificar:

- Universidades costarricenses que ofrecen en otros países programas aprobados en Costa Rica por los órganos competentes (CONARE – CONESUP). En la mayoría de los casos, esto se ejecuta mediante convenios de cooperación con universidades del país huésped.
- Universidades costarricenses que ofertan programas conjuntos con universidades extranjeras. Estos programas en la mayoría de los casos, se realizan mediante convenio de cooperación entre las universidades participantes, donde se indica expresamente cuales son los derechos y responsabilidades de cada

quién. Además, en estos casos los programas deben ser aprobados para ejecutarse en Costa Rica por los órganos competentes (CONARE –CONESUP).

- Universidades extranjeras que ofertan directamente programas en Costa Rica. En este caso, los títulos son dados por la universidad proveedora del servicio. Para estos casos, los estudiantes costarricenses deben, una vez obtenido el título, solicitar su reconocimiento.
- Programas virtuales o no presenciales, aprobados en Costa Rica por los órganos competentes (CONARE - CONESUP), que tienen estudiantes radicados fuera de Costa Rica.
- Universidades privadas que operan bajo acuerdos de franquicia en el territorio costarricense; las cuales deben ser autorizadas por el CONESUP.

En el presente estudio, fue posible identificar ejemplos de instituciones extranjeras que optaron por la vía de registrarse en el país, o sea se establecieron totalmente en Costa Rica: Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA), Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT) y la Universidad Latina de Costa Rica (ULATINA).

Otras universidades o entidades extranjeras realizan convenios o se asocian a una universidad ya establecida en el país, para ofrecer un diploma conjunto que pueda ser reconocido en el marco legal de control y supervisión nacional.

En la misma vía, algunas instituciones de educación superior privadas, han hecho alianzas con diferentes universidades o entidades extranjeras. Así, por ejemplo, **UNIBE** (Universidad de Salamanca; Hospital Italiano de Argentina; Fundación Universitaria Juan Corpas de Colombia; Universidad de Maryland, USA; Hospital Hadassah de Israel; Universidad de Milán, España); **ULACIT** (con Fairleigh Dickinson University (FDU) se asocian para ofrecer el Programa “Global Opportunities”); **Universidad San Judas Tadeo** (FELAFACS³⁹⁴ y COCHRANE³⁹⁵); **Universidad Interamericana** (Universidad Europea de Madrid); entre otros³⁹⁶.

³⁹⁴ Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social. **FELAFACS** es un organismo internacional de carácter no gubernamental que agrupa a más de 200 facultades y escuelas de Comunicación, de 23 países de América Latina y otras regiones. FELAFACS es reconocida por la UNESCO desde 1987.

³⁹⁵ El **Centro Cochrane** Iberoamericano está ubicado en el Hospital de la Santa Creu i Sant Pau de Barcelona y es miembro del Instituto de Investigación Biomédica Sant Pau.

³⁹⁶ Información extraída de seguimiento hecho a periódicos sobre propaganda de las instituciones de educación superior privadas en Costa Rica, durante el 2010 y 2011.

Por otra parte, existe una oferta importante (y en ascenso) de cursos de capacitación, y de especialización, así como programas de posgrado virtuales que diferentes universidades extranjeras ofrecen en el país. Algunas suponen pasantías en el país, y otras son absolutamente no presenciales.

2.6.9. Educación Superior: negocio millonario

Adicionalmente a los ejemplos anteriores, en la última década, se suman al panorama de la educación superior, “*Universidades Globales*”, auspiciadas por grandes corporaciones con capital multinacional, que, al penetrar en los diferentes países, conforman a su paso un “*mercado internacional de servicios educativos*”.

En Costa Rica, por ejemplo, la ***Laureate International Universities***, ha exhibido recientemente una agresiva expansión, fusionando la Universidad Interamericana con la Universidad Latina³⁹⁷.

Laureate International Universities, filial de Laureate Education Inc. es considerada la mayor red mundial de universidades privadas. Con sede en los Estados Unidos y creado en 1998, ofrece un amplio rango de programas de educación superior, reuniendo alrededor de *85 instituciones de educación superior distribuidas como sigue*: Norteamérica (5); África (2); Asia (11); Europa (20); y **Latinoamérica (29)**³⁹⁸. Con presencia en más de 25 países del mundo, esta red aglomera cerca de 600.000 estudiantes y más de 50.000 colaboradores en en más de 100 campus universitarios.

La fusión de las Universidades Latina y la Interamericana, trajo consigo la creación del ***Centro Interamericano de Posgrados*** (publicitado como el “Centro de Posgrados más grande de Centroamérica”), como parte de la comunidad internacional que agrupa Laureate. Este Centro de Posgrados ofrece 2 doctorados (Ciencias Económicas y en Educación), y -entre otras- Maestrías especializadas en diferentes ramas del Derecho, de la Administración, de Ciencias de la Salud, Maestría en Redes

³⁹⁷ En el 2004 la Universidad Latina fue adquirida por el grupo Laureate. Además, en el año 2010 bajo el lema “La mejor Universidad, se unió a la mejor Universidad” se fusionó con la Universidad Interamericana.

³⁹⁸ En América Latina, Laureate International Universities cuenta con sedes en Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Costa Rica.

Telemáticas y en Gerencia de Proyectos, siendo estas dos últimas certificadas por *Cisco Networking Academy* y *Project Management Institute (PMI)* respectivamente. También ofrece las modalidades de doble titulación (que se otorga con otras universidades pertenecientes a Laureate), MBA. Virtual y MBA. Modalidad Ejecutiva.

La presencia de este nuevo fenómeno en el país, confirma la tendencia latinoamericana en este campo. Además, trae consigo nuevos desafíos para la educación superior costarricense, toda vez que en Costa Rica, ni en la Región Centroamericana ni en Latinoamericana, existen mecanismos e instrumentos especiales específicos para el aseguramiento de la calidad y acreditación de la calidad de la educación superior internacional que se brinda en el país, menos aún cuando esta incluye educación a distancia y programas virtuales.

Exceptuando la oferta académica de la UNED³⁹⁹, es posible plantear que la oferta de carreras a distancia y virtuales no son predominantes en Costa Rica; sin embargo, esta tendencia viene avanzando con rapidez.

Sólo para dar un ejemplo; preocupa la reciente oferta que está haciendo **ULACIT** con sus *Posgrados Bimodales* (presencial - virtual) en Tecnologías de Información, Asesoría fiscal de empresas; Derecho Empresarial, Derecho Tributario, Curriculum y Docencia Universitaria, Especialidad de Derecho Notarial y registral y Programa Gerencial en cadena de suministros. Aunado a lo anterior, ULACIT también oferta *Posgrados completamente Virtuales* en Administración de Empresas con diferentes énfasis (Mercadeo, finanzas, Comercio Internacional, Recursos Humanos, Gerencia de Operaciones).

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) en el año 2003 creó el Comité interamericano de Evaluación y Acreditación Educativa de la OEA, el cual tiene bajo su cargo la acreditación de la calidad académica de programas que utilicen la educación a distancia y multimedial en el nivel de educación superior. En este sentido, un esfuerzo identificado a nivel nacional, corresponde al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), instancia que el pasado mes de octubre del 2011, presentó de manera formal un **Modelo de Acreditación Oficial para carreras de grado en la modalidad a distancia**. Con motivo de esta actividad, el director del SINAES planteaba:

³⁹⁹ Recuérdese que la UNED es la Universidad Estatal especializada en el país en la modalidad de educación a distancia desde los años 70.

‘Hoy la educación a distancia no es más ya una alternativa. En este momento podemos decir que la educación no presencial en este instante es el movimiento universitario más fuerte que tiene Costa Rica y que le abre sus puertas a todos los ciudadanos de esta nación. Nuevamente recalco, la educación a distancia ya no es una alternativa, es el camino hacia el futuro de la educación superior y en esa línea la UNED está comprometida con la calidad educativa, la cual hemos sido testigos que está creciendo a pasos agigantados’ [...] (VARGAS apud UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA).

A pesar de que Costa Rica exhibe un importante incremento de proveedores transfronterizos, que, sin cualquier aval de calidad, ofrecen cursos a distancia o virtuales con atractivas ofertas de títulos con reconocimiento internacional en varios países; no se pudo identificar ningún otro instrumento, ni mecanismos de control nacional que garanticen mínimos de calidad en la educación superior internacional.

De acuerdo con todo lo expuesto en estos apartados, es posible concluir que en Costa Rica, las primeras experiencias de internacionalización se caracterizaban por su fuerte orientación hacia lograr la cooperación y la integración entre países. Primeramente, con Chile y su Instituto Chileno, se buscaba subsanar un vacío real en la formación de la intelectualidad del país, la cual daba sus primeros pasos. Como ya fue anotado, Costa Rica fue el único país de América Latina que ingresó al Siglo XX sin contar con una Universidad.

Con la creación de la UCR, el país se articula de inmediato con la academia centroamericana, y en adelante -cada vez con mayor fuerza- asume un rol bastante protagónico en los distintos espacios de integración regional de la educación superior. Con la esperanza de que no resulte aventurado, se considera aquí como hipótesis, que la situación de estabilidad económica, política y social que el país logra -en comparación con los restantes países de la Región-, aunado a una fuerte voluntad política de fortalecer la educación, congruente con el modelo de desarrollo que se impulsa en el país a partir de los años de 1950; le otorga a Costa Rica la posibilidad de recuperar su rezago en materia académica y colocarse rápidamente en la vanguardia de la educación superior en Centroamérica.

La creación de la Universidades Internacionales por su parte, no puede dejar de ser comprendida a la luz de las diferentes coyunturas históricas en que se encontraba el país al momento de la creación de cada una de ellas. Y las articulaciones internacionales que el país fue desarrollando sobre todo con los Estados Unidos.

Es imperativo reconocer el aporte fundamental que estas entidades internacionales han brindado al país, no sólo en la formación de cuadros profesionales altamente calificados, sino también en el fortalecimiento de diferentes áreas del desarrollo nacional. Pero, sin lugar a dudas, los actores involucrados en la creación de estas instancias internacionales (Gobierno de los Estados Unidos Universidad de Harvard, USAID, Fundación Kellogg, ONU OEA) también dan cuenta de que, su presencia en el país tuvo razones estratégicas en las que Costa Rica fue seleccionada para -desde su territorio- implementar políticas y programas especiales de índole multinacional con proyección hemisférica, con impactos directos en los modelos de desarrollo del país y de Latinoamérica en general.

En otra dirección, y en lo referente a los procesos de aseguramiento de la calidad y los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior en Centroamérica, es posible advertir que, a partir de la década de los años de 1980, una nueva generación de iniciativas y/o políticas se concretiza en esta materia.

A partir de entonces, de la cooperación e integración entre países, es desplazada progresivamente hacia una nueva intencionalidad: ***la estandarización de los sistemas de educación superior para facilitar la equiparación y convalidación de títulos en la Región***. Con ello se busca eliminar trabas para la movilidad académica de docentes y estudiantes, proceso este que, en el marco de las estrategias desplegadas para América Latina en materia de educación superior; no pueden dejar de ser analizadas como componente primordial para la conformación de un ***Mercado Global de Educación Superior***, que si bien no es tan explícito aún, ya viene ganando fisonomía.

La creación del **SINAES en Costa Rica**, es expresión de esta nueva intencionalidad y, si bien esta nueva entidad ha sido presentada como un invaluable instrumento de legitimación de la calidad de las instituciones de educación superior frente a la sociedad costarricense y ante la comunidad académica internacional; también es cierto que su función a nivel nacional es establecer un nuevo “ranking” de instituciones de educación superior: ***las acreditadas y las no acreditadas***. Con ello se legitima la existencia de instituciones privadas (cuya legitimidad está siendo construida) en igualdad de condiciones que las Universidades Públicas, las cuales han gozado de prestigio a nivel nacional, independientemente de la existencia del SINAES.

Además, los procesos de acreditación también contribuyen a evidenciar problemas de calidad presentes en el sector privado que antes no se discutían, y

concomitantemente serán un mecanismo para depurar o eliminar instituciones “*mal denominadas*” de educación superior cuya reputación es dudosa, pues ni siquiera cuentan con requisitos mínimos para funcionar y menos aún para otorgar diplomas⁴⁰⁰. En otro sentido, no cabe duda de que las nuevas exigencias en materia de acreditación, fortalecerán una cultura evaluativa y una mejora sustancial en los sistemas de información de las Universidades Públicas y más aún en las instituciones de educación superior privadas (aspecto éste que se ha demostrado como una gran debilidad en el sector privado).

No obstante, todo lo anterior, el SINAES, también forma parte de las estructuras y mecanismos responsables de impulsar la consolidación de un Sistema *Regional de Acreditación de la calidad de la Educación Superior Centroamericana*, que tiene al **CCA** como su organismo cúpula clave.

Por su misión de integrar los diferentes esfuerzos, iniciativas y organismos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior de la región, una posibilidad latente es que el CCA llegue a convertirse en la instancia que marcará - en buena medida- el futuro de la práctica de la evaluación, aseguramiento y acreditación de la calidad de la educación superior en la Región Centroamericana. Sin embargo, hasta el momento de cierre de esta investigación, han sido tan exiguos sus logros (la única agencia que ha acreditado en toda su trayectoria es el SINAES) que un escenario alternativo también podría ser su desaparición.

Es por ello que, en Costa Rica, los procesos de acreditación que nacen como voluntarios, transitan lenta, pero de forma segura (a través de evidentes estrategias gubernamentales) hacia la obligatoriedad. De continuar la tendencia actual, *la acreditación en Costa Rica dejará de ser una elección, para convertirse en un requisito.*

En este sentido, cabe una interrogante: *¿será factible para las universidades públicas asumir los costos económicos que significaría el que la totalidad de sus unidades académicas simultáneamente decidan iniciar proceso de autoevaluación?* Ello no sólo por el costo inicial que debe pagarse al SINAES (o a cualquier otra entidad

⁴⁰⁰ Si bien estas “universidades Garaje” o “universidades Patito” responden a intereses de sectores que entraron a invertir en el mercado educacional, también no dejan de ser una inconveniencia para los estándares de calidad mínimos que el Estado debe garantizar, en aras de no comprometer demasiado el desarrollo nacional en esta materia. Está por verse si estas instituciones estarán dispuestas a pagar los altos costos que implican los procesos de acreditación (tanto al momento de la autoevaluación, como al momento de implementar planes de mejora) en aras de mantenerse en el mercado.

acreditadora), sino -y sobre todo- por los costos que representarían los planes de mejoramiento que derivarían de tales procesos.

Si bien por un lado, la institucionalidad creada hasta hoy para impulsar procesos que “armonicen” los sistemas de educación superior en la Región Centroamericana se encuentran en una fase de desarrollo bastante incipiente, y por otro, es mínimo lo que se ha alcanzado en mecanismos concretos de equiparación y convalidación de diplomas; éstos fenómenos ya ofrecen suficiente evidencia sobre la instauración de otra macroestrategia mundial que viene tomando cada vez más fuerza: ***contrarreforma de los distintos sistemas de educación superior, para lograr una nueva división internacional del trabajo académico con asignaciones diferenciadas según las regiones del mundo.***

Cabrá a las universidades públicas hacer una profunda reflexión sobre las intencionalidades no explícitas y la dirección que están tomando estos procesos de autoevaluación con miras a la acreditación. En este sentido, se considera que la autoevaluación fue, es y deberá ser un factor inherente a la academia, pero la acreditación por parte de entes externos es una resultante histórica que urge cuestionar críticamente.

La inclusión de la educación como uno de los 12 servicios sujetos a los marcos de actuación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, experiencias como la europea con el Acuerdo de Bolonia⁴⁰¹, ratifican de forma contundente el interés de los grandes capitales por invertir en el “*negocio millonario*” de la educación superior y posicionarse en un mercado global, que sólo promete expandirse.

Como quien repite la historia, los procesos actuales de internacionalización y transnacionalización de la educación superior, se constituyen en ***parte de las estrategias que apuntan a una profundización del patrón dependiente de inserción de la Región Latinoamericana en la economía mundial.***

Así, son evidentes los esfuerzos que realizan los centros hegemónicos de la educación superior para posicionarse en las regiones de “*menor desarrollo*” para obtener anticipadamente ventajas comparativas en el conjunto de la oferta de “servicios educativos”.

⁴⁰¹ Siendo Europa la cuna de las universidades de mayor tradición en el mundo, su sistema de educación está seriamente amenazado por los nuevos intereses instalados por el “Reino del Capital”

Un ejemplo de ello, es la *formación por competencias*, enfoque dominante en Europa que ha ido ganando terreno en algunos países de América Latina donde las autoridades universitarias lo han impulsado y adoptado como la gran innovación educativa, aunque sin explicitar (por conocimiento o por desconocimiento) su objetivo latente de contribuir a la homologación internacional que pretende una formación profesional según demandas del mercado laboral. El objetivo de la Universidad no es simplemente preparar a los jóvenes para un empleo.

En la misma dirección, la oferta transfronteriza de programas de educación superior a distancia y virtuales (-en ascenso descomunal- aunque con particularidades según países), está siendo impulsada desde los centros hegemónicos del conocimiento.

La incursión de estas ofertas transnacionales ha profundizado las preocupaciones de algunos sectores en el país, y han erosionado en mucho la confianza social en este nivel de educación, haciendo evidente la carencia y la necesidad de que existan mecanismos confiables para asegurar su calidad.

Pero, por otro lado, siguiendo a Villanueva (2008) la llegada de la educación transnacional también reanima una polémica clave de la historia cultural de Latinoamérica: *¿cómo desarrollar una actitud activa y crítica, y no meramente pasiva y defensiva o reactiva frente a ofertas culturales provenientes de exterior?* En otras palabras, cómo posicionar de manera sólida y flexible la educación superior del país, frente a la oferta extranjera, de tal manera que se aproveche el desarrollo de aquellos buenos programas internacionales, al mismo tiempo que sea posible filtrar programas de baja calidad o aquellos que se desarrollan por criterios únicamente comerciales. Al respecto, el mandato constitucional sobre el derecho del Estado a la inspección de la educación privada parece ser una vía, pero en esta dirección poco se ha avanzado.

Las diferentes tendencias anotadas, evidencian que lo que verdaderamente está en juego en América Latina, es una profundización de la brecha entre países centrales y periféricos, no sólo en términos de ahondar la división social y económica mundial, sino en términos de una división del saber, de la producción del conocimiento entre naciones, de una división internacional del trabajo académico.

En materia de educación superior; condiciones dispares y diferencia de oportunidades están reservadas según sea la región del mundo. Para América Latina: ***la exclusión de los centros mundiales del conocimiento***, excepto para “algunas” universidades que sean capaces de cumplir con las exigencias de adaptación que

imponen los procesos globales en cuestión. En última instancia **recepción e imitación** en tiempos en que el desarrollo y la calidad de la vida de los países, dependerá de su nivel cultural y científico; que como bien sabemos, en nuestra Región dependerá fundamentalmente de la Educación Superior Pública.

Así, todas las estrategias de mercantilización analizadas hasta aquí, deben ser entendidas en la correcta dimensión de la amenaza que configuran, pues pueden resultar en el rediseño completo de la función de las universidades públicas.

2.7. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COSTA RICA

[...] Los Constituyentes de 1949 consagraron la autonomía universitaria en el artículo 84, considerado como una de las más hermosas declaraciones y principios de la historia de la educación costarricense [...] Aún cuando el texto del artículo es claro y su contenido preciso, varios de los que hemos tenido el alto honor de dirigir esta Casa de Estudios hemos salido con frecuencia a la palestra a explicar los alcances de la autonomía universitaria y su importancia en el desarrollo de las tareas a ella encomendada por la Carta Magna y su propio Estatuto Orgánico. Mas pareciera que es urgente poner de nuevo el dedo en el renglón (Palabras de Carlos Monge Alfaro, quien fuera uno de los constituyentes, en su informe a la Asamblea Universitaria el 3 de mayo de 1965 en su calidad de Rector de la UCR)

Hacer referencia a la “Autonomía Universitaria”, es referirse a la naturaleza y misión de la institución “*Universidad*” en la sociedad. Desde su aparición en la Edad Media, con el nacimiento de la Universidad, éste ha sido un tema en debate permanente.

Según Márquez (2003), las primeras universidades del mundo -al menos del denominado mundo occidental-, la de Bolonia, fundada en el siglo XI; las de París (Sorbonne; siglo XII), Oxford (siglo XII), Salamanca (siglo XIII), Cambridge (siglo XIII), etc., se organizaron sobre una base *autonómica*. Y, de España la autonomía universitaria se traslada a América.

Ya en las *Siete Partidas*, del rey Alfonso el Sabio, en el siglo XIII, se reconocía el régimen autonómico de la Universidad de Salamanca, que sirve, junto con la de Alcalá de Henares, de modelo a las demás universidades españolas, incluyendo las que, a partir del siglo XVI, se fundan de este lado del Atlántico (MÁRQUEZ, 2003, p. 1).

Por su parte, el origen del movimiento por la autonomía universitaria en América Latina se remonta al año 1918, con la movilización social y popular surgida en Córdoba, Argentina, conocida como la *Reforma de Córdoba*, que replanteó las relaciones hasta entonces existentes entre la universidad latinoamericana, la sociedad y el Estado.

No obstante, y aunque el movimiento de Reforma Universitaria latinoamericano se opuso fuertemente al clericalismo y la concepción medieval-colonial de la universidad, encuentra un lejano antecedente en la aparición misma de la universidad europea medieval, organizada como comunidad (*universitas*) de estudiantes y maestros.

Hasta Córdoba, como explica Carlos Tünnermann, la universidad no hizo más que responder a los intereses de las clases dominantes dueñas del poder político, económico y, en consecuencia, de la Universidad. El movimiento reformista implicó la primera confrontación entre estos sectores e hizo evidente la necesidad de crear nuevos esquemas en los cuales la universidad jerárquica, conservadora, enquistada y enclaustrada pudiera transformarse en una universidad partícipe y responsable de su contexto.

Por siglos el saber y la verdad han sido monopolio de elites sociales que, para perpetuarse en sus privilegios procuran mantener celosamente bajo su control las claves del conocimiento y de las ciencias, que de esa manera se tornan en instrumentos de dominación y vasallaje (MÁRQUEZ, 2003, p. 2).

A partir del “*Grito de Córdoba*”⁴⁰² y, con el propósito de salvaguardar la función otorgada socialmente a las universidades, a saber: búsqueda del saber y la verdad; *la autonomía universitaria es reconocida como condición necesaria para resguardar esa elevada misión institucional de las esferas de cualquier tipo de poder o interés que pudiera mediatizarla y entorpecerla; sea este gubernamental, eclesiástico, económico o particular.*

Con la Universidad reformada, la autonomía universitaria dejó de ser una concesión puramente formal, para constituirse -desde la segunda década del siglo XX - en un anhelo permanente de las y los universitarios latinoamericanos y en una de **las condiciones intransferibles que definen la Universidad Latinoamericana.**

Para Francisco Antonio Pacheco⁴⁰³, la Reforma de Córdoba y su legado sobre la autonomía universitaria, puede ser considerada como *la contribución más importante de América Latina a la Teoría de la Universidad.* Ella, *la autonomía*, no es un fin, sino un medio imprescindible para el auténtico ejercicio del quehacer universitario. Según el mismo autor, la Universidad no debe de estar bajo ninguna sombra, sino a la luz meridiana, absolutamente libre, sin tendencia, sin secta.

⁴⁰² La Reforma de Córdoba, es considerada por sus contenidos e implicaciones como la iniciativa que más ha contribuido como elemento definitorio de la Universidad Latinoamericana; destaca entre sus postulados la defensa de la autonomía universitaria en los ámbitos: político, docente, administrativo y económico.

⁴⁰³ Participante en el debate de ex Rectores de Universidades Públicas: ***Autonomía Universitaria.*** Realizado en la Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica 14 de abril del 2011.

En Europa y en otras latitudes no se la concibe, ni se la comprende de igual manera⁴⁰⁴.

Evolución de la autonomía universitaria en Costa Rica

Durante todo el siglo XIX y hasta 1888, la Universidad de Santo Tomás⁴⁰⁵, -primera Universidad creada en Costa Rica- se caracterizó por su abierta y estrecha vinculación con el poder eclesiástico, aspecto éste considerado incluso como uno de los principales justificantes de la clausura de esta casa de estudios por parte del poder liberal que conducía la I República.

Al revisar los estatutos de la Universidad de Santo Tomás, no es posible hallar en ellos algún pronunciamiento sobre autonomía. Lo único que se puede señalar es que los artículos 2 y 3 pertenecientes al Título I, ofrecen alguna información sobre objetivo que se le atribuía a dicha Casa de Enseñanza; *difundir las luces* y, se explicita que, para no perturbar este designio, se libera a su comunidad de maestros y discípulos de algunas actividades gubernamentales.

Es con la creación de la Universidad de Costa Rica (UCR), que el concepto de autonomía universitaria da sus primeros pasos en el país. La autonomía como componente del quehacer universitario, se expresó por primera vez en la Ley Orgánica de la UCR (20 de agosto de 1940)⁴⁰⁶, lo que le permitió a la naciente Universidad un despliegue de relativa libertad para el logro de sus principales funciones.

En dicha Ley es posible apreciar *el alcance inicial* que este importante rasgo de la Universidad Latinoamericana asume en Costa Rica.

⁴⁰⁴ En América Latina las Universidades Públicas incluyen hasta en sus denominaciones la autonomía universitaria, por ejemplo, Universidad Nacional Autónoma de México. En los países sajones no se encuentra esta conceptualización. Por ejemplo: en los EU encuentran la Universidad de Harvard, de Chicago, de Wisconsin, de Stanford, ninguna de ellas se define por su carácter autónomo. En Europa tampoco se encuentra esa referencia a la Autonomía: la Universidad de París, la Sorbona; o las inglesas como Oxford, Cambridge, o en Alemania, la Universidad de Berlín. Ello podría evidenciar que la autonomía universitaria no es un problema o preocupación mundial.

⁴⁰⁵ Sus estatutos fueron expedidos directamente por el Poder Ejecutivo el 18 de enero de 1844.

⁴⁰⁶ Derogada Tácitamente por el artículo 84 de la Constitución Política de 1949, excepto en lo relativo a los bienes (art.19) y rentas (art.20) y sus reformas tácitas o expresas. Desde 1949 la UCR se rige por su propio Estatuto Orgánico decretado por el Consejo Universitario con base en el artículo 84 de la Constitución Política de la República y según acuerdos de la Asamblea Universitaria.

Ley Nº 362
EL CONGRESO CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:
LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
CAPITULO II

De la Dirección y Administración de la Universidad

ARTÍCULO 4º- *La Universidad será autónoma y gozará de capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones. Será de su incumbencia exclusiva, por consiguiente, adoptar programas y planes de estudio, nombrar personal docente y administrativo, otorgar grados académicos y títulos profesionales, disponer de su patrimonio y dictar los reglamentos necesarios para el gobierno de sus escuelas y servicios, todo de acuerdo con las leyes que la rijan.*

ARTÍCULO 5º- *La dirección y el gobierno de la Universidad, así como la administración de su patrimonio, estarán a cargo de la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario y el Rector.*

La asamblea constituirá la autoridad máxima de la Institución y será integrada por el Secretario de Estado en el Despacho de Educación Pública, quien la presidirá; los profesores de las Escuelas Universitarias, los miembros del Consejo Universitario y de las Juntas Directivas de las Asociaciones de Egresados y un Representante de los alumnos de cada una de las escuelas universitarias. El Consejo estará compuesto por el Secretario de Estado en el Despacho de Educación Pública, quien será su Presidente; el Rector, los Directores de las Escuelas Universitarias, el Secretario de la Institución y dos representantes de los estudiantes universitarios.

Recuérdese que la Comisión Chilena responsable de elaborar una propuesta de proyecto para abrir una nueva Universidad en Costa Rica en los años de 1935, había incorporado una definición de *autonomía universitaria restringida*⁴⁰⁷, que fue rechazada por el entonces presidente Ricardo Jiménez, quien abogó por una autonomía universitaria plena.

Sin embargo, con la creación de la UCR en 1940, no fue posible concretar tal aspiración del presidente Jiménez, pues a pesar de que, en la referida Ley se le otorga a la UCR *autonomía y capacidad jurídica plena*, es claro que en esa misma ley se preservó un importante espacio para lograr ingerencia directa del Estado a través de la participación del Secretario de Estado del despacho de Educación Pública en las

⁴⁰⁷ En la propuesta original de la Comisión Chilena, (en correspondencia con la realidad de otros países latinoamericanos donde los gobiernos buscaban garantizarse amplios márgenes de control sobre las universidades) se daba derecho al Poder Ejecutivo de nombrar miembros del Consejo y ejercer fiscalización y controles especiales. Dicho planteamiento fue rechazado por el entonces Presidente de la República, quien abogó por una Universidad con autonomía plena de cualquier tipo de poder.

estructuras universitarias de mayor autoridad como lo eran *la Asamblea y el Consejo Universitario*, instancias que entonces eran presididas por este alto funcionario del gobierno.

Aunado a lo anterior, en materia de financiamiento, en artículos No. 19 y No. 20 de la misma Ley de creación, se menciona que parte de los ingresos de la UCR provendrán del Estado, pero no se explicita el nivel de obligatoriedad. Así, diferentes fuentes confirman que, en materia de financiamiento la UCR se vio sometida -desde su creación- a constantes y largas negociaciones y al vaivén de los grupos políticos, sobre todo en materia de financiamiento; lo que da cuenta del nivel relativo o alcance limitado de la mencionada autonomía.

2.7.1. Autonomía Universitaria es elevada a rango Constitucional

[La historia de la Universidad de Costa Rica], una historia de transformaciones y actualizaciones constantes, no habría sido la misma si la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución Política y la Asamblea Nacional Constituyente del año 1949 no hubieran promulgado su autonomía y concretado el papel que, en su criterio, le tocaba jugar a la institución dentro del Estado costarricense (GONZÁLEZ, 2011, p. 4).

Nueve años después de la creación de la UCR, en 1949, en el marco del período post - Guerra Civil de 1948 y en los inicios de la reconfiguración de la II República, **la Asamblea Constituyente eleva la “autonomía universitaria” a rango constitucional, pero esta vez de manera más completa.**

En este sentido, algunos artículos de la Carta Magna deben de ser abordados aquí:

Constitución Política de la República de Costa Rica

Título VII

La Educación y la Cultura

Capítulo Único

Artículo 84. - *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 para incluir a otras universidades Estatales))

Artículo. 85.- *El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. **Además mantendrá –con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal.** El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo, y cada mes, lo pondrá en dozavos a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. **Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas, ni disminuidas, sino se crean, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan.***

El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para la educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Ese plazo deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.

El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustándola de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda. Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa.”

Artículo 87. - *La libertad de cátedra es principio fundamental de la enseñanza universitaria.*

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 universitarias, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.*

Un análisis de los diferentes artículos de la Carta Magna considerados aquí, permite hacer referencia a varios aspectos que interesa destacar:

- La UCR fue creada por Ley ordinaria en 1940, y desde su creación estuvo supeditada al Poder Ejecutivo, aunque -como ya se anotó- gozaba de la relativa autonomía que le confería dicha ley. No obstante, **con la promulgación de la**

Constitución Política de 1949 esta condición jurídica cambió radicalmente, al ser ésta elevada a nivel de norma constitucional, con un carácter mucho más amplio y pleno. Desde entonces, la UCR⁴⁰⁸ está regulada por las normas supremas de la Carta Magna, que le otorgó **capacidad jurídica en grado pleno** (BAUDRIT, 2005).

- Por rango constitucional, la Universidad de Costa Rica, -al igual que el resto de las instituciones de educación superior universitarias del Estado-, **no son simples instituciones de enseñanza.** Las universidades estatales del país **deben ser instituciones de “cultura superior”**; o sea, a ellas les son asignadas funciones complejas como: realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, y proponer soluciones a los grandes problemas nacionales. Esto se expresa claramente en el Estatuto Orgánico de la UCR.

ARTÍCULO 1.- La Universidad de Costa Rica es una institución de educación superior y cultura, autónoma constitucionalmente y democrática, constituida por una comunidad de profesores y profesoras, estudiantes, funcionarias y funcionarios administrativos, dedicada a la enseñanza, la investigación, la acción social, el estudio, la meditación, la creación artística y la difusión del conocimiento (UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, 1974, p. 1).

- También desde 1949, la Constitución Política en su artículo 85 garantizó la autonomía económica o financiera de la UCR. Inicialmente el artículo 85 señalaba:

Artículo 85º- El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con suma no menor de la que represente el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que se le girará en cuotas mensuales (COSTA RICA, 1999, p. 31)

Como ya fue anotado en páginas atrás, en 1977 el artículo 85 (mediante la Ley No. 6052), fue ampliado -sin modificar el original-, para colocar en igualdad de

⁴⁰⁸ Por Ley No. 5697 del 9 de junio de 1975 se otorga igual condición a las otras Universidades Estatales (UNA, TEC y UNED). La UTN no ha sido incluida en la Constitución Política para adquirir este mismo rango.

condiciones a las demás universidades estatales. Asimismo, la redacción vigente del mismo (*como se presenta en el recuadro anterior*) fue producto de la *más reciente reforma* que este sufrió en **1981** (a través de la Ley 6580 del 18 de mayo); ***con la que se logra reiterar la obligatoriedad del Estado en materia de financiamiento de la educación superior pública, y se eleva a rango constitucional la creación de un Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y los mecanismos a seguir para efectivizar este mandato constitucional.***

Ello vino a resolver -en parte- las constantes disputas por el financiamiento de la educación superior en el país, toda vez que, al menos a partir de entonces y hasta hoy, las universidades públicas cuentan con el respaldo constitucional al momento de enfrentarse a las negociaciones con el Poder Ejecutivo.

En algunas ocasiones, como sucedió hace un par de lustros, han surgido algunos problemas relacionados con el financiamiento de las Universidades Estatales. Uno de los cometidos perseguidos al elevar a rango constitucional la autonomía universitaria fue, precisamente, evitar las relaciones de dependencia o subordinación de la Universidad de Costa Rica con respecto al Poder Ejecutivo, el que condicionando o restringiendo la dotación de recursos presupuestarios podría influir de modo poderoso en el gobierno y organización de la Universidad. La garantía constitucional sirvió, en todos los casos, para que el Gobierno de la República aportara los recursos económicos correspondientes (BAUDRIT, 2005, p. 3).

- De acuerdo con Baudrit (2009, p. 3); el Artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica, consagra seis manifestaciones o dimensiones de la autonomía universitaria: **1) Financiamiento del Estado** **2) Capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones,** **3) Independencia Funcional,** **4) Capacidad jurídica plena para darse su propio gobierno,** **5) Capacidad jurídica plena para darse su propia organización,** **6) Patrimonio propio o Hacienda Universitaria.**

Según el mismo autor, “estos seis aspectos o manifestaciones de la autonomía universitaria se complementan y se vinculan intrínsecamente de modo tal que no pueden ser analizados en forma aislada. Se implican necesariamente unos a otros.”

En el cuadro siguiente, se detalla los principales alcances de cada una de estas seis dimensiones, que interrelacionadas otorgan una autonomía completa para las universidades estatales del país:

Cuadro 15 – Alcances de la Autonomía Universitaria en Costa Rica, según la Constitución Política de 1949

Alcances de la Autonomía Universitaria en Costa Rica	
Dimensión	Alcance
Financiamiento del Estado.	<p>Desde el año 1949, en el artículo 85 se garantizó expresamente la autonomía económica o financiera. Para cumplir con el mandato a ellas encomendado, los Constituyentes previeron que las universidades públicas pudieran gozar del financiamiento necesario, otorgado por el Estado.</p> <p>El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones.</p> <p>Además, mantendrá - con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal.</p> <p>Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas, ni disminuidas, sino se crean, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan. (CONSTITUCIÓN POLITICA , Art. 85)</p> <p>Este artículo de la Constitución fue modificado en el año 1981 a través de la Ley 6580; para definir el aporte del Estado en el financiamiento de éstas</p>
Capacidad Jurídica Plena para: adquirir derechos y contraer obligaciones	<p>Las universidades públicas en Costa Rica, por mandato constitucional poseen capacidad jurídica en grado pleno.</p> <p>El simple reconocimiento de capacidad jurídica implica que se posee sin restricciones, es decir, que se trata de una capacidad jurídica normal. Pero, para que no quedara duda alguna acerca de su amplitud, la Asamblea Nacional Constituyente agregó el adjetivo calificativo plena, que denota una capacidad jurídica total, suficiente, completa, que no necesita de elemento alguno adicional para poder ser ejercitada. (BAUDRIT, 2009, p.10)</p> <p>Esta condición de la UCR y demás universidades públicas les permite adquirir derechos de todo tipo y, en general, contraer obligaciones de naturaleza contractual, cuasicontractual y extracontractual.⁴⁰⁹</p> <p>En otras palabras, el ejercicio de esta capacidad jurídica plena implica que las universidades públicas no necesitan de ninguna autorización previa, ni de refrendos, otorgados por órgano, institución, o ente ajeno a ella misma.</p> <p>En igual sentido, su plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones no admite restricción, ni regulación, ni dirección, por disposiciones legales, ni por normas reglamentarias emanadas del Poder Ejecutivo. (BAUDRIT, 2009, p.10)</p>

⁴⁰⁹ Las obligaciones civiles derivadas de hechos ilícitos, es decir, las responsabilidades civiles extracontractuales, se originan como consecuencia del daño atribuido a una persona. La existencia de *patrimonio propio* (artículos 84 y 85 de la Constitución Política) obliga a la Universidad de Costa Rica a responder por los daños que llegase a causar. (BAUDRIT, 2009, p. 12)

Alcances de la Autonomía Universitaria en Costa Rica

Dimensión	Alcance
<p>Independencia Funcional.</p>	<p>La UCR y demás universidades públicas gozan de modo pleno de libertad en el desempeño de sus funciones peculiares, de todas sus funciones. Es la propia Constitución Política del país la que les otorga esa <i>independencia funcional</i> y <i>plena capacidad jurídica</i>.</p> <p>Las universidades públicas tienen por tanto, una capacidad jurídica más amplia que la que ostentan las instituciones autónomas (*)</p> <p>Siguiendo a Baudrit (2005, p. 6) la institución autónoma costarricense tiene muy poca autonomía e independencia, (gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno) (**); la cual resulta incompatible con la naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica y demás universidades públicas que ostentan independencia en el desempeño de sus funciones y poseen plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y para darse su propia organización y gobierno (artículo 84).</p> <p>También las universidades públicas tienen una capacidad jurídica más amplia que la que ostentan las instituciones descentralizadas (***)</p> <p>En Costa Rica, las instituciones descentralizadas no constituyen centros independientes de toma de decisiones. (****) Las universidades públicas en Costa Rica no tienen ningún vínculo de jerarquía, ni de dependencia con relación al Poder Ejecutivo, ni al Poder Legislativo.</p> <p style="padding-left: 40px;">La UCR no es una institución menor respecto del Poder Ejecutivo, ni se encuentra subordinada a él, ni está en relación de jerarquía o de dependencia suya. El Poder Ejecutivo, consecuentemente no es su superior: no le puede ordenar, no le puede condicionar, no le puede restringir sus actuaciones. La independencia constitucional en sus funciones propias, hace que, por otra parte, la Universidad de Costa Rica tampoco se encuentre en vínculo de dependencia con respecto al Poder Legislativo. (BAUDRIT, 2005, p. 7)</p> <p>Siguiendo a Baudrit (2009) la independencia funcional de las Universidades Públicas se predica frente al Estado, a sus órganos y al resto de las instituciones. La UCR se ubica dentro del sector público, es una institución pública y es una institución estatal; sin embargo, no pertenece al Estado. O sea, es estatal, pero al mismo tiempo desempeña sus funciones con total independencia.</p>

(*) En Costa Rica las instituciones autónomas tienen una connotación específica otorgada por la Constitución:

“Artículo 188. - Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión (*Así reformado mediante Ley No. 4123 de 31 de mayo de 1968*)

Artículo 189. - *Son instituciones autónomas: 1) Los bancos del Estado; 2) Las Instituciones aseguradoras del estado; 3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.*

Artículo 190. - *Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquella.*” (CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CR, 1949, P. 68).

Las universidades públicas, *-a diferencia de las instituciones autónomas-* no están afectada por prohibición alguna para que sus funcionarios puedan ser diputados, Presidente o Vicepresidente de la República; de igual manera los diputados no tienen impedimento para ser profesores universitarios; el Consejo de Gobierno no nombra a los integrantes del Consejo Universitario; la Universidades públicas tampoco se encuentran obligadas expresamente a elaborar su presupuesto ordinario en forma semejante al de la República; tampoco existe obligación expresa para que efectúe sus contratos mediante licitación. (BAUDRIT, 2005, p. 6)

(**) Originalmente, la Constitución Política dotaba a las instituciones autónomas de independencia administrativa e *independencia de gobierno*. En **1968** fue reformada la Carta Fundamental y se les eliminó la independencia de gobierno, quedando supeditadas a la ley en esta materia. Poco después el Gobierno central intervino directamente en sus Juntas Directivas designando, conforme a una ley, a cuatro de sus directores y permitiéndole al partido político mayoritario de oposición el nombramiento de los restantes tres directores. Otra Ley posterior autorizó al poder Ejecutivo a designar Presidentes Ejecutivos en la mayor parte de esas instituciones (BAUDRIT, 2005, p. 6)

“Las instituciones autónomas quedaron sujetas al sistema de planificación nacional dominado por el Poder Ejecutivo, sus juntas directivas fueron politizadas y quedaron controladas por el Ejecutivo, se les impuso un Presidente Ejecutivo designado por el Poder Ejecutivo, quedaron subordinadas a la Autoridad Presupuestaria y a un complejo sistema de autorizaciones y referendos de la Contraloría General.” (BAUDRIT, 2009,p. 17)

(***) La noción de descentralización admite grados y puede ser compatible con sistemas de mayor o menor dependencia o subordinación. La mera vinculación derivada del origen de la institución descentralizada crea algún tipo de nexos de dependencia con respecto del ente o del Poder del que se derivó. (BAUDRIT, 2005, p. 7)

(****) Según Baudrit (2005), **en Costa Rica se ha completado un proceso de re-centralización; el sistema original de descentralización fue sustituido, por un sistema de simple desconcentración: “La Ley General de la Administración Pública estableció una relación de subordinación y jerarquía de las distintas instituciones del sector descentralizado con respecto al Presidente de la República. La Ley de Contratación Administrativa estableció procedimientos de adquisición de bienes y servicios aplicables a los sectores centralizado y descentralizado. Luego, un conjunto de leyes ha venido a ampliar y fortalecer las facultades y atribuciones correspondientes a la Contraloría General de la República sobre todo el sector público (Ley Orgánica, Ley de Control Interno, Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito)”**. (BAUDRIT, 2005, p. 8)

Alcances de la Autonomía Universitaria en Costa Rica

Dimensión	Alcance
<p>Capacidad jurídica plena para darse su propio Gobierno.</p>	<p>Las universidades públicas tienen potestad para darse su propio gobierno⁴¹⁰</p> <p style="text-align: center;">El gobierno de la Universidad de Costa Rica no roza con el Gobierno de la República: la Universidad no invade el ámbito de competencia del Gobierno Nacional, al igual que este último no interfiere, ni puede interferir, en el Gobierno Universitario ni en su peculiar organización.</p> <p>De acuerdo con ello, la UCR y demás universidades públicas, tienen facultades para dictar sus propios Estatutos Orgánicos y elegir sus órganos de gobierno y representativos, supeditados en un único grado a la Constitución Política.</p>

⁴¹⁰ Según la Sala Constitucional (resolución No. 6256-94), existen en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía : **a) administrativa**, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; **b) política**, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y, **c) organizativa**, que es la capacidad de auto organizarse, con exclusión de toda potestad legislativa. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo.

Alcances de la Autonomía Universitaria en Costa Rica

Dimensión	Alcance
<p>Capacidad jurídica plena para darse su propia organización.</p>	<p>Según artículo 84 de la Constitución Política, la autonomía organizativa es propia de las universidades públicas. Esta nunca fue concedida a instituciones autónomas.</p> <p>La Sala Constitucional, en resolución número 495-92, comentó "... la diferencia entre la llamada <u>autonomía organizativa</u> y <u>la administrativa</u>; la primera comprende la libertad del ente para determinar su propia estructura y el reparto de sus atribuciones sin admitir interferencia alguna; mientras que la autonomía administrativa se refiere a la libertad de actuación concreta del ente (artículo 188 de la Constitución Política). (BAUDRIT, 2009, p.17)</p> <p>La autonomía organizativa, supone la plena capacidad jurídica de auto organizarse, de auto-estructurarse; de darse su propia organización "<i>con exclusión de toda potestad del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo</i>" (SALA CONSTITUCIONAL, Resolución No. 6256-94) y de cualquier otra potestad normativa extraña a la institución universitaria (BAUDRIT, 2009, p. 18).</p> <p>De acuerdo con lo anterior, las universidades públicas pueden administrarse con independencia, esto es, que con base en el principio de legalidad y dentro de los alcances de la Carta Política cuentan con todas las facultades administrativas necesarias para llevar adelante su misión.</p> <p>Por ejemplo, una de esas potestades refiere a la administración autónoma de su recurso humano.</p> <p>La capacidad universitaria en materia administrativa es completa y debe relacionarse con la independencia de sus funciones y con las otras manifestaciones de la autonomía. (BAUDRIT, 2009, p.18)</p>

Alcances de la Autonomía Universitaria en Costa Rica	
Dimensión	Alcance
<i>Patrimonio propio o hacienda universitaria,</i>	<p>Las universidades públicas poseen un patrimonio: la hacienda universitaria, destinada a finalidades y funciones universitarias.</p> <p>Aunque la Universidad de Costa Rica es estatal, no se confunde con el Estado, ni queda absorbida por él. Se distingue del Estado e incluso puede enfrentarse al Estado, pudiendo existir contraposición de intereses. La hacienda universitaria, aunque perteneciente a un ente estatal, no es hacienda del Estado, ni se le puede confundir con la hacienda pública (BAUDRIT, 2009, p. 19)</p> <p>De esta forma, siguiendo a Baudrit (2009), los bienes universitarios no pueden ser absorbidos, ni confundidos con el patrimonio público, ni se les puede dar un tratamiento jurídico igual que desconozca sus particularidades.</p> <p>Así, las universidades públicas gozan de capacidad jurídica para administrar y disponer de su patrimonio propio y tienen la facultad de generar rentas propias originadas de las actividades de la institución.</p> <p>Desde el momento en que el Estado o cualquier otra entidad entrega recursos económicos a la UCR y demás universidades públicas; éstos pasan a ser parte del patrimonio universitario, es decir de la hacienda universitaria.</p>

Como es posible advertir la autonomía universitaria consagrada en la Constitución de la República, logra superar las restricciones evidentes que ésta presentaba en la Ley de Creación de la UCR. Asimismo, recupera los alcances de una autonomía plena por la que -desde 1935- había abogado el presidente Ricardo Jiménez, con el proyecto de la Comisión Chilena.

Una revisión de las actas de la Constituyente da cuenta de las importantes reflexiones que se trabaron para lograr concretar las aspiraciones de los

Constituyentes. Tanto el tema de la autonomía universitaria, como el tema del financiamiento, ocuparon lugar central en las deliberaciones.

Los Constituyentes tuvieron la lucidez de concebir la Universidad Pública Costarricense como centro de pensamiento libre, por lo que garantizaron en la Carta Magna que ésta **quedara exenta de presiones o condicionantes de cualquier naturaleza** que atentara o le impidiera cumplir con la alta misión que se le encomendó. Por ello le otorgó autonomía del Estado, de intereses particulares, de intereses económicos, políticos o de cualquier índole.

Según Yamileth González⁴¹¹, la Autonomía Universitaria otorga a la Universidad Pública la libertad necesaria para la realización efectiva de los mandatos que la sociedad le ha encomendado.

Desde la dimensión jurídica, la autonomía universitaria otorga a la Universidad la capacidad de darse su propia ley y regir su comportamiento de acuerdo con sus propias normas.

Siendo que es en la Constitución Política de Costa Rica, donde yace la naturaleza jurídica de las universidades públicas, puede considerarse -según Baudrit (2005)- que **su naturaleza jurídica es “originaria”**; o sea, su existencia y su alto rango jurídico no deriva de la Administración Estatal, ni se desprende de un acto legislativo; ésta tiene asidero en la propia Constitución de la República, o sea, están reguladas por las normas supremas de la Carta Magna. “En el propio texto constitucional se estableció, al mismo tiempo, el alcance de las competencias del Ejecutivo, del Legislativo y de la Universidad de Costa Rica.” (BAUDRIT, 2009, p. 4).

De acuerdo con lo anterior, la UCR y demás universidades públicas **no pueden ser consideradas entes públicos menores** (BAUDRIT, 2005); esto es, no ostentan menor jerarquía que la que le corresponde a la Administración Central. Lo anterior por cuanto no son creación del Poder Ejecutivo, ni del Legislativo, sino que han sido originadas por el Poder Constituyente, convirtiéndolas en instituciones al mismo nivel de los tres poderes de la República.

En este sentido, el artículo 88 de la Constitución Política, también exige la participación de las Universidades en la Asamblea Legislativa, cuando se trata de temas que le competen: “Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos

⁴¹¹ Primera Mujer Rectora que condujo la Universidad de Costa Rica durante dos periodos (2004-2008 y 2008-2012).

a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario” (COSTA RICA, 1999, p. 33).

No existe pues, relación jerárquica de dependencia o de subordinación entre estos poderes⁴¹² y las universidades públicas.

Es en este marco precisamente, donde la autonomía universitaria adquiere toda su validez y especial potencia, forjada como condición institucional en la que ha de sustentarse toda la vida académica. En ella están cifradas las condiciones indispensables que permiten a esta Institución cumplir con su misión histórica de ser conciencia lúcida y crítica de la nación.

Parfraseando a la (COMISIÓN AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. UCR); “en su dimensión histórica, jurídica, académica, pedagógica y administrativa, el principio de autonomía universitaria, constituye la matriz esencial que define la más genuina naturaleza e identidad institucional de la Universidad Pública.”

Por su parte, la “*libertad de cátedra*” al ser elevada a rango constitucional, también se constituye en rasgo fundamental y principio imprescindible de la enseñanza universitaria⁴¹³.

Así, la noción de autonomía plena se encuentra transversada por las nociones de LIBERTAD con RESPONSABILIDAD; libertad para cumplir responsablemente con la función social asignada a la Universidad. No cabe duda que la necesidad de crear conocimiento, generar pensamiento y aportar a las transformaciones requeridas por la sociedad; se constituyen en tareas que deben realizarse en libertad; libertad que debe acompañarse de la responsabilidad institucional que le es inherente.

En entrevista con la Señora Yamileth González, rectora de la UCR, señalaba:

⁴¹² Siguiendo a Baudrit (2005); en aquellos ámbitos ajenos a la autonomía reconocida por la Constitución sí es posible que la Asamblea Legislativa apruebe normas jurídicas, a las que la Universidad de Costa Rica tendría que someterse como cualquier otra persona física o jurídica, pública o privada. Sin embargo, aunque una ley pretenda ser aplicada en general a todas las instituciones públicas, no obliga a la Universidad de Costa Rica **si interfiere en alguna de las manifestaciones de su autonomía.**

⁴¹³ La Libertad de Cátedra es entendida en varias vías: como una potestad de definir los contenidos, estrategias, metodologías de enseñanza, sin tomar en cuenta poderes externos, como facultad de las y los académicos de expresar sus ideas dentro del aula o de la institución, como coexistencia saludable de contar en el seno de la Universidad con diferentes corrientes de pensamiento.

“Tanto hoy como mañana será indispensable que la comunidad universitaria luche por la autonomía universitaria como un derecho constitucional que es en Costa Rica y como un derecho humano que posibilita construir en la diferencia, discernir, oponer criterios, innovar, crear e imaginar con plena libertad”.

2.7.2. Amenazas a la Autonomía Universitaria

No hay modo más eficaz de impedir las labores de una Universidad, que vulnerando su autonomía (COMISIÓN AUTONOMÍA UNIVERSITARIA; UCR)

Los amplios alcances de la autonomía universitaria expresados en la Constitución Política, también han sido ampliamente interpretados por la Sala Constitucional en respuesta a diferentes consultas sobre el artículo 84.

El Voto 1313-93 de la Sala Constitucional es uno de los más completos en esta materia, constituyéndose en un referente obligatorio:

Son éstas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores.”...” la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido.

La misma resolución, hace referencia a otros aspectos fundamentales atribuidos constitucionalmente a las universidades públicas (GONZÁLEZ, 2011); entre ellos:

Autodeterminación

(Las Universidades cuentan) "con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio.

Normativa

Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución);

Estructuración

Pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente;

Desconcentración y el personal

Desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92).

Universidad: más allá de la docencia

La Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella.

En el voto No. 1306-94 la Sala Constitucional señala:

“El Poder Judicial no puede intervenir en la autonomía universitaria, salvo cuando las autoridades universitarias violen la Constitución Política”.

En cuanto a la capacidad que tienen las universidades de reglamentar el uso de su infraestructura, la Sala Constitucional **en el voto 4395-95** (refiriéndose al uso de las calles del campus universitario), indica:

La Universidad de Costa Rica puede regular las vías internas de ella, que son privadas y de uso restringido, pero de libre acceso para todo el que esté interesado ingresar en la Universidad en demanda de los servicios que esta presta. Por ello tiene una autonomía amplia (de acuerdo al artículo constitucional 84) que le permite organizar sus servicios, pudiendo darse su propia reglamentación en cuanto al uso de las calles internas.

A pesar de que la Constitución Política es sumamente clara en cuanto a los alcances de la autonomía universitaria en Costa Rica y ésta debería ser respetada en su diferencia de poseer rango constitucional; y a pesar de contar con una amplia interpretación emanada de la Sala Constitucional sobre la materia; no son pocas las situaciones que pueden ser presentados aquí como ejemplos de abiertas violaciones a la autonomía universitaria.

No siendo posible hacer un recuento exhaustivo de los distintos atropellos a los que se ha visto expuesta la autonomía universitaria, se intentará aquí, recuperar -al menos- algunas situaciones que trastocan las distintas dimensiones que la componen.

2.7.2.1. Atropellos a la autonomía financiera

La conformación del CONARE (1974) fue una articulación estratégica de las universidades públicas en una coyuntura internacional y nacional crítica correspondiente a la década de los años de 1980. Dicha articulación garantizó una plataforma jurídica de rango constitucional que, de muchas maneras otorgó mayores márgenes de movilidad a las universidades públicas al momento de negociar sus presupuestos durante la difícil coyuntura del ajuste estructural y la macro-estrategia denominada Reforma del Estado.

Por su parte, **la elevación del FEES a rango constitucional** (1981) constituyó otra importante conquista que intentaba solventar los problemas de negociación de presupuestos que debían enfrentar las universidades públicas periódicamente. Además, el artículo 85 es enfático en señalar que **las rentas de ese Fondo Especial no podrán ser abolidas, ni disminuidas, sino se crean, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan.**

No obstante, todo lo anterior, ello no ha garantizado que el Estado cumpla a cabalidad con su mandato de dotar a las universidades de los recursos necesarios y menos aún que éstos no disminuyeran -en términos reales- de un año a otro.

En este sentido cuatro momentos pueden ser identificados como críticos:

- La severa crisis económica que experimentó el país a principios de los años 80, “[...] en la cual se registraron altos índices de inflación (65% en 1981 y 82% en 1982). Esto impidió que el gobierno pudiera mantener las transferencias en términos reales. Los recursos generados por las leyes que alimentaban al FEES resultaron insuficientes y los montos asignados eran inciertos, sujetos a decisiones políticas, y llegaron a disminuir en términos reales de un año a otro en términos reales” (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, 2005, p. 97).
- Lo anterior trajo como consecuencia que en el segundo quinquenio de la década de los años de 1980 destacaran fuertes presiones e imposiciones gubernamentales para que las universidades redujeran sus gastos. Paralelamente se da un cuestionamiento a las carreras “*no rentables*” y se coloca en el debate argumentos en torno a los bajos costos de la enseñanza superior, y se llega hasta sugerir la creación de un *fondo de capitalización* para este nivel educativo y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, incluyendo la *venta de servicios* y el *aumento de los costos de matrícula*.
- La situación más severa se vive en los alrededores del año 1991, donde se subejecutaron presupuestos y los grupos del gobierno -sin éxito- llegaron incluso a plantear argumentos en torno de la necesidad de “revisar/modificar” los artículos 84 y 85 que protegen a las universidades sobre la dotación del presupuesto.

- La más reciente lucha por la negociación del FEES 2010-2015, da cuenta de la recurrencia y vigencia de las luchas que deben trabar las universidades públicas para garantizar que el gobierno asuma el mandato constitucional en materia de presupuestos para la educación superior pública.

Por otra parte, si bien se elevó a rango constitucional el **Cuerpo Encargado de la Coordinación de la Educación Universitaria Estatal, el PLANES y el FEES**; varios aspectos deben ser observados a la luz de las implicaciones que ello puede tener en términos de restringir la autonomía universitaria:

- Constitucionalmente **se le atribuyó al Banco Central -y no a las universidades- la facultad de administrar el FEES.**
- Se señala explícitamente en la Constitución Política que **los PLANES deben elaborarse considerando los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo.**
- Nótese que **la Comisión de Enlace no tiene rango constitucional**; ella fue creada por Decreto Ejecutivo⁴¹⁴ y sin embargo en la práctica está asumiendo las labores asignadas en la Constitución Política al “cuerpo encargado de la coordinación de la ESP en Costa Rica”; toda vez que, a partir de su constitución, es en su seno donde se negocian los recursos públicos para las Universidades.
- La Constitución de la República asigna al ***cuerpo encargado de la coordinación de la ESP***, la responsabilidad elaborar un plan quinquenal (PLANES) en el que se expresen las prioridades y planes que habrán de seguir las Universidades y los rubros en que se invertirá el presupuesto solicitado⁴¹⁵. Además, el **artículo 85** agrega:

El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustándola de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.

⁴¹⁴ Con la creación de la Comisión de Enlace la representación del gobierno logra mayor representación en las negociaciones del FEES, que la que puede tener en el *Cuerpo Encargado de la Coordinación de la ESP*.

⁴¹⁵ Según se especifica en la Constitución este plan obedece más a un Plan de Inversión, pues dicha carta magna señala: “En él se incluirán tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.” (COSTA RICA, 1999, p. 32)

Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa (COSTA RICA, 1999, p. 32).

Por mandato constitucional el Poder Ejecutivo debería -de oficio- incluir en el presupuesto ordinario de la República los señalado por los PLANES; **y sin embargo en la práctica, la Contraloría General de la República (CGR) *ultrapasando sus funciones y atribuciones*⁴¹⁶, *-inclusive por encima de la Constitución-* ha pretendido entrometerse hasta en la definición de las actividades académicas señaladas en los PLANES, amenazando o aludiendo desobediencia⁴¹⁷, en caso de no ser acatadas las recomendaciones emanadas por funcionarios de mandos medios. Mientras estas situaciones son resueltas, lo común es el retraso en los refrendos de los presupuestos con sus consecuentes implicaciones de atrasos en los giros correspondientes.**

- **Otra indicación constitucional clara es la forma en que se debe girar los montos correspondientes al FEES.** El Artículo 85 de la Constitución Política señala: “(...) El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo, y cada mes, lo pondrá en dozavos a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal.” (COSTA RICA, 1999, p. 31).

Pese a lo anterior, no son pocas las veces en que el Gobierno ha incurrido en atrasos en los giros convenidos. Prueba de ello es que el III, IV y V Convenio de Financiamiento de la Educación Superior suscritos por la

⁴¹⁶ La Constitución Política en su artículo 184 (COSTA RICA, 1999, p. 74-75), establece que la Contraloría General es un órgano que auxilia a la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública. También señala como atribuciones suyas: “1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos de la República; 2) Examinar y aprobar los presupuestos de las Municipalidades y de las instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación; 3) Enviar anualmente una memoria de labores a la Asamblea Legislativa; 4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos; y 5) Las demás que la Constitución o las leyes le asignen.” Siguiendo a Baudrit (2005) **la única de estas funciones constitucionales que resulta aplicable a la Universidad de Costa Rica es la cuarta, que constituye una actividad a posteriori y que no se inmiscuye en la gestión, ni en las actividades, ni en el gobierno, ni en la organización universitarias.** La mención en el texto de la Constitución de otras atribuciones asignadas por ley no convierte a estas otras atribuciones legales adicionales en atribuciones de naturaleza constitucional.

⁴¹⁷ Recuérdese que el “*el deber de obediencia*” necesariamente presupone la existencia de una relación de subordinación, lo cual no aplicaría en la relación entre la Contraloría General y las Universidades Públicas.

Comisión de Enlace las Universidades Públicas se han visto obligadas a exigir que se explicita un ítem referido al *giro oportuno de los recursos*⁴¹⁸.

Con todo, en la práctica los diferentes gobiernos son recurrentes en incumplimientos en esta materia⁴¹⁹, lo que constituye una clara y manifiesta violación constitucional con repercusiones evidentes en perjuicio para las Universidades Públicas, que constantemente tienen que lidiar con estos atropellos y exigir rectificaciones a los gobiernos.

- Finalmente, no puede dejar de mencionarse aquí **diferentes presiones provenientes de organismos internacionales**, que por diferentes medios logran o pretenden violentar la autonomía universitaria en materia financiera.
 - Por ejemplo, el documento “*Costa Rica Competitiva*” (elaborado por el Banco Mundial en el año 2009, antes de la última negociación del FEES /2010-2015) plantea algunas **recomendaciones que a toda luz atentan contra las disposiciones constitucionales vigentes**, por ejemplo:

73. Enseñanza superior. Hay espacio significativo para el sistema de enseñanza superior para mejorar, en términos de acceso, calidad y relevancia. los mecanismos **de financiamiento tradicionales usados en Costa Rica**, combinados con autonomía universitaria, limitan la capacidad del gobierno de influir enormemente el sistema. **Se requiere la búsqueda de mecanismos de financiamiento flexible y de otros incentivos para promover las mejoras en los programas y el desempeño universitario.**

[...]

76. Financiamiento basado en resultados. El financiamiento basado en los resultados puede ejecutarse mediante convenios de rendimiento o fondos competitivos con universidades. Los convenios de rendimiento son acuerdos entre los gobiernos e instituciones que sirvan para promover innovación, calidad académica y fortalecimiento institucional. Estos requieren de indicadores de rendimiento que reflejen objetivos institucionales y de política pública. Con fondos competitivos, las instituciones y/o facultades compiten mediante procesos transparentes y claros con la presentación de proyectos que responden a ciertos criterios. **En Costa Rica, por ejemplo, los fondos competitivos pueden ser útiles como un incentivo para promover las áreas de alta demanda en el mercado laboral (por ejemplo, ingeniería y ciencias)** (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 24-25, negrilla y subrayado nuestro).

⁴¹⁸ Sobre todo para resguardar erogaciones como el salario escolar y aguinaldos.

⁴¹⁹ El ejemplo más reciente de esta situación lo constituye las decisiones unilaterales que el gobierno tomó en relación a los depósitos del FEES 2010 y 2011, alegando como justificación la situación fiscal afrontada por el país desde el año 2009.

- Otro ejemplo más reciente derivado de los acuerdos del V Convenio de Financiamiento de la Educación Superior (2010- 2015) es el crédito que el Gobierno de la República contrajo con el Banco Mundial cuyos recursos destinará por completo y en partes iguales a las universidades estatales del país. Este préstamo -como ya se señaló en el apartado sobre financiamiento, asciende a un monto de \$200 millones de dólares.

El mismo ha generado importantes polémicas al interior de las universidades estatales, especialmente en la UCR, donde el debate gira alrededor de los posibles condicionamientos que el Banco Mundial colocará para el giro de los recursos⁴²⁰.

Lo importante de destacar acá, es que este crédito representa una inflexión importante en los mecanismos de financiamiento para la educación superior pública del país, toda vez que se recurre al endeudamiento externo por parte del Gobierno para complementar el FEES y posibilitar la realización de proyectos requeridos para el desarrollo de las universidades estatales. **Ello no sólo compromete al gobierno en términos de un aumento de la deuda externa, sino que también vulnerabiliza a las universidades públicas en términos de recibir un financiamiento que efectivamente se requiere** (por un lado: el aporte extraordinario por parte del Gobierno por un monto aproximado de \$11 millones, y por otro: \$200 millones

⁴²⁰ En este sentido –como ya se anotó en el apartado de financiamiento- el 16 de octubre del 2011, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), en un campo pagado denominado “CONARE Y UN PROYECTO DE INVERSIÓN CON EL BANCO MUNDIAL”, aclaró a la opinión pública aspectos relacionados con este crédito.

Por su parte, el 27 de octubre del 2011, **la rectoría de la UCR** en Consejo de Rectoría Ampliado brindó información detallada sobre los proyectos que serían financiados con estos recursos y aclaró que si bien ha habido intentos de condicionamiento por parte de la entidad internacional (por ejemplo presión para generación de ingresos propios), la UCR los ha rechazado en todos sus extremos, incluso asumiendo como posibilidad una eventual ruptura entre las partes en caso de que se considere que la autonomía universitaria estuviese siendo comprometida o amenazada. Asimismo, se reiteró que el crédito en su totalidad será asumido en su totalidad por el gobierno de la República de tal manera que las Universidades no están asumiendo ninguna deuda.

provenientes del crédito externo en cuestión) **en condición de complemento y no como parte integral del FEES**⁴²¹.

De igual manera no puede obviarse que la autonomía universitaria también podría verse vulnerabilizada, en las relaciones que deben establecerse en adelante con el Banco Mundial, instancia que es ampliamente reconocida por imponer condicionalidades -con fines políticos bien conocidos- a cambio de préstamos.

Las intervenciones crediticias del Banco Mundial no vienen solas. A ellas se les une un paquete de condiciones que se concretan en “convenios de desempeño” que, en el caso de la negociación con el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), se llaman “acuerdos de mejoramiento institucional” (AMIS). A juzgar por las experiencias de otros países y por lo manifestado en el documento “Competitividad en Costa Rica”, estos acuerdos se concentran en el fortalecimiento de ciertas disciplinas definidas como relevantes o prioritarias, perdiéndose así un estímulo integral de todas las áreas de las instituciones universitarias (JENSEN, 2011 en LA NACIÓN, 4 DE OCTUBRE 2011)

La concreción o no de violaciones a la autonomía universitaria en este nuevo escenario, dependerán de la claridad conceptual de las autoridades que asuman las negociaciones respectivas y la ejecución de los presupuestos, pero, también -y sobre todo- dependerán de la vigilancia enérgica y resuelta de los distintos sectores universitarios.

2.7.2.2. Atropellos a la capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones

Como ya fue expuesto, las universidades públicas -por mandato constitucional- poseen capacidad jurídica plena-, por tanto, no compete a las leyes ni a ninguna institución regular las funciones, ni el gobierno, ni la organización, ni la contratación,

⁴²¹ Recuérdese que, con el objetivo de brindar un apoyo especial a las necesidades inmediatas de las universidades públicas y sus urgencias en los primeros dos años del Convenio, el Gobierno se comprometió con un **aporte extraordinario y complementario al FEES, por un monto de 5.500 millones de colones** (aproximado de \$11 millones). Adicionalmente, con el objeto de fortalecer los procesos de inversión en áreas estratégicas de las cuatro universidades del CONARE, **el Gobierno se comprometió a tramitar y financiar en su totalidad un crédito por \$200 millones de dólares** (100.000 millones de colones aproximadamente).

ni el patrimonio, ni la financiación de éstas, porque todo ello es competencia propia – exclusiva y excluyente– de estas instituciones (BAUDRIT, 2011).

Las normas jurídicas aplicables a las universidades públicas, son aquellas emitidas por ellas mismas en ejercicio de su capacidad jurídica plena para organizarse y para gobernarse, junto con las disposiciones fundamentales de la Constitución Política. A pesar de ello, algunos ejemplos alertan sobre situaciones donde estos preceptos han sido irrespetados.

Indebida injerencia de la Contraloría General de la República en el proceso de contratación universitaria

Según González (2011, p. 7), la UCR durante mucho tiempo no tuvo problemas para establecer contratos con terceros, para adquirir bienes y servicios, **con un refrendo de la Contraloría que resultaba un trámite “normal”**. El problema es que, con el tiempo, esta concesión se ha convertido en un portillo para otras interferencias que se han constituido en claras agresiones a la autonomía universitaria. Así, por ejemplo:

En el año 2003 la Universidad de Costa Rica había proyectado construir un edificio para alojar la Escuela de Ingeniería Eléctrica. Las obras iban a ser financiadas mediante un préstamo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Antes de ser firmado el contrato respectivo, fue enviado a la Contraloría General para efecto de refrendo. Este órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa impuso arbitrarias condiciones para otorgar el refrendo, por lo que se retrasó varios meses el otorgamiento del préstamo y el inicio de la construcción. Consecuencia de ello fue el aumento de varios millones de colones en el valor del edificio, que tuvo que ser cubierto a costa de la hacienda universitaria (BAUDRIT, 2009, p. 21).

Es indiscutible que la Contraloría General de la República posee facultades muy amplias relacionadas con la hacienda pública. Muchas de estas facultades están contenidas además en su Ley Orgánica y la Ley General de Control Interno⁴²² y pueden ser ejercitadas sobre entes y órganos públicos que se encuentren sometidos a las normas jurídicas emanadas de la Asamblea Legislativa o de la potestad reglamentaria o de dirección del Poder Ejecutivo o de instituciones, como la

⁴²² Leyes ordinarias como éstas, no pueden dejar sin efectos lo que el texto constitucional ha indicado expresamente. Así, debe diferenciarse y no pueden confundirse las competencias y facultades que le otorga la Constitución Política a la Contraloría General de la República y, las competencias y facultades que las leyes ordinarias le atribuyen a la a esta institución.

Contraloría General, que tienen atribuciones *también legales* para dictar reglamentos o directrices.

No obstante, **estas facultades no pueden ser aplicables para las universidades públicas costarricenses que gozan de autonomía plena otorgada constitucionalmente**⁴²³. La Contraloría General está habilitada para ejercer esas facultades sobre los entes u órganos públicos carentes de potestades para darse su gobierno y su organización propios; lo que -de ninguna manera- es atribuible a las universidades estatales. Aceptar este tipo de situaciones, sería como aceptar a la Contraloría General de la República como superior jerárquico de las universidades públicas.

Sin lugar a dudas, estas situaciones se generan a partir de *criterios e interpretaciones superficiales* y erróneas que -algunos (as) funcionarios de la Contraloría General- realizan no sólo sobre los alcances completos de la autonomía universitaria, sino también sobre las competencias de la entidad para la cual laboran, **ultrapasando sus funciones y atribuciones, -inclusive por encima de la Constitución-**. Responden también, por tanto, ni más ni menos a una lectura cercenada ó en el peor de los casos, a una lectura alterada o manipulada de la Constitución Política de la República.

En este mismo sentido, también resulta inadmisibles que la plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica sea lesionada por interpretaciones generales de la Sala Constitucional. Este alto Tribunal, utilizando una disposición legal que establece que su jurisprudencia y sus precedentes son vinculantes erga omnes, ha dictado interpretaciones normativas que han originado un caos en el ordenamiento jurídico. Un caso concreto es la imposición del refrendo de la Contraloría General a los contratos celebrados por todas las instituciones, lo que incluye a las Universidades⁴²⁴ (BAUDRIT, 2009, p. 12).

⁴²³ Las Universidades públicas no están exentas de rendir cuentas, de someterse a la fiscalización y control de los dineros públicos por parte de la Contraloría General de la República. Para ello deben ser transparentes en la rendición de cuentas de los recursos estatales utilizados; sin embargo, ello no implica que las universidades estatales deban aceptar limitaciones, controles, trámites y hasta censuras previas por parte del ente Contralor.

⁴²⁴ En 1988, la Sala Constitucional dictaminó que el artículo 182 de la Constitución es de aplicación para toda la Administración Pública, **sin excepción alguna**. Este artículo no se refiere a los refrendos, sino a que los contratos que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, se harán mediante licitación. Para Baudrit (2009, p. 13-14) el argumento utilizado por la Sala es insostenible: **no permite generalizar la aplicación del refrendo**. La extrapolación hecha por la Sala Constitucional para originar la obligación de obtener el refrendo de la Contraloría General carece de todo fundamento. Según el mismo actor, el Tribunal Constitucional debió haberse circunscrito a declarar la inconstitucionalidad, sin llegar a “legislar” imponiendo un refrendo de la Contraloría a todas las instituciones públicas, **incluyendo a las Universidades**.

Hasta aquí resulta claro que las relaciones UCR-Contraloría General deberían estar reguladas por la Constitución Política y no por disposiciones legislativas, ni por ninguna otra normativa o disposición interna. Sin embargo, *el fortalecimiento de los poderes contralores* ha llevado a esa instancia a emitir normas generales que le permiten intervenir en todo lo que considera Hacienda Pública.

Esto ha generado confusiones que han derivado en la imposición de ilegítimos y rígidos controles en materia presupuestaria por parte de la Contraloría, que llegan a interferir en la toma de decisiones de las universidades públicas, lesionando la capacidad jurídica que éstas detentan para darse su propio gobierno y organización y, entabando, retrasando e incluso paralizando actividades académicas que les son sustantivas (docencia, investigación y acción social).

“La Contraloría General no es administradora de la hacienda universitaria, ni tiene facultad alguna para disponer de ella, ni para inmiscuirse en el gobierno, en la organización, ni en la administración, ni en las funciones universitarias.” (BAUDRIT, 2011).

2.7.2.3. Atropellos a la capacidad jurídica plena para darse su propia organización

Como ya se señaló, la “autonomía organizativa” es propia de las universidades públicas, según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política. Ella consiste en su “[...] capacidad de auto estructurarse, excluyendo la interferencia de toda potestad legislativa o, en general, de cualquier potestad normativa extraña a la institución universitaria.” (BAUDRIT, 2009, p. 18). Como es de suponer esta atribución constitucional, tampoco está exenta de tensiones.

Así, por ejemplo, en el año 2001, la Contraloría General de la República, pretendió exigir a la UCR que el nombramiento del Contralor Universitario y el sub-Contralor (Auditor Interno y Sub auditor) se realizara por plazo indefinido. Esta intromisión, además de ser inconstitucional, rozaba en todos los extremos con la normativa del Consejo Universitario, toda vez que ésta señala claramente, que estos nombramientos deben realizarse por un período de seis años –*no coincidente con los cambios de la Rectoría y otros nombramientos de autoridades universitarias que se dan cada cuatro años-*.

Como ya se ha venido indicando, no compete a la Contraloría interferir en la gestión, ni mucho menos ordenar a las universidades públicas la ejecución de determinados actos. De tal forma que situaciones como la ejemplificada, sólo pueden ser analizadas a la luz de una lesión y una violación a los límites de la autonomía organizativa, otorgada por la Constitución.

2.7.2.4. Atropellos a la Independencia Funcional

No compete a la Asamblea Legislativa definir, describir o delimitar las funciones universitarias. Tal tarea se deriva de las potestades de autoorganización y de autogobierno que corresponden a la propia Universidad de Costa Rica y que le permiten adaptar la institución universitaria a los cambios que se susciten (BAUDRIT, 2009, p. 5).

Al respecto, la Sala Constitucional, en la resolución número 1313-93, sin agotar la totalidad de los elementos contenidos dentro de las funciones universitarias, expresó:

[...] la Universidad no es una simple institución de enseñanza [...] pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse [...] en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el 'sistema de libertad', además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem)... en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella (SILES, 2007).

Indebida injerencia del Tribunal Supremo de Elecciones en el proceso del TLC

Uno de los acontecimientos nacionales más controversiales de la última década, por su carácter político, lo constituyó el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, que culminó con su aprobación en el referéndum del 7 de octubre del 2007.

Tratándose del primer referéndum en la historia del país, y considerando sus serias implicaciones en todas las esferas a nivel nacional, la UCR asume un papel protagónico en impulsar el debate nacional.

La Universidad de Costa Rica asume su responsabilidad histórica de analizar, discutir, proponer alternativas, publicar documentos sobre un Tratado de Libre Comercio que en sus principios va más allá de lo meramente comercial

y que exige, para su implementación, cambios trascendentes en relación con las estrategias político, económico, sociales y aún educativas que tradicionalmente hemos defendido los costarricenses. Cambios que, en criterio de algunos, podrían quebrar el estado de bienestar - que aún sostienen algunas instituciones autónomas, servicios públicos de calidad, políticas universales - y que ha hecho de nuestro país un espacio más distributivo y menos injusto, más democrático, más libre y más negociador que otros países de la región (GONZÁLEZ, 2011, p. 10).

La población en general se dividió en lo que se ha dado en denominar “*los del sí*” y “*los del no*”⁴²⁵ al TLC.

A nivel de las universidades públicas⁴²⁶ se consideró fundamental profundizar sobre temas de importancia colectiva como lo son: las telecomunicaciones, la salud, la educación, la constitucionalidad o inconstitucionalidad del TLC, la propiedad intelectual, los medicamentos, la seguridad agroalimentaria.

El gobierno por su parte impulsó una fuerte y millonaria campaña publicitaria “*a favor del sí*”, sustentándose en slogans superficiales que poco informaban a la ciudadanía.

Por asumir su responsabilidad (*derecho y deber*) de esclarecer, investigar, informar con criterio, criticar, expresar ideas, analizar posicionamientos e ideas divergentes; la UCR fue fuertemente atacada por sectores empresariales, figuras políticas y medios de comunicación que abogaban/exigían una posición neutral de dicha Universidad.

En este contexto, el Tribunal Supremo de Elecciones en Resoluciones⁴²⁷ 1119-E del 17 de mayo del 2007 y 1617-E del 12 de julio de 2007, se refirió, entre otros asuntos a la autonomía universitaria, a la participación de los funcionarios universitarios en el proceso del referéndum relativo al TLC y a la utilización de los recursos e instalaciones de la Universidad de Costa Rica en este proceso.

⁴²⁵ A nivel nacional se conformaron “*Comités Patrióticos*” que se distribuyen por todo el país para trabajar casa por casa en contra del TLC.

⁴²⁶ Por ejemplo, a nivel de la UCR, se conforman comisiones interdisciplinarias, con especialistas de diversas Escuelas, Facultades, Institutos y Centros de Investigación. La Vicerrectoría de Acción Social -impulsada por la Rectoría- integra los llamados “*Kioscos Informativos*” sobre el proceso del referendo y el TLC, con académicos y estudiantes voluntarios del Trabajo Comunal Universitario (TCU)

⁴²⁷ “[...] hecha por jueces graduados de la Universidad de Costa Rica; su juez presidente se graduó como abogado con una tesis de licenciatura acerca del régimen jurídico de la citada autonomía (Autonomía universitaria: contexto histórico, descentralización administrativa y Universidad de Costa Rica, julio de 1985)” (ROMERO, 2010, p. 69).

Lo que más ofende la de la resolución 1617-E-200 del 12 de julio de 2007, del Tribunal Supremo de Elecciones es su intromisión en la independencia universitaria para expresar sus opiniones y criterio y la sugerencia de que la autonomía 'no puede bajo ninguna circunstancia servir de motivo para ocultar o disimular un inadecuado control y utilización de recursos públicos' [...] Lesiona directamente la autonomía universitaria el hecho de que el Tribunal señale que 'Tampoco es permitido que dicha Casa de Enseñanza realice en sus auditorios, conferencias que conlleven, tendenciosamente, a fines propagandísticos a favor o en contra de la consulta, salvo que se trate de actividades, foros o debates, que sirvan exclusivamente para informar del tema [...]' (GONZÁLEZ, 2011, p. 11).

Es importante destacar aquí que, fue un hecho público y notorio que el Gobierno, encabezado por el Poder Ejecutivo, participó activamente en el proceso del referéndum "a favor del sí", utilizando toda clase de recursos para esta causa; y sin embargo el Tribunal Supremo de Elecciones no hizo ninguna clase de señalamientos al respecto; así el trato para las universidades fue diferenciado.

Las enérgicas respuestas del sector universitario a esta intromisión inaceptable por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, no se hicieron esperar:

En comunicado oficial la Rectoría de la UCR señaló:

La Universidad de Costa Rica como institución y como individualidades tiene derecho a expresar libremente su pensamiento, sus ideas, sus opiniones favorables o desfavorables sobre asuntos de interés nacional. Tiene la facultad y la obligación de analizar asuntos que atañen al bien común y transferir sus criterios a la opinión pública. El Tribunal califica y levanta dudas al referirse a conferencias que conlleven, tendenciosamente, a fines propagandísticos... o cuando sugiere que nuestra independencia no puede servir de motivo 'para ocultar o disimular un inadecuado control y utilización de recursos públicos' [...] El pensar diferente o debatir ideas no implica ser 'tendencioso' o 'propagandístico' y nadie tiene derecho a sugerir un uso inadecuado de los fondos públicos sin pruebas. En la UCR no aceptamos la censura, ni las acusaciones veladas. No admitimos que se cuestione la utilización del teléfono o el Internet para expresarnos, ni podemos admitir que se nos impida exponer nuestros puntos de vista igual que lo hacen otros sectores públicos y privados

Por su parte, el Consejo Universitario en sesión 5175, del 26 de julio, elaboró un pronunciamiento en torno a la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y el referéndum.

[...] 2. Rechazar cualquier intento de silenciar o limitar la misión histórica de las universidades públicas de analizar de manera crítica y propositiva la realidad, de comunicar a la sociedad los resultados de sus investigaciones y reflexiones y de utilizar sus instalaciones y recursos con esos propósitos [...] 4. Manifestar al TSE que la expresión pública, por parte de las universidades, de conclusiones contrarias a las del Poder Ejecutivo, a las de algunos diputados y diputadas, y a las de los grupos empresariales en relación con el impacto del TLC en la sociedad costarricense, no puede ser calificada apriorísticamente como tendenciosa y propagandística [...] 5. Garantizar

que, como parte del compromiso de la Universidad de Costa Rica con el bien común, esta casa de estudios continuará con el análisis crítico del TLC y de su agenda de implementación, y seguirá poniendo a disposición de la ciudadanía toda la información producida en la Institución para que en el referéndum pueda tomar una decisión fundamentada

Por su parte dos -de las tres- universidades restantes (UNA⁴²⁸ y ITCR⁴²⁹)⁴³⁰ se pronunciaron tajantemente en contra de la violación de la autonomía constitucional universitaria.

La UNED recibió después del referendo del domingo 7 de octubre del 2007, del Poder Legislativo una ley para darle frecuencia de radio y televisión (Ley No. 8684 del 2008, Gaceta 09 de diciembre 2008); además de que fue declarada institución benemérita de la educación y la cultura costarricense, mediante Ley No. 8623 del 2007, Gaceta 225 del 22 de noviembre del 2007) (ROMERO, 2010, p. 70).

De igual forma La Federación de Estudiantes Universitarios de la UCR llamó a una marcha en defensa de la Autonomía, sin embargo, para ese día ya el Tribunal Supremo de Elecciones, había aclarado el contenido de las resoluciones en cuestionamiento, ello como producto de las fuertes presiones y reacciones de las universidades públicas y a los reclamos interpuestos por la UCR en defensa de la autonomía universitaria.

En la Resolución 2018-E-2007, el TSE reconoce que la autonomía universitaria es completa y considera deseable y necesario que las universidades públicas 'estimulen el debate nacional de las cuestiones objeto de consulta popular [...] 'por intermedio de actividades que caracterizan el quehacer universitario y que las coloca naturalmente como forjadoras de opinión pública' (GONZÁLEZ, 2011, p. 12).

2.7.3. Allanamiento ilegal del campus universitario

La Universidad de Costa Rica, en sus setenta años de historia, nunca había sido objeto de una invasión y ocupación del campus, como la que tuvo lugar en la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, el día 12 de abril del 2010.

⁴²⁸ Pronunciamiento del Consejo Universitario en defensa de la autonomía universitaria. Sesión Ordinaria, acta No. 2859, SCU-117-2007 No. 26 de julio del 2007.

⁴²⁹ Pronunciamiento del Consejo Institucional en defensa de la autonomía universitaria. Sesión Ordinaria No. 2520, artículo 8 del jueves 26 de julio del 2007.

⁴³⁰ La UNED no se pronunció.

Ese lunes, el campus universitario de la Universidad de Costa Rica en su Sede Rodrigo Facio (sede principal) fue violentado por parte de funcionarios del Ministerio Público, del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y de la Fuerza Pública⁴³¹.

Sin autorización, ni presencia de juez natural, ni defensor público, estos cuerpos policiales -abusando de su autoridad- ingresaron al campus y ante las reacciones de funcionarios administrativos, docentes y estudiantes, que intentaron oponerse al allanamiento, ejercieron fuertes agresiones a la integridad física de varias personas que tuvieron que recibir atención hospitalaria, debido a las heridas y lesiones recibidas. Además, cinco personas fueron privadas de libertad como producto de los enfrentamientos.

Como es de suponer estos acontecimientos fueron ampliamente deplorados y condenados por la comunidad universitaria y se constituyeron en el centro del debate nacional, con posiciones a favor y en contra de la invasión. Autoridades del Poder Judicial, de la Corte Plena, de las Universidades Públicas, así como personas individualmente; externaron ante la opinión pública interesantes posicionamientos sobre la autonomía universitaria.

Hace 40 años para el mismo mes de abril, miles de alumnos de secundaria y universitarios, acompañados por padres de familia, sindicalistas, oficinistas y obreros dieron la lucha contra el contrato-ley con la compañía de Estados Unidos ALCOA. Igual que ahora, los medios de manipulación y desinformación colectivos nos atacaron con las consignas que éramos comunistas, revoltosos y peligrosos (ROMERO, 2010 en DIARIO EXTRA, 16 de abril del 2010)

Entre las acciones importantes derivadas de este allanamiento ilegal, puede señalarse una marcha hacia el Poder Judicial, donde manifestantes (principalmente estudiantes universitarios) solicitan como consigna la destitución del director del OIJ

Por su parte, en su momento el (DIRECTOR DEL ORGANISMO DE INVESTIGACION JUDICIAL)⁴³² expresó: “Entraremos cuantas veces lo consideremos

⁴³¹ Ante la comisión de un supuesto delito, atribuido a un funcionario de la UCR, el OIJ, bajo las órdenes del Ministerio Público llevó a cabo un operativo técnico -dentro del campus de la UCR- para recabar pruebas incriminatorias. Lograron detener a la persona objeto de la investigación y no encontraron la evidencia buscada. Después de trasladar al investigado al Segundo Circuito Judicial y **terminada la diligencia judicial, alrededor de 50 oficiales del OIJ fuertemente armados, emprendieron a golpes contra miembros de la comunidad universitaria, que reclamaban su violenta forma de proceder y su injustificada presencia en el campus.**

⁴³² Entrevista en Telenoticias, 16 de abril del 2010, 7.35 pm)

necesario a las universidades; y que la policía de cada universidad no entorpezca el operativo; porque de ser así, las universidades serán cuevas de delincuentes”.

En este contexto, Inspección Judicial se comprometió a realizar una Investigación de lo hechos para determinar hasta donde los agentes del OIJ se extralimitaron en su accionar y se buscarán mecanismos de coordinación para evitar situaciones como la del 12 de abril. Por el otro, la UCR decide emprenderán acciones ante Tribunales de Justicia.

En el cuadro de la página siguiente, se presenta una síntesis de los principales argumentos en contra del allanamiento de la UCR; (expuestos en los principales medios de comunicación del país), que dan cuenta del tono de la discusión que se desató después del incidente, así como ejemplifica los diferentes actores y las distintas interpretaciones que sobre el concepto de autonomía universitaria están instaladas a nivel nacional.

Cuadro 16 – Principales posicionamientos que se colocaron en la mídia después de la invasión del campus Universitario de la UCR el 12 de abril del 2010

Argumentos sobre el allanamiento ilegal del campus de la UCR el 12 de abril 2010	
Argumentos a favor del allanamiento	Argumentos en contra del allanamiento
Director del OIJ: “Cumplimos con la ley” “En ningún momento irrespetamos la autonomía. Hicimos un cumplimiento apegado a la ley”.	Rectora: “Autonomía fue violada” “Es un hecho lamentable, una violación a la autonomía universitaria. Es un gran daño moral” Es inadmisibles la actitud prepotente y abusiva de la policía .
Autonomía Universitaria si, SOBERANIA NO! La Autonomía Universitaria no significa extraterritorialidad . La UCR no es un Vaticano, no es un Estado dentro de otro Estado . La UCR no es una República Independiente .	Autonomía es un derecho otorgado constitucionalmente a las universidades. La independencia universitaria ha costado sangre y luchas universitarias. Se trata de un hecho social, y de un fenómeno político, es decir, ligado al poder de los grupos dominantes y de las oligarquías; y, sus medios de represión y de dominación. Autonomía no es un derecho de las universidades, es un derecho humano. No debe protegerse a la universidad por la universidad, sino por la sociedad.
La autonomía no puede ser un escudo para evadir la ley. La Universidad no puede ser refugio de criminales que huyen de jueces y policías	En el pasado la actitud de la policía siempre se remitió a un protocolo de comunicación y coordinación con las autoridades universitarias y las universidades siempre se han ceñido a la ley e inmediata colaboración con la justicia.
La Universidad está sujeta a la Constitución, a las Leyes y a los tribunales y Jueces de la República. Caso contrario estaríamos creyendo que la UCR está separada y es antártica y ajena a Costa Rica	Debe respetarse el principio de coordinación interinstitucional que en el pasado ha prevalecido para estos casos y más que nunca redefinir un protocolo para coordinar y evitar este tipo de situaciones.
No se debe promover la “impunidad autonómica” Debe darse apoyo a jueces, fiscales y agentes judiciales, que no tienen nada que coordinar con nadie, para lograr el imperio de la ley.	UCR reconoce jurisdicción del Poder Judicial, según artículo 153 de la Constitución Política
Fiscal General de la República asevera que la autonomía universitaria no significa que las leyes no estén vigentes en el recinto de la universidad o que las autoridades universitarias tengan algún poder por encima de los otros poderes del Estado. Autoridades judiciales defiende el operativo realizado y aseguran que los oficiales actuaron apegados a la ley. OIJ advirtió que no tenía que solicitar permiso alguno para ingresar a la UCR, pues no existe fuero especial de ningún rector sobre la Policía, jueces o fiscales.	Rectoría advierte que la autonomía universitaria se violentó y que el Organismo de Investigación Judicial debió coordinar con la seguridad interna el operativo e ingresar conjuntamente. Movimiento estudiantil pide destitución del Director del OIJ. Con este atropello desproporcionado al campus de la UCR perdimos todos, y si no se enmienda sentando las responsabilidades del caso, se corre el riesgo de sentar un precedente peligrosísimo de irrespeto a las instituciones académicas y a nuestra democracia.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, las autoridades universitarias, acompañados por docentes y estudiantes de la Universidad de Costa Rica que se manifestaron masivamente,

después de dialogar y negociar con autoridades judiciales llegaron a los siguientes acuerdos:

Acuerdo Poder Judicial- Universidad de Costa Rica después de incidente del 12 de abril ⁴³³
• Ambas instituciones lamentan los hechos ocurridos el pasado lunes 12 de abril en la sede Rodrigo Facio, de la UCR,
• El Poder Judicial reconoce la autonomía universitaria según los alcances del artículo 84 de la Constitución Política.
• La Universidad de Costa Rica reconoce la jurisdicción del Poder Judicial según lo dispone el artículo 153 de la Constitución Política.
• La trayectoria de ambas instituciones es sólida y frente a los hechos concretos sucedidos esta semana acuerdan establecer un grupo de trabajo conjunto para fortalecer los mecanismos de comunicación y coordinación institucionales que permitan canalizar de mejor manera el ejercicio de las potestades constitucionales encomendadas constitucionalmente a cada institución
• Asimismo acuerdan someterse a las decisiones de los tribunales de justicia que se dicten en los casos sometidos a su conocimiento en relación con las investigaciones y procedimientos que los hechos anteriores ameritan

Ningún ente u órgano ajeno -los Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General, la Procuraduría General, las Municipalidades, el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial, etc., etc.- pueden interferir en manera alguna en el gobierno, en la organización, en la gestión, en el patrimonio, en las funciones de la Universidad de Costa Rica. (BAUDRIT, 2005).

A pesar de los acuerdos a los que las autoridades mencionadas pudieron haber llegado en esta controversia, es importante no omitir que estos acontecimientos de abril del 2010, se consumaron exactamente en vísperas de la negociación del V Convenio de financiamiento del ESP.

Además, sólo unos días después del atropello del 12 de abril **el campus del ITCR también fue violentado** (20 de mayo del 2010), **cuando el OIJ allanó la rectoría de esa Universidad**. El debate y los ataques se volcaron nuevamente sobre la universidad pública, sólo que esta vez fue el ITCR. A raíz de una auditoria interna del ITCR, se cuestionó el uso de fondos públicos de esa institución para gastos en política del Partido Político Frente Amplio, agrupación política del cual el entonces

⁴³³Acuerdo firmado por las partes el jueves 15 de abril 2010.

Rector del ITCR era militante activo y se perfilaba como posible candidato presidencial⁴³⁴.

Este breve recorrido sobre algunos elementos relacionados con la autonomía universitaria en Costa Rica, a pesar de sus limitaciones, permite evidenciar las complejidades que esta noción condensa en sí misma.

En Costa Rica, la institución rectora de la educación primaria y secundaria es el Ministerio de Educación Pública. La educación para universitaria está regulada por el Consejo Superior de Educación del Ministerio de Educación Pública que se rige por el Reglamento de la Educación Para-universitaria. Las Instituciones y carreras de las universidades privadas son aprobadas y reguladas por el Consejo Nacional de Enseñanza Superior (CONESUP).

Por su parte la educación superior estatal funciona independientemente del Ministerio de Educación. Como ya se expuesto ampliamente, las Universidades Públicas costarricenses gozan de una amplia autonomía otorgada por la Constitución Política, la cual les atribuye: independencia financiera otorgada por el Estado, independencia para administrar la hacienda universitaria, libertad en el ejercicio de sus funciones, plena capacidad jurídica para darse su organización y gobierno propios, así como para adquirir derechos y contraer obligaciones. Como bien la reconoce la Sala Constitucional, la autonomía universitaria es "(...) una autonomía especial, completa y por esto distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico".

Con la creación de la UCR, institución que se crea inspirada en la Reforma de Córdoba, la autonomía universitaria da sus primeros pasos en el país. En inicio esta autonomía fue relativa pues aceptó injerencia por parte del estado en la estructura de gobierno de la naciente Universidad. Creada en la administración Calderón Guardia, nace en un ambiente político marcado por la ideología social-cristiana que para la época implicó -entre muchas cosas- un acercamiento del gobierno con la Iglesia Católica- (también con el Partido Comunista).

⁴³⁴ Eugenio Trejos rector del ITCR fue candidato a la presidencia de la República y a una diputación representando al partido Frente Amplio en las elecciones nacionales del 2010, lo que generó una discusión a lo interno del ITCR sobre la conveniencia o no de que este rector continuase al frente de la Institución. Posterior a los comicios 2010, la Fiscalía General le investiga por supuesta malversación de al menos 293 millones de colones (\$600 000 aproximadamente) de fondos públicos. El director del OIJ, Jorge Rojas, detalló públicamente que la investigación suma 30 causas, pero aclaró que el allanamiento de 20 de mayo se relaciona sólo con 11.

La Revolución Civil de 1948 marca una ruptura en las relaciones de poder de Costa Rica, a partir de la cual se da impulso a un modelo de Estado Interventor que se afianzará en el país durante un período aproximado de tres décadas.

Es en el marco de esta Revolución y en el período de nacimiento de un nuevo Modelo de Estado, sustentado en la ideología social-demócrata, que se consagra en la Constitución Política de 1949 la autonomía universitaria, pero esta vez se apuesta por una *autonomía plena, completa*; que daba a la Universidad la posibilidad de desarrollarse libre de intervenciones, pero al mismo tiempo, le otorgaba la responsabilidad de formar los cuadros profesionales que el nuevo Modelo de Desarrollo requería.

El que los constituyentes apostaran por una **autonomía universitaria con rango constitucional**, puede considerarse como una notable decisión - quizás la más estratégica- y una de las conquistas trascendentales concernientes a la historia de la educación superior pública del país.

Consecuentes con una idea de Universidad plasmada también en la Constitución, legaron la autonomía universitaria como derecho y condición indispensable para que esa institución de cultura superior contara con las condiciones vitales que le permitan asumir su función social.

Ahora bien, la historia nos demuestra que, como término, la autonomía universitaria podría recibir tantas definiciones conceptuales como acepciones e intereses en disputa existan. Como concepto jurídico -aún de rango constitucional-, está claro que podría también ser objeto de múltiples interpretaciones. Pero, lo que si queda demostrado es que, lejos de ser un concepto estático sencillo de definir, **la autonomía universitaria es una categoría histórica**, que sólo puede ser entendida en su expresión particular y diferenciada según el contexto y momento histórico en que se la analice.

Desde esta perspectiva, la autonomía universitaria **expresa de forma multidimensional las complejas, tensas y contradictorias relaciones entre Universidad – Estado - Sociedad**; ella es, por tanto, resultante producto de esas relaciones; es determinada y determinante de esas interacciones. Al mismo tiempo, la autonomía universitaria se constituye en sí misma en un rasgo definitorio de la construcción social que -en cada sociedad y momento histórico- se haga de la **INSTITUCION UNIVERSIDAD**.

Así, la autonomía universitaria está en permanente configuración y reconfiguración; y es posible constatar que cambia -sobre todo- según mudanzas en la correlación de fuerzas sociales que representan los deseos o aspiraciones de una u otra determinada idea de sociedad. Por tanto, su sostenibilidad también va a depender del grado de legitimación social que la universidad pública logre, la cual a su vez será resultante del grado de satisfacción que la sociedad le atribuya en el cumplimiento de su alta misión social.

En Costa Rica, a lo largo del período que abarca desde 1949 y hasta los años de 1980, los gobiernos -en general⁴³⁵- mostraron voluntad política para la existencia de una universidad pública, laica, democrática, autónoma, crítica y comprometida con el desarrollo del país (el desarrollo de esa época -claro-).

A partir de la década de los años de 1980 y sobre todo a partir de la implementación de los Programas de Ajuste Estructural, las élites políticas comienzan a apostar por otro Modelo de Desarrollo, un desarrollo con una marcada ideología neoliberal, que se tradujo en políticas de apertura y privatización y su consecuente impacto en el deterioro las condiciones de vida de un sector importante de la población. Como es de suponer el período de relativa afinidad entre las Universidades Pública y los diferentes gobiernos, empezó a debilitarse toda vez que las primeras abogaban por fórmulas de desarrollo más inclusivas y defender conquistas y derechos, ahora fuertemente amenazados.

En este nuevo contexto, la universidad pública parece transitar de ser pieza fundamental del desarrollo, a una inconveniencia necesaria -que requiere importantes “ajustes” (contrarreformas)- para responder al nuevo modelo de desarrollo.

La autonomía universitaria, característica esencial, o rasgo que da identidad a la Institución Universidad, se convierte por tanto en blanco de agresiones permanentes.

Como bien lo señala la Comisión Autonomía Universitaria de la UCR, “No hay modo más eficaz de impedir las labores de una Universidad, que vulnerando su autonomía.” Difícilmente una universidad pública podría cumplir con su función social y responsabilidad histórica (que para el caso de Costa Rica además fue consignada

⁴³⁵ Con ello no se desea invisibilizar momentos de fuertes tensiones y roces entre las universidades públicas y algunos gobiernos de turno, sólo se desea señalar que la tendencia predominante fue de convergencia entre los intereses de ambas partes.

constitucionalmente), sino disfruta de libertad para pensar, analizar, crear, transformar, y sobre todo disentir, denunciar, exigir, defender.

Es por ello, que es fácil comprender porque la autonomía universitaria es considerada -por muchos- como la piedra angular sobre la que se debe estructurar la Institución Universidad; en torno de la cual debe girar toda la vida universitaria.

En este sentido, el artículo 84 consagrado en la Constitución Política de 1949, en el cual se garantizó la autonomía universitaria a la UCR se mantiene intacto hasta hoy. Este solamente fue ampliado en 1975 (sin cambiar el texto original) para incluir a las demás universidades públicas del país. De esta forma, -desde 1949- la UCR y -desde 1975- La UNA, el ITCR y la UNED se encuentran al mismo nivel de los tres poderes de la República.

Sin embargo, ni siquiera el carácter de rango constitucional es garantía de que esta noción tome vida, y, sobre todo, no la exime de los constantes ataques, que - como se vio con algunos ejemplos- recrudecen en coyunturas donde se amplían las brechas entre los intereses políticos y económicos dominantes y los intereses y causas que asuman las universidades públicas en favor del interés general.

Cientos de violaciones, de injusticias, y hasta matanzas engrosan la historia de las luchas que se han librado por defender la autonomía universitaria en la región latinoamericana; en el mundo. Muchas son las formas de violentar la autonomía universitaria; éstas van desde elección de autoridades con injerencia política, acoso financiero, hasta estrangular el trabajo académico cotidiano e intromisiones en las libertades de cátedra y de expresión, etc.

Bien conocidas y repudiables son las formas brutales y explícitas de intervención y agresión policial en los campus universitarios, con sus consecuentes marcas de sangre como evidencia para la historia. Ellas parecen tomar fuerza en un momento histórico en que paradójicamente las naciones democráticas se generalizan, al tiempo que aumenta la represión policial y militar de los gobiernos

Se suman a esta lista interminable de lesiones y violaciones de este principio universitario, otro tipo de violaciones menos explícitas, más solapadas; “**disfrazadas**” **de legalidad**.

En Costa Rica es posible advertir nuevas formas de interpenetración del Estado en las Universidades Públicas, que aspiran ir redefiniendo los márgenes de libertad

de la cual estas gozan, y su “ajuste” o “adaptación” a nuevos requerimientos del modelo de país que las élites están impulsando.

Así la *Contraloría General de la República* exhibe, -ultrapasando sus competencias- constantes intromisiones en el quehacer universitario. Nada más y nada menos que el *Tribunal Supremo de Elecciones* pretendió acallar las voces universitarias en un proceso único en la historia del país como fue el referéndum para que las y los costarricenses decidieran sobre el TLC con los Estados Unidos de Norte América. El Poder Judicial por su parte, en pleno período de negociación del FEES 2010-2015, de forma brutal e inédita, allana y agrede policialmente el campus universitario de la UCR y del ITCR.

El poder Ejecutivo viene modificando sus estrategias de negociación del FEES. En esta materia, si bien la creación del CONARE, el PLANES y el FEES son conquista de las universidades públicas; por su parte, la creación de la Comisión de Enlace en cuyo seno se negocia los FEES, puede ser considerada como un logro importante del gobierno en materia de financiamiento de la ES. Es en el seno de la Comisión de Enlace donde se definen los FEES, sin embargo, ella no tiene rango constitucional (como se vio dicha comisión fue creada por Decreto Ejecutivo), así que en sus funciones, ésta ultrapasa la asignación constitucional otorgada al “*cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Universitaria Estatal*”. Lo anterior -en perjuicio de las universidades públicas- quienes gozan de menos representatividad en la Comisión de Enlace que la instancia de rango constitucional.

Asimismo, un nuevo elemento incorporado por el Gobierno actual, roza con el tema de la autonomía universitaria: el aumento de la deuda externa mediante la suscripción de un crédito internacional – el más elevado que se haya registrado en la historia de la educación superior- con el Banco Mundial.

Sumado a todo lo anterior, y, congruente con las tendencias internacionales, el gobierno viene ejerciendo –cada vez con más fuerza- mecanismos solapados de presión para que las Universidades Públicas se sumen a los procesos de acreditación, a través de su política de contratación para el sector público que privilegia los graduados de carreras acreditadas, sean estas públicas o privadas.

Por otro lado, la creación del *SINAES*, no puede dejar de ser analizada cuando de autonomía universitaria se trata. Si bien el *SINAES* no constituye un ente separado del CONARE (organismo que le dio vida); pues la titularidad de la competencia en materia de evaluación de carreras universitarias le corresponde al CONARE; en la

práctica, y sobre todo después de la promulgación de la Ley de Fortalecimiento del SINAES (Ley 8256) es posible advertir confusiones con respecto a esta instancia acreditada y su condición jurídica para ejercer sus funciones.

No debe olvidarse que, el SINAES es un órgano desconcentrado dentro de la jerarquía universitaria, *exclusivamente en cuanto a su competencia académica*, en todos los otros aspectos administrativos, financieros y contables, no comprendidos en su núcleo de atribuciones y como parte integral del CONARE se encuentra sujeto al régimen universitario.

Con la participación activa de los medios de comunicación masiva, instancias como la Fiscalía General de la República, miembros del Poder Legislativo, así como personajes influyentes a nivel nacional, y particulares en general; se instalan discursos ampliamente difundidos donde se observa claramente el interés por posicionar en la opinión pública **nuevas resignificaciones de las cuales es objeto el concepto de autonomía universitaria.**

Entre los argumentos mayormente utilizados por quienes intentan resignificar este principio universitario destacan:

- La autonomía constitucional de la Universidad de Costa Rica está circunscrita, únicamente, al ámbito de acción de la Universidad, es decir, a las finalidades por las cuales fue creada, pero de ninguna forma implica abstracción total de los mandatos legales y de las potestades de regulación, en aquellos ámbitos que no tienen incidencia directa con respecto a los fines perseguidos por esa institución ni la falta de sometimiento al ordenamiento jurídico costarricense en aquellas materias que no afectan su autonomía.⁴³⁶
- La autonomía universitaria no existe frente a la fiscalización financiera por parte del Estado.⁴³⁷

⁴³⁶ Como ya se ha venido desarrollando, la autonomía universitaria no puede quedar restringida tan solo a sus funciones, ni tan sólo a sus cometidos, ni tampoco a la materia estrictamente académica. **Ella atañe a plena capacidad jurídica para gobernarse, para organizarse, para adquirir derechos y contraer obligaciones, para administrar su patrimonio.**

⁴³⁷ Al respecto, Baudrit (2009, p. 23-24) aclara: “La Oficina Jurídica nunca ha puesto en duda las funciones de vigilancia de la hacienda pública que competen a la Contraloría General y que, como fiscalización, recaen sobre la Universidad de Costa Rica. **Otra cosa, muy diferente, es la pretensión de la Contraloría General de ejercer potestades puramente legales sobre la Universidad**, en contraposición a las atribuciones constitucionales que posee esta institución de

- La Universidad no es otro Estado dentro del Estado costarricense, por tanto, no goza de extraterritorialidad, ni se beneficia de una privilegiada desaplicación de la legislación nacional.⁴³⁸
- La autonomía universitaria no es posible si las universidades públicas no se proponen independencia financiera del Estado.

Es evidente, aunque no sobra expresarlo, la autonomía universitaria así expresada en la Constitución Política, debe ser respetada por los tres Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, las Municipalidades, la Contraloría General de la República, como también por las personas, físicas o jurídicas, entes u órganos, de Derecho público o de Derecho privado (BAUDRIT, 2009, p. 1).

Finalmente, pero no por ello menos importante; interesa señalar que *las amenazas a la autonomía universitaria no son sólo externas*, también es posible advertir claras situaciones en que las lesiones y violaciones a este principio universitario, que lamentablemente tienen origen “*en casa*”⁴³⁹.

Parfraseando al exrector Fernando Durán Ayanegui (período 1981-1988), “¡Cuidado! los bárbaros ya están en la ciudad, siempre han estado en la ciudad, sin importar la muralla”.

Este tipo de agresiones internas van desde la falta de comprensión de las y los universitarios sobre el significado histórico, social que condensa el principio de autonomía universitaria, hasta la aceptación restringida y acrítica del mismo.

La libertad que goza la UCR es académica e ideológica, más allá de toda duda, porque la academia no puede estar sujeta a los políticos del momento y todo lo que ello implica. Pero hasta ahí llega esta facultad, que no significa soberanía y menos aún, extraterritorialidad, como si se tratara de una embajada, de un enclave o de “un país dentro del país”, al estilo de San Marino en Italia o de Swazilandia en Sudáfrica (UREÑA⁴⁴⁰, 2010, en La Nación, 15 de abril 2010, FORO, p.37 A).

cultura superior [...] Una cosa es la legítima fiscalización y otra, muy diferente, es el ilegítimo control, es decir, la interferencia, la imposición, la pretendida supremacía.”

⁴³⁸ Al respecto, Baudrit (2009, p. 30) aclara: “La Universidad no posee extraterritorialidad, ni la reclama. Tampoco pretende la desaplicación de las leyes ni su desobediencia. Lo que sí defiende es su autonomía, su plena capacidad jurídica para organizarse, para gobernarse, para contratar. En consecuencia, las normas que le son aplicables no son todas las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa, ni todos los reglamentos del Ejecutivo, o de las Municipalidades, o de la Contraloría General. **Le son aplicables las normas de la Constitución, las normas universitarias provenientes de su organización y gobierno y las normas jurídicas que rijan la conducta de todas las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas. Estas son las normas aplicables a la Universidad y a las que está obligada a obedecer.**”

⁴³⁹ Este ámbito de la autonomía universitaria no fue abordado por esta investigación, pero su importancia sugiere ser tema relevante para futuras investigaciones.

⁴⁴⁰ Profesor Universitario.

Otros ejemplos podrían ser la aceptación de convenios y financiamiento que comprometen el rumbo de la generación de conocimientos; la aceptación, promoción y defensa de mecanismos que apuestan por la privatización de la investigación, la docencia, la acción social de las universidades públicas; coactar la libertad de expresión y la libertad de cátedra en el seno mismo de las universidades, lucrar por medio de actividades de vinculación remuneradas con el sector externo (venta de servicios) , etc.

La autonomía es un antídoto contra el poder y un arma para poder crear, innovar, contribuir al desarrollo. Por eso es importante la unión. Por eso es importante que en esta época de internacionalización de la educación, uno de los ejes fundamentales sea el de la Autonomía Universitaria. Por eso es importante unirnos, discutir, conocer y luchar en conjunto (GONZÁLEZ, 2011, p. 13).

CONSIDERACIONES FINALES

Desde hace varias décadas, asistimos a una *nueva configuración del capitalismo mundial* y de los mecanismos que comandan su desempeño y regulación, y ello está impactando todas las esferas de la vida, incluida la educación. Asistimos a la fase de “Mundialización del Capital”.

En esta nueva fase de su evolución, el Modo de Producción Capitalista despliega por doquier procesos de mercantilización de la vida; la sociedad fue convertida en un gran mercado y actividades de la más diversa índole, son sometidas hoy a los designios del mercado.

Por ello, uno de los grandes desafíos hoy, es comprender críticamente el momento histórico que vivimos y sus múltiples determinantes para la educación superior en la región Latinoamericana y en cada uno de nuestros países; sólo así podremos develarlo en aras de esbozar caminos alternativos a los impuestos. Para ello se requiere de una seria actitud crítica frente a los acontecimientos, pues sólo así tendremos conciencia de nuestro tiempo.

La educación en general, y la educación superior en particular están siendo disputadas, esta vez para convertirlas en un instrumento más al servicio de la acumulación y concentración de capitales. El impacto de esta lógica del capital sobre la educación -a lo largo de los últimos treinta años-, ha sido enorme.

Complejas y multidimensionales son las macro-estrategias que para ello están siendo impulsadas, pero su principal característica es que son instaladas en nuestros países travestidas como “*las últimas invenciones*” para conducir a nuestras Universidades al paraíso de la Ciencia y la Tecnología del futuro, de la Sociedad Global del Conocimiento, de la Sociedad Informacional. Sin embargo, todas ellas, hacen referencia a una dialéctica de escenarios de contra-reformas que han alterado de forma significativa a la Institución Universidad.

En la actualidad la educación superior de América Latina enfrenta uno de los desafíos más difíciles entre los que han marcado su trayectoria histórica: *la internacionalización subordinada de sus universidades públicas, en un clima de ascendente mercantilización de la producción y uso del conocimiento.*

Parafrestando a Mészáros (2005), “...**díganme donde está el trabajo en un tipo de sociedad y yo le diré dónde está su educación**”. Es posible comprender que los intereses dominantes aspiran a una educación superior que -ante todo- brinde el conocimiento científico y el talento humano necesario a la maquinaria productiva. En el marco de la lucha de clases, “*la necesidad de una nueva educación*” (Ponce, 2007) se hace sentir, cuando se requiere que ésta se ajuste a las necesidades de las fuerzas productivas del mundo del trabajo.

Así, en el actual contexto, la máxima intensidad en el trabajo y el máximo rendimiento de la mano de obra barata y totalmente flexible; *será antepuesta* frente a cualquier aspiración que se tenga de la educación superior en estos tiempos.

Por sus posibilidades “creativas” y “emancipadoras”, la educación superior pública tiene un papel estratégico en la construcción de nuestros países, de otra sociedad, de otro mundo; por ello está en el centro de la disputa. Lo que hoy está en juego es *la reproducción o no*, de la estructura de valores que contribuyen a perpetuar una concepción de mundo basada en la sociedad mercantil.

Para todos los efectos, las estrategias de mercantilización de la educación superior pública, al tiempo que la están reconfigurando, contribuyen a profundizar el patrón dependiente de inserción de la Región Latinoamericana en la economía mundial: una nueva división internacional del trabajo académico es lo que parece estar en curso.

En ese contexto, los procesos de contra reforma a los que ha estado sometida la educación superior latinoamericana durante las últimas décadas; nos remiten a una intencionalidad mayor: la exclusión de América Latina en la clasificación internacional en términos de conocimientos e innovación, llevando la región a caracterizarse por la **recepción o imitación** (DIDRIKSSON, 2008).

La posición de los diferentes organismos internacionales que están incidiendo en los destinos de la educación superior pública en Latinoamérica, así como las iniciativas del “Norte” y de Europa para la transnacionalización de la ESP, está teniendo consecuencias devastadoras para los países periféricos. Así, es posible afirmar que, América Latina asiste a una profundización de la brecha entre países centrales y periféricos, no sólo en términos de una división social y económica mundial, sino en términos de una neocolonización del saber entre naciones.

Costa Rica en su condición de “país periférico” cuenta con casi dos siglos de estar construyendo Universidad Pública. Esta construcción tiene un “sello específico” otorgado por la particularidad histórica del país, atravesada -por supuesto- por los distintos modelos de Estado y estilos de desarrollo del país, determinados a su vez por procesos más globales del modo de producción capitalista.

En diferentes momentos históricos, la correlación de fuerzas sociales presentes en el país, han determinado importantes avances, retrocesos, continuidades, inflexiones y rupturas que permiten explicar la fisonomía actual de la Universidad Pública Costarricense. Así, por ejemplo, en palabras de Pacheco (2004), “*si el cierre y la reapertura de la Universidad le corresponde a la Primera República, su fortalecimiento, gracias a un fuerte impulso hacia su desarrollo, le corresponde a la Segunda República.*”

Los Constituyentes de 1949, en el marco de un proyecto nacional reformista de orientación socialdemócrata, pensaron una sociedad costarricense conducida por un Estado Interventor cuya institucionalidad pública buscara el equilibrio entre el desarrollo económico (mitigando y corrigiendo los efectos del mercado) y el desarrollo social (que incorporara el despliegue de políticas sociales de carácter universal tendientes a distribuir la riqueza de una forma más equitativa).

En este contexto otorgaron una misión histórica a la Universidad como Institución clave en el país, cuya función debía ser congruente con ese ideario político y las fuerzas sociales de la época, a saber; *ser conciencia lucida y crítica de la patria*. Para ello, la universidad costarricense fue configurándose asumiendo como funciones sustantivas la docencia, la investigación y la acción social; y como características identitarias: el ser pública, autónoma, pluralista, crítica, laica, financiada por el Estado y vinculada con los problemas nacionales y las transformaciones requeridas por la sociedad costarricense en función del bien común.

Hasta hoy ese es el marco referencial vigente para la universidad pública del país (en la Constitución de la República, en los Estatutos Orgánicos y en la legislación y jurisprudencia nacional); no ha sido abandonado, pero, es posible identificar amenazas no sólo externas, sino también internas a la universidad, que presionan para que éste sea declarado caduco.

Misión distinta es la que persiguen las instituciones de educación superior privadas (sean nacionales, internacionales o globales), las que -con algunas honradas, pero pocas excepciones- tienen por finalidad el lucrar por medio de la actividad educativa (básicamente docencia, y cada vez más de forma virtual). Aunque se pretenda -por todos los medios- hablar de educación superior sin distinción entre lo público y lo privado; aunque las instituciones privadas sean colocarlas en igualdad de condiciones que las universidades públicas -como si se tratara de instituciones iguales-; *ellas son de naturaleza rigurosamente distinta.*

Los sectores capitalistas están interesados en un gran mercado de consumo popular, que al tiempo que disponibiliza jugosas ganancias, somete a grandes contingentes de estudiantes y familias a hipotecar su futuro para pagar una educación onerosa, que no necesariamente garantiza la formación buscada, ni la posibilidad de obtener un empleo. De seguir esta perversa tendencia, el precio será muy alto, pues nótese que, en esta lógica, este tipo de instituciones ni siquiera responde a los intereses del desarrollo en el sentido modernizador dominante.

Por su parte, el contenido social atribuido a las Universidades Públicas ultrapasa la condición de ser simplemente instituciones de enseñanza; ellas son instituciones de cultura superior *que se deben sí a la enseñanza*, pero también a la investigación, la acción social, el estudio, la meditación, la creación artística, la difusión del conocimiento y a las transformaciones que la sociedad requiera teniendo como finalidad el bien común.

Constantes luchas por presupuestos estatales; un explosivo crecimiento de instituciones del sector privado; un sistema de acreditación que a todas luces apunta a desdibujar las diferencias y tensiones entre sector público y el sector privado y a posicionar al país como posible impulsor de la internacionalización y la transnacionalización de la educación superior a nivel de la Región Centroamericana; abiertas y veladas lesiones a la autonomía universitaria -sean éstas directas o indirectas, eternas o internas-; modificaciones en las condiciones laborales del trabajo académico; son ejemplos contundentes de la concreción -en suelo costarricense- de las macro-estrategias impulsadas en la Región Latinoamericana para la educación superior.

Si bien la educación superior en Costa Rica no asume los fuertes rasgos que las expresiones de estas macrotendencias asumen en otros países latinoamericanos, es claro que se están gestando condiciones para que éstas tengan cada vez mayor oportunidad o posibilidad de desarrollarse y afianzarse en el país. En otras palabras, en Costa Rica, las reformas alcanzadas en materia de educación superior durante la segunda mitad del siglo XX, vienen sufriendo un ataque frontal desde la década de los años 80.

A diferencia del proceso histórico seguido en Costa Rica de 1949 a inicios de la década de los años 80, los sectores hegemónicos vienen construyendo un proyecto nacional, que ya no requiere de una universidad pública costarricense en los marcos en la que ésta fue concebida e impulsada (sin que se desconozcan aquí, distintos momentos de tensión e inflexión que trastocaron la continuidad prevaleciente en este período).

La mercantilización de la educación superior propagada en América Latina, parece ser la receta que se ajusta a sus nuevos intereses. En estos procesos, son posibles por intermediación de las burguesías locales y los Estados Nacionales, en asociación con intereses de organismos internacionales y capitales multinacionales.

Hablar del mercado de la educación y de empresarios de la educación, es un fenómeno relativamente reciente, pero sus profundas y múltiples implicaciones están trastocando de manera nunca vista los sistemas de educación en el mundo.

Adaptación o morir

Frente a voces, sectores y estrategias que señalan que las universidades públicas deben “modernizarse”, pues los “nuevos tiempos” así lo exigen; es posible identificar sectores docentes, administrativos y estudiantiles que, de manera “consciente” o “inocente” se dejan seducir por las ideas dominantes que llegan al país. Sin crítica, sin malicia, y sobre todo sin capacidad de respuesta y propuesta creativa y alternativa, se conforman -en el mejor de los casos- con burdas y descontextualizadas imitaciones.

Por otro lado, también es posible identificar existen sectores docentes, administrativos y estudiantiles que, de manera “crítica” están resistiendo y

defendiendo *tanto en el plano teórico como en el plano político*, lo que nos fue dado como presente, como legado histórico.

La misión histórica de la universidad pública que nos fue legada como producto histórico, es hoy, más pertinente que antes. Representa una conquista histórica que está siendo amenazada. Parece pues imperativo que, por un lado, internamente los sectores universitarios logremos superar débiles comprensiones sobre la función social de la Universidad Pública y sobre todo consigamos construir día con día nuevas ideas y caminos para que su alta misión se traduzca en prácticas concretas que atraviesen la cotidianidad institucional. Por otro lado, parece indispensable que esa lucha por la reivindicación de la educación superior como bien público, se articule a otras luchas y movimientos sociales que aboguen por la defensa de lo público, de la democracia, de los derechos humanos de nuestras sociedades.

Las Universidades Públicas *no pueden y no deben* ponerse al lado de posiciones fatalistas que se conforman con la idea de que no existe alternativa a la mundialización del capital. La Universidad tiene que historizar, ir en contra. Ese determinismo neoliberal debe ser combatido con la convicción de que la historia, - *esa construida por ustedes y por mi-*, es un campo abierto a las posibilidades. Impedir el sometimiento de la Universidad Pública a los intereses del capital y por el contrario vincular su quehacer a procesos de liberación política, cultural y económica, a la búsqueda de una sociedad diferente; vincularla estrechamente a la solución de problemas nacionales y/o regionales; es el gran desafío que nos convoca. No someterse al orden “tal como se nos presenta” *es un imperativo*. En palabras de Stéphane Hessel “Crear es resistir, resistir es crear”.

Las reflexiones sobre el papel de las Universidades Públicas y el destino de la educación superior en el desarrollo de las sociedades contemporáneas, es un tema que debe recobrar primacía en el actual debate sobre la cuestión universitaria, pues de esta reflexión dependerá el posicionamiento actuación que nuestras universidades públicas logren construir en defensa de un futuro más esperanzador para el país.

Resulta imprescindible hoy, que las universidades públicas asuman críticamente cuál va a ser su propio desarrollo y su participación en el desarrollo de los países, de manera que, sin sucumbir a las fuerzas e intereses que están intentando desvirtuarlas, revitalicen su naturaleza y misión histórica.

Hoy más que nunca las universidades públicas en América Latina y en Costa Rica, van a requerir construir desde una perspectiva académica, independiente y con visión de largo plazo: una comprensión ampliada de los cambios en marcha en nuestros contextos, y una evaluación crítica de los impactos que esos cambios están teniendo en su institucionalidad; pues sólo así podrán orientar la toma de decisiones estratégicas que son urgentes ya.

¿Para qué sirve el sistema educativo – más aún cuando es público- si no es para luchar contra la alienación? Para ayudar a descifrar los enigmas del mundo, sobre todo de este extraño mundo producido por los hombres⁴⁴¹ (MÉSZÁROS, 2005, p.17, traducción nuestra).

Es mucho lo que está en juego, entregar la Universidad al libre comercio y al mercado, resultaría en un embate decisivo a la autodeterminación de nuestros pueblos, a la democracia, a la institucionalidad pública, a las posibilidades de un futuro diferente.

Ante este avasallador contexto, resulta imprescindible investigar críticamente cada estrategia en curso, para imaginar y construir procesos de desmercantilización en nuestras universidades, pues si éstos llegan a consumarse, muchas serían nuestras pérdidas, entre muchas otras:

- Se alterará la función social asignada históricamente a la **Universidad Pública, aquella universidad inspirada en Córdoba.**
- Se lesionaría fuertemente el pensamiento crítico, la formación intelectual y cultural de amplias generaciones de nuestros países.
- Se desvirtuaría la investigación científica con conciencia; la producción de conocimiento y todas las actividades producto de la actividad académica podrían ser privatizadas; esto es, al servicio de intereses particulares.

Si bien sólo el fin del capitalismo nos permitirá conquistar una sociedad sin clases, donde la prioridad societaria sea el ser humano; es preciso colocar acá la

⁴⁴¹ El texto en el idioma extranjero es: "Para que serve o sistema educacional – mais ainda, quando público -, se não for para lutar contra a alienação? Para ajudar a decifrar os enigmas do mundo, sobre tudo o do estranhamento de um mundo produzido pelos próprios homens?"

discusión siempre necesaria de la dialéctica entre reforma y revolución que también nos comparte Mézáros (2005).

Si bien es cierto este autor plantea que será necesario romper con la lógica del capital si quisiéramos contemplar la creación de una alternativa educativa significativamente diferente; también es cierto que, es necesario luchar en el presente por reformas y acciones protagonistas que apunten a fortalecer la democracia, defender derechos desde perspectivas universalistas, impulsar proceso de desmercantilización⁴⁴², luchar por lo público, y en fin por cualquier acción que enfrente la lógica capitalista, pues así se fortalece el proceso de revolución.

Imperativo resulta así, reafirmar nuestro compromiso con luchas que reivindiquen la educación superior como prioridad en las políticas públicas; el financiamiento estatal para la Universidad Pública; la defensa de la autonomía universitaria; el potencial de la Universidad para decidir la orientación de su quehacer; para que pueda cumplir -sin sometimientos- las funciones sustantivas que le son encomendadas por la sociedad en su conjunto y no solamente de algunos sectores.

Sólo así nos será posible intentar construir escenarios alternativos y/o paralelos al de la competitividad institucionalizada y a la lógica mercantil dominante, que intenta colocarse como único referente posible.

Siendo extremadamente realistas con respecto a esta contienda en la que nos enfrentamos a opositores e intereses feroces, se considera que solo un posicionamiento histórico – crítico y ético, permitirá que la naturaleza de lo que está ocurriendo con la educación superior en el país; sea políticamente contestada.

Romper el límite del debate no será suficiente, pero es un buen avance.

Concluyo citando a Don Rodrigo Facio Exrector de la UCR, quien en 1954 (en Obras de Rodrigo Facio) señaló:

Por un lado, la Universidad refleja al país con todas su virtudes y defectos; pero por el otro, la Universidad reacciona –o debe reaccionar- frente al país, buscando fortalecer sus virtudes y reducir sus defectos. Cuando sólo ocurra lo primero, la Universidad sería representativa de la Patria pero sólo en un

⁴⁴² Procesos de des-transformación de mercancías, según Hellen Wood (2003).

estéril sentido pasivo. Cuando se da también lo segundo, su carácter nacional lo sería además en un fecundo sentido de superación y mejoramiento. Digamos de una vez que, quienes estamos hoy al frente de la Institución, pretenderemos una Universidad de Costa Rica que al tiempo refleje a Costa Rica y busque su perfeccionamiento. No una Universidad inerte que considere como su misión nacional el adaptarse irremediamente a las cosas tal cual ellas son (FACIO, 1977, p. 41-42).

BIBLIOGRAFÍA

ABARCA, C. *Los movimientos sociales en el desarrollo reciente de Costa Rica*. 1. ed. 2. reimp. San José: EUNED, 1997.

ABOITES, H. *La educación superior latinoamericana y el proceso de Bolonia: De la comecialización al proyecto Tuning*. [S.l.: s.n.], 2009. Ponencia realizada en el seminario 'Universidade, crise e alternativa' de la Universidade Federal de Rio de Janeiro, no publicada.

ACESAR. Información sobre los estatutos de la organización. Disponible en: <<http://www.cca.ucr.ac.cr/ccawebanterior/content/acesar-agencia-de-acreditaci%C3%B3n-centroamericana-de-la-educaci%C3%B3n-superior-en-el-sector-agroali>>. Acceso en: 3 de marzo de 2011.

AGENCIA CENTROAMERICANA DE ACREDITACIÓN DE PROGRAMAS DE ARQUITECTURA Y DE INGENIERÍA. Descripción general de la agencia. Disponible en: <<https://acaai.org.gt>>. Acceso en: 3 de noviembre de 2011.

ALARCÓN, A.; LUNA, J. G. *Antecedentes, Situación Actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en Centroamérica*. Guatemala: [s.n.], 2003.

ARCE, C. El estado y la iglesia en Costa Rica. Enfoque jurídico. *Revista Espiga*, San José, n. 18-19, p. 269-304, ene.-dic. 2009. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/4678/467847231018.pdf>>. Acceso en: 23 de septiembre de 2011.

ASSOCIATION OF PRIVATE UNIVERSITIES OF CENTRAL AMERICA. Descripción de miembros de la asociación. Disponible en: <http://www.auprica.org/?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1>. Acceso en: 31 de marzo de 2011.

BANCO MUNDIAL. *Competitividad en Costa Rica*. [S.l.: s.n.], 2009. Disponible en: <<http://siteresources.worldbank.org/INTCOSTARICAINSPANISH/Resources/CostaRicaCompetitiveness.pdf>> Acceso en: 3 de marzo de 2012.

_____. *Crimen y violencia en Centro América*. Un Desafío para el Desarrollo. [S.l.: s.n.], 2011. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf>. Acceso en: 18 de marzo de 2012.

BAUDRIT, L. *Autonomía Universitaria y control de la Hacienda Pública*. 1. ed. San José: Sección de impresión del Siedin, 2009.

_____. *OJ-149-2011*. San José: Oficina Jurídica, 2011. No paginado, no publicado.

_____. *Repensar la Autonomía de la Universidad de Costa Rica*. San José: Sección de impresión del Siedin, 2005. Disponible en <http://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2011/Repensar_la_autonomia_universitari>

a Luis Baudrit 2005.doc>. Acceso en: 1 de abril de 2011.

BARQUERO, J. et al. *Financiamiento de la educación superior: Antecedentes y tendencias en el contexto nacional e internacional*. 1. ed. San José: Editorial UCR, 2006.

BEHRING, E. *Política Social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. v. 2. São Paulo: Cortez, 2006.

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina*. [S.l.]: CEPAL, 2010. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/925/1/S1000780_es.pdf>. Acceso en: 18 de abril de 2012.

CHAUÍ, M. *Escritos sobre a universidade*. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. 1. ed. Traducción de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CINDA. *Educación superior en Iberoamérica*. Informe 2007. [S.l.: s.n.], 2007. Disponible en: <<http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/02/Informe-Educaci%C3%B3n-Superior-2007.pdf>>. Acceso en: 24 de junio de 2010.

COMISIÓN DE ENLACE. *Acuerdo para la firma del convenio FEES 2010-2015*. [S.l.: s.n.], 2010. Disponible en: <http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/agosto/29/ MMedia/0000010488.pdf>. Acceso en: 23 de enero de 2011.

CONEJO, C.; MORA, H.; VARGAS, J. R. *Costa Rica hacia el Siglo XXI Balance de las Reformas Económicas 1983-1998*. 1. ed. Heredia: EFEUNA, 1999.

CONSEJO NACIONAL DE ENSEÑANZA SUPERIOR PRIVADA. Listado de universidades privadas autorizadas. Disponible en: <http://conesup.mep.go.cr/lista_universidades>. Acceso en: 13 de julio de 2011.

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES. CONARE y un proyecto de inversión con el Banco Mundial. *La Nación*, San José, 16 oct. 2011. Sucesos, campo pagado, p. 19A.

_____. *Convenio de coordinación de la Educación Superior Estatal Pública en Costa Rica*. [S.l.: s.n.], 1982. Disponible en: <http://www.cu.ucr.ac.cr/normativ/convenio_conare.pdf>. Acceso en: 27 de enero de 2011.

COSTA RICA. *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949*. ed. digital. [S.l.: s.n.], 2005. No paginado. Disponible en: <<http://www.cesdepu.com/actas/anc49.htm>> Acceso en: 1 de septiembre de 2011.

_____. *Constitución (1949). Constitución Política de Costa Rica*. 4. ed. San José: Editec Editores S.A., 1999. 90 p.

_____. *Ley de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES N°8798*. San José: Asamblea Nacional, 2010. No paginado.

_____. *Ley de Protección al Trabajador N°7983*. San José: Asamblea Nacional, 2000. No paginado.

_____. *Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional N°8638*. San José: Asamblea Nacional, 2008. No paginado.

_____. *Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica N°362*. San José: Asamblea Nacional, 1940. No paginado.

_____. *Pacto de Concordia 1821*. 2. ed. [S.l.: s.n.], 1955.

DAREMBLUM, J. Educación, competitividad e igualdad. *La Nación*, San José, 9 feb. 2011. Opinión, p. 29A.

DENGO, M. E. La Educación. In: RODRÍGUEZ, E. (Ed.). *Costa Rica en el siglo XX*. San José, Editorial UNED, 2004. p. 1-87.

DIDOU AUPETIT, S. *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*. México: DIE; CINVESTAV, 2005. Disponible en <<https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00119.pdf>>. Acceso en: 18 de septiembre de 2010.

DIDRIKSSON, A. Contexto Global y Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, A. L. (ed.); DIDRIKSSON, A. (ed.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008. Capítulo 1, p. 21-54.

EFE. Costa Rica dice 'sí' en referendo al TLC. *elmundo.es Internacional*, [S.l.], 8 ago. 2007. Internacional, no paginado. Disponible en: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2007/10/08/internacional/1191813369.html>>. Acceso en: 28 de octubre de 2011.

ESCUELA DE ESTADÍSTICA (UCR). *Encuesta sobre la educación superior*. San José: Escuela de Estadística – UCR, 2009. Disponible en: <www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/septiembre/27/_MMedia/0000008681.ppt>. Acceso en: 15 de junio de 2011.

ESPAÑA. Constitución (1812). *Constitución Política de la Monarquía Española*. Cádiz: [s.n.], 1812. No paginado.

ESTRATEGIA SIGLO XXI. Descripción del proyecto. Disponible en: <<http://www.estrategia.cr/>>. Acceso en: 12 de septiembre de 2011.

FACIO, R. *Obras de Rodrigo Facio*. Documentos Universitarios. San José: Editorial Costa Rica, 1977.

FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social*. 1. ed. Traducción de Izabel Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FALEIROS, V. Las funciones de la política social en el capitalismo. In: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. (Orgs.). *La política social hoy*. Traducción de Alejandra Pastorini. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-70.

FONTES, V. *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV, URFJ, 2010.

GONZÁLEZ, M. *Neoliberalismo y Educación Superior en México*. 2010. 169 p. Tesis (Licenciatura en Estudios Latinoamericanos) – Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., México.

GONZÁLEZ, Y. *El reto de la autonomía universitaria*. [S.l.: s.n.], 2011. Disponible en: <<http://boletin.cu.ucr.ac.cr/docum/conferen05.pdf>>. Acceso en: 30 de noviembre, 2011.

GOUGH, I. *Economía política del Estado del bienestar*. 1. ed. Traducción de Gregorio Rodríguez Cabrero. Madrid: H. Blume, 1982.

GUIDO, E.; CALDERÓN, M. L.; GALLARDO, E. Aspectos priorizados en los planes de mejora de las carreras acreditadas y fomento de una cultura de evaluación en la Universidad de Costa Rica. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, San José, v. 11, n. 2, p 1-24, ago. 2011.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. 17. ed. Traducción de Adail Ubirajara Sobral y Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HIDALGO, A. L. *El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)*. 2000. 549 p. Tesis (Doctorado en Ciencias Empresariales) - Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Huelva, Huelva, España.

_____. *Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)*. 1. ed. España: Editorial de la Universidad de Costa Rica; Servicio de publicaciones de la Universidad de Huelva. España, 2003.

_____. *Los modelos histórico-estructurales del desarrollo costarricense*. 2007. Disponible en: <<http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/Des-Hist-Estr-CR.pdf>>. Acceso en: 15 de febrero de 2012.

HIDALGO, R.; MONGE, G. *Autoridades Universitarias y venta de tecnología*. 113. ed. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas UCR, 1987.

IAMAMOTO, M. La metodología en el Servicio Social: lineamientos para el debate. In: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. (Orgs.). *Metodología y servicio social*. Hoy en debate. Traducción de Carlos E. Montaña. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Serviço social em tempo de capital fetiche*. Capital financiero, trabalho e questão social. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

INCAE BUSSINESS SCHOOL. Información general de la escuela. Disponible en: <<http://www.incae.edu>>. Acceso en: 12 de noviembre de 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Base de datos del instituto. Disponible en <<http://www.inec.go.cr>>. Acceso en: 18 de noviembre de 2010.

_____. *Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad 1950-2050 (cifras actualizadas)*. Metodología. San José: [s.n.], 2009. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/inec_institucional/metodologias/documentos_metodologicos/40_metodologia_proyecciones_de_poblacion.pdf>. Acceso en 3 de mayo de 2012.

JENSEN, H. El financiamiento de la Educación Superior Pública en Costa Rica. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, [S.l.], v. 16, n. 1, p. 91-104, feb. 2012. Disponible en <<http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/11303/EL%20FINANCIAMIENTO%20DE%20LA%20EDUCACION%20SUPERIOR%20PUBLICA%20EN%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acceso en: 2 de junio de 2012.

_____. *Universidad, Ciencia y Humanismo*. 1. ed. San José: Editorial Tecnociencia, 1995.

JOFRÉ, A. *La universidad en América Latina: Desafíos y estrategias para las próximas décadas*. San José: Editorial Tecnológica de Costa Rica, 1994.

KOSIK, K. *Dialéctica de la Totalidad Concreta*. México D.F.: Grijalbo, 1967.

MACAYA, G. *El rol de las universidades en el desarrollo científico-tecnológico en la década 1998 – 2007*. Informe nacional Costa Rica. [S.l.: s.n.], 2007. Disponible en: <<http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/07/2010-Informe-Costa-Rica.pdf>>. Acceso en: 14 de mayo de 2011.

MACAYA, G.; ROMÁN, M. *La educación superior en Iberoamérica 2011. La educación superior en Costa Rica 2005-2009*. San José: CINDA, 2011. Disponible en: <<http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/07/2011-Informe-Costa-Rica.pdf>>. Acceso en: 14 de marzo de 2012.

MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANZO, A. Déficit fiscal y financiamiento universitario. *La Nación*, San José, 17 oct. 2010. Opinión, p. 28A.

MARGEN. *Costa Rica: denuncian fraude en referéndum por TLC*. San José: [s.n.], 2007. Disponible en: <<http://www.margen.org/wp/?p=176>>. Acceso en: 29 de noviembre de 2011.

MÁRQUEZ, A. *Autonomía Universitaria y Revolución*. [S.l.: s.n.], 2003. Disponible en: <<http://www.shytelca.com.ve/componente/AutoPlay/Docs/Autonomia%20Universitaria%20y%20Revolucion%205.pdf>>. Acceso en: 2 de noviembre de 2011.

MARX, K. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. v. 1. México D.F.: Siglo XXI, 1971.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideología alemã*. Traducción de José Carlos Bruni y Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Grijalbo, 1977.

_____. *Manifiesto do Partido Comunista*. São Paulo: Cortez, 1998.

MELÉNDEZ, D. Falta de ingenieros. *La Nación*, San José, 11 jun. 2011. Opinión, no paginado. Disponible en: <http://www.nacion.com/opinion/foros/Falta-ingenieros_0_1200879904.html>. Acceso en: 29 de septiembre de 2011.

MEOÑO, R. *Desafíos para la Educación Pública en América Latina: un estudio retrospectivo-prospectivo para la Universidad de Costa Rica*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2010. Propuesta de Proyecto para tesis doctoral, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, no publicada.

_____. *Vinculación Remunerada con el Sector Externo: Un reto para la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*. 2003. 242 p. Tesis (Maestría en Gerencia Social) - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. 1. ed. Traducción de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

MOLINA, I. *Costa Rica (1800-1850) El legado colonial y la génesis del capitalismo*. 1. ed. 2. reimp. San José: Editorial UCR, 2002.

MONCADA, M. Reingeniería Académica a gusto del Capital. *Revista Pensamiento*, [S.l.], no paginado, nov. 2010.

MONTAÑO, C. La política social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social. In: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. (Orgs.). *La política social hoy*. Traducción de Alejandra Pastorini. São Paulo: Cortez, 2000. p. 7-25.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economía política: uma introdução crítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, J. P. Elementos para uma leitura crítica do Manifesto Comunista. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Manifiesto do Partido Comunista*. São Paulo: Cortez, 1998. Prólogo, p. IX-LXXV.

_____. Introdução ao método da teoria social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL – ABEPSS. *Serviço social: Direitos sociais e Competências Profissionais*. v. 1. Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009. p. 667-700.

OCAMPO, A. *Conocimiento y Política en las universidades latinoamericanas*. 1. ed. San José: Editorial UCR, 2010.

OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN PANAMÁ. *Costa Rica: Estructura económica*. Panamá: Instituto Español de Comercio Exterior, 2012. Disponible en: <http://www3.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4553312> Acceso en: 22 de abril de 2012.

_____. *El sector eléctrico en Costa Rica*. Panamá: Instituto Español de Comercio Exterior, 2011. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/sd/Documents/referencia%20y%20prestamos/BOLETIN%20ES/BOLETIN%2001/publicaciones%20recomendadas/18093.%20%20EI%20sector%20el%C3%A9ctrico%20en%20Costa%20Rica.pdf> Acceso en: 16 de abril de 2012.

PACHECO, F. A. La Educación Superior. In: RODRÍGUEZ, E. (Ed.). *Costa Rica en el siglo XX*. San José, Editorial UNED, 2004. p. 91-178.

PÉREZ, M. *Universidad de Costa Rica, 70 años de transformaciones necesarias*. San José: Vicerrectoría de Acción Social, 2010.

PÉREZ, M.; MEOÑO, R. *Trabajo Comunal Universitario*. La conquista de un derecho. San José: Vicerrectoría de Acción Social, 2007.

PIRES, S.; LEMAITRE, M. J. Sistemas de acreditación y evaluación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, A. L. (ed.); DIDRIKSSON, A. (ed.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008. Capítulo 8, p. 297-318.

PONCE, A. *Educação e luta de classes*. 22. ed. Traducción de José Severo de Camargo Pereira. São Paulo: Cortez, 2007.

PONTES, R. *Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo Serviço Social*. Pará: UNAMA, Cortez, 1995.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación, 2011a.

_____. *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación, 2011b.

_____. *Primer Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación, 2005.

_____. *Segundo Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación, 2008.

_____. *Tercer Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación, 2011c.

QUESADA, J. R. *La educación en Costa Rica: del apogeo del liberalismo al nacimiento del estado benefactor*. San José, Editorial UCR, 1989.

_____. *Estado y Educación en Costa Rica: del agotamiento del liberalismo al inicio del Estado Interventor: 1914 – 1949*. 1. ed. 1. reimp. San José: Editorial UCR, 2011.

_____. *Un siglo de Educación Costarricense: 1814-1914*. 1. ed. 1. reimp. San José: Editorial UCR, 2010.

REDACCIÓN LA NACIÓN. Banco Mundial confirmó préstamo para universidades. *La Nación*, San José, 30 de may. 2011a. Economía, no paginado. Disponible en: <http://www.nacion.com/economia/Banco-Mundial-confirmando-prestamo-universidades_0_1198480247.html>. Acceso en: 13 de septiembre de 2011.

_____. 'Hay fraude académico, un engaño total a estudiantes'. *La Nación*, San José, 21 may. 2011b. Nacional, no paginado. Disponible en <http://www.nacion.com/nacional/comunidades/fraude-academico-engano-total-estudiantes_0_1196680456.html>. Acceso en: 29 de julio de 2011.

_____. Jóvenes huyen de las carreras con más opciones de trabajo. *La Nación*, San José, 2 abr. 2011c. El País, p. 4A.

REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO. Desarrollado por Gobierno Digital de Costa Rica. Presenta información institucional de RECOPE. Disponible en: <<https://www.recope.go.cr>>. Acceso en: 12 de septiembre de 2011.

RIVEROS, L. A. Retos y dilemas sobre el financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, A. L. (ed.); DIDRIKSSON, A. (ed.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008. Capítulo 10, p. 381-404.

ROCHABRÚN, G. ¿Hay una metodología marxista?: a partir de la primera sección de El Capital. *Revista Electrónica Construyendo Nuestra Interculturalidad*, Lima, año 5, v. 4, n. 5, p. 1-23, nov. 2009. Disponible en: <http://ecopol.sociales.uba.ar/files/2013/09/Rochabrún_Hay_un_metodo_marxista_a_partir_de_El_Capital.pdf>. Acceso en: 5 de mayo de 2012.

RODRÍGUEZ, O. Un modelo para el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES). *Actualidades Investigativas en Educación*, San José, v. 10, Número Especial, p. 1-32, nov. 2010. Disponible en: <<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/download/10157/18014>>. Acceso en: 14 de junio de 2012.

ROMERO, J. E. *Defensa de la autonomía universitaria pública*. 1. ed. San José: Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, SIDEIN, 2010.

ROVIRA, J. *Costa Rica en los años 80*. 3. ed. San José: Editorial Porvenir, 1989.

_____. *Estado y política económica en Costa Rica*. 1. ed. San José: Editorial Porvenir, 1982.

RUÍZ, A. *El destino de Costa Rica y la educación superior: el escenario histórico del país, la educación y el papel de la Universidad*. 1. ed. San José: Editorial UCR, CONARE, 2001a.

_____. *La educación superior en Costa Rica: tendencias y retos en un nuevo escenario histórico*. 1. ed. San José: Editorial UCR, CONARE, 2001b.

_____. *Historia de las Matemáticas en Costa Rica. Una Introducción*. 1. ed. San José: Editor científico, 1994.

SAMOILOVICH, D. Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina. In: GAZZOLA, A. L. (Ed.); DIDRIKSSON, A. (Ed.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008. Capítulo 9, p. 319-380.

SANTELICES, B. (Ed.). *El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico*. Educación superior en Iberoamérica. Informe 2010. 1. ed. Santiago: RIL editores, 2010.

SGUISSARDI, V.; SILVA, J. *Trabalho intensificado nas federais: Pós-graduação e Produtivismo Acadêmico*. 1. ed. São Paulo: EJR, Xamã, 2009.

SILES, Z. *Consejo Universitario defiende autonomía de las universidades públicas*. No paginado. [S.l.: s.n.], 2007.

SISTEMA NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. *Informe de autoevaluación para optar por la acreditación ante el Consejo Centroamericano de Acreditación*. San José: [s.n.], 2008. Disponible en: <http://www.sinaes.ac.cr/images/docs/institucionales/Informe%20Autoevaluacion%20del%20SINAES%20ante%20CCA.pdf>. Acceso en: 23 de octubre de 2010.

TRINDADE, H. As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra” na América Latina. In: GENTILI, P. *Universidades na penumbra: Neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 13-43.

TUNING AMÉRICA LATINA. Descripción del proyecto. Disponible en: <http://tuning.unideusto.org/tuningal/>. Acceso en: 16 de octubre de 2011.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA. *Estatuto orgánico de la Universidad de Costa Rica*. [S.l.: s.n.], 1974. Disponible en:

<http://www.cu.ucr.ac.cr/normativ/estatuto_organico.pdf>. Acceso en: 29 de noviembre de 2010.

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA. SINAES presentó nuevo modelo de acreditación para carreras de grado a distancia. *Acontecer*. No paginado. Disponible en: <<https://www.uned.ac.cr/acontecer/index.php/adiario/gestion-universitaria/987-sinaes-presento-nuevo-modelo-deacreditacion-para-carreras-de-grado-a-distancia.html>>. Acceso en: 3 de febrero de 2012.

VEGA, J. L. *Hacia una interpretación del desarrollo costarricense; ensayo sociológico*. 5. ed. San José: Editorial Porvenir, 1986.

VILLANUEVA, E. Reformas de la Educación Superior: 25 propuestas para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, A. L. (ed.); DIDRIKSSON, A. (ed.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008. Capítulo 7, p. 241-296.

VILLEGAS, J. Rectora de la UCR despide a vicerrector por 'desleal'. *La Nación*, San José, 13 oct. 2011a. El País, p. 5A.

_____. Tarifas de universidades privadas aumentaron entre 5% y 15%. *La Nación*, San José, 10 ene. 2011c. Nacional, no paginado. Disponible en <<https://www.universidadescr.com/blog/tarifas-de-universidades-privadas-aumentaron-entre-5-y-15/>>. Acceso en 5 de mayo de 2011.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZARUR, X. Integración regional e internacionalización de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, A. L. (ed.); DIDRIKSSON, A. (ed.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008. Capítulo 6, p. 179-240.

ANEXOS

Anexo A – Modelos Histórico-Estructurales del Desarrollo Costarricense

MODELOS HISTÓRICO-ESTRUCTURALES DEL DESARROLLO COSTARRICENSE PROPUESTOS POR JOSE ANTONIO HIDALGO CAPITÁN⁴⁴³

<i>Tributario-colonial (1560-1823).</i>	<i>Primario-exportador (1823-1959).</i>		
	<i>I Etapa: 1823 – 1879.</i>	<i>II Etapa: 1879 - 1948</i>	<i>III Etapa: 1948 - 1959</i>
<p>Economía agraria de subsistencia familiar, concentrada en la producción de maíz, trigo, caña y frutales; con la excepción hecha de algunas plantaciones del Caribe de donde surgieron los fracasados intentos de desarrollar un modelo primario-exportador basado en el cacao y en el tabaco.</p> <p>Producción se destinaba casi en su totalidad al mercado interno y, sobre todo al autoconsumo.</p>	<p>Economía integrada basado en el café.</p>	<p>Coexistencia del modelo anterior con economía de enclave basado en el banano.</p> <p>Bicultivo café-banano</p>	<p>Coexistencia de los modelos anteriores con una política de sustitución de exportaciones de productos agrícolas de consumo básico, conformando la versión modernizada del modelo primario exportador de bicultivo café-banano.</p>
<p>a) La propiedad de la tierra estaba bastante repartida en chacras, que eran cultivadas por los propios propietarios; prácticamente no existen actividades de intermediación comercial, financiera o de transportes, salvo las relacionadas en algunos momentos con el suministro de viveros a Panamá y la producción y exportación de cacao y tabaco.</p>	<p>a) Los cafetales son propiedad de nacionales, al igual que las escasas actividades industriales, las de transporte y los servicios financieros; sólo la intermediación internacional del café está en manos de extranjeros.</p>	<p>a) La casi totalidad de las plantaciones bananeras y la totalidad de actividad comercial, financiera y de transporte va a estar en manos de la United Fruit Company, empresa transnacional bananera.</p>	<p>a) La propiedad de las explotaciones agrarias no se ve alterada, pero sí la de las empresas financieras que son nacionalizadas, para así servir mejor a los intereses de los pequeños agricultores.</p>

⁴⁴³ Fuente: (HIDALGO 2007)

Tributario-colonial (1560-1823).		Primario-exportador (1823-1959).		
		I Etapa: 1823 – 1879.	II Etapa: 1879 - 1948	III Etapa: 1948 - 1959
b)	Economía agraria de subsistencia familiar, concentrada en la producción de maíz, trigo, caña y frutales; con la excepción hecha de algunas plantaciones del Caribe de donde surgieron los fracasados intentos de desarrollar un modelo primario-exportador basado en el cacao y en el tabaco.	b) Niveles de rentabilidad y productividad son relativamente altos al producirse un uso extensivo de la tierra de calidad superior localizada en Valle Central.	b) Dada la baja productividad del sector el aumento de la producción bananera se realiza por medio del uso extensivo del trabajo y de la tierra, absorbiendo un importante volumen de mano de obra y poniendo en cultivo grandes extensiones de la costa caribeña y pacífica.	b) Dados los límites del uso extensivo de la tierra en las actividades cafetaleras, comienzan a aplicarse un uso intensivo con nuevas técnicas de producción y nuevas variedades de cafetos, así como se diversifica la producción agropecuaria (carne, arroz, frijoles, leche, algodón...).
c)	El territorio se encontraba aislado y desarticulado, sin que el Estado colonial presentara ningún interés por remediar esta situación, al carecer Costa Rica de productos interesantes para la exportación.	c) Se configura una infraestructura vial que conecta el Valle Central con las zonas portuarias del Caribe (Limón) y del Pacífico (Puntarenas) y se concretan los primeros esfuerzos en la construcción del ferrocarril, que se conduciría bajo la etapa bananera.	c) La plantación vivía de espaldas al país , sin generar efectos de arrastre en el resto de la economía y con infraestructuras y medios de transportes propios y exclusivos.	c) El Estado inicia una serie de obras de infraestructuras destinadas no sólo a facilitar las actividades exportadoras, sino también a mejorar la calidad de vida de la población (saneamiento, electricidad, agua, red vial...).
d)	La producción se destinaba casi en su totalidad al mercado interno y, sobre todo al autoconsumo, con la excepción hecha de los tres casos de exportación mencionados.	d) Coexiste la producción cafetalera con una producción de autoabastecimiento , sobre todo en una primera etapa.	d) La producción se destina al mercado externo , por lo que las necesidades de abastecimiento interno del resto de la economía quedan en manos de la producción de autoconsumo y de la importación (el café tenía el mismo comportamiento).	d) Bajo la estrategia de sustitución de importaciones de productos agrícolas de consumo básico , se consigue que parte de la nueva producción agropecuaria diversificada se destine al mercado interno, reduciendo así un elemento de dependencia.
e)	El excedente económico generado era muy exiguo , y salvo la apropiación que realizaba el Estado colonial en forma de tributos, el resto, cuando existía, quedaba en manos de los productores.	e) La apropiación del excedente generado por la actividad cafetalera la realizan los importadores de terceros países, los propietarios de los pequeños cafetales, el Estado, pero sobre todo la burguesía que controla el beneficio del café y los canales de exportación, la burguesía financiera que anticipa los recursos para la producción y la burguesía mercantil-importadora que suministra los bienes de consumo que la economía demanda.	e) La apropiación del excedente la realizaba la United Fruit Company , sin que el resto de la economía percibiera una parte significativa de ese excedente bananero.	e) La actuación decidida del Estado consigue que una parte del excedente que se apropiaba la burguesía agro-exportadora, comercial-importadora y financiera, así como la United Fruit Company, pase por vía de la tributación y la nacionalización bancaria a manos del Estado y por medio de su política redistributiva al resto de la población.
f)	Funciones del Estado colonial quedaban limitadas a	f) El Estado desempeñó un papel secundario en este modelo, al tratarse de un Estado	f) El Estado liberal dio todo tipo de facilidades a la empresa	f) El Estado bajo este nuevo modelo es esencial, ya que con sus

Tributario-colonial (1560-1823).		Primario-exportador (1823-1959).		
	I Etapa: 1823 – 1879.	II Etapa: 1879 - 1948	III Etapa: 1948 - 1959	
<p>las necesarias para organización social (administración de justicia, dirección política, representación exterior, obras públicas, actividades religiosas...), pero que en la mayoría de los casos fueron desatendidas.</p>	<p>patriarcal que trataba de garantizar las condiciones necesarias para que la burguesía a la que representaba obtuviera sus beneficios; esta situación cambiaría con la configuración del Estado liberal a partir de 1971.</p>	<p>transnacional y su nivel de exigencia tributaria y legislativa fue muy exiguo, hasta las primeras medidas de carácter sociolaboral de los años cuarenta y el intervencionismo del Estado benefactor tras la Guerra Civil de 1948.</p>	<p>actuaciones estimula la actividad agroexportadora y crea y mejora las condiciones para su expansión.</p>	
<p>g) Dada la abundancia de tierras y la escasa población, los propietarios de la tierra se veían obligados a explotarla directamente ante la falta de mano de obra esclava o asalariada.</p>	<p>g) No existe una infrautilización del factor trabajo, ya que la abundancia de tierras permite la ocupación de cualquier excedente de mano de obra.</p>	<p>g) Las plantaciones generaron un importante nivel de empleo asalariado, con lo que contribuyeron a la conformación del proletariado costarricense, que dadas las condiciones laborales existentes protagonizaron la primera huelga de trabajadores bananeros durante los años treinta de este siglo.</p>	<p>g) La conformación del Estado benefactor trae también consigo la creación de innumerables puestos de trabajo en sector público.</p>	
<p>h) La distribución del escaso ingreso era bastante equitativa aunque el nivel de vida general sólo daba para cubrir las necesidades básicas.</p>	<p>h) El nivel de vida de la población se mantenía en niveles aceptables debido a que la tierra se encontraba suficientemente repartida y los salarios reales era elevados, por lo que la distribución del ingreso era bastante equilibrada.</p>	<p>h) La distribución del ingreso no se vio deteriorada por la actividad bananera debido a la coexistencia de la actividad cafetalera que incidió positivamente en esa distribución.</p>	<p>h) La mejora en la distribución del ingreso es sustancial debido a las políticas redistributivas y a la elevación de los salarios, tanto públicos como privados, dirigida por el Estado.</p>	
<p>i) Estructura social bastante simple, frente a la clase dirigente vinculada a la administración colonial se encontraba la inmensa mayoría de la población compuesta por campesinos-propietarios pobres.</p>	<p>i) La estructura social está conformada por una elite burguesa (agroexportadora, comercial-importadora y financiera), una clase media de pequeños propietarios agrícolas vinculados al café, comerciantes y artesanos, y una pequeña clase trabajadora tanto rural como urbana.</p>	<p>i) La contribución de las plantaciones a la estructura social consistió en la generación de un proletariado rural y de una nueva elite económico-política, la United Fruit Company</p>	<p>i) Se debilitan los viejos sectores de la burguesía, y se fortalecen los sectores medios al configurarse una importante clase media con el aporte de la burocracia del Estado.</p>	

Agroexportador-industrial (1959-1984)

Modelo primario exportador complementario	Modelo de industrialización por sustitución de importaciones	Modelo sustitutivo oligopólico público-privado	Modelo agroexportador-industrial
<p>Coincidente con la versión modernizadora del modelo primario-exportador de los cincuenta.</p>	<p>Basado en bienes de consumo no duraderos, también conocido: <i>etapa fácil de la sustitución de importaciones</i>.</p>	<p>Surge en 1972 como respuesta al agotamiento de la etapa fácil de sustitución de importaciones; dado que la producción de bienes de consumo duradero y la industria intermedia necesitaba de grandes inversiones que el capital privado nacional no podía acometer, el Estado con funciones empresariales y las corporaciones transnacionales se hacen cargo de ellas, configurándose así en el mercado un oligopolio constituido por las filiales de las transnacionales y las empresas públicas (el grupo CODESA, RECOPE, FERHICA...). Las principales modificaciones sobre el modelo anterior son las siguientes:</p>	<p>Los motores económicos del modelo serían la demanda externa de productos agropecuarios realizada por los países desarrollados y la demanda "interna" de productos industriales de consumo realizada por el MERCOMUN; mientras estas demandas crecen el modelo funciona y genera un desarrollo.</p>
<p>a) En cuanto a la propiedad de la tierra cabe destacar la creación de cooperativas de productores, que vienen a restar poder a la burguesía agroexportadora, así como el surgimiento de plantaciones de banano en manos de productores nacionales.</p>	<p>a) La propiedad de las empresas industriales se va a repartir entre la burguesía industrial nacional y las empresas filiales de grandes corporaciones transnacionales, éstas concentradas en los sectores metal-mecánico, alimentación, madera y textil.</p>	<p>a) El Estado aparece como propietario de un número importante de empresas industriales, junto con las filiales de las corporaciones transnacionales y los empresarios privados nacionales.</p>	<p>a) Las grandes importaciones de bienes intermedios y de capital necesarios para la industria son compensadas con el superávit comercial del sector agropecuario y con una importante entrada de capitales extranjeros en forma de inversión directa y créditos (que se destinan a financiar las inversiones productivas nacionales privadas y públicas</p>
<p>b) Se continúa con la política de diversificación y modernización de la producción agrícola, poniendo en cultivo nuevas tierras y aplicando nuevas técnicas.</p>	<p>b) Se produce un aumento de la participación industrial en renta nacional, aunque el peso de la agricultura sigue manteniéndose alto; dicha producción industrial se va a concentrar en los bienes de consumo no duraderos (alimentación y textil) que antes se importaban, dado que la inversión requerida es menor que en la producción de bienes de consumo duradero.</p>	<p>b) Aumenta la participación de las industrias intermedias y, en menor medida, de los bienes duraderos en la producción industrial total, en detrimento de los bienes de consumo no duradero, que aún así siguen representado el mayor porcentaje.</p>	<p>b) Las debilidades del modelo comienzan a percibirse a principio de los años setenta cuando la demanda agropecuaria externa se contrae como consecuencia de la crisis internacional y la demanda industrial del MERCOMUN se contrae también fruto de la muy desigual distribución del ingreso en el resto de los países de la región.</p>

Agroexportador-industrial (1959-1984)

Modelo primario exportador complementario	Modelo de industrialización por sustitución de importaciones	Modelo sustitutivo oligopólico público-privado	Modelo agroexportador-industrial
<p>c) Se amplía la cobertura de infraestructuras a lo largo del país con especial expansión en zonas rurales.</p>	<p>c) La composición de las importaciones va a modificarse sustancialmente, ya que sustituyen las de bienes de consumo no duradero por las de bienes intermedios y de capital necesarios para la producción de aquéllos; el saldo deficiente de la balanza comercial industrial tiene que ser compensado con el saldo positivo de la balanza comercial agropecuaria.</p>	<p>c) En la financiación del modelo además de los elementos tradicionales (excedente agropecuario, inversión extranjera directa y créditos públicos internacionales), el volumen de los créditos privados internacionales dirigido hacia el sector público empresarial va a ser considerable, al tiempo que acapara gran parte del crédito público nacional en detrimento del sector privado nacional.</p>	<p>c) Ante la falta de divisas para financiar las importaciones, entre otros rubros de bienes intermedios, el Estado decide participar en la sustitución de la importación de dichos bienes por medio de la producción nacional pública y el fomento de la producción interior.</p>
<p>d) La producción se sigue destinando al mercado interno y al externo, sobre todo café y banano, aunque según el período otros productos cobran importancia (azúcar, carne, arroz...).</p>	<p>d) La producción se dirige hacia el mercado interno que, a pesar de su crecimiento debido al aumento de las clases medias con hábitos de consumo de países desarrollados, es demasiado estrecho para los volúmenes de producción industrial; esto provocó la ampliación de dicho mercado interno con la constitución del MERCOSÚN, donde se reproducían las condiciones proteccionistas con un arancel común; como consecuencia de todo esto aumentan las exportaciones industriales, pero sólo hacia el MERCOSÚN.</p>	<p>d) El papel del Estado supera la frontera del Estado intervencionista para convertirse en un Estado empresario que cumple con el capital privado nacional y extranjero en la apropiación del excedente; e incrementa las políticas de redistribución de ese excedente hacia sectores marginados.</p>	<p>d) Para financiar las inversiones necesarias y compensar el desequilibrio de la balanza de pagos se acude al endeudamiento externo y se aprovecha la bonanza cafetalera de mediados de los setenta, consiguiendo así la reactivación temporal de la economía a la espera de una mejora de la demanda externa e "interna".</p>
<p>e) La apropiación del excedente disminuye la participación de la burguesía agro-exportadora y aumenta la del Estado, que va a transferirlo al resto de la población por medio de su política redistributiva y, sobre todo al sector industrial que necesita aumentar su inversión.</p>	<p>e) La financiación del modelo se realiza por diferentes vías: la primera es con parte del excedente del sector agropecuario que el Estado canaliza vía fiscal-crediticia hacia las actividades industriales; la segunda es por medio de las inversiones extranjeras directas (fundamentalmente norteamericanas) fomentadas a raíz de la Alianza para</p>		<p>e) La crisis del modelo sobreviene a principios de los ochenta cuando la demanda externa agropecuaria no se recupera y los términos de intercambio siguen deteriorándose, el MERCOSÚN ha entrado definitivamente en crisis con la consiguiente caída de la demanda industrial "interna", y la elevación de los tipos de interés internacionales y la revalorización del dólar hacen imposible el pago de la deuda externa y</p>

Agroexportador-industrial (1959-1984)

Modelo primario exportador complementario	Modelo de industrialización por sustitución de importaciones	Modelo sustitutivo oligopólico público-privado	Modelo agroexportador-industrial
<p>f) El Estado aumenta su papel intervencionista con el desarrollo de una política de regulación de precios y salarios, además de las ya señaladas.</p>	<p>f) El papel del Estado es fundamental en este modelo: determina aranceles altos para los bienes que producen internamente con el objeto de fomentar las industrias nacientes; aplica aranceles bajos para los bienes intermedios y de capital necesarios en la producción nacional; mantiene un tipo de cambio fijo sobrevalorado que beneficia la cita importación; aplica política de exenciones fiscales para las empresas que desarrollen las líneas consideradas prioritarias por la planificación económica, que también se desarrolla con la creación de la OFIPLAN; regula los precios de los productos en el mercado interno a través del Consejo Nacional de Producción, actuando así también en la redistribución de la renta por medio del subsidio de muchos bienes y servicios; desarrolla una política de redistribución del ingreso por medio del aumento del gasto público social (educación, sanidad, infraestructuras básicas...).</p>		<p>mucho menos su aumento. Ante la falta de divisas para la importación, ésta sufre una importante contracción que afecta fundamentalmente a la producción industrial y a través de ella al resto de la economía.</p>

Agroexportador-industrial (1959-1984)

Modelo primario exportador complementario	Modelo de industrialización por sustitución de importaciones	Modelo sustitutivo oligopólico público-privado	Modelo agroexportador-industrial
<p>g) La absorción de mano de obra por parte del sector agrícola moderno es reducida, por lo que los aumentos de la población económicamente activa son absorbidos por el sector industrial en expansión y por el sector servicios.</p>	<p>g) El papel de la tecnología en este modelo es bastante relevante; en primer lugar, se trata de tecnología importada, intensiva en capital cuando el recurso abundante en Costa Rica es el trabajo, y que requiere de gran cantidad de insumos intermedios que es necesario importar; y en segundo lugar, la falta de una política tecnológica de asimilación, investigación y desarrollo generan dependencia tecnológica, en unos momentos en que la tecnología comienza a convertirse en el factor estratégico para el desarrollo.</p>		
<p>h) La distribución del ingreso del país sigue mejorando gracias a las políticas redistributivas del Estado.</p>	<p>h) La apropiación del excedente bajo este modelo lo realizan esencialmente las corporaciones transnacionales que venden a sus filiales los insumos intermedios a precios muy elevados; el Estado también se apropia de parte del excedente que lo transfiere de las formas que hemos citado: la burguesía industrial beneficiada por los elevados precios internos fruto del proteccionismo; y la burguesía comercial importadora ante las facilidades que se dan a esta actividad.</p>		
<p>i) En la estructura social aparece una nueva burguesía bananera, al margen de la burguesía industrial y el proletariado industrial que el otro modelo genera.</p>			

MODELO MULTIEXPORADOR (1984-2007)

<p>a) La propiedad de las diferentes empresas agropecuarias, industriales y de servicios está repartida entre empresarios nacionales y extranjeros, aunque los canales de distribución de las producciones de estas empresas se encuentran en manos del capital extranjero.</p>
<p>b) Los sectores tradicionales, con excepción del café y del banano, caracterizados por una baja productividad, destinan la mayoría de su producción hacia el mercado interno (productos industriales de consumo no duradero, granos básicos...); mientras que los sectores modernos, con alta productividad e intensivos en mano de obra, lo hacen hacia el mercado exterior (componentes electrónicos, turismo, textiles, frutas, flores...).</p>
<p>c) Existe una escasa articulación entre los dos sectores, tradicional y moderno, mientras que el sector moderno si presenta una importante articulación con otros sectores de terceros países; un ejemplo de articulación externa son las llamadas zonas francas, que han funcionado como auténticos enclaves.</p>
<p>d) La mayor parte de la producción tanto agropecuaria como industrial se destina hacia el mercado externo, satisfaciéndose la demanda interna con algo de producción nacional tradicional y, sobre todo, con importaciones.</p>
<p>e) El excedente generado por la exportaciones agropecuarias (café, banano, carne, azúcar, frutas, flores, pescado...) industriales (componentes electrónicos, maquila...) y de servicios (turismo...), se lo apropiaban las empresas transnacionales, la burguesía comercial (exportadora e importadora), la burguesía financiera, los distribuidores extranjeros y el Estado; éste último utiliza su porción del excedente redistribuyéndola entre la sociedad por medio del gasto público.</p>
<p>f) Las funciones del Estado son, por este orden, garantizar las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento del mercado (eliminando las distorsiones internas y externas), liberalizar la economía y redistribuir el excedente que se apropia para garantizar la paz social.</p>
<p>g) El aprovechamiento de las ventajas competitivas de Costa Rica supone el uso de los abundantes recursos naturales del país, de su mano de obra altamente calificada (para ser un país en desarrollo) y de su capacidad instalada a la hora de elegir las actividades económicas más rentables.</p>
<p>h) La distribución de la renta es ahora menos equitativa que bajo modelos anteriores, y pese al aumento de la renta per cápita y la reducción de los niveles de indigencia y de pobreza, el deterioro de los niveles de vida de las clases medias, junto con el enriquecimiento acelerado de algunos sectores de la burguesía (financiera y comercial, esencialmente), la desigualdad aumenta progresivamente.</p>
<p>i) Bajo este modelo surge el fenómeno de la exclusión social, que va más allá de la simple pobreza y que es consecuencia del abandono de determinadas funciones sociales que antes realizaba el Estado. Destaca también el aumento de la informalidad laboral y la reducción del número de empleados públicos como consecuencia de las restricciones presupuestarias. El mercado de trabajo se encuentra dualizado entre nuevos profesionales altamente cualificados y con elevados niveles de retribución y trabajadores precarios sin cualificación y con escasos ingresos. El proceso de pauperización de las clases medias amenaza con generar una fractura social importante.</p>

Anexo B – Decreto de abolición de la Universidad de Santo Tomás**DECRETO DE ABOLICIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE SANTO TOMÁS.****20 DE AGOSTO DE 1888**

El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica, Considerando:

1º Que la Universidad Nacional **no tiene organizadas las facultades** que constituyen la vida propia de esta institución.

2º Que las actuales condiciones del país no son medio suficiente para organizar un centro de investigación puramente científico.

3º Que los **estatutos y demás disposiciones que rigen la Universidad Nacional no concuerdan con los progresos de la ciencia ni con los medios de nuestra condición social.**

4º Que es indispensable **la reforma de esas leyes y la creación de los elementos necesarios para que los estudios superiores puedan desarrollarse en toda su extensión.**

5º Que la **Escuela de Derecho, única establecida hoy**, reclama una organización completa, capaz de proporcionar todos los conocimientos que pide la naturaleza y función especial de la ciencia jurídica.

Por tanto y en uso de la atribución que le confiere la Carta Fundamental en su artículo 73, inciso 21, decreta:

Artículo 1º Mientras las condiciones sociales del país no permitan la creación de la Universidad como elemento corporativo con la organización que a sus funciones corresponde, **queda abolida esta Institución y en su reemplazo créanse escuelas superiores profesionales de Derecho y Notariado, de Ingeniería y de Medicina.**

Artículo 2º **Estas Escuelas tendrán gobierno propio**, y en ellas intervendrá el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Constitución y la Ley Fundamental de Instrucción Pública.

Artículo 3º **Destinase exclusivamente al sostenimiento de aquellas escuelas, el capital consolidado de la Universidad Nacional extinguida y las demás asignaciones del presupuesto general** (En ningún caso se harán los gastos del capital consolidado, sino de los intereses que a perpetuidad le asigna la ley),

Artículo 4º **El Poder Ejecutivo procederá a la organización de la Escuela de Derecho y Notariado** y, a medida que los recursos del Tesoro Público y los especiales de las escuelas lo permitan, procederá al establecimiento de las de Ingeniería y de Medicina, dictando para una y otra los acuerdos y reglamentos que deban regirlas

Artículo 5º El Poder Ejecutivo dará cuenta al Congreso Constitucional, en sus próximas sesiones, del uso que haya hecho a la presente autorización.

Artículo 6º Deróganse todas las leyes y disposiciones que puedan oponerse al presente decreto.

Envíese al Poder Ejecutivo. Dado en el salón de sesiones del Palacio Nacional, en San José, a los veinte días del mes de agosto de mil ochocientos ochenta y ocho. A. Esquivel, Presidente. Félix González, Prosecretario. Santiago de la Guardia, Secretario.

Ejecútese. Bernardo Soto, Presidente. Mauro Fernández, Ministro de Instrucción Pública.