



Por los caminos de la heteronomía: racionalidad
administrativa y regresión de derechos en la
educación superior de América Latina y el Caribe

HENNING JENSEN PENNINGTON

Ph.D. Psicología. Universidad de Friburgo de Brisgovia, Alemania.
Exrector de Universidad de Costa Rica. Expresidente de la UDUALC.



Resumen

Se analiza el papel central de las universidades en la construcción de las naciones latinoamericanas y caribeñas, y se caracteriza la naturaleza particular de estas instituciones de cultura superior en el entramado social. Se describe y comenta un conjunto de políticas públicas que orientan la educación superior universitaria en la región y, tomando como base paradigmática recientes acontecimientos legislativos en Costa Rica, que son presentados sucintamente, se concluye que las universidades sufren un cerco normativo que, en aras de la eficacia y la eficiencia administrativas, representa una regresión de derechos consolidados.

Palabras clave: educación superior, políticas públicas, legislación, racionalidad administrativa, regresión de derechos.

DOI: <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2022.97.699>

Os caminhos da heteronomia: racionalidade administrativa e regressão nos direitos do ensino superior da América Latina e do Caribe

Resumo

Analisa-se o papel central das universidades na construção das nações da América Latina e do Caribe, e caracteriza-se a natureza particular dessas instituições de cultura superior no tecido social. Descreve e comenta-se um conjunto de políticas públicas que se focam no ensino superior universitário da região e, pegando como base paradigmática os acontecimentos legislativos recentes em Costa Rica, que são apresentados de forma sucinta, conclui-se que as universidades sofrem um limite normativo que, em prol da eficiência e da eficiência administrativa, representa uma regressão nos direitos consolidados.

Palavras-chave: ensino superior, políticas públicas, legislação, racionalidade administrativa, regressão nos direitos.

Along the Paths of Heteronomy: Administrative Rationality and the Regression of Rights in Higher Education of Latin America and the Caribbean

Abstract

This is an analysis of the central role of universities in the construction of Latin American and Caribbean nations, and a characterization of the particular nature of these higher-culture institutions in the social fabric. The work includes a description and comments on a set of public policies that guide higher education in the region, and taking the recent legislative developments in Costa Rica as a paradigmatic basis, it concludes that universities suffer a regulatory encirclement that, in the interests of administrative effectiveness and efficiency, represents a regression of consolidated rights.

Keywords: higher education, public policy, legislation, administrative rationality, regression of rights.

Introducción

La arquitectura política y social de los países latinoamericanos y caribeños está permeada por el influjo duradero de sus universidades. La creación temprana de casas de educación superior en esta región expresó, de manera patente, la importancia que les fue atribuida durante los procesos de colonización de las tierras americanas por las potencias europeas, como parte de una dominación evangelizadora o como instrumento de formación de nuevas unidades políticas y sus correspondientes propósitos de expansión económica. Las universidades han sido un pilar fundamental de identidad nacional y regional.

No es caprichoso que el lema de la Universidad Autónoma de Santo Domingo rece *neo mundi decanatus*, ni que la Universidad Nacional Autónoma de México declare *por mi raza hablará el espíritu*, ni que el escudo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos porte la inscripción *Academia S. Marci Urbis Regvm in Perv*. En los tres casos, dejando a un lado las controversias, se manifiestan la impronta política, la ascendencia histórica y el ímpetu fundacional de la universidad latinoamericana y caribeña. La universidad fue, a la vez, un mojón de la conquista territorial y la piedra angular del edificio de una nueva identidad.

La universidad se constituyó en una institución transicional en múltiples sentidos: encarnó objetivamente la dominación colonial y la expansión religiosa, y al mismo tiempo albergó *in nuce* el potencial de su liberación, en tanto que ella sembró la idea anticipada de una nueva sociedad. El Manifiesto de Córdoba de 1918 articula esta transición de manera precisa: “acabamos de romper la última cadena que en pleno siglo XX nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica [...]; las resonancias del corazón nos lo advierten: estamos pisando sobre una revolución, estamos viviendo una hora americana” (Barros, *et al.*, 1918).

La universidad es también una institución transicional en un sentido que quizá sea más sutil, pero no por ello menos eficaz. Es un organismo real que actúa según las normas establecidas y de acuerdo con sus funciones formativas. Al mismo tiempo reúne, en una dimensión imaginaria, las aspiraciones que articulan la pre-apariencia de una transgresión de los límites actuales hacia un mundo mejor o diferente. Dicho en pocas palabras, la universidad es realidad, presente y utopía.

En aquellas universidades cuya infraestructura se extiende en un campus, la biblioteca tiende a ocupar un lugar central en el paisaje arquitectónico, con actividades que irradian a toda la institución, sobre todo en la actualidad –aunque ya desde hace décadas– debido a que las bibliotecas dejaron de ser repositorios de libros, revistas y otros tipos de documentos, y se transformaron en instancias de gestión de información y conocimiento. Precisamente en la biblioteca se pueden observar con claridad las capas que han producido las sedimentaciones de la historia universitaria y académica. Quizá sea ella, la biblioteca, el lugar donde mejor se expresa una de las tareas más importantes de la universidad: preservar la tradición del conocimiento y fomentar la innovación.

De la universidad, en América Latina y el Caribe (ALC), se dice que es constructora de nación. Esta expresión tiene un sentido literal y concreto: sin la participación de la universidad no es posible comprender el desarrollo de nuestros países, desde la infraestructura urbana hasta las telecomunicaciones, desde la gestión de riesgo ambiental hasta la protección del patrimonio cultural. Los ejemplos son numerosos: la industria agroalimentaria florece gracias a los insumos tecnológicos que recibe de la academia, al igual que los sistemas jurídicos y de salud, la industria farmacéutica, la manufactura, las letras y las artes. En suma, todo el edificio social, cultural, productivo y material de los países latinoamericanos y caribeños se construye con aportes de sus universidades, las cuales inciden en las políticas públicas y, en muchos casos, las posibilitan.

La universidad es una institución cuya complejidad apenas se insinúa en las palabras anteriores. En sociedades jalonadas por conflictos internos, desigualdades profundas, violencia y un desequilibrio provocado por poderosos grupos de interés, esa complejidad tiende a no ser ni conocida ni reconocida, a pesar de la centralidad de la universidad en el imaginario de la nación. Por supuesto que ello no es válido para todos los países del mundo.

En ALC, paradójicamente, la actitud de los Estados y los gobiernos ante la educación superior es, en el mejor de los casos, ambivalente y muchas veces francamente hostil. Entre las razones que pueden explicar esta actitud podemos invocar las siguientes:

- Existe una polarización extrema entre clases sociales que conduce a profundas brechas económicas y a la consecuente precarización de las condiciones de vida de las poblaciones de ALC. En México, por ejemplo, el 1% de los hogares más ricos acumula 87.9% de los activos financieros (Del Castillo Negrete, 2023). La educación, la ciencia y la tecnología, en virtud de su potencial crítico y emancipador, son vistas con recelo por quienes detentan poderes económicos y políticos en nuestra región. No obstante, es necesario destacar que en ALC la inversión pública en educación ha aumentado de 3.9% en 2000 a 5.6% en 2017 como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). En cambio, en Costa Rica, uno de los países que dedican mayor cantidad de recursos relativos a educación en el mundo, ese porcentaje ha disminuido de 8.02% en 2017 a 6% en 2023 (Sánchez Ramírez, 2022).
- La corrupción y la violencia debilitan la institucionalidad, desgarran el tejido social y tienen un efecto negativo persistente sobre los sistemas educativos de nuestras naciones. América Latina tiene la tasa de homicidios más elevada del mundo y es una de las regiones más peligrosas para el ejercicio del periodismo independiente y la defensa del ambiente. La exclusión y expulsión de decenas de millones de jóvenes del sistema educativo es una expresión perniciosa de violencia estructural.
- En ALC, no encontramos políticas nacionales en materia de educación, ciencia, tecnología e innovación que sean estables a lo largo del tiempo y que, en lugar de sucumbir a cambios de gobierno, respondan a una política permanente y continua del Estado.

- Muchas universidades de ALC, tanto públicas como privadas, tienen la mayor capacidad científica y tecnológica de sus respectivos países, la cual, sin embargo, no es suficientemente aprovechada por las industrias nacionales debido a su escasa inversión en investigación y desarrollo, y su acentuada inclinación a importar tecnología extranjera.

A pesar de que existe una opinión muy difundida de que la ciencia, la tecnología y la innovación constituyen poderosos motores del desarrollo económico, de la competitividad y la productividad, y en esa trilogía se vislumbra una promesa (frecuentemente incumplida) de mayor bienestar general de la población, la mayoría de los países de ALC no han abrazado una política consecuente ni decidida de inversión pública en estos ámbitos, la cual es inferior a 0.7% del PIB, siendo aún menor en el Caribe (0.09% del PIB), según el Informe de la Ciencia 2021 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por su siglas en inglés) (Schneegans *et al.*, 2021).

En lo que sigue, con base en la información disponible, que no siempre es rica ni está actualizada, caracterizaré algunas políticas públicas sobre educación superior, ciencia, tecnología e innovación en la región latinoamericana y caribeña. Luego, expondré tres ejemplos legislativos tomados de Costa Rica, que considero paradigmáticos, con el fin de ilustrar la restricción que experimenta la instrucción superior pública como consecuencia de la injerencia del Estado.

2. Políticas de instrucción superior en ALC

Desde hace tres décadas, se ha vuelto evidente que en todas las regiones del planeta está en marcha un cambio en la instrucción de nivel universitario. Este proceso no es uniforme ni sincrónico. Sin embargo, en las discusiones, llevadas a cabo en numerosas reuniones regionales e internacionales, muchas veces cargadas de diferencias argumentativas y de polémica, destacan temas que resultan relevantes, entre ellos:

El interés por mejorar la calidad. Éste condujo al establecimiento de agencias o instancias de evaluación y acreditación nacionales, regionales e internacionales. En algunos países, la creación de estas agencias fue iniciativa de las universidades públicas, que más tarde fue refrendada por legislación nacional. La acreditación de carreras e instituciones se convirtió posiblemente en uno de los procesos más universales de la educación superior. En la búsqueda de parámetros comunes y de aplicación transversal, se desatendieron, sin embargo, especificidades sociales y culturales que no encajan en los dominantes modelos europeos y anglosajones de educación superior. Las universidades de ALC, cuyo compromiso con sus respectivas sociedades constituye uno de sus rasgos más sobresalientes, no siempre se han visto fielmente reflejadas en esos modelos.

Por otro lado, la acreditación se ha referido sobre todo en programas de estudio y no en otros aspectos de importancia para la docencia y la investigación de calidad. En estos campos, la acreditación es el resultado de la evaluación de las competencias técnicas para ejecutar actividades específicas que permitan cumplir un conjunto de parámetros. Este tipo de acreditación



constituye una garantía de calidad de los procesos formativos del estudiantado y de los servicios que las universidades ofrecen a la sociedad en general. La acreditación de ensayos y laboratorios tiene una relevancia crítica en las ciencias básicas e ingenierías, las cuales exigen grandes inversiones en equipo científico y tecnológico que garanticen conformidad con el estado del arte de cada disciplina. La formación del estudiantado según criterios de actualidad académica, la calidad de los servicios prestados y la puesta al día de la investigación científica dependen en gran medida de la disponibilidad de equipamiento avanzado.

El interés por la pertinencia del quehacer de las instituciones de educación superior. Se señala con frecuencia que las universidades de ALC ofrecen las carreras profesionales tradicionales que exigen muchos años de estudio, descuidando las necesidades de técnicos especializados de la industria local, o bien dedicando sus presupuestos a atender la matrícula mayoritaria en derecho, ciencias sociales y administración. Es así como las universidades de la región no atienden adecuadamente, según se dice, la formación en carreras de ciencias básicas y aplicadas, y tecnologías, ingenierías y matemática, usualmente calificadas carreras CTIM, por sus siglas en español. Si bien la matriculación en carreras CTIM en ALC es baja comparada con países europeos y asiáticos, las universidades no cargan con toda la responsabilidad de ello. Las vocaciones profesionales y las correspondientes capacidades, conocimientos y habilidades en carreras CTIM, al igual que en todas las demás, se desarrollan antes del ingreso a la universidad, a lo largo del tránsito por los respectivos ecosistemas educativos. La aceleración del desarrollo de la inteligencia artificial generativa transforma también a las carreras CTIM, tanto en el ámbito del aprendizaje universitario como en la práctica de la investigación científica y en el mundo del trabajo. Las fronteras entre las disciplinas no solo se vuelven más permeables, sino que también tienden a desaparecer física y mentalmente, lo cual facilita la fertilización cruzada de campos de conocimiento. Hablar de “campos” de conocimiento es quizá obsoleto, pues se trata más bien de constelaciones abiertas que de espacios delimitados. Por lo tanto, la perspectiva debe ampliarse a todo el ecosistema educativo, el cual no solo abarca las instituciones formales de educación primaria, secundaria y terciaria, sino también los procesos sociales de apropiación y aprovechamiento de la ciencia y la tecnología, así como del conocimiento en general.

La necesidad de fortalecer el dominio de las tecnologías de la información, la comunicación y la inteligencia artificial. Ésta existe y se utiliza desde hace décadas, pero ahora ha dado un salto hacia la inteligencia artificial generativa. Creo que no es una exageración afirmar que, al igual que otras actividades humanas en el pasado, estas tecnologías juegan un

papel determinante en los cambios sociales y culturales, así como en el trabajo y los procesos productivos. Los medios digitales provocarán cambios evolutivos paulatinamente que también alcanzarán a la cognición humana y las formas de percepción y organización del mundo. Podemos imaginar que ellos, incluyendo la inteligencia artificial, tendrán una repercusión similar a la invención del alfabeto, con la cual el lenguaje y el pensamiento se materializaron en modos concretos de articulación, pero a la vez trascendieron la oralidad y posibilitaron, desde entonces, una combinatoria infinita de signos e ideas. Esa combinatoria infinita se encuentra también en los números y se verá potenciada por la superación de los modelos binarios mediante la computación cuántica.

La UNESCO ha ofrecido una serie de puntualizaciones sobre el uso de la tecnología en el contexto educativo, en general, que es oportuno citar ahora *in extenso* en virtud de su potencial utilidad para diseñar políticas de educación superior sobre las tecnologías como insumo, medio de distribución, competencia, herramienta de planificación, y con respecto al marco social y cultural:

Insumo: garantizar la provisión, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura tecnológica en la instrucción –como la electricidad, las computadoras y la conexión a Internet–, en la escuela o en casa, requiere una inversión de capital considerable, gastos recurrentes y competencias para realizar adquisiciones. Existe muy poca información fiable y coherente sobre estos costos.

Medio de distribución: la docencia y el aprendizaje pueden beneficiarse de la tecnología educativa. No obstante, el ritmo acelerado en el que se producen los cambios tecnológicos y el control de las pruebas que ejercen los proveedores de tecnología hacen que resulte difícil determinar qué tecnologías funcionan mejor, en qué contexto y en qué condiciones.

Competencia: se exhorta a los sistemas educativos a respaldar al alumnado de diferentes niveles en la obtención de competencias digitales y otras competencias tecnológicas. Esto plantea preguntas sobre los contenidos, la mejor secuencia de cursos pertinentes, los niveles educativos adecuados y las modalidades de impartición.

Herramienta de planificación: se alienta a los gobiernos a utilizar herramientas tecnológicas para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración de los sistemas educativos. Por ejemplo, pueden recopilar información sobre el comportamiento y el rendimiento de los estudiantes.

Contexto social y cultural: la tecnología afecta a todos los ámbitos de la vida, ya que amplía las oportunidades de conexión y de acceso a la información, pero también plantea riesgos para la seguridad, la privacidad, la igualdad y la cohesión social, que en ocasiones se traduce en daños frente a los que es necesario proteger a los usuarios (UNESCO, 2023, p. 21).

Estos temas tienen una importancia crítica y estratégica para aspirar a una educación de excelencia en todos los niveles y como base de sociedades prósperas. Asimismo muestran que los sistemas educativos y las universidades públicas, en particular, no pueden cumplir con los requerimientos mencionados si no existen, como ya se ha mencionado, políticas de Estado

que aseguren, a lo largo del tiempo, una inversión alta y permanente. La enseñanza de excelencia es cara sin duda, pero es más desastrosa –y a la postre tiene un precio mayor– la pérdida de oportunidades productivas a causa de un deficiente sistema educativo y de la postergación de las necesarias inversiones.

La conveniencia de revisar el concepto de cooperación internacional, en el sentido de fortalecer redes académicas basadas en la reciprocidad, el respeto mutuo, la horizontalidad y los beneficios compartidos. Más allá del trabajo conjunto, se pretende dejar atrás la división internacional del trabajo académico, avanzar hacia la definición en común de las agendas científicas, valorar el reconocimiento del conocimiento tradicional, fortalecer la inclusión y la equidad allende las fronteras nacionales y regionales, y aceptar la riqueza de la diversidad humana y la heterogeneidad cultural. Esta internacionalización, mejor expresada con el concepto de *internacionalidad solidaria*, presupone calidad académica y la aceptación de que tenemos predicamentos y problemas comunes.

Se deben tomar medidas para superar las desigualdades, contrarrestar la exclusión y promover la inclusión. La Oficina de Santiago de la UNESCO (2020) define *inclusión* de manera amplia y enfática:

La inclusión en la educación es un proceso que abarca medidas que asumen la diversidad, fomentan el sentido de pertenencia y están fundadas en la creencia de que toda persona tiene valor y potencial y debe ser respetada, independientemente de su origen, su capacidad o su identidad. Los sistemas educativos deben responder a las necesidades de todo el alumnado y considerar la diversidad de estos como un recurso y no como un problema. La educación inclusiva es la base de un sistema educativo de buena calidad que permite a todo niño, niña, joven y persona adulta aprender y desarrollar su potencial. La inclusión no se puede lograr si es considerada como una desventaja, o si se cree que la capacidad de aprendizaje del alumno tiene un límite prefijado. La inclusión en la educación vela por que las diferencias de opinión se expresen libremente y se escuchen las distintas voces para contribuir a lograr la cohesión y construir sociedades inclusivas (p. 5).

Existen diferentes medidas y estrategias posibles para facilitar o asegurar la inclusión que son aplicadas sistemáticamente en las universidades de ALC, que van desde el ingreso universal sin pruebas de aptitud ni consideración de las calificaciones obtenidas en los niveles secundarios, hasta acciones afirmativas y la determinación de cuotas. En muchas universidades, se han puesto en marcha programas y recursos humanos y económicos para contrarrestar la inclusión excluyente que tiende a afectar a estudiantes de sectores infraprivilegiados (cf. Currá y Semino, 2022).

A continuación, expondré una estrategia de inclusión de la Universidad de Costa Rica (UCR) que, junto con otras medidas de diferentes oficinas institucionales, es parte de su amplio programa de bienestar estudiantil, el cual está dotado, en su componente de becas y apoyos socioeconómicos, de un presupuesto anual superior a 50 millones de dólares estadounidenses.

El fomento de la equidad en el ingreso a la UCR, como esperanza de movilidad social, bienestar individual y colectivo, ocupa un lugar prioritario en

la agenda de las políticas académicas y administrativas de esta universidad. La UCR ha adquirido, a lo largo de su historia y de modo aún más sistemático durante la última década, el compromiso de fortalecer y diversificar acciones innovadoras para contribuir con la reducción de las brechas sociales y la inequidad que hacen de Costa Rica una de las naciones más desiguales del continente americano.

Un equipo interdisciplinario coordinado por la Vicerrectoría de Vida Estudiantil analizó la participación histórica de estudiantes de 97% de todos los centros educativos de nivel secundario de todo el país en el procedimiento de admisión de la UCR. Así se pudo determinar el desgrane que se observa a lo largo de las diferentes etapas del procedimiento de admisión, desde la realización de una prueba de aptitud académica, la cual se pone en práctica de manera universal con casi la totalidad de alumnas y alumnos del último ciclo de secundaria, hasta el ingreso a una carrera. Uno de los datos obtenidos de este análisis fue que no existen centros de educación secundaria, llamados en Costa Rica “colegios”, cuyos alumnados presenten, años tras año, el mismo nivel de rezago o desventaja debida a factores estructurales permanentes. En otras palabras, la probabilidad de ingreso a la UCR de diferentes poblaciones no es siempre igual, sino que varía constantemente. En vista de estos resultados, la rectoría de la UCR creó un plan de promoción de la equidad en el acceso a la educación superior universitaria, definiendo los colegios como unidad de observación y cuya implementación se dio desde el periodo de admisión 2014-2015.

El hecho de estar ausente o presente el contingente estudiantil de los colegios en las distintas fases del procedimiento de admisión, así como el examen de las listas de las instituciones cuya población abandonó el proceso en una cierta fase o un cierto año, condujo a concluir que, si bien un centro educativo puede tener un perfil específico, éste cambia en las diferentes fases, y que todos los años existe una parte de las instituciones educativas cuya población estudiantil queda subrepresentada en el proceso de admisión en comparación con otros centros.

Así las cosas, las instancias competentes de la administración superior de la UCR estuvieron de acuerdo en que era pertinente enfocar las medidas de promoción de la inclusión e ingreso en aquellos centros que estaban subrepresentados o no representados en la fase de admisión (con estudiantes que habían tomado parte en el concurso de ingreso a carrera y recinto, y que no habían sido admitidos), de modo coherente con las prácticas propias de la promoción de la equidad en virtud del comportamiento multifactorial de aquellos centros que, o bien padecen una subrepresentación, o incluso carecen de ésta en la fase de admisión.

La pregunta que guió el diseño metodológico del plan de promoción de la equidad en la admisión en la UCR fue: ¿Qué acciones aumentarían las probabilidades de representación de los colegios del país en la UCR que tomaron parte en el concurso de ingreso a carrera y recinto, y que no se encuentran representados en la etapa de admisión?

Con base en simulaciones estadísticas, se establecieron escenarios de entrada a la universidad con dos objetivos:

- El fomento de una representación igualitaria de los colegios de la nación en la fase de admisión, con la definición del indicador de admisión.
- El aumento diferenciado de la capacidad de admisión, expresada en cupos, en todas las carreras y todos los centros.¹

En este contexto, se desarrolló el Proceso de Admisión Diferida para Promover la Equidad, que se ha consolidado desde 2015 hasta el presente, siendo objeto de una constante evaluación sistemática. Este proceso consiste en que, después de que concluyó el proceso regular de admisión, se identifican los colegios cuyos estudiantes tuvieron la menor probabilidad estadística de ingresar a la UCR y se les asignan cupos adicionales. La universidad dispone de recursos institucionales para contrarrestar la posibilidad de una inclusión excluyente.

No me es posible reseñar todos los efectos de este proceso de fomento de la equidad en la matriculación de la UCR (Rectoría UCR, 2020). Me limito a indicar que el porcentaje de cupos asignados en el procedimiento de admisión diferida ha ido en aumento. Este incremento ha permitido el ingreso de una mayor cantidad de estudiantes procedentes de centros que se encontraban en situación de subrepresentación. De 2015 en adelante, la UCR ha conseguido un aumento en la proporción de estudiantes que provienen de colegios públicos estatales, alcanzando alrededor de 80% de todo el estudiantado, lo cual tiene repercusiones positivas sobre las estadísticas de movilidad social.

La urgencia de mejorar sustancialmente los procedimientos de gestión y administración. En otras palabras, modificar la estructura y las reglas de gobernanza. Con tono aprobatorio, la IESALC-UNESCO (2023) resalta, en un recuadro de su informe sobre los avances hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, las amplias reformas legislativas efectuadas en Perú para transformar todo el sistema de gobierno de la instrucción superior de ese país andino. En resumen, la Ley Universitaria 30.220, aprobada el 9 de julio de 2014, eliminó la Asamblea Nacional de Rectores. El Ministerio de Educación asumió la tarea de articular a las universidades, elaborar el presupuesto y definir los lineamientos de inversión pública. Además, la mencionada ley asignó a este ministerio la tarea de asegurar la calidad de la instrucción superior universitaria. De manera complementaria, se creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, entre cuyas obligaciones se encuentran regular, supervisar y fiscalizar el quehacer de las instituciones universitarias, incluyendo el uso de los recursos públicos otorgados en el presupuesto nacional, así como verificar que se cumplan las condiciones de calidad como prerrequisito del licenciamiento para funcionar. La implementación de esta ley ha cribado paulatinamente a las universidades peruanas y conducido al cierre de algunas de ellas, entre las cuales se encuentran instituciones de educación superior a las que en Perú se les aplica el término coloquial y negativo *chifa*². Con esto se pretende identificar a aquellas universidades creadas a la ligera, con fines exclusivos de lucro y de baja calidad. Una consecuencia importante de esta ley es que las universidades peruanas fueron despojadas de su autonomía de gobierno. Iván Rodríguez Chávez, Rector Magnífico de la Universidad Ricardo Palma, lo expresó con las siguientes palabras:

Partimos de un concepto de que la universidad tiene que ser autónoma y no puede tener un órgano que está controlando, supervisando y sancionando porque hay mecanismos para eso.

Y más adelante concluye:

La universidad tiene que ser manejada por gente desde adentro, no desde afuera. Dieron una ley sin haber escuchado a la comunidad universitaria. No conocen o conocen parcialmente, pero ya legislaron sobre la universidad (2019).

A continuación, dedicaré algunos párrafos a estos temas, y tomaré como ejemplo acontecimientos actuales que ocurren en Costa Rica, porque creo que este país es un laboratorio de la aplicación de la racionalidad administrativa a favor de una política macroeconómica de corte neoliberal.

El *aggiornamento* neoliberal de la universidad pública estatal al que aspira el Estado en Costa Rica

En 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como parte de los informes previos para preparar las recomendaciones que Costa Rica debía atender con el fin de ingresar a esta organización, lo cual ocurrió en mayo de 2021, publicó un extenso documento (OECD, 2017) de evaluación de la educación en este país, así como de otros sectores de la economía y la producción. El documento resalta las bondades del sistema educativo costarricense y sus debilidades e instancias de mejora. Muchas recomendaciones son pertinentes, mientras que otras son problemáticas en tanto que son propuestas de reformas que tocan la tradición política y los fundamentos del Estado Social.

Una de las recomendaciones se refiere a la gobernanza de la educación superior pública estatal, similar al tema que expusimos en el caso de Perú. La OCDE no sugiere reformas legales de forma explícita, pero sí señala la urgencia de crear la infraestructura para la generación de políticas que dirijan las reformas. Específicamente, recomienda la conformación de un grupo que conduzca, bajo la dirección del ministro o ministra de educación, un proceso de consulta para definir las metas y los mecanismos para implementar un proceso efectivo y real de transformación administrativa y académica de todo el sector de la educación superior, estatal y privada, con participación amplia de todos los diferentes grupos de interés o *stakeholders*, como suele decirse en inglés, incluyendo a las mismas universidades, los sectores industriales y comerciales privados, la sociedad civil y el gobierno, entre otros.

Estas recomendaciones no se materializaron. Sin embargo, se sienten sus resonancias en la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo el 5 de octubre de 2022 ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Este proyecto de ley ignora el esquema participativo aconsejado por la OCDE y reedita la centralización y la verticalidad de la estructura de las instancias de



cisorias. El proyecto, cuyo título reza “Ley reguladora del fondo especial para la educación superior”³, expediente número 23.380, pretende transformar el actual órgano de coordinación de la enseñanza superior estatal, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), y crear un nuevo consejo cuyos miembros serían, además de la representación de CONARE, los ministros o ministras de educación, de hacienda, de ciencias y tecnología y telecomunicaciones, y de planificación. Las funciones de este consejo comprenderían, en lo esencial, “promover, fiscalizar y evaluar los resultados del financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal” (2022). En otras palabras, tendría en sus manos la definición presupuestaria y la determinación de las políticas académicas.

Este proyecto de ley colisiona frontalmente con los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). El artículo 84 establece que la UCR “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”. Estos derechos rigen por extensión para todas las universidades estatales y CONARE. Por otro lado, el artículo 85 dicta que el Estado proporcionará patrimonio propio a las universidades estatales y les otorgará rentas propias. Como parte de esos requisitos de financiación el Estado:

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, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan (*idem*).

Ese cuerpo encargado de la enseñanza superior universitaria estatal es CONARE, según lo reconoce la ley número 6162 del 30 de noviembre de 1977. En su artículo 3°, determina que su función consiste en “establecer los mecanismos de coordinación adicionales a la Oficina de Planificación de la Educación Superior, que sean necesarios para el adecuado funcionamiento de la educación superior universitaria” (1977).

Vemos entonces que es notoria la intención de debilitar la autonomía de las universidades estatales y sus órganos de coordinación mediante una ampliación de la presencia del Poder Ejecutivo en los procesos de planificación y toma de decisiones académicas sobre la educación superior. Las universidades estatales serían puestas bajo tutela del gobierno de turno, que usurparía sus competencias, en aras de una hipotética mayor eficacia y eficiencia de la administración ministerial, la cual, sin embargo, la misma OCDE, en el informe citado sobre educación, se encarga de descalificar.

Una tendencia similar a centralizar el poder y uniformar las políticas públicas se observa en la Ley Marco de Empleo Público (2022), número 10159, firmada el 8 de marzo de 2022 por el entonces presidente Carlos Alvarado Quesada, después de su aprobación por la Asamblea Legislativa. Según reza su artículo 1, el objetivo de esta ley es: “regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y

eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos” (2022). El artículo 2, relativo al ámbito de cobertura, incluye, en el inciso b, a las universidades estatales y sus órganos adscritos, entre otras instituciones.

Los alcances de esta ley son amplios y no pueden ser referidos aquí en detalle. Basta señalar, para los efectos que ahora interesan, que establece un sistema único de remuneraciones (a funciones iguales corresponden iguales salarios), basado en el concepto de salario global; crea un sistema de reconocimientos a partir de la evaluación del desempeño, y otorga la rectoría de todo el empleo público al Ministerio de Planificación (Mideplán). Esta ley pretende, además, homogeneizar lo que es diferente e irreductible entre sí.

En lo que respecta a la autonomía de las universidades estatales, un análisis solicitado por la rectoría de la UCR, antes de la aprobación de la ley, concluyó que:

La pretensión del proyecto de ley de subsumir en un régimen único de empleo público el régimen universitario, implicaría no sólo violentar el régimen de independencia que es común a las instituciones autónomas, ... sino violentar específicamente el contenido y alcances de un régimen constitucional diferenciado, de mayor grado de independencia y autonomía exclusivo de las universidades estatales, para garantizar su independencia plena en el ámbito de su administración, organización y gobierno, así como en el ámbito político, que contempla la definición de lineamientos y la autoaprobación de las políticas pertinentes, adecuadas y necesarias para el desarrollo del régimen de carrera universitaria de su personal por medio del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Universitaria Estatal (2019, p. 8).⁴

En un documento elaborado posteriormente —basado en el análisis supracitado—, la Facultad de Derecho de la UCR, en febrero de 2021, presentó una reflexión similar e indicó aspectos complementarios:

El proyecto viola el régimen de autonomía constitucional establecido para las municipalidades, la Caja Costarricense del Seguro Social y las universidades públicas. Así mismo, violenta los derechos humanos en el empleo público, al prohibir, o bien vaciar de contenido, la negociación colectiva y los medios de solución de conflictos colectivos, y al hacerlo violenta el derecho a la libertad sindical que tiene en aquellos, parte de sus elementos fundamentales (p. 3).

Esta ley expresa la intención explícita de concentrar el poder político y la potestad administrativa en una instancia gubernamental y, por esa vía, quebrantar la autonomía que, en diversos grados, la Constitución Política reconoce a diferentes instituciones, siendo las universidades estatales aquellas entidades que detentan el grado superior de independencia.

Debo añadir y aclarar que la cita ley, en su artículo 6, indica que se excluyen de la rectoría de Mideplán (2021, p. 3):

las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución.



De conformidad con la letra de este artículo, el Consejo Universitario de la UCR declaró que todos sus puestos docentes y administrativos son exclusivos, excluyentes y esenciales (2023). De igual manera procedieron todas las universidades de CONARE, muchas municipalidades, e incluso la Contraloría General de la República y, parcialmente, el Poder Judicial, lo cual provocó fuertes tensiones políticas con Mideplán. Sin embargo, con el respaldo del Consejo Universitario y ejerciendo su independencia normativa, la rectoría de la UCR acogió un aspecto de la ley mencionada y creó un salario global transitorio propio (2023).

Además de las dos leyes descritas sucintamente en las páginas anteriores, en diciembre de 2018, la Asamblea Legislativa aprobó la ley número 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (2018), la cual, en su artículo 9, define una regla fiscal que determina las magnitudes económicas posibles del gasto público, el cual no podrá ser mayor al crecimiento promedio del PIB nominal de los cuatro últimos años, ajustado por el nivel de la deuda pública (artículo 10). Los rangos de crecimiento posible son definidos en detalle en el artículo 11.

La regla fiscal ha sido aplicada estrictamente y conducido a una disminución del gasto público superior al 6%. CONARE (2022) ha señalado con precisión los severos impactos que esta regla ha tenido sobre el funcionamiento de las universidades estatales. Entre esas repercusiones se encuentran las siguientes:

- Imposibilidad de incrementar la matriculación estudiantil y limitación de los recursos de apoyo al estudiantado
- Imposibilidad de incrementar la inversión en bienes de capital
- Dificultad en la formulación de proyectos plurianuales
- Dificultad para el mantenimiento adecuado y oportuno de la infraestructura existente
- Imposibilidad de adquisición de equipamiento de alta tecnología para responder al estado del arte de las disciplinas científicas y tecnológicas
- Limitaciones para invertir en equipos de comunicación y conectividad para los servicios educativos

El Estado de la Educación, un subprograma del Estado de la Nación de CONARE, actualmente elabora un análisis que pormenoriza los impactos

económicos de la regla fiscal en la educación superior costarricense y la educación en general.⁵

El proyecto de ley y las dos leyes aprobadas —referidos aquí de manera resumida— conforman un “cerco normativo” de la institucionalidad pública equivalente a una constricción de sus funciones sustantivas. La creación de valor público se ve reducida a principios de eficacia y eficiencia en demérito de valores y objetivos fundamentales. La salud de la macroeconomía adquiere mayor relevancia que la salud, la educación y otros derechos básicos de la ciudadanía. Al disminuir la inversión pública, se arriesgan los servicios públicos de calidad, disminuye la atención del medio ambiente, aumenta el desempleo y se amenaza la estabilidad de la institucionalidad pública que es garante de la democracia y del Estado Social de Derecho.

Conclusiones

Es ampliamente conocido y aceptado que la explosión de la matrícula en educación superior en ALC condujo al surgimiento de instituciones universitarias que no satisfacían estándares mínimos de calidad. La evaluación y la acreditación institucionales y de programas se constituyeron en recursos indispensables para proteger el derecho de la ciudadanía a una formación de calidad, al mismo tiempo representaron mecanismos de regulación del mercado de la oferta académica y un criterio para discriminar las oportunidades de financiamiento. Los sistemas de acreditación, que en algunos países fueron originados por iniciativas surgidas de las universidades públicas, se han consolidado y han servido para separar el grano de la paja; o sea, han orientado a autoridades gubernamentales en la toma de decisiones y a la ciudadanía en su elección de centros de estudios con arreglo a su calidad.

La búsqueda de la calidad es parte consustancial de la academia y un criterio fundamental de la ciencia. Todo lo relativo al conocimiento sistemático se encuentra sometido a escrutinio crítico y al intercambio deliberativo de argumentos fundamentados. Es por ello que los procesos de evaluación y acreditación han fructificado en el terreno fértil de las instituciones universitarias, donde también se han enriquecido de muchas observaciones críticas y pertinentes, y han sido la semilla de sistemas nacionales de promoción y aseguramiento de la calidad. En ALC, las universidades estatales y, en algunos países, aquellas universidades privadas que cultivan la calidad se han convertido en el núcleo de los programas nacionales de ciencia, tecnología e investigación.

Las universidades estatales de ALC son posiblemente las instituciones que han concebido los sistemas más complejos y comprensivos de evaluación del desempeño académico y llevan la rendición de cuentas en la savia que circula por toda su estructura. Sin embargo, esto muchas veces es desconocido por instancias políticas extramuros que someten a la enseñanza superior a modelos de desempeño ajenos a la actividad académica, o bien, que son reduccionistas. En las políticas estatales tiende a imperar una racionalidad administrativa que, en aras de objetivos instrumentales, desatiende valores básicos, entre ellos la autonomía universitaria que tiene raíces profundas en el plexo cultural de nuestros países.

Que una sociedad cultive espacios que no estén subordinados al poder político y económico, que asegure y defienda la libertad de pensamiento y la independencia de administración y gobierno de los organismos que se dedican al

cultivo de las ciencias, las letras y las artes, y teniendo ellas como propósito la búsqueda del bien común, es sin duda un paso grande en la evolución cultural.

Aquellas medidas ejecutivas o legislativas que limitan esa autonomía tensionan las relaciones entre las instituciones universitarias y los Estados, y lesionan el principio de progresividad de los derechos cuya protección debería ser una obligación ineludible de sociedades democráticas.

Notas

1. Además de la Ciudad Universitaria situada en San José, la UCR tiene siete sedes (incluyendo una interuniversitaria) en diferentes regiones de Costa Rica. Estas sedes tienen recintos adscritos.
2. El *Diccionario de la Lengua Española* menciona dos acepciones de *chifa*: (1) restaurante de comida china y (2) comida preparada al modo de los chinos en un chifa.
3. Este proyecto de ley tiene pocas posibilidades de ser aprobado por la Asamblea Legislativa, debido a que presenta claros rasgos de inconstitucionalidad. A pesar de ello, lo presento aquí porque ilustra la intención de injerencia política extrema en la autonomía universitaria.
4. Este análisis fue realizado en mayo de 2019. La redacción estuvo a cargo de la Dra. Laura Otero Norza, quien incorporó observaciones del Dr. Mauricio Castro Méndez, ambos docentes de la Facultad de Derecho de la UCR. Colaboró también el licenciado Gastón Baudrit Ruiz, director de la asesoría legal de CONARE.
5. Este análisis no ha sido publicado, por lo cual, no tomo en cuenta su referencia en este artículo.

Referencias

- Barros, Enrique F. *et al.* (1918). Manifiesto Liminar. La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América. Manifiesto de la Federación Universitaria de Córdoba. <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/manifiesto-liminar>.
- CONARE (2022). Impactos de la regla fiscal en la educación universitaria estatal y la educación en general, 2022.
- Consejo Universitario, Universidad de Costa Rica (2023). Acta de la sesión 6683, 9 de marzo de 2023. <https://www.cu.ucr.ac.cr/actas.html>.
- Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Procuraduría General de la República. Sistema Costarricense de Información Jurídica. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Currá, Laura y María Sol Semino (2022). Reflexiones para una democratización real en un mundo pospandémico: la importancia de las estrategias institucionales para la permanencia y el rol del Estado. *Universidades*, Año LXXIII, Nueva época, núm. 93, julio-septiembre, 2022. <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2022.93> (pp. 28-39).
- Del Castillo Negrete, M. "La distribución del ingreso y la riqueza: nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas. Síntesis", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/234/Rev.1-LC/MEX/TS.2022/33/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.
- Facultad de Derecho UCR (2021). Análisis del proyecto de ley marco de empleo público. https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2021/informe_final_comision_facultad_derecho_proyecto_ley_de_empleo.pdf
- Ley 6.162 (1977). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Procuraduría General de la República. Sistema Costarricense de Información Jurídica. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11426&nValor3=12260&strTipM=TC
- Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, número 9.635 (2018). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Procuraduría General de la República, Sistema Costarricense de Información Jurídica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720

- Ley Marco de Empleo Público, número 10.159 (2022). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Procuraduría General de la República, Sistema Costarricense de Información Jurídica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344
- OECD (2017). *Education in Costa Rica. Reviews of National Policies for Education*. OECD Publishing, Paris.
- Proyecto de ley reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior, expediente número 23.380. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 5 de octubre de 2022. <http://www.asamblea.go.cr/ca/Lists/cp/DisplayForm.aspx?ID=20822>
- Rectoría Universidad de Costa Rica (2019). Sobre el proyecto de ley marco de empleo público. <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2019/documento-sobre-ley-marco-de-empleo-publico.pdf>
- (2020). Informe Anual del Rector 2019-2020. Universidad de Costa Rica. <https://www.rectoria.ucr.ac.cr/site/wp-content/uploads/2020/05/informe-anual-2019-2020.pdf>
- (2023). Resolución R-81-2023. <https://www.rectoria.ucr.ac.cr/site/wp-content/uploads/2023/04/Resolucion-de-Rectoria-R-81-2023.pdf>
- Rodríguez Chávez, Iván (2019). Entrevista. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2019/07/01/somos-la-novena-universidad-licenciada-estamos-en-carrera-de-calidad-hace-mucho>
- Sánchez Ramírez, Sofía (2022). Presupuesto de educación de 2023 será el más bajo en 12 años. <https://semanariouniversidad.com/universitarias/presupuesto-de-educacion-de-2023-sera-el-mas-bajo-en-12-anos/>
- Schneegans, S.; Lewis, J. y T. Straza (editores) (2021). Informe de l'UNESCO sobre la Ciencia: La Carrera contra el Reloj para un Desarrollo más Inteligente – Resumen Ejecutivo. UNESCO : Paris.
- UNESCO-Oficina de Santiago (2020). *América Latina y el Caribe. Inclusión y Educación. Todas y todos sin excepción*. UNESCO: París.
- UNESCO. 2023. Resumen del Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2023: Tecnología en la educación: ¿Una herramienta en los términos de quién? París, UNESCO.
- UNESCO-IESALC (2023). Avances hacia el ODS4 en educación superior: Desafíos y respuestas políticas en América Latina y el Caribe. UNESCO-IESALC: París/Caracas.

