



**ESTADO
DE LA EDUCACIÓN**

Informe Estado de la Educación 2025

Investigación

Modelos de gobernanza en las universidades públicas para la toma de decisiones en las políticas públicas de aumento de la cobertura

Investigador:
José Mario Achoy Sánchez

San José | 2025



378
AC179m

Achoy Sánchez, José Mario

Modelos de gobernanza en las universidades públicas para la toma de decisiones en las políticas públicas de aumento de la cobertura / José Mario Achoy Sánchez. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2025.

1 recurso en línea (56 páginas): archivos de texto PDF, 1050 KB

ISBN 978-9930-654-26-2

Investigación para el Informe Estado de la Educación 2025

1. EDUCACIÓN SUPERIOR. 2. POLÍTICA EDUCATIVA. 3. PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA. 4. ACCESO A LA EDUCACIÓN. 5. COORDINACIÓN INTER-UNIVERSITARIA. 6. COSTA RICA. I. Título.



José Mario Achoy Sánchez. <https://orcid.org/0000-0003-0942-6318>

Esta obra se comparte bajo la licencia
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual
(CC-BY-NC-SA)



Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales

Contenido

Descargo de responsabilidad	7
Sobre el investigador	7
Resumen Ejecutivo	7
Descriptores	8
Introducción.....	8
Antecedentes	10
Metodología.....	14
Objetivo principal	14
Pregunta de investigación.....	14
Fase I. Sistematización de insumos normativos.....	14
Fase II. Análisis normativo sobre cobertura, oferta y capacidades de la educación superior estatal.....	15
Fase III. Entrevistas a profundidad.....	17
Hallazgos y resultados del proceso de investigación	19
Estructuras de gobernanza vinculadas a cupos en universidades estatales.	19
Más regulación no se relaciona con un modelo de gobernanza más eficiente en materia de cupos y cobertura de la oferta académica	25
Las aspiraciones en los modelos de gobernanza tienen deficiencias normativas para aumentar cupos y cobertura.....	28
Las jerarquías universitarias que diseñan los modelos de gobernanza tienen poca relación con los procesos proceso de cupos y cobertura de la oferta académica.....	31
Las universidades llegan a resultados similares a través de modelos de gobernanza procedimentalmente distintos	35
Acciones para fortalecer la gobernanza interorganizacional en las universidades estatales	41

Los modelos de gobernanza requieren mejores capacidades para adaptar el recurso docente a las necesidades de oferta académica	41
La robustez normativa de admisión necesita corresponderse con la de promoción estudiantil	45
El uso compartido de recursos como oportunidad para la gobernanza interorganizacional universitaria.....	49
Conclusiones generales	52
Bibliografía	55

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Décimo Informe Estado de la Educación (2025)*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe

Sobre el investigador

Jose Mario Achoy Sánchez. Máster en Ciencias Políticas y Máster en Derecho. Docente e investigador en el campo de las Ciencias Sociales.

Resumen Ejecutivo

Las universidades públicas tienen a su alcance mecanismos, disposiciones y normas para materializar el mandato constitucional de acceso a la educación superior. Esta accesibilidad debe ser entendida como un instrumento que potencia el desarrollo humano sostenible. La gobernanza interorganizacional en la educación pública se presenta, por lo tanto, como una estrategia clave que puede facilitar el cumplimiento de este mandato, al generar un sistema universitario que responda eficientemente a las demandas del entorno. La educación superior no solo tiene la responsabilidad de ofrecer formación académica, sino que también debe actuar como un motor para el desarrollo social y la equidad.

Bajo esa premisa, uno de los principales hallazgos de la investigación es que, aunque existe una suficiente disponibilidad de disposiciones normativas, la accesibilidad a estas varía en función de su especificidad. Las normativas emitidas por instancias de menor rango suelen carecer de mecanismos de publicidad adecuados y se revela una desconexión problemática entre las normas propuestas por los órganos jerárquicos de las universidades y su efectiva implementación en los niveles inferiores del sistema: las Unidades Académicas. Mientras que se generan disposiciones bajo una retórica aspiracional, la realidad muestra que las estructuras académicas y administrativas carecen de los recursos y capacidades necesarios para llevar a cabo dichas normativas. Aunque las intenciones detrás de estas regulaciones sean positivas, su eficacia se ve comprometida por la falta de un proceso de implementación claro y estructurado; en ese escenario, la ausencia de una vinculatoriedad y de consecuencias por incumplimiento propicia aún más la señalada desconexión.

Es fundamental que las normas vigentes y las acciones sobre cupos, cobertura y oferta académica vengán acompañadas de un análisis prospectivo que evalúe su pertinencia en función de las necesidades educativas actuales. El aislamiento entre la formulación de políticas a nivel superior y su aplicación práctica en las Escuelas, Facultades y Sedes, perjudica a las oportunidades de hacer un uso más eficiente de los recursos. La investigación destaca la existencia de un marco regulatorio robusto, pero ese atributo no necesariamente se traduce en una mejora en la cobertura y el acceso a la educación superior. Por lo tanto, es imperativo que se desarrolle un mecanismo interorganizacional que permita una coordinación efectiva y adaptable, evitando así la fragmentación de esfuerzos y fomentando un uso compartido de los recursos que beneficie a todo el sistema.

Descriptor

Cobertura, admisión, políticas de gobernanza, educación superior, regionalización.

Introducción

La forma en que se organizan las universidades públicas para gestionar sus procesos estratégicos en docencia tiene similitudes y diferencias que responden a hechos históricos, a tamaños de sus presupuestos y a políticas institucionales particulares que cada institución ha ido tomando de manera autónoma a lo largo de los años. Esas decisiones han estado orientadas por las necesidades que cada institución debe enfrentar en términos de cupos, oferta académica y cobertura, pero también por los modelos de gobernanza y las estructuras que han desarrollado para atender esos aspectos. Esos diseños institucionales deberían tener una lógica que favorezca la democratización y el acceso a la educación superior; sin embargo, también es lo cierto es que algunos de sus elementos procedimentales y sustantivos podrían mejorarse.

Frente a ello, las universidades reconocen sus esfuerzos para incentivar el ingreso a las casas de estudio estatales, sin que ello vaya de la mano con una estrategia igual de robusta para que las personas que son empadronadas también cuenten con la garantía institucional de recursos orientados a su promoción y éxito académico. En paralelo a las acciones propias de cada institución, operan espacios diseñados para la articulación y la coordinación entre ellas, como es el caso de las dependencias del CONARE.

En este estudio se propone seleccionar un conjunto de políticas y estrategias directamente relacionadas con la posibilidad de aumentar la cobertura poblacional y territorial de su oferta, describir comparativamente sus contenidos y el diseño institucional para implementarlas y, reflexionar sobre las alternativas para aumentar la eficiencia de los resultados atendiendo barreras y revisando incentivos a la coordinación inter a intrainstitucional. Además, se efectúa un diagnóstico normativo para conocer qué tan preparadas están las universidades para flexibilizar su capacidad docente a las demandas del contexto, así como para atender de manera integral la promoción estudiantil.

Desde una perspectiva teórica, esta investigación se apoya en el concepto de gobernanza interorganizacional, aplicado al contexto específico de la educación superior estatal. La teoría de las políticas públicas sugiere que la creación de redes interconectadas es un recurso fundamental para responder a las necesidades del sector público, especialmente cuando participan actores de diversa índole (Guedes, 2016). En el caso de las universidades públicas, la coordinación entre ellas y con otros sectores resulta indispensable para optimizar los recursos disponibles y asegurar que la educación superior cumpla con su rol de ser accesible y de alta calidad (Balestrin y Verschoore, 2007). Sin embargo, no todas las universidades logran interconectarse con la misma facilidad, lo que plantea un reto adicional en la implementación de políticas coordinadas.

La metodología propuesta abarca las principales dimensiones normativa, desde las disposiciones que para esos efectos han aprobado las universidades públicas. En esta investigación el foco se concentra en conocer cómo se toman las decisiones en materia de cupos y cobertura de la oferta académica que ponen a disposición estas instituciones. Cada

universidad pública, en el marco de su desarrollo organizacional, ha desarrollado su propio enfoque para gestionar la docencia, lo que ha generado tanto similitudes como diferencias en las estrategias implementadas. Estos enfoques responden a una variedad de factores. El estudio también tiene por objetivo visibilizar si se han generado espacios de coordinación sobre este tema.

Este estudio se enfoca en analizar las políticas y estrategias adoptadas por las universidades públicas en relación con la ampliación de su cobertura poblacional y territorial. La ampliación de la cobertura es un desafío constante para las instituciones de educación superior, dado que implica responder a las demandas crecientes de acceso a la educación sin comprometer la calidad de la oferta académica.

Finalmente, el estudio también busca reflexionar sobre las posibles contradicciones internas que pueden surgir dentro de las propias universidades. La recopilación de datos normativos y la revisión de los procedimientos utilizados para establecer cupos y cobertura podrían revelar áreas donde las políticas podrían mejorar su eficiencia.

Antecedentes

El marco académico de esta investigación está delimitado por el concepto de gobernanza inter organizacional, aplicado al ámbito específico de la educación superior estatal en Costa Rica. Sobre esto, se ha señalado que las políticas de las instituciones de educación superior apuntan frecuentemente concluir en la creación de redes interconectadas, en las que hay sectores que se interconectan con mayor facilidad que otros (Abarca, 2019). La teoría de las políticas públicas establece que el desarrollo de las redes son recursos inevitables en los que convergen actores de naturalezas diversas, que por medio de un consenso pueden responder a las necesidades del sector público que se relaciona a su área.

La toma de decisiones acerca de cómo abordar el aseguramiento de la calidad de la educación superior se da, entonces, mediante un proceso relativamente incremental y bajo la consigna de una red de políticas públicas (p. 9).

La gobernanza inter organizacional en el ámbito de las universidades se ha relacionado primordialmente a tres aspectos. El primero de ellos corresponde a una visión que la comprende como un proceso clave y necesario para que estas instituciones se adapten según la disponibilidad de los recursos de los que disponen, pese a que no sean lo que se desea o necesita tener a su alcance y aun así, respondiendo a las demandas sociales y culturales de la región en la que se encuentra (Valadez et al, 2011).

Se menciona la importancia de una gestión interorganizacional entre las universidades públicas y la inclusión de otros entes además de las universidades que trabajen en conjunto con la finalidad de mejorar la calidad de la educación, para que la educación superior tenga la capacidad de responder a las necesidades sociales y económicas del país. Este enfoque permite compartir recursos y buenas prácticas, impulsando la investigación y fomentando la equidad en el acceso a la educación (González, 2010). Es decir, se trata de un enfoque de gobernanza asociado a la forma en la que estas instituciones recurren a la gestión inter organizacional empujadas por la necesidad de optimizar sus recursos para satisfacer las necesidades socio educativas del entorno.

Un segundo enfoque está orientado al componente de regionalización de estas instituciones. Específicamente, esa dimensión analiza las interconexiones que se producen por medio de Comisiones de Regionalización Interuniversitaria. Esta estrategia coadyuva a una gobernanza de articulación y diálogo, aunque se ha identificado que en casos como el de Costa Rica es preciso de un modelo que genere más efectividad y resultados derivados de esa gestión colaborativa. En un estudio reciente sobre modelos de gobernanza de la educación superior estatal en el país, se identificó que la gestión de la cobertura académica en términos regionales estuvo centrada en formalizar a las Sedes Regionales como estructuras universitarias permanentes. Sin embargo, las políticas de gobernanza regional en esta materia omitieron componentes esenciales como la posibilidad de que la oferta académica en estos espacios pudiera atender a los contextos productivos de cada región y a las necesidades de innovación con perspectiva territorial (Delgado, 2024).

Un tercer enfoque de gobernanza en la educación superior se asocia a las capacidades de alcanzar acuerdos efectivos para el mejoramiento en el acceso y la calidad de la formación. Mata (2011) apunta a la importancia de acuerdo interorganizacional como la clave para abordar los retos de la educación moderna, ya que por este medio se facilita la colaboración y el intercambio, lo que permite crear programas académicos más completos y adaptados a las necesidades del entorno. También rescata que en ocasiones de crisis que causen cambios drásticos en la forma de enseñar (pone como ejemplo la pandemia de COVID) se puede desarrollar una respuesta más efectiva al compartir estrategias y recursos. En el caso de las universidades estatales, esta oportunidad de articulación compartida de recursos está principalmente orientada al uso común de espacios físicos, al aprovechamiento de cupos en asignaturas homólogas, la optimización de la oferta académica y la sinergia para evitar duplicidades en áreas sustantivas como la investigación y la acción social. Es decir, tiene un doble propósito porque potencia los espacios a través de los cuales es posible utilizar de modo más eficiente los recursos, pero también porque evita que se repliquen acciones idénticas en instituciones diferentes.

Estos enfoques de gobernanza requieren ser asociados, para los fines de esta investigación, con ejes medulares de interés: a) cobertura territorial; b) diversificación de la oferta académica; c) cupos de admisión; d) las capacidades de adaptación en su disponibilidad docente; y, e) las estrategias de promoción y éxito estudiantil. En su momento, Sigal (1993) cuestionó los modelos de acceso a la educación superior y se preguntó si realmente estaban orientados a una visión democratizadora de la formación universitaria. A pesar de la aplicación de políticas de acceso más abiertas, el autor señala que *“las desigualdades sociales y económicas siguen afectando principalmente a jóvenes de zonas rurales y a los sectores más vulnerables”* (p. 266). Existen factores externos que condicionan la realidad de quienes ingresan y cursan estudios en las universidades estatales; esos elementos podrían afectarse, además, por factores internos que eventualmente estén imposibilitando un mejor aprovechamiento de las capacidades para el acceso y la cobertura de la oferta académica, así como la promoción estudiantil.

También se ha señalado que cualquier modelo de gobernanza sobre estos ejes de la educación superior debe comprender y reconocer los obstáculos sistémicos que enfrentan los grupos marginados y cómo pueden implementarse políticas de equidad para superarlos (Ramírez, 2018). Su análisis es crucial para promover un enfoque inclusivo en la educación superior, lo cual es fundamental para abordar y superar las barreras que limitan el acceso y la calidad educativa para la población estudiantil.

Existen estudios que también apuntan a una reflexión sobre cómo las políticas públicas han incrementado y mejorado las vías de acceso, pero no han logrado superar las barreras socioeconómicas que impiden una auténtica democratización del sistema educativo (Salata, 2019). El autor explora la contradicción entre la gratuidad y la continua desigualdad en la educación superior en América Latina. Las principales medidas acogidas por las instituciones de educación La literatura añade que, aunque la gratuidad es esencial, no es suficiente para superar las barreras de acceso impuestas por las desigualdades estructurales, como la pobreza y la exclusión. Este análisis resulta fundamental para comprender las limitaciones de las políticas educativas, pues sugiere que, sin una reforma más profunda que aborde estas desigualdades, la gratuidad no podrá asegurar un acceso justo y equitativo (Takayanagi, 2019).

En resumen, una interconexión entre instituciones públicas y otros actores externos permite una mejor distribución de recursos, promoviendo la equidad y la calidad educativa. Sin embargo, la implementación de estas redes no siempre logra superar los desafíos como el componente regional o el socio económico, lo que demuestra la necesidad de modelos más efectivos que optimicen el diálogo y la colaboración entre las universidades y sus contextos territoriales.

Esta ponencia comprende a la gobernanza interorganizacional como la gestión coordinada y colaborativa de políticas entre los diversos actores y dependencias de las instituciones de educación superior estatal, tanto a escala multinivel (jerárquica y horizontal) como en el plano de lo regional. El análisis de esa gobernanza está delimitado a la cobertura de cupos y de oferta académica por parte de esas instituciones.

Metodología

La investigación tiene un enfoque predominantemente cualitativo y se desarrolló por medio de fases que involucran estrategias diversificadas de investigación social normativa. La metodología está orientada a identificar disposiciones y regulatorios sobre el objeto de estudio, complementando los hallazgos del proceso con entrevistas y contacto con informantes clave para recopilar más insumos y validar la información sistematizada.

Objetivo principal

Analizar el marco normativo, diseño institucional y estrategias de coordinación para la toma de decisiones en políticas críticas para aumentar la cobertura poblacional y territorial de la oferta de educación superior de las universidades públicas.

Pregunta de investigación

¿El marco normativo y las estrategias para la toma de decisiones y la coordinación inter e intrainstitucional favorecen la eficiencia en la toma de decisiones sobre creación de cupos, carreras y procesos de regionalización de la oferta?

La propuesta metodológica de esta investigación se enfoca en dos fases:

- Un primer paso consiste en la identificación, sistematización y análisis de las disposiciones normativas (Estatutos, reglamentos, políticas y directrices) internas de las Universidades estatales en materia de cobertura (cupos, carreras y regionalización de la oferta).
- Posteriormente, corresponde aplicar un análisis de corte cualitativo a la información recolectada, con el propósito de evaluar si las disposiciones normativas favorecen una política de cobertura en la educación superior.

Fase I. Sistematización de insumos normativos

En esta fase se llevará a cabo un proceso de identificación, recopilación sistematización de todas las normas universitarias en las cuales se hace mención o se tiene como propósito alguna disposición relacionada con la cobertura de la educación superior estatal. En esta etapa se pretende sistematizar todo el insumo normativo de las instituciones universitarias que se asocie con el eje temático de la cobertura: a) cupos; b) procesos de apertura de la oferta; c)

regionalización de la oferta académica; d) cobertura.

La amplitud en el proceso de selección puede dar lugar a la recopilación de insumos que favorezcan la cobertura; sin embargo, esto también permitiría identificar la eventual existencia de medidas que institucionalmente podrían tener el potencial de dirigirse en un sentido contrario. Para tal fin, en preciso levantar la información con la que se cuenta hasta la fecha desde la emisión normativa y la potestad regulatoria que les asiste a las universidades públicas.

La sistematización de estos insumos podría efectuarse a través de una base de datos con una propuesta de estructura como la siguiente:

- Universidad: UCR, UNED, UTN, UNA, TEC.
- Tipo de norma: estatuto, reglamento, política, circular, directriz, otros.
- Fecha de la norma.
- Autoridad que emite la norma.
- Autoridad responsable de las competencias que establece la norma.
- Texto de la norma.
- Temporalidad de la norma: ¿se trata de una medida permanente o temporal?
- Alcance de la norma: ¿es para toda la institución o aplica de manera parcial a determinadas Unidades Académicas?
- Eje temático de la norma con respecto a la cobertura: cupos, cobertura territorial, apertura de oferta académica.

Fase II. Análisis normativo sobre cobertura, oferta y capacidades de la educación superior estatal

En esta fase se llevará a cabo un proceso de revisión a profundidad, análisis y triangulación de los insumos recopilados con otras fuentes de información que podrían contribuir al estudio

sobre cobertura. De este modo, la fase de análisis atendería a responder las siguientes preguntas de la investigación:

- ¿Cuáles son las principales disposiciones normativas asociadas la gobernanza de la educación superior en materia de cobertura?
- ¿Cómo se caracterizan las normas y disposiciones asociadas a la cobertura en instituciones universitarias del Estado?
- ¿Cuáles elementos normativos demuestran una efectividad en favorecer la política de cobertura de la educación superior estatal?
- ¿Cómo podrían mejorar las universidades estatales la estructura normativa para favorecer la política de cobertura en educación superior?
- ¿Cuáles son las oportunidades gobernanza interuniversitaria al alcance de las instituciones que integran el CONARE para impulsar una mayor cobertura de cupos?
- ¿Existen disposiciones para favorecer la promoción estudiantil en las universidades estatales?
- ¿Las normas tienen disposiciones que contribuyen a la coordinación interorganizacional para que las instituciones mejoren su cobertura universitaria?

Esta fase puede asociarse con otros insumos de investigación de corte cuantitativo previamente desarrollados, en los que se cuente con datos relacionados a la cobertura, admisión y apertura de oferta académica por parte de las instituciones universitarias. No obstante, la principal labor de investigación se enfocó en el análisis a profundidad de las disposiciones normativas, asociándolas a insumos de carácter teórico sobre gobernanza de la educación superior, con el propósito de generar hallazgos que contribuyan al fortalecimiento de la cobertura en universidades públicas.

Varias precisiones deben tomarse en cuenta para este análisis. En primer lugar, las universidades presentan fuentes de generación normativa distintas, para regular procesos que

pueden ser similares. Esto ocasiona que las disposiciones en este estudio presenten características de diseño más complejas y específicas según su órgano emisor. Tal como se verá en los hallazgos, ese aspecto no condiciona en modo alguno la practicidad final de la norma, pero sí genera espacios de mejoramiento con respecto a aquellas regulaciones que tienen un menor grado de especificación y previsión.

La segunda precisión radica en que no todas las instituciones estatales de educación superior han regulado aspectos la capacidad de adaptación a las necesidades docentes, así como el tema de la promoción estudiantil. Esto ocasiona que, eventualmente, en el estudio se observen ámbitos más y menos regulados, según sea el caso en cada institución. En la práctica se podrían estar desarrollando acuerdos y acciones eventualmente alineadas con un enfoque interorganizacional, pero que aún no se consolidan como prácticas formales y debidamente reguladas; lo cual, a su vez, propicia que un cambio en la Administración Superior pueda generar alteración en ese sentido.

Fase III. Entrevistas a profundidad

Esta fase del estudio tiene el propósito de complementar a los insumos de investigación levantados en las fases anteriores y de visibilizar aquellos aspectos que, a criterio de las personas expertas, deben señalarse como puntos de relevancia sobre la gobernanza en aumento de cobertura. En ese sentido, las entrevistas buscan acercarse a personas involucradas actualmente en la gestión activa de los procesos, pero también a aquellas que cuentan con experiencias sobre el tema y que pueden contribuir a problematizar en torno a los retos y desafíos interinstitucionales en la materia. Las entrevistas deben incorporar, al menos, el abordaje de los siguientes aspectos:

- Una aproximación diagnóstica acerca de cuáles han sido las principales políticas, normas o disposiciones que, en la trayectoria del CONARE, han tenido una incidencia positiva o negativa sobre los procesos de ampliación de cobertura universitaria.
- Abordaje con respecto a los aspectos de política, normativa o cualquier otra índole que, en lo inmediato, tienen al alcance las universidades estatales para potenciar sus procesos de ampliación de cobertura.
- Prospectiva en relación con cuáles son las principales demandas actuales y futuras que se le presentan a las instituciones del CONARE con respecto a la ampliación de la cobertura universitaria (dimensión territorial pero también disciplinar).
- De qué modo sería posible mejorar la coordinación interorganizacional de las instituciones del CONARE para contribuir a una política de ampliación de su cobertura.
- La existencia de estrategias integrales que favorezcan la promoción estudiantil y garanticen que el empadronamiento en un plan de estudios va de la mano con acciones orientadas hacia la graduación de cada estudiante.

En medio del proceso de investigación también se facilitaron bases de datos de las universidades correspondientes a los registros históricos de cupos. Este fue un insumo de apoyo que permitió identificar la existencia de Unidades Académicas y Sedes Regionales en donde el cupo no solo carece de aumento, sino que fue disminuido.

En síntesis, la metodología aplicada en esta investigación pretende abordar de manera integral los elementos normativos y regulatorios que influyen en la cobertura de la educación superior en las universidades públicas de Costa Rica. A través de la triangulación con otras fuentes de información y un análisis detallado de la normativa, se busca evidencia sobre los modelos de gobernanza operantes y las necesidades de ajustes estructurales para mejorar la coordinación y maximizar los recursos disponibles. Las opiniones de los informantes clave, junto con los hallazgos previos, tienen la intención de brindar una comprensión más completa de cómo las políticas y la normativa pueden ser ajustadas para responder de manera más eficaz a las demandas.

Hallazgos y resultados del proceso de investigación

Estructuras de gobernanza vinculadas a cupos en universidades estatales.

Este primer informe de investigación tiene el propósito de mostrar los primeros hallazgos y resultados vinculados con la manera en que las instituciones de educación superior estatal han estructurado sus procesos para la determinación de cupos, cobertura e ingreso.

Una primera precisión conceptual que debe señalarse es la diferencia entre universidades con admisión por cupo, aquellas que tienen ingreso según demanda y las que combinan ambos métodos.

- **Admisión por cupo:** se trata de las instituciones de educación superior estatal que determinan una cantidad determinada de espacios susceptibles de adjudicar a postulantes que hayan superado un filtro académico. Tales cupos se asignan según el resultado de cada postulante en el proceso académico. En esta categoría se encuentran la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- **Admisión según demanda:** se trata del método utilizado por la Universidad Estatal a Distancia. Esta institución no fija con anterioridad una cantidad determinada de espacios susceptibles de adjudicar a estudiantes de nuevo ingreso. Por el contrario, oferta los cursos y los grupos de cada asignatura debido a la cantidad de estudiantes efectivamente empadronados en un plan de estudios. Por ello, se trata de una modalidad según demanda, pues despliega las acciones de cobertura y nuevo ingreso según la cantidad de estudiantes que solicitan un espacio en cada carrera universitaria sin que exista un límite previsto con anterioridad por la Universidad.

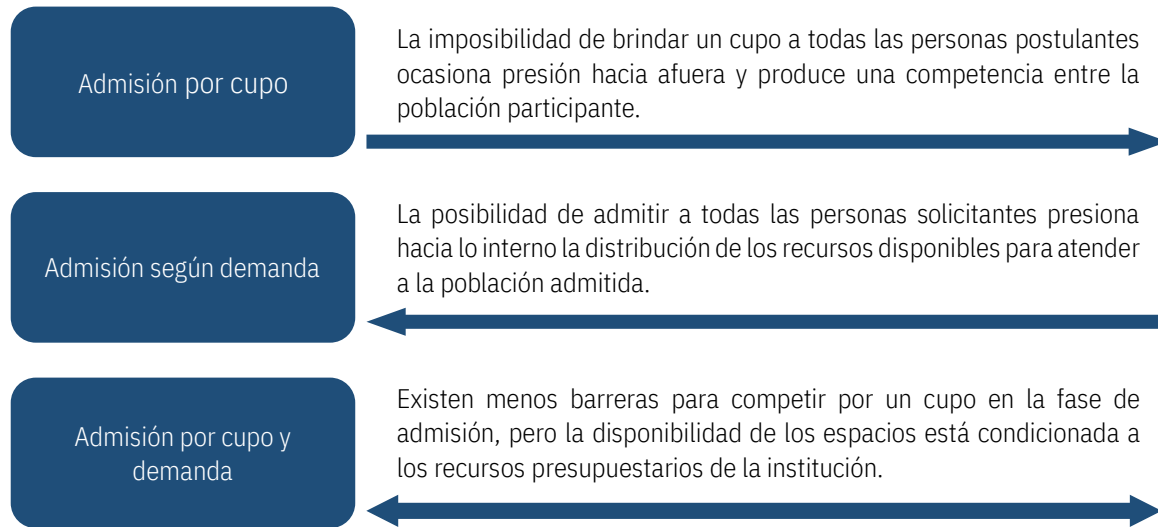
- **Admisión mixta:** este método es empleado por la Universidad Técnica Nacional y mezcla estrategias de los dos mecanismos señalados anteriormente. En un primer momento, se fijan cupos para postulantes de primer ingreso con base en la planificación presupuestaria del año siguiente; y, posteriormente, esos espacios son adjudicados a un número específico de estudiantes según criterios y escalas elaboradas por la institución (promedio de notas y aplicación de acciones afirmativas).

Esta precisión es importante porque, según sea cada modalidad, así se trasladan las limitaciones institucionales asociadas a una mejor y más amplia oferta de cupos. En concreto, la primera modalidad de *admisión por cupos* podría señalarse como una de carácter centrífuga, porque la política universitaria en ese sentido despliega hacia afuera las tensiones que genera una limitación en las capacidades para la oferta de cupos. Cuando estas instituciones determinan su oferta académica y la cantidad de estudiantes a admitir en el año siguiente, lo que se produce es una competencia externa entre la población postulantes por alcanzar uno de esos cupos.

Mientras que, en el segundo de los casos, la Universidad Estatal a Distancia más bien enfrenta esas limitaciones bajo una modalidad que presiona hacia lo interno. Por admitir a cualquier persona que solicite ingreso y sin establecer toques por planes de estudios, ello no significa necesariamente la ausencia de dificultades. Esto se ejemplifica en la siguiente figura:

Figura 1

Tipos de admisión a universidades públicas según los efectos en el ámbito interno y externo



Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de disposiciones sobre cupos y oferta en educación superior estatal.

En realidad, tales limitaciones presionan hacia lo interno las posibilidades presupuestarias; pues, con cada población de nuevo ingreso, la Universidad debe recurrir a una optimización del presupuesto para hacerle frente a las necesidades de docencia directa que ello implica. De hecho, según las fuentes consultadas, la institución implementó medidas presupuestarias inmediatas que garantizaron el acceso a la educación superior, pero no contaban con sostenibilidad y permanencia en el tiempo desde el punto de vista económico. Entre estas medidas se encuentran: a) la modificación presupuestaria para reducir los costos asociados a transporte, de modo que la oferta académica en modalidad virtual redujera las necesidades de movilización terrestre de personal docente y estudiantes; y, b) el uso de recursos remanentes que no habían sido ejecutados con anterioridad y estaban acumulados, por lo que se trataba de fondos agotables.

La Universidad Técnica Nacional presenta un esquema que recoge las limitaciones de los dos métodos anteriores. La ausencia de una prueba específica de admisión en iguales términos que el TEC, la UNA y la UCR disminuye la presión hacia afuera; pues, a partir de criterios socio demográficos y educativos, la UTN garantiza condiciones de acceso más equitativas. La competencia en el ámbito externo está presente, pero en menor medida con respecto a la dinámica que acontece en las otras universidades.

No obstante, también está presente la presión hacia lo interno de la institución. La fijación de los cupos se da en virtud de las proyecciones presupuestarias del año siguiente. Esto quiere decir que no se puede admitir a toda la población solicitante, sino que su ingreso está condicionado por la disponibilidad presupuestaria proyectada del año siguiente a nivel de las Unidades Académicas. Según se relató en el proceso de recopilación de insumos e información, en esta casa de estudios abrir una carrera representa cerrar otra para garantizar el funcionamiento de la primera y los cupos a la población estudiantil que será empadronada.

Los aspectos antes señalados se asocian con el modelo que emplean las instituciones de educación superior para vincular los cupos al proceso de admisión. En este primer nivel, aún no se profundiza sobre el proceso previo que conduce al establecimiento de esos cupos. Se trata, entonces, de la fase en la que las instituciones tienen contacto con la población postulante.

Hay estrechas relaciones entre estos modelos. La demanda insatisfecha de una institución con la modalidad de cupos (UCR, UNA, TEC) repercute sobre la presión que se genera sobre otras instituciones con modelos distintos (UNED, UTN). Es necesario prestar atención en forma sistémica a estos mecanismos, pues sus efectos individuales tienen incidencia sobre la manera en la que otras universidades deben enfrentar las presiones señaladas en la figura 1.

Otro detalle que debe observarse es que estos modelos están normativamente diseñados contemplando a la globalidad de la oferta académica de toda la universidad, según corresponda. Esto quiere decir que existen márgenes muy reducidos de acción para incursionar en modalidades mixtas a lo interno de las instituciones. Por ejemplo, una oportunidad por aprovechar sería aquel escenario en el que, para una misma carrera, los

cupos se asignen bajo modelos distintos. Esto se traduce en potenciar estrategias de admisión diferida, pero desde la óptica de la determinación de los cupos y la forma en la que se ponen a disposición de las poblaciones postulantes.

Sí consta en la normativa estudiada que el Instituto Tecnológico de Costa Rica se implementa diversas modalidades de admisión. Esa diversificación es excepcional, pues el resto de las instituciones mantienen una vía generalizada para la globalidad de su oferta académica. Según el artículo 13 del Reglamento de admisión a carreras de grado en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, las formas de acceso son las siguientes:

- Puntaje de admisión (Abierta, Restringida y Revalidación)
- Exención de puntaje de admisión
- Convenios de admisión vigentes autorizados por el Consejo Institucional

Una de las debilidades identificadas sobre los mecanismos antes señalados es que, en su mayoría, están condicionados a un número específico que proviene de otra modalidad de admisión. Es decir, la cantidad de estudiantes a admitir por el mecanismo de exención de puntaje de admisión es fijado porcentualmente tomando como base la cantidad de estudiantes a admitir por la vía del puntaje de admisión. En la medida en que la modalidad principal (puntaje), también decrece el margen de acción institucional al alcance con respecto a las demás modalidades. Los porcentajes señalados son establecidos por parte del Consejo Institucional.

El análisis realizado destaca cómo las limitaciones presupuestarias ejercen presión interna en las universidades públicas, obligándolas a optimizar recursos para enfrentar el creciente número de estudiantes sin comprometer la calidad educativa. En el caso de la Universidad Técnica Nacional (UTN), se observa una serie de medidas inmediatas, como la reducción de costos de transporte mediante la virtualización de la oferta académica y el uso de recursos acumulados no ejecutados. Sin embargo, estas soluciones no son sostenibles en el largo plazo, ya que dependen de fondos finitos que eventualmente se agotarán, lo que plantea serios desafíos para la estabilidad financiera de la institución.

La UTN se distingue de otras universidades públicas al ofrecer un modelo de acceso más equitativo basado en criterios socio demográficos, lo que alivia en cierta medida la presión externa que enfrentan instituciones como la UCR, UNA y el TEC. No obstante, la presión interna sigue presente, ya que la fijación de cupos está condicionada por las proyecciones presupuestarias de cada año. Este sistema implica que la universidad no puede admitir a todos los solicitantes, lo que puede resultar en la necesidad de cerrar algunas carreras para abrir otras, evidenciando la fragilidad del modelo actual que depende directamente de la disponibilidad de recursos. Un aspecto que no se encontró en su regulación fue la posibilidad de aprovechar en simultáneo recursos de otras instituciones, como por ejemplo las instalaciones físicas o cupos en asignaturas de alta demanda y susceptibles de ser homologadas.

Finalmente, véase que esta interrelación entre los distintos modelos de cupos de las universidades públicas lo es con respecto a la población solicitante; sin embargo, existen espacios reducidos de intercambio entre las instituciones. Es decir, solo aquellas modalidades que está previstas como mecanismos regulados por convenio, como la citada en la página anterior sobre el reglamento del TEC, tienen vinculación con otras universidades. Las universidades no han desarrollado estrategias en la norma ni en la práctica para potenciar acciones de admisión a nivel interorganizacional.

La determinación de los cupos y su disposición final a postulantes no incorpora estrategias de coordinación con las acciones en ese mismo ámbito entre distintas instituciones. Si se toma en cuenta la demanda insatisfecha que generan ciertos modelos de gobernanza en materia de cupos, se visibiliza en mayor medida la necesidad de una visión sistémica que contemple estrategias de admisión más flexibles, como la admisión diferida o la asignación de cupos a través de modelos mixtos, para enfrentar de manera más efectiva la creciente demanda de educación superior sin comprometer los recursos institucionales.

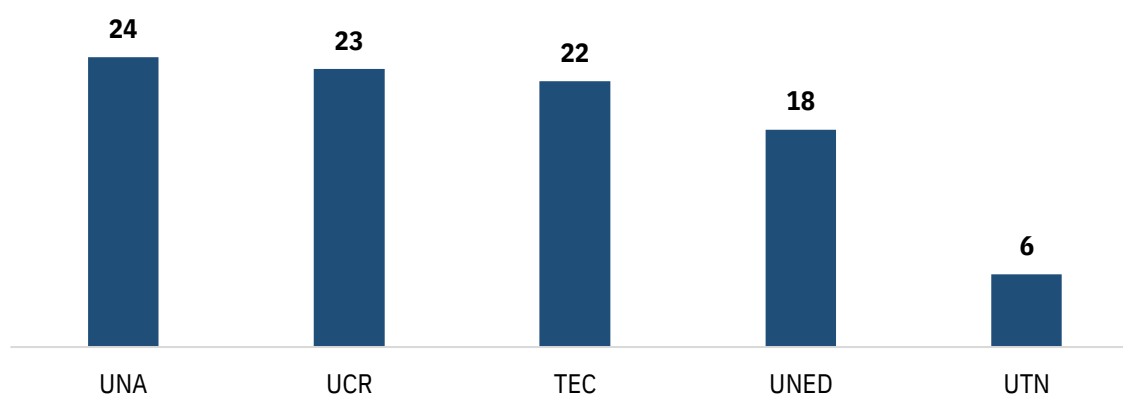
Más regulación no se relaciona con un modelo de gobernanza más eficiente en materia de cupos y cobertura de la oferta académica

Una de las interrogantes abordadas en este proceso de investigación fue si la cantidad de regulación y disposiciones normativas se relaciona con la eficiencia de los modelos de gobernanza en cupos y oferta académica. Según los datos recopilados en el proceso de registro de disposiciones normativas, las universidades presentan una cantidad que no es significativamente distinta entre sí, respecto de las disposiciones normativas asociadas a cupos y cobertura de la oferta académica.

La Universidad Técnica Nacional sí difiere de ello, pues su proceso de determinación de cupos está regulado en solo 6 disposiciones normativas. Sin embargo, esa cantidad reducida de disposiciones no representa necesariamente que el proceso de establecer cupos y cobertura de la oferta académica se vea también limitado. Por el contrario, el proceso es tan funcional para esta institución como en la misma medida ocurre para la Universidad Nacional, la cual ha emitido el número superior de normas en este tema (gráfico 1).

Gráfico 1

Cantidad de disposiciones normativas relacionadas a cupos y cobertura de la oferta académica según institución de educación superior estatal



Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de disposiciones sobre cupos y oferta en educación superior estatal.

Este análisis permite identificar que las estructuras de gobernanza en materia de cupos y cobertura de la oferta académica pueden apoyarse en muchas o pocas normas, pero de igual modo podrían resultar funcionales para cada una de las instituciones.

De hecho, en el estudio se identificó que universidades con un número mayor de disposiciones normativas no necesariamente emiten esas normas para hacer más efectivo y eficaz el proceso o para democratizar en mayor medida el acceso a la educación superior. Solo a modo de ejemplo, en el caso de la Universidad de Costa Rica, una misma norma se repite textualmente en 5 reglamentos.

La ausencia de regulación no es favorable porque genera riesgos sobre la determinación de competencias y responsabilidades en este tipo de procesos. De hecho, una de las fortalezas de un modelo robustamente regulado es que contempla una mayor cantidad y variedad de escenarios posibles; de ese modo, se anticipa y brinda a la institución las herramientas necesarias para enfrentar tales circunstancias.

Otro aspecto favorable de un mejoramiento regulatorio se asocia con el establecimiento de pautas y plazos, a propósito de que se reduzcan los márgenes de discrecionalidad administrativa que podrían ampliar en este tipo de acciones institucionales.

Un ejemplo de esa discrecionalidad sería el mismo artículo 13 del Reglamento de admisión a carreras de grado en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, citado en líneas atrás. Véase que en sus incisos se contempla “*otras que apruebe el Consejo Institucional*” para hacer referencia a las facultades y el margen de acción que tiene el Consejo en decidir mecanismos de admisión.

No obstante, según se verá más adelante, la cantidad significativa de disposiciones tampoco se asocia a mayor eficiencia con respecto a cupos y cobertura de la oferta académica. Por el contrario, la sobre regulación de los procedimientos podría conducir a la duplicación de funciones y al establecimiento de fases administrativas que bien podrían resultar prescindibles. Un cuestionamiento para este tema es ¿cuáles etapas del proceso de determinación de cupos pueden suprimirse sin afectar su objetivo?

En el proceso de investigación y el contacto con las personas que apoyaron como informantes clave, se identificó que más allá de las etapas previstas en las disposiciones reglamentarias, hay que prestar atención a los procesos que ocurren en la realidad operativa y que no necesariamente están previstos en la norma. Por ejemplo, en la mayoría de las instituciones se recurre a la Oficina o Departamento de Registro como última dependencia tramitadora para la oficialización de los cupos; sin embargo, en varias de las universidades su rol se reduce a la inserción de la cantidad de cupos en un sistema informático.

Por ello, mencionan, sería importante prestar atención a esos procesos, pues bien podría atribuirse a cada Unidad Académica o Sede Regional los permisos informáticos para que inserten en el sistema los cupos que, a través de los flujos de aprobación por parte de las autoridades universitarias, son finalmente entregados a la oficina administrativa. En otros casos estas dependencias sí tienen un rol protagónico clave, como por ejemplo la verificación de porcentajes y la validación de la información.

Otro de los hallazgos obtenidos en este proceso fue que la cantidad de disposiciones no está relacionada con creación de nuevas regulaciones. En ciertos casos, se genera una réplica de lo indicado en normas de mayor rango (Estatutos) sobre reglamentaciones inferiores (reglamentos de admisión). Es decir, el texto se transcribe de modo literal y se producen duplicidades normativas con rango distinto. A modo de ejemplo, es común que cuando un Estatuto Orgánico establece que es responsabilidad de la Vicerrectoría o del Consejo aprobar la oferta institucional de cupos, esa redacción se replique en normativa interna de menor rango como las circulares, políticas y reglamentos. En síntesis, mayor regulación o existencia de disposiciones normativas tampoco representa un diseño más complejo del modelo de gobernanza.

Las aspiraciones en los modelos de gobernanza tienen deficiencias normativas para aumentar cupos y cobertura

Es común que en el mayor rango normativo de las disposiciones se consignen aspiraciones sobre un incremento en la cantidad de cupos y en la oferta académica de las instituciones. Esto es más frecuente en el caso de las políticas institucionales que se emiten para periodo plurianuales; es decir, las pautas orientadoras del quehacer universitario que enmarcan las acciones de cada casa de estudios. Para que estas disposiciones tengan un efecto real sobre la intención amplificadora de la cobertura, deben acompañarse de mecanismos regulatorios que implementen ese cumplimiento.

Sin embargo, uno de los principales hallazgos en este proceso de sistematización normativa fue que las disposiciones con mayor potencial en el tema de cupos y cobertura, presentan al menos 3 características: a) las normas favorables para amplificar el acceso a la educación superior carecen de mecanismos sancionatorios en caso de incumplimiento; b) tienen alto rango normativo, pero delegan en disposiciones de menor fuerza jerárquica su operacionalización y puesta en marcha; y, c) en la realidad interna existen principios y prácticas que benefician a la cobertura de la oferta y el incremento de cupos, pero no se han plasmado en normativa formal por parte de las instituciones.

En el estudio se identificó que existen disposiciones institucionales con un importante potencial para mejorar la gobernanza con un enfoque democratizador en el acceso a cupos y la cobertura de la oferta académica. Un ejemplo de ello es el principio internamente denominado como “cupos mínimos crecientes”. Se trata de una regla que existe en la práctica, pero carece una regulación concreta. Su premisa fundamental es que ninguna Unidad Académica o Sede Regional puede ofertar menos cupos que el año inmediato anterior. A pesar de su denominación, no necesariamente implica un aumento de los cupos, solo garantiza que no se oferten menos.

Aunque los datos históricos de cupos podrían mostrar que tácitamente esta medida se aplica de manera generalizada en todas las universidades, porque en su mayoría estas instituciones lo han incorporado en su cultura interorganizacional, lo cierto es que como norma o disposición formal solo se ha implementado en el caso de la Vicerrectoría de Docencia de la Universidad de Costa Rica. Es decir, no significa que en la práctica se omita el cumplimiento de ese principio; sino que existen esfuerzos aislados y no necesariamente reglamentados para poner en marcha su operacionalización. Se trata de una regla no escrita y, por ende, presenta defectos sobre las consecuencias de su incumplimiento.

Aunque esta medida no reglada podría representar una oportunidad de mejora en la gobernanza de los procesos de oferta y cupos, en realidad enfrenta dos dificultades:

- Debido a que en el caso de la Universidad de Costa Rica esa medida se implementa anualmente por medio de Circular, la Vicerrectoría de Docencia carece de respaldo reglamentario o normativo de mayor rango para sustentar ese requerimiento. Es decir, el principio de respetar el cupo ofertado anteriormente no está previsto en reglamentos ni en el Estatuto.
- Como producto de lo anterior, incluso si la Vicerrectoría identifica Unidades que proponen cupos inferiores a los ofertados anteriormente, no cuenta con mecanismos coercitivos para que el mandato de la Circular pueda cumplirse.

Aunque esta medida tiene el potencial de que la oferta de cupos nunca disminuya, el bajo rango normativo y su leve fuerza en términos jurídicos impide que sea verdaderamente un mandato de aplicación obligatoria. Este aspecto se relaciona con una situación histórica sobre los datos de cupos: aunque las Universidades a nivel global ofertan más espacios, lo cierto es que a lo interno existen Unidades Académicas que no necesariamente van en el mismo sentido que su institución. La gobernanza inter organizacional presenta debilidades en ese sentido, pues los canales de interacción entre Unidades y Sedes son casi nulos cuando se trata de ampliación en cupos.

Aunque una regla de esta índole puede tener efectos favorables en la democratización del acceso a la educación superior, si la norma en cuestión no tiene el rango jerárquico suficiente ni los mecanismos con consecuencias por esas acciones, carece de la fuerza necesaria para ser efectivamente implementada en las Universidades. La formalización del cupo creciente como una disposición reglamentaria aplicable en cada Unidad Académica podría favorecer una ampliación en el acceso a la educación superior estatal. Sin embargo, debe precisarse que ello solo tendría al efecto si es exigible a nivel de Unidad Académica y no a nivel global de la institución. En las entrevistas llevadas a cabo en este estudio, hubo un posicionamiento coincidente en que las Unidades no consideran que existan incentivos internos para la oferta de más cupos. Igualmente sucede con respecto a las Sedes Regionales en relación con la posibilidad de ofertar nuevos planes de estudio.

El presupuesto es un elemento clave en la determinación de los cupos, incluso desde los ámbitos de mayor rango jerárquico. A modo de ejemplo, en el acuerdo del Consejo Institucional del TEC que aprobó los cupos para el proceso 2023-2024, se estableció lo siguiente:

Señalar que, los cupos indicados anteriormente serán la base para culminar la formulación del Plan Anual Operativo 2024 y el presupuesto correspondiente, pudiendo ser ajustados por el Consejo Institucional si, producto de la negociación del FEES 2024, no se contara con los recursos que esta cantidad de cupos requiere (TEC, 2024).

Todas estas situaciones reflejan que el componente aspiracional plasmado en los modelos de gobernanza sobre este tema carece de mecanismos normativos reales y efectivos para su implementación. Los otros tipos de modelos, como el que opera en la UNED, enfrentan dificultades relacionadas con la previsibilidad de la demanda que se pueda generar en el empadronamiento. En este tipo de modelos, las instituciones necesitan reforzar sus capacidades de previsión y planificación, de modo que la oferta de la demanda de espacios pueda ser lo más precisa posible con la disponibilidad de recursos y, principalmente, las capacidades de flexibilizarlos ante las cambiantes exigencias.

El proceso de recopilación de insumos a través de informantes clave se encontraron prácticas como la facilitación de datos históricos para la toma de decisiones por parte de las oficinas de registro a las Unidades, así como las estrategias que incentivan la asignación de presupuestos de apoyo a Escuelas, Sedes y Facultades que incrementan su oferta de cupos.

Aunque los modelos de gobernanza aspiran a incrementar los cupos y la cobertura, carecen de los mecanismos normativos y sancionatorios necesarios para hacer efectiva esa aspiración. Incluso, en la práctica, esas aspiraciones se topan con las dificultades presupuestarias que son propias de estas instituciones. Otro aspecto por analizar en una agenda futura de investigación es cuántos de estos cupos no son finalmente aprovechados. La normativa podría diseñar mecanismos para que, con base en la cantidad de espacios no ocupados en el año anterior, las Unidades deban establecer un margen de oferta de cupos superior ante la posibilidad de que no resulten en empadronamientos efectivos.

Estas estrategias podrían incentivar en mayor medida a las Unidades para tomar acción y desplegar acuerdos internos que favorezcan un mayor aprovechamiento de los cupos disponibles.

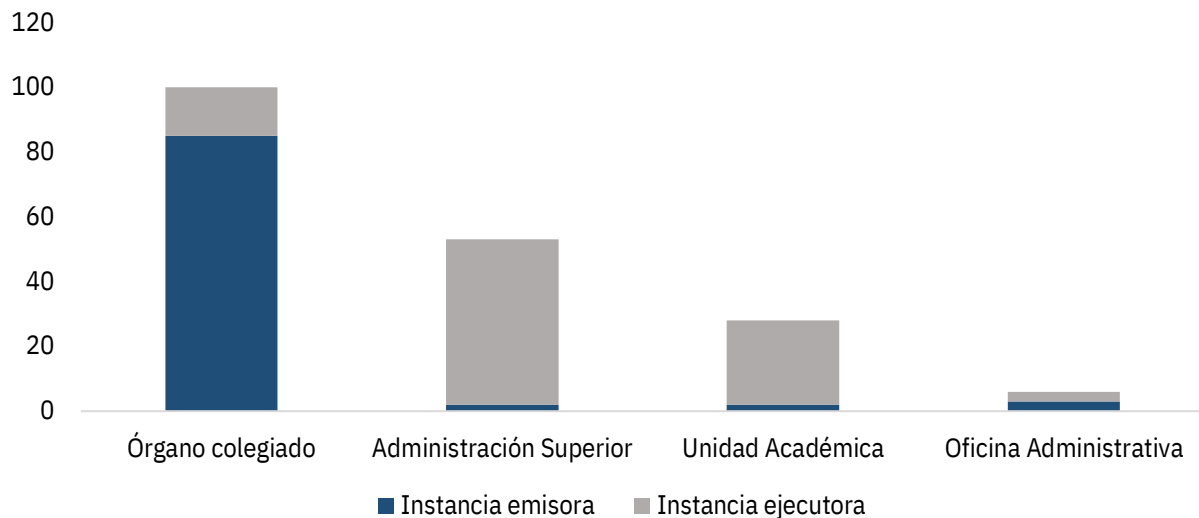
Las jerarquías universitarias que diseñan los modelos de gobernanza tienen poca relación con los procesos proceso de cupos y cobertura de la oferta académica

Uno de los aspectos recopilados en el estudio se enfocó en conocer cuántas medidas o normas se diseñaban por las mismas instancias que, posteriormente, estarían llamada a implementarlas. Solo 6 de las disposiciones encontradas fueron emitidas por la misma dependencia universitaria que estaría a cargo de su aplicación.

Esas disposiciones consisten generalmente en manuales de procedimientos que han formalizado las oficinas administrativas para orientar, a lo interno de ellas mismas, el accionar operativo asociado al ofrecimiento de los cupos para la población estudiantil postulante (gráfico 2).

Gráfico 2

Distribución de disposiciones según tipo de instancia emisora y tipo de instancia ejecutora.



Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de disposiciones sobre cupos y oferta en educación superior estatal.

Como se observa en el gráfico anterior, los órganos colegiados, principalmente aquellos de máximo rango institucional (Consejo Universitario, Consejo Institucional, Consejo de Rectoría, Asambleas Institucionales) son los principales entes emisores de las normas que regulan la apertura de cupos y de oferta académica. No obstante, esos órganos emiten las normas para delegar en otras instancias las tareas académicas y administrativas que se relacionan con el proceso.

Se trata, entonces, de una regulación construida en jerarquía descendente, pues instancias de alto rango en la estructura gubernamental de las Universidades emiten las disposiciones que deben acatar y orientar las demás dependencias subalternas. En algunos casos, el rol de los órganos colegiados superiores (Consejo Institucional o Universitario) se limita a la producción normativa y no vuelve a tener contacto con el proceso; mientras que, en casos como la dinámica del TEC, el Consejo aprueba la normativa y, además, la determinación final de cupos en cada año.

Cuando los órganos colegiados superiores tienen funciones de revisión, aprobación o seguimiento en materia de cupos y cobertura de la oferta académica, ejercen también un control académico sobre las propuestas que presenta la Administración Superior y las Unidades. Eso es positivo, pues propicia una gobernanza integral y un seguimiento anualizado a los registros históricos de la institución; aunque, tal como lo manifestaron algunos informantes clave, cuando ese control no se lleva a cabo y solo se aprueba la propuesta sin mayor observación, entonces dicha fase del procedimiento se convierte en un trámite de mera formalidad.

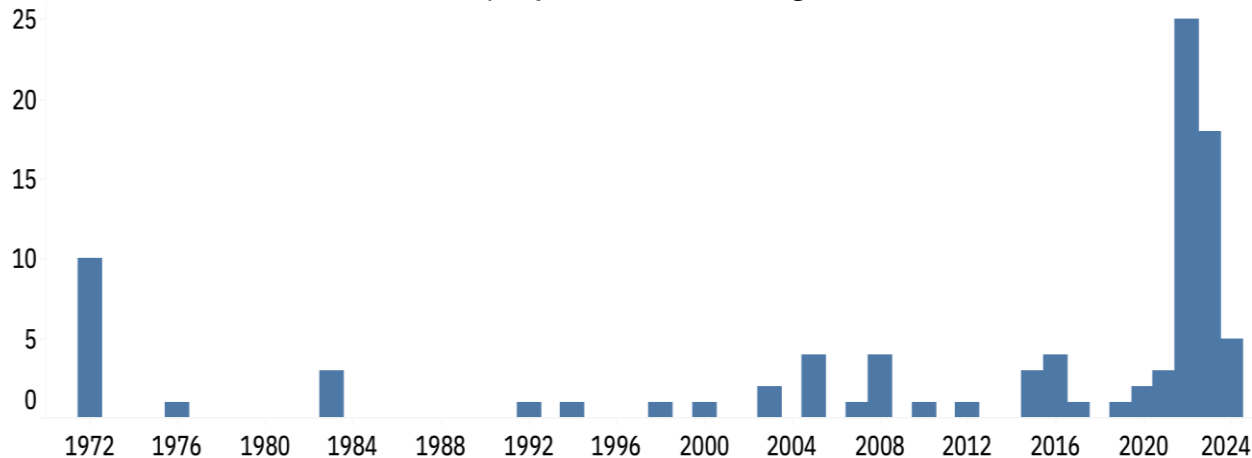
Este aspecto es congruente si se toma en cuenta que el diseño normativo y estatutario de las Universidades asigna las funciones de regulación y reglamentación solo a este tipo de órganos superiores. Sin embargo, en el estudio también se identificó que tales normas suelen ser de un carácter tan amplio y general, que obligan a las instancias que están por debajo de los órganos colegiados a emitir sus propias directrices para operacionalizar la norma superior.

Un ejemplo de ello es la circular mencionada en la sección anterior, en la cual se institucionaliza una regla de cupo mínimo creciente, aunque dicha disposición no se encuentra necesariamente prevista en las reglamentaciones de los órganos colegiados de mayor rango jerárquico. Y, como se señaló, es deficiente en cuanto a las consecuencias por incumplimientos.

Otro dato de importancia es que el desarrollo normativo en esta materia se ha incrementado en los últimos 9 años. En el proceso de investigación también se identificaron reglas con fechas de vigencia que superan los 40 años (gráfico 3).

Gráfico 3

Distribución de normas en materia de cupos y oferta académica según año de emisión.



Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de disposiciones sobre cupos y oferta en educación superior estatal.

Además, se muestra un incremento importante en el año 2022, con una emisión total de 25 disposiciones normativas en el tema. Esto se debe a dos motivos: a) el Instituto Tecnológico de Costa Rica aprobó un *Reglamento de Admisión a Carreras de Grado en el Instituto Tecnológico de Costa Rica*, en el cual se formalizaron múltiples regulaciones específicas para el proceso de determinación de cupos y de oferta académica; y, b) en la Universidad Estatal a Distancia se aprobó el procedimiento denominado *Diseño, rediseño y cierre de programas o carreras de pregrado y grado*, que contempla en su redacción varias disposiciones normativas vinculadas, concretamente, al proceso para determinar cuáles planes de estudio se ofertan. El incremento de regulaciones en los últimos se explica por una incursión normativa que han desplegado las instituciones de educación superior estatal; ya sea porque han optado por actualizar sus reglamentaciones o porque han incorporado nuevas disposiciones en los procesos de cupos y cobertura de la oferta académica.

Esta visualización (gráfico 3) también permite identificar que las instituciones de educación superior estatal han incrementado levemente su iniciativa regulatoria en los últimos 4 años y que existieron rangos temporales de inactividad normativa (1977-1982). A nivel temático, la lectura de estas disposiciones permitió identificar que existen tres ámbitos sobre los cuales su desarrollo ha sido omiso o cuya profundización ha quedado pendiente.

El primero atiende a la ausencia de disposiciones sobre la capacidad de flexibilizar las necesidades de personal docente; pues, tal como se expone más adelante, las universidades realizan estas contrataciones antes de conocer a detalle el cupo que finalmente estará matriculado por grupo (las necesidades). El segundo aspecto es la carencia de mecanismos regulatorios sobre las acciones que deben desplegar las Unidades para que sus estudiantes alcancen la promoción y se les conduzca hacia la conclusión de su plan de estudios. El tercero de ellos se asocia con la falta de disposiciones específicas, concretas y determinadas que señalen los criterios para el cierre de oferta académica y las duplicidades en el mismo sistema de educación superior estatal. Esto último es vital, pues en la práctica se ha llegado al punto en que Sedes y Unidades Académicas llegan a ofertar la misma carrera, pero con impactos distintos, como el hecho de que podría estar acreditada en la Sede pero no en la Unidad Académica base. Al estudiantado se le está generando una expectativa de ingreso a la misma carrera, pero una vez dentro del sistema, las asimetrías empiezan a manifestarse a lo largo del proceso académico.

También es preciso generar pautas que permitan a la Universidad optimizar los recursos a nivel global: si una determinada Unidad Académica ofertará menos cupos, pero se le ha asignado el mismo presupuesto del año anterior, dicha disponibilidad presupuestaria podría brindarse como apoyo a aquellas Unidades Académicas que generaron un incremento de cupos.

Las universidades llegan a resultados similares a través de modelos de gobernanza procedimentalmente distintos

Un hallazgo en este proceso de investigación fue que las universidades desarrollan los procesos de cupos de un modo distinto, aunque se trate de las mismas modalidades. En esa variedad de procedimientos, también interceden múltiples actores, instancias y autoridades con una lógica de acción que tampoco es necesariamente idéntica entre las modalidades.

Las entrevistas llevadas a cabo y las disposiciones de cupos señaladas en el Estatuto Orgánico de las universidades, fueron insumos que también apuntaron a que en la mayoría de estas instituciones la estrategia aspiracional (políticas institucionales) carece de mecanismos

efectivos de implementación a nivel de las Unidades Académicas (Sedes, Escuelas, Facultades). Es común que el Consejo Universitario o Institucional de cada universidad, en conjunto con la Administración Superior (Rectoría y Vicerrectorías) establezcan un objetivo común; ya sea para ampliar su oferta académica y de cupos de manera general o, para priorizar acciones de apertura en disciplinas puntuales.

Incluso si se tratara de una acción unilateral, sea por parte de la Administración Superior o de los Consejos, la realidad normativa demuestra que sus aspiraciones institucionales tienen debilidades de implementación a lo interno de las Unidades Académicas. Los diseños previstos en estatuto y reglamento para el tema de cupos, cobertura y apertura de oferta académica operacionalizan la determinación de esa política desde las Escuelas, Facultades o Sedes Regionales.

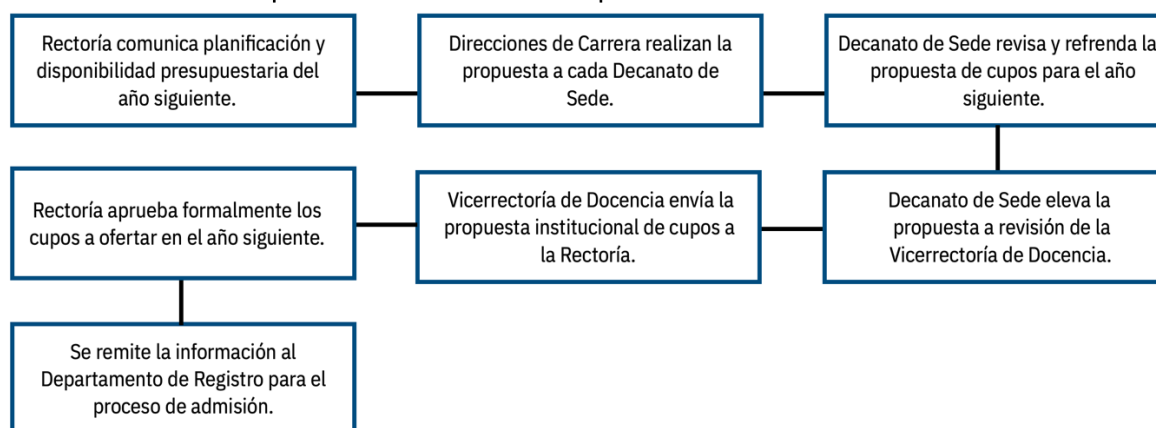
La lógica que subyace al concepto de gobernanza es que se trata de un ejercicio entre una diversidad de actores que se relacionan para la toma de decisiones para el beneficio común (Natera, 2005). Es de allí que se deriva la aplicación de la ciencia de redes como herramienta para el estudio de la gobernanza (Fliervoet et.al., 2015). Una red se entiende como una serie de elementos, llamados nodos, conectados mediante relaciones, llamados vínculos (Velázquez & Aguilar, 2005). Modelar un sistema en forma de red implica representarlo en forma de relaciones entre actores (Molina, 2004). Y, por tanto, la naturaleza de la red está determinada por la naturaleza de sus nodos y sus vínculos (Pinochet, López y Mariño, 2019)

El punto en común para las universidades públicas es el momento en que ponen a disposición la cantidad de cupos para los correspondientes procesos de admisión. Es decir, la fase en la que esos cupos son publicados a la población postulante, de modo que conozcan cuántos espacios disponibles existen. Esto ocurre de modo distinto en el caso de la UNED, pues su ingreso procede a través de la solicitud de empadronamiento, sin que de previo la institución establezca un tope o cupo máximo.

En el proceso de investigación se levantó la información de lo que ocurre antes del momento de publicación de los cupos. Es decir, ¿cuáles son los procedimientos desplegados en cada modelo de gobernanza para oficializar la disponibilidad de cupos y de oferta académica? Esta pregunta se respondió a través de los insumos normativos recopilados en la base de datos, pero también a partir de las entrevistas con informantes clave que facilitaron una orientación para visibilizar aquellos actores y procesos que eventualmente no están consignados en la normativa.

El primer caso bajo análisis es el de la UTN, en donde el punto de inicio lo marca el llamado de la Rectoría a planificar cupos con base en la proyección presupuestaria del año siguiente (figura 2).

Figura 2
Procedimiento interno para la determinación de cupos en la Universidad Técnica Nacional.



Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de disposiciones sobre cupos y oferta en educación superior estatal.

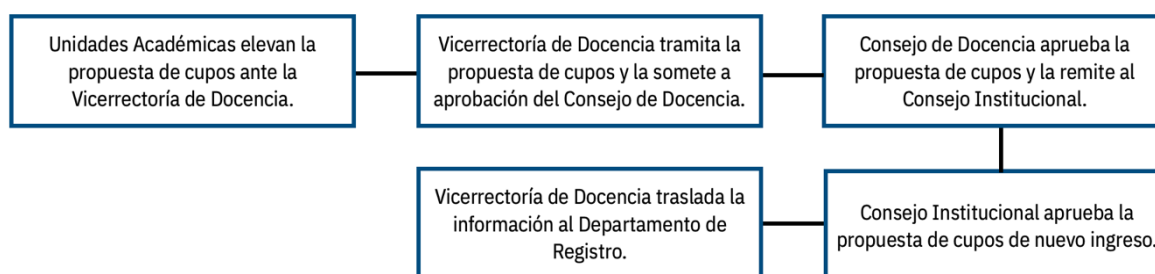
El proceso que lleva a cabo la UTN se caracteriza por escalar a través de todas las instancias académicas jerárquicas (Dirección de Carrera-Decanato-Vicerrectoría de Docencia-Rectoría). En otras instituciones esto solo ocurre para el caso de Sedes Regionales, en donde las coordinaciones de planes de estudio canalizan la propuesta a través de la Dirección de la Sede.

En el proceso de entrevista con informantes clave se anotó que este procedimiento tiene un vínculo muy directo con la planificación presupuestaria. Es decir, el criterio determinante lo fija la cantidad de recursos que la Rectoría proyecta para la planificación del año siguiente.

En el caso del TEC el proceso implica que las Unidades remiten de modo directo la propuesta a la Vicerrectoría de Docencia según los plazos institucionales establecidos para ello (figura 3). Es común que, a nivel de todas las universidades, estos procesos se lleven a cabo a más tardar en el segundo trimestre de cada año. Un aspecto que caracteriza a este modelo es que los cupos son aprobados en forma definitiva por el Consejo Institucional, lo cual no ocurre en modo similar para otras instituciones. En las actas de este órgano fue posible identificar que, cuando el punto de agenda se pone en su conocimiento, existe un control político y académico sobre la propuesta presentada por la Administración Superior¹.

Figura 3

Procedimiento interno para la determinación de cupos en el Instituto Tecnológico de Costa Rica.



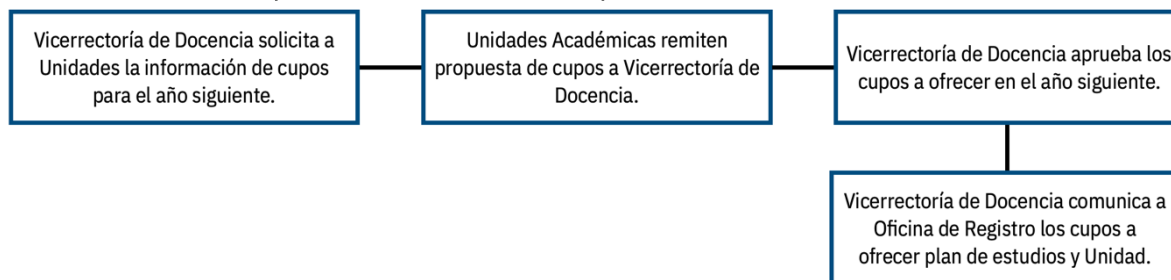
Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de disposiciones sobre cupos y oferta en educación superior estatal.

Por su parte, la UCR y la UNA presentan modelos similares en la gestión de los procesos internos asociados a determinar la oferta académica y los cupos que se pondrán a disposición. La principal diferencia es que, para el caso de la UNA, la propuesta surge desde los órganos colegiados de las Unidades (figuras 4 y 5). En el resto de las universidades las personas que ocupan los cargos de Dirección la elaboran de forma unilateral. Esto ocasiona que la política de aumento o descenso en la cantidad de cupos recaiga en una Asamblea o Consejo como ocurre en dicha institución; o, como sucede en la mayoría de los casos, que esa decisión sea una competencia y responsabilidad de quien dirige la Unidad.

¹ Véase, por ejemplo, el acuerdo del Consejo Institucional en la sesión ordinaria n. 3322, artículo 11, del 09 de agosto de 2023, disponible en: https://www.tec.ac.cr/sites/default/files/media/doc/s_3322_art_11_cupos_programas_academicos_grado_estudiantes_nuevo_ingreso_2024.pdf

Figura 4

Procedimiento interno para la determinación de cupos en la Universidad de Costa Rica.



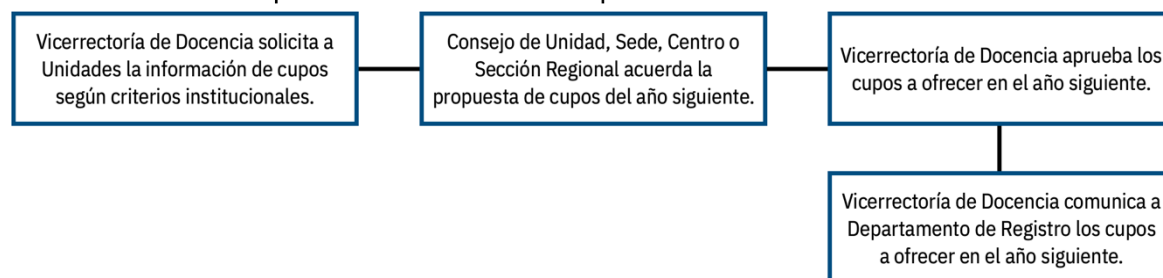
Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de disposiciones sobre cupos y oferta en educación superior estatal.

El hecho de que las instituciones deban canalizar la propuesta de cupos a través de órganos colegiados significa, además, una probable amplificación de los tiempos en el flujo de aprobación. Esto es así, porque les será necesario ajustarse a los plazos y periodicidad de las sesiones que llevan a cabo para esos efectos.

También se debe señalar que la ausencia de normativa que exija la aprobación de los cupos en órganos colegiados no significa, necesariamente, que las Direcciones de las Unidades Académicas no puedan someter la propuesta a aprobación de sus Consejos o Asambleas.

Figura 5

Procedimiento interno para la determinación de cupos en la Universidad Nacional.



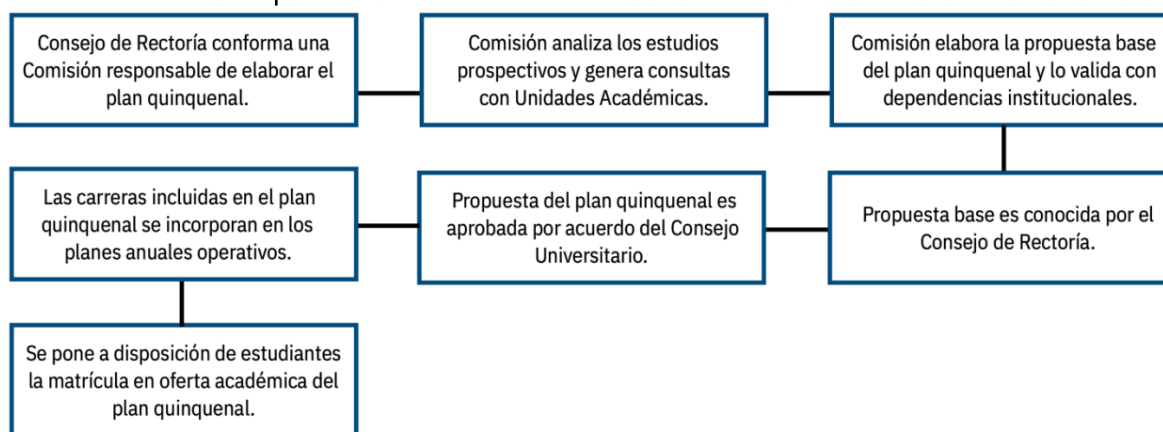
Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de disposiciones sobre cupos y oferta en educación superior estatal.

Finalmente, el caso de la UNED es distinto porque, como se ha mencionado en líneas anteriores, la oferta académica se pone a disposición y la matrícula se completa según la demanda, no necesariamente por el tope de cupos para matrícula. Entre las acciones que destacan en esta institución es el hecho de que los planes de estudio a ofrecer se establecen por medio de un estudio prospectivo en el que se analizan las necesidades del entorno y las tendencias en materia de educación superior.

Según se indica el documento aprobado para el periodo 2023-2027, plan tiene fundamento en un acuerdo del Consejo de Rectoría y en el Reglamento de Gestión Académica, en el que se exige que la oferta académica esté basada en investigaciones institucionales. Una de las características de este mecanismo es que presenta mecanismos colaborativos y participativos en el proceso de diseño, consulta y validación (figura 6).

Figura 6

Procedimiento interno para la determinación de oferta académica en la Universidad Estatal a Distancia.



Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de disposiciones sobre cupos y oferta en educación superior estatal.

Todas las instituciones llegan a un punto común: ofrecer cupos a la población postulante o que solicita ingreso a estudios universitarios. A su vez, los modelos de gobernanza estructuralmente diseñados y normativamente regulados para esto son distintos entre las universidades. Ello no solo se visibiliza en cuanto a la cantidad de fases en el flujo de aprobación; sino, también, con respecto a los actores y el tipo de instancia que participa en el establecimiento de esos cupos.

La conclusión de este análisis sobre los procesos de gobernanza en la asignación de cupos universitarios evidencia una disparidad notable entre las aspiraciones institucionales y su implementación efectiva en las unidades encargadas de formular la propuesta de cupos. Si bien los objetivos estratégicos son establecidos por los Consejos Universitarios y la Administración Superior, la ejecución en el nivel inferior de esa jerarquía enfrenta, por ejemplo, las dificultades asociadas a limitación presupuestaria.

Esto hace aún más necesario problematizar una mejora en los mecanismos de gobernanza que aseguren que las decisiones tomadas por la Administración Superior se implementen de manera efectiva en las Unidades Académicas. Otro aspecto a señalar es la ausencia de disposiciones para orientar el cierre de oferta académica, ya sea por pérdida de vigencia y pertinencia socio educativa o porque hubiese presentado características como un descenso en la cantidad de solicitantes.

Acciones para fortalecer la gobernanza interorganizacional en las universidades estatales

Los modelos de gobernanza requieren mejores capacidades para adaptar el recurso docente a las necesidades de oferta académica

Tal como se mencionó al inicio de esta investigación, una gobernanza interorganizacional representa la oportunidad para que las universidades estatales potencien su mandato de democratizar el acceso a la educación superior pública. Una lógica interorganizacional en el funcionamiento de estas Universidades no solo implica la adopción de prácticas, procedimientos y normas que resulten de común aplicabilidad entre ellas; sino, también, la adaptación de sus estructuras internas para alcanzar, en la mayor medida posible, niveles similares de funcionamiento sobre aspectos como la oferta académica.

La apertura de cupos y la determinación de oferta académica no es solo una decisión que impacta al estudiantado que postula su acceso a la educación superior estatal. Ese eje también representa implicaciones sobre la situación del personal docente y la planificación de los recursos presupuestarios que son necesarios para el desarrollo de los cursos a la población estudiantil.

En este estudio se destacó, a modo de ejemplo, el hecho de que algunas Unidades Académicas presentaron disminuciones y aumentos sobre los cupos entre un año y otro (gráfico 2). Las universidades presentan estructuras normativas con dificultades para adaptar su contratación docente a la oferta académica. No solo en relación con la cantidad de estudiantes (grupos por promoción), sino con respecto a los planes de estudio que se imparten.

La publicación de los cupos para la población postulante implica que, en el año de su ingreso, la institución requerirá la apertura de cursos y grupos para atenderla. El ingreso de una nueva promoción también implica garantizar el destino del presupuesto docente, al menos, para los primeros 4 años de su ciclo en el plan de estudios en el caso de carreras de bachillerato.

En el proceso de investigación se identificó que la determinación de cupos guarda relaciones importantes con la forma en la que se gestiona la carga académica del personal docente. Pero esa relación es rígida y tiene pocas capacidades de adaptación y flexibilidad. En particular, debido a las fluctuaciones que podrían generarse al incrementar o disminuir cupos, así como en los casos de apertura y cierre de planes de estudio. Este aspecto se estudió por medio de la identificación de las disposiciones que sujetan la contratación docente y su jornada con base en la cantidad de estudiantes por atender en una determinada oferta académica.

Cuadro 1

Normativa universitaria que regula la asignación de carga académica según cantidad de estudiantes.

Institución	Nombre de la regulación	Texto de la regulación
TEC	Manual de Normas y Procedimientos para el Cálculo de la Carga del Profesor en el ITCR	Para el cálculo de la carga, según el número de estudiantes por grupo y el tipo de curso, se empleará la siguiente Tabla (...)
UCR	Orientaciones para la gestión de las cargas académicas y el presupuesto docente en las Unidades Académicas	La asignación de la carga académica por la participación en cursos de grado y posgrado, sean estos de teoría, práctica, laboratorio o una combinación de ellos, deberá realizarse considerando, al menos, los parámetros definidos (...).
UNED	Guía para la asignación de tiempos en las actividades académicas de la Universidad Estatal a Distancia	El desarrollo de la docencia comprende las actividades que se detallan en el cuadro 7 (...). Para cada una de ellas, se indica el tiempo, en horas absolutas, que debe asignarse al profesorado (...)
UNA	Reglamento de Distribución y Control de Cargas Académicas del Personal Académico en Propiedad	Se atenderán, prioritariamente, los requerimientos de las actividades docentes derivados de los planes de estudio debidamente aprobados en la Institución.

Institución	Nombre de la regulación	Texto de la regulación
		Posteriormente, se atenderán las actividades que se deriven de los Programas, Proyectos y Actividades Académicas en investigación, extensión, docencia, producción o integrados, debidamente formulados por el personal académico, aprobados por las instancias competentes y ya incluidos en los sistemas de información institucional

Nota: No se cuenta con regulación específica de carga académica y cantidad de estudiantes en el caso de la Universidad Técnica Nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos de cada universidad.

Según se observa, las universidades utilizan márgenes de asignación de la carga académica que reconocen las particularidades específicas de cada curso cuando se trata de actividad docente; entre esos criterios se encuentra, por ejemplo, la cantidad de estudiantes. Un aspecto por señalar es que la normativa no prevé el escenario de redistribución de plazas o de carga académica docente cuando se enfrenta una disminución significativa de población estudiantil.

Si se toma en cuenta el criterio de una gobernanza interorganizacional señalado al inicio de esta investigación, es posible concluir que los modelos que gestionan las universidades en materia de cobertura presentan debilidades sobre la capacidad de adaptación de los recursos. Ni la apertura o el cierre de planes de estudio, ni la incremento la disminución de cupos, tienen una previsión para corresponderse con la variabilidad de los recursos necesarios para enfrentar las demandas de oferta académica.

Además, los sistemas, mecanismos y procedimientos para la asignación de la carga académica tienen desafíos pendientes porque el control de las relaciones entre la jornada académica y la matrícula efectivamente consolidada se realiza en un momento posterior al nombramiento de cada docente. Esto último, en el caso de las cargas relacionadas a docencia directa. Se trata de

modalidades con una debilidad en cuanto a la asignación efectiva del recurso frente a la necesidad realmente materializada. Las vías de sanción o prohibición de este tipo de prácticas son muy reducidas o casi nulas.

Esas presiones se reflejan con matices distintos según el modelo, pues en un caso como el de la UNED, la matrícula cuatrimestral y las flexibilidades empadronamiento que son beneficiosas para la población de nuevo ingreso, van de la mano con la complejidad de asignar los recursos según las necesidades derivadas de ese proceso. En un sentido contrario, las otras instituciones asignan recursos docentes y, con base en la disponibilidad presupuestaria, planifican la asignación de cupos del año siguiente o la apertura de planes de estudio. La disponibilidad de recursos sí condiciona las posibilidades de ofertar más cupos. No obstante, en el escenario en que una Escuela, Facultad o Sede Regional disminuya la cantidad de espacios disponibles para nuevo ingreso, esos recursos no necesariamente se optimizan en otros planes de estudio.

Una perspectiva interorganizacional para la gestión de este componente requeriría la existencia de una norma que impida un detrimento en la democratización del acceso a la educación superior estatal, respecto de aquellas Unidades en las que existan recursos disponibles y cuyo destino no se alinea a las. Aunque a la fecha las políticas institucionales podrían orientar hacia esa ruta, lo cierto es que no existen prácticas vinculantes ni disposiciones de carácter obligatorio que impidan un retroceso sobre el aumento de la cobertura y en la ampliación de la oferta académica. Ante un contexto como el que ha ocurrido tras la implementación de la ley para el fortalecimiento de las finanzas públicas, el congelamiento de plazas y las limitaciones por regla fiscal presionan a las universidades a prestar sus servicios con presupuestos que no incrementan significativamente. Por ello, la optimización de los recursos disponibles es vital para materializar el cumplimiento de un acceso democratizador a la oferta académica universitaria.

Para esos efectos, sería necesaria la existencia de una disposición común entre las universidades del CONARE similar al principio de cupo mínimo creciente: salvo casos excepcionales, no debería ser posible ofertar menos cupos si se cuenta con la misma

disponibilidad de recursos. Sin embargo, esa regla necesitaría de una implementación interorganizacional a nivel vertical. Es decir, que su aplicabilidad no sea optativa para las Unidades que administran los tiempos docentes y los recursos presupuestarios, pues esos son los espacios que finalmente establecen los cupos.

La robustez normativa de admisión necesita corresponderse con la de promoción estudiantil

A lo largo de esta investigación se han señalado y caracterizado los principales aspectos en torno a la determinación de cupos. Sin embargo, un aspecto sobre el cual las universidades estatales también requieren fortalecer el enfoque interorganizacional es el de la promoción estudiantil.

En el marco de esta ponencia, se efectuó una búsqueda sobre las principales disposiciones reglamentarias en la educación superior estatal con respecto a los mecanismos con los que cuentan las instituciones para la promoción estudiantil. Esta búsqueda complementaria atiende a la inquietud acerca de si la estructura normativa de admisión se corresponde con una gobernanza similar para que el estudiantado tenga apoyos hacia su graduación.

Como resultado de esa breve sistematización, fue posible identificar que los principales mecanismos regulatorios de la promoción estudiantil están fijados en políticas institucionales para estas instituciones, según se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2

Normas universitarias relacionadas a la promoción estudiantil según universidad

Institución	Nombre de la regulación	Texto de la regulación
TEC	Políticas Generales 2022-2026.	Eje temático 2. Se fomentarán acciones que contribuyan a mejorar el acceso a la universidad, la integración de la vida estudiantil, las habilidades socioemocionales, la inclusión y los derechos humanos; procurando la igualdad de condiciones para todos los estudiantes inscritos en los campus tecnológicos y los centros académicos para asegurar su permanencia, formación integral y graduación exitosa.
UCR	Políticas institucionales 2021-2025.	Eje 3. 3.3. La Universidad procurará condiciones óptimas para la obtención del grado académico de la población estudiantil.
UNED	Plan de Desarrollo Institucional 2022-2026.	Lineamiento 29: Promover el desarrollo integral de la persona estudiante mediante programas y servicios de vida estudiantil que faciliten el ingreso, la permanencia, el logro académico y el aprendizaje a lo largo de la vida, de manera articulada con el sistema de educación a distancia.
UNA	Plan Estratégico Institucional	Meta 2.3.7. Fortalecer las acciones de seguimiento, acompañamiento, atención del rezago y la repitencia, para la permanencia, logro y graduación en tiempo oportuno de las personas estudiantes. A. En el área de Vida Estudiantil 1. Promueve una cultura institucional centrada en el estudiante como sujeto activo del proyecto universitario, reconociendo y facilitando la atención a la diversidad, con el fin de asegurar su inserción, permanencia, promoción y egreso.
UTN	Estatuto Orgánico	Artículo 41. Los estudiantes tendrán igualdad de oportunidades en los procesos de acceso, permanencia y graduación, tomando en cuenta su situación social, económica, cultural y educativa, y su mérito académico.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa de cada universidad.

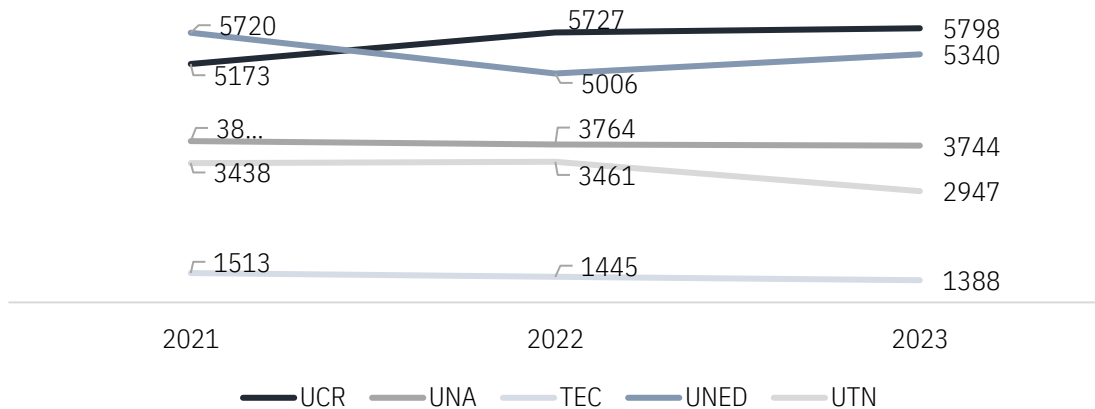
Aunque se trata de metas y aspiraciones establecidas en un alto rango normativo, la materialización de estas disposiciones enfrenta dificultades porque no tienen mecanismos ni procedimientos para su puesta en marcha desde las Unidades Académicas. Esa problemática se refleja, concretamente, porque existe aparato robusto en materia de regulación para el acceso a la educación superior estatal. Sin embargo, esa estructura no se corresponde necesariamente con una planificación de vías, procedimientos o estrategias para orientar a cada estudiante hacia un proceso que culmine con la efectiva graduación.

Diversos estudios han explicado los factores que inciden sobre el rezago académico y las dificultades que enfrentan las diversas poblaciones estudiantiles para alcanzar su promoción (Brenes, 2005; Abarca y Sánchez, 2005; Montero et al, 2021; Pereira y Vida, 2021; Barboza et al, 2015). En la multiplicidad de aspectos que obstaculizan ese proceso, debe mencionarse que no existen normas ni disposiciones que obliguen e incentiven a las Unidades Académicas a desplegar acciones para garantizar la graduación de sus estudiantes. Al observar los registros disponibles en el sitio web del CONARE, la base de datos muestra que no todas las universidades mantienen un alza en las tasas de promoción.

Aunque los datos reflejados en el gráfico 4 corresponden a diplomas otorgados y no necesariamente a personas graduadas, lo cierto es que es posible identificar que solo 2 de las 5 universidades estatales (UNA y UCR) otorgaron más títulos en el 2023 con respecto al 2022. Tanto la UTN como la UNED y el TEC presentan una cantidad inferior de diplomas extendidos en ese mismo periodo de comparación.

Gráfico 4

Diplomas de pregrado y grado otorgados según universidad pública y año



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de diplomas otorgados, CONARE (2024).

Esta información demuestra que aún quedan retos y desafíos pendientes a nivel interorganizacional para que la gobernanza de la educación superior vea correspondida su estructura de admisión con respecto a las prácticas orientadas hacia la promoción estudiantil.

Tomando en cuenta que las universidades han establecido estas orientaciones, mayoritariamente, desde sus políticas institucionales; y, además, que varias de esas disposiciones están próximas a su vencimiento (entre los periodos de 2025, 2026 y 2027), resultaría oportuna la posibilidad de una reformulación. Esto último, hacia un mejoramiento de los mecanismos necesarios para incentivar la graduación de quienes acceden a los estudios universitarios.

En la actualidad existen sanciones por la no promoción estudiantil; es decir, consecuencias para el estudiantado que no culmina su plan de estudios en un tiempo determinado. Esas regulaciones presentan el problema de que trasladan en forma exclusiva la responsabilidad a cada estudiante y que aplican únicamente a estudios de posgrado. La separación, como mecanismo sancionatorio por la no culminación de los estudios, es una práctica que han adoptado algunas universidades a nivel de posgrado para condicionar en mayor medida la culminación de los estudios superiores². Ese mecanismo consiste en que, al finalizar las asignaturas del plan de estudios, cada estudiante cuenta con un plazo máximo (usualmente es

² Véase, por ejemplo, el artículo 36 señalado en el Reglamento General del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica.

de 3 ciclos lectivos) para defender su trabajo final de graduación. En caso de incumplimiento, se le separa definitivamente del programa.

Ese mecanismo podría tener efectos perjudiciales en el nivel de pregrado y grado porque, lejos de generar condiciones favorables para la promoción estudiantil, podría ocasionar exclusión educativa. Lo que sí se requiere es una disposición normativa común a nivel de CONARE que obligue a las Unidades Académicas a desplegar prácticas para brindar las condiciones necesarias para la graduación de las personas que han cursado estudios en cada una de ellas.

Nuevamente, el enfoque interorganizacional requiere gestarse como un esfuerzo común entre todas las universidades, pero exige un mecanismo que le permita materializarse a nivel de las estructuras base de estas instituciones: las Escuelas, Facultades y Sedes Regionales.

El uso compartido de recursos como oportunidad para la gobernanza interorganizacional universitaria

El 11 de junio de 2024 el CONARE anunció la suscripción de un convenio entre sus instituciones con el propósito de utilizar, de manera compartida, las instalaciones de cada una de ellas para los fines de actividades sustantivas en cualquier parte del territorio nacional (CONARE, 2024). Este acuerdo se trata del *“Convenio marco de cooperación para la habilitación del uso interinstitucional de Sedes, recintos, instalaciones y recursos universitarios entre las instituciones de educación superior universitaria estatal”*.

Este puede reflejarse como un primer paso hacia la gobernanza interorganizacional, pero su contenido reitera las deficiencias señaladas en esta investigación. En la cláusula segunda del convenio recientemente suscrito se indica lo siguiente:

Cada Parte podrá proponer a las demás la realización conjunta de actividades, programas y proyectos de cooperación y articulación. La propuesta será considerada y estudiada por la o las contrapartes y su acuerdo se formalizará mediante el instrumento legal que cada institución autorizará al efecto, el que deberá especificar las condiciones y obligaciones inherentes para su ejecución, así como el detalle de todos y cada uno de los recursos que cada Parte aportará para la consecución de las actividades, proyectos o programas que se pretendan ejecutar y los temas de regulación de titularidad de los resultados y propiedad intelectual derivada de estas actividades. Cada institución determinará la autoridad interna que deberá dar aprobación a dichos instrumentos, conforme a su propia normativa interna (CONARE, 2024).

Como se observa, esta norma es la primera disposición que las instituciones del CONARE han suscrito para compartir sus recursos, pero la materialización y puesta en marcha quedó condicionada a la voluntad y negociación particular en cada caso y entre cada universidad. Es decir, este acuerdo marco no implica necesariamente que, en la práctica, su implementación genere espacios de uso compartido de los recursos de modo inmediato.

Para la efectiva realización de este objetivo, el convenio establece que cada una de las partes deberá negociar recíprocamente. El potencial de una gobernanza interorganizacional se ve reducido si el mandato de mayor jerarquía remite su materialización a acuerdos específicos bilaterales que desequilibran ese enfoque sistémico.

Entre los aspectos que podrían aprovecharse sobre los recursos que presta cada institución, se pueden mencionar:

- El aprovechamiento de los cupos de matrícula disponibles entre universidades, de modo que cuando se presenta alta demanda de un curso equiparable o académicamente similar entre universidades, se puedan utilizar los espacios vacantes de otra institución que lo imparte.

- De previo a valorar la inversión en infraestructura, determinar si existen espacios disponibles en instalaciones de universidades del CONARE. De este modo, la optimización de los recursos permitiría sacar provecho de aquellas aulas, laboratorios y otros foros académicos en los que se pueda desarrollar actividad universitaria. Aquellos espacios universitarios vacantes o vacíos son, a su vez, el reflejo de una gobernanza que se distancia de la integración y el enfoque interorganizacional.
- Si se produce reducción de cupos en oferta académica de grado, contar con la posibilidad de que el recurso presupuestario se destine a estrategias, iniciativas y proyectos asociados a la educación continua y permanente en beneficio de la población.

El éxito del convenio marco de cooperación firmado por el CONARE dependerá de la capacidad de las instituciones para superar la naturaleza fragmentada de su implementación. En la actualidad la apertura de carreras compartidas, principalmente a nivel de posgrado, ya representa dificultades de desarrollo tomando en cuenta que se exige de previo el establecimiento de acuerdos y convenios específicos para su operatividad.

Mientras que el documento en sí establece una base teórica para la cooperación, el enfoque en negociaciones bilaterales entre instituciones puede obstaculizar la creación de una red más cohesiva y sistemática. Para que este esfuerzo sea verdaderamente exitoso, es necesario que cada institución adopte un compromiso proactivo hacia la colaboración, llevando a cabo resoluciones y directrices que no solo permitan el uso compartido de recursos, sino que también fomenten una cultura de cooperación y confianza interinstitucional.

Esto último es de importancia porque la realidad también refleja que la normativa de las instituciones atribuye la responsabilidad por el uso de algunos de esos recursos a las Unidades Académicas. A modo de ejemplo, el artículo 13 del *Reglamento para la gestión de los activos bienes muebles e inmuebles y otros activos, propiedad del ITCR* establece que todo activo propiedad del ITCR será asignado al superior jerárquico de cada dependencia o unidad para su administración. En igual sentido, el artículo 5 del *Reglamento para la administración y control de los bienes institucionales de la UCR* le atribuye la responsabilidad de los bienes inmuebles a cada autoridad universitaria (de las Unidades Académicas).

A pesar de que el convenio introduce la posibilidad de un uso compartido de las instalaciones y recursos, su implementación queda condicionada a la voluntad y disposición específica de cada universidad. Incluso si existe voluntad institucional a nivel de la Administración Superior para el préstamo de instalaciones con el propósito de un uso compartido, véase que en los ejemplos de la UCR y el TEC es la autoridad universitaria de cada Unidad Académica la que cuenta con potestad y responsabilidad sobre la disposición de esos bienes.

Nuevamente, la normativa en este tipo de casos requiere un fortalecimiento desde las bases del sistema de educación superior estatal. Aunque existen disposiciones generales, genéricas y que brindan un marco aspiracional, esa lógica no está aún presente en los niveles académicos y operativos de las Escuelas, Sedes y Facultades; dichas instancias son las que, en esencia, materializan de forma cotidiana y en la primera línea el desarrollo de este tipo de aspectos en el sistema.

Conclusiones generales

El mandato constitucional de acceso a la educación superior se materializa y adquiere vigencia en cada una de las oportunidades a través de las cuales las personas alcanzan el éxito académico y la superación universitaria. Esa transformación social es, además, un motor para el desarrollo individual y colectivo. De ahí que el enfoque para una gobernanza interorganizacional de la educación superior pública se alinea como una de las vías más precisas para que el sistema universitario estatal en Costa Rica satisfaga las necesidades de la población y potencie sus efectos sobre el desarrollo humano sostenible.

A partir de esta investigación de base, se han obtenido las siguientes conclusiones generales:

- Con respecto al proceso y la metodología, existe suficiencia en cuanto a disponibilidad y accesibilidad de las disposiciones normativas de las Universidades. No obstante, a mayor especificidad de la norma, también es más complicada la vía para acceder a ella. Las disposiciones emitidas por instancias y dependencias de menor rango no cuentan con los mismos mecanismos de publicidad, por lo que el acceso a ese tipo de información requiere de solicitudes específicas.

- Las normas analizadas presentan un margen amplio de vaguedad, de modo que su mandato en la mayoría de las ocasiones se trata de redacción aspiracional y no prevé los mecanismos académicos y administrativos necesarios para implementar las acciones sobre cupos y cobertura de la oferta académica universitaria.
- Los órganos de mayor rango en las jerarquías universitarias emiten más normas y disposiciones en materia de cupos y cobertura de la oferta académica, pero delegan la puesta en marcha de esas indicaciones a estructuras académicas y administrativas con dificultades para gestionarlas.
- Hay una distorsión de competencias entre las instancias encargadas de fijar las metas y aspiraciones entre instituciones del CONARE (Administración Superior), con respecto a las instancias que efectivamente toman decisiones sobre este tema (Unidades Académicas). Esto ocurre porque no existen condicionantes efectivos ni mecanismos vinculantes para mejorar la capacidad de implementación de esas normas en la base del sistema de educación superior estatal: las Escuelas, Sedes y Facultades.
- Las disposiciones normativas vigentes no exigen que la determinación de cupos, cobertura y oferta académica se acompañen de un sustento prospectivo acerca de la necesidad y pertinencia. Incluso si dicha condición estuviera presente, se carece de un mecanismo interorganizacional a nivel de CONARE que impida generar duplicidades.
- Hay ámbitos altamente regulados con respecto a los procesos de admisión y determinación de los cupos, pero eso no se corresponde necesariamente con un sistema más eficiente para la cobertura y el alcance de la educación superior estatal. Tampoco es posible afirmar que la robusta estructura regulatoria en materia de cupos, oferta académica y admisión se refleje en el mismo sentido con normas para la promoción estudiantil.

- Existen disparidades procedimentales con respecto a la forma en la que se asignan los cupos y se determina la oferta académica entre las universidades, pero en su mayoría tales diferenciaciones no representan un resultado distinto. Es decir, a través de caminos diferentes, estas instituciones están arribando al mismo punto cuando se trata de cupos y acceso a la educación superior estatal.
- Entre las oportunidades para mejorar la eficacia y la eficiencia interorganizacional del sistema se debe tomar en consideración el mejoramiento de la capacidad para adaptar recursos (permanentes) a las necesidades (fluctuantes), así como el establecimiento de un uso compartido de los recursos desde la base del sistema.

Bibliografía

- Abarca, A. (2019). Diseño de una política pública regional de acreditación de la educación superior en Centroamérica (1993-2003). *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 45, 1-4. Universidad de Costa Rica, Costa Rica. <https://doi.org/10.15517/AECA.V45I0.38551>
- Balestrin, A., & Verschoore, J. R. (2007). Relações interorganizacionais e complementaridade de conhecimentos: proposição de um esquema conceitual. *Revista de Administração Mackenzie*, 8(4), 153-177
- Calderón-Ramírez, G. (2017). Gobernanza en el análisis del bienestar social. *Revista Geográfica de América Central*, 1(58), 1-16. <https://www.redalyc.org/journal/4517/451750038007/451750038007.pdf>
- Delgado, Yahaira. (2024). La gestión regional de las instituciones de educación superior en Costa Rica: un análisis desde el enfoque de sistemas de innovación. *Ciencia, docencia y tecnología*, (71), 3. <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.33255/7135/1907>
- González, Y. (2010). Vínculo universidad-sociedad, vital para el desarrollo humano sostenible. En J. Narro Robles (Ed.), *Algunos retos de la universidad pública en América Latina* (Vol. 10, Número Especial). *Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"*, Instituto de Investigación en Educación, Universidad de Costa Rica. <http://revista.inie.ucr.ac.cr>.
- Guedes Laimer, C., (2016). Governance of interorganizational relationships: The case of science and technology parks. *Cuadernos de Administración*, 32(56), 20-35.
- Mata., Y. V., & Pesca de Acosta, C. A. (2011). La gestión del conocimiento en las universidades como baluarte organizacional. *InterSedes*, 12(23), 56-73. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66622603005>.
- Ramírez, Alexander. 2018. Equidad en educación superior: Variaciones en torno a sus itinerarios y tensiones. En *Educación crítica y emancipación*, editado por Ana Lilia Salazar et al. CLACSO.
- Sigal, Víctor. 1993. "El acceso a la educación superior. El ingreso irrestricto: ¿una falacia?". *Desarrollo Económico* 33, no. 130: 265-80. <https://doi.org/10.2307/3467255>.
- Salata, André. 2019. Educación superior en el Brasil de las últimas décadas: ¿Reducción en las desigualdades de acceso? En *Viejos y nuevos clivajes de la desigualdad educativa en Iberoamérica*, editado por Màrius Domínguez i Amorós et al. CLACSO.
- Takayanagui, Axel. 2019. Gratuidad y desigualdad en la educación superior de América Latina: El nudo gordiano. En *La conquista de un derecho: Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina*, editado por Ernesto Villanueva. CLACSO.

Valadez, M. C., Cárdenas-de la Fuente, J. A., Pérez-Hernández, C. A., & Zumaya-Escobedo, G. (2011). Gobernabilidad y nueva gestión en las instituciones de educación superior. *CienciaUAT*, 5(4), 49-53. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441942924008>.