

# La UNED en sus treinta años: Tensiones no resueltas y opciones de renovación

Luis Paulino Vargas Solís\*

## RESUMEN

*Este artículo analiza los factores históricos que, treinta años después de su fundación, siguen pesando en las realidades institucionales y académicas de la UNED, limitando a su interior tanto el vigor del debate intelectual como su poder creativo y de renovación del conocimiento, todo lo cual impacta en la presencia nacional de la institución y la significación de sus aportes a los debates científicos. El artículo*

- Economista, con Doctorado en Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica. Catedrático, investigador y exmiembro del Consejo Universitario de la Universidad Estatal a Distancia. Profesor en la Universidad Nacional y de la Maestría Centroamericana de Sociología de la Universidad de Costa Rica. Ha publicado 6 libros en el área de su especialidad, y numerosos artículos en revistas académicas.

Rec. 14/7/09 Acep. 19/9/09

*busca demostrar que el desarrollo de la Universidad se ha visto alternativamente dificultado o impulsado por una tensión no resuelta entre dos ideas fundacionales distintas. Por un lado, la concepción organizativa original la cual imponía una lógica burocrática, centralista, autoritaria y anti-académica. Y, frente a lo anterior, el compromiso ético y filosófico de fondo, a favor de la democratización de la educación y el conocimiento. Esto último exigía una dinámica académica vivaz, crítica y libre. Ambas concepciones estuvieron presentes en el origen mismo de la institución y ya desde ahí la marcaron con el signo de la contradicción. Con el tiempo, y de forma progresiva, el compromiso ético-filosófico de democratización se ha hecho más claro y sólido. Por su parte, y de forma correlativa, tiende a declinar la influencia de la concepción organizativa burocratizada y autoritaria. Sin embargo, su influencia sobrevive soterrada en diversos elementos de la organización y la cultura institucional. De tal modo, la contradicción aún está vigente no obstante que la institución entra a su cuarto decenio de existencia. De su resolución satisfactoria depende en mucho la vitalidad del desarrollo futuro de la Universidad y su consolidación como una institución académica de primer orden. Por su parte, resolver tal contradicción conlleva la necesidad de cambios importantes, tanto organizativos como culturales. Este artículo concluye delineando algunas propuestas básicas en relación con tales cambios.*

## PALABRAS CLAVE:

*Universidad; academia; cultura institucional; democratización de la educación; autoritarismo; compromiso ético y filosófico; debate académico; desarrollo académico.*

**ABSTRACT**

*This work analyzes the historical factors that, thirty years after UNED's creation, are still marking its institutional and academic reality, restricting its intellectual debate strength as well as its creative power and knowledge renovation that, at the end, affect the national presence of this institution and the relevance of its contributions to scientific debates. This article tries to demonstrate that UNED's development has either been restricted or promoted by an unresolved tension between two different foundational ideas. In one hand, there is the original organization concept which imposed a bureaucratic, centralist, authoritarian and anti-academic logic. On the other hand, there is the ethical-philosophical commitment in favor of the democratization of education and knowledge. This latter aspect required an academic as well as lively, critical and free dynamic. Both concepts were present during the creation of this institution and have marked its reality as contradictory. Over the years, and in a progressive way, the ethical-philosophical commitment of the democratization has become clearer and stronger. In turn, and in a correlative way, the influence of the organizational, bureaucratic and authoritarian concept is declining; nevertheless, it is still alive in different organizational elements and culture. For that reason, the contradiction is still present even though the institution is living its fourth decade. A satisfactory resolution depends on how strong the future University development is and its consolidation as a leading academic institution. However, resolving this contradiction leads to important organizational and cultural changes. This article concludes outlining some basic proposals related to these changes.*

**KEYWORDS**

*University, academy, organizational culture, democratization of education, authoritarianism, ethical-philosophical commitment, academic debate, academic development.*

**INTRODUCCIÓN**

La UNED nace a la realidad social de Costa Rica en el año 1977, en un momento histórico particular, en el cual confluyen tendencias diversas, incluso de signo contrario. Son los últimos años del modelo o estrategia desarrollista, que impulsó el Partido Liberación Nacional desde finales de los años cuarenta del siglo XX. La UNED es también una realización que cristalizaba concepciones diversas acerca del quehacer y papel social de la Universidad. Es decir, y en resumidas cuentas, la UNED se forja en un contexto contradictorio y aflora como resultado postrimero de una determinada concepción del desarrollo como también del papel de la institución universitaria en ese contexto. Esto indudablemente marcó –tanto en sentido positivo como negativo– el desarrollo posterior de la institución y es una herencia que aún hoy sigue teniendo presencia importante en las peculiaridades distintivas de su trabajo y la posición que asume

ante la sociedad costarricense. Se trata, en consecuencia, de un legado perdurable, que define un conjunto de parámetros estructurales, los cuales deben tenerse en cuenta para pensar el futuro de la UNED y sus posibilidades para cambiar y renovarse.

### **La agonía del desarrollismo**

El período de la segunda posguerra mundial –la etapa dorada del capitalismo mundial– correspondiente a la versión fordista del capitalismo, empezó a dar signos de agotamiento a finales de los años sesenta e inicios de los setenta del siglo pasado. De forma más clara aún, la recesión de 1974-75 marcó un punto de quiebre de consecuencias definitivas. En lo teórico e ideológico entra en bancarrota el keynesianismo vulgar (la llamada *síntesis neoclásica-keynesiana*) que había devenido ortodoxia dominante, como en lo político se inicia el ataque contra el Estado de bienestar. Correlativamente empieza el ascenso de la ideología neoliberal. Pasados los años, este movimiento mundial se ve potenciado por el desarrollo de las tecnologías de las comunicaciones y, hacia finales de los ochentas e inicios de los noven-

tas, por la caída del socialismo real. Esto desembocará en un proceso al que, en general, se ha dado en reconocer como *globalización de la economía mundial*.

La ideología que la justifica –básicamente el neoliberalismo– presenta la globalización como un poderoso, irrefrenable e irreversible proceso de integración de mercados a nivel planetario, cosa que comporta el derrumbe de las fronteras nacionales y tiene lugar por medio de los flujos comerciales, financieros y de información. Aunque el neoliberalismo se supone heredero del liberalismo decimonónico, entre otras cosas se diferencia de éste en que, no obstante su discurso librecambista, en realidad es hoy la ideología que embellece y hace apología de los grandes monopolios que, tomando la forma burocrática de las grandes corporaciones transnacionales, dominan todas las industrias relevantes a nivel mundial. Por lo demás, el neoliberalismo es una ideología agresivamente antiestatista, siempre impaciente, y a menudo también intolerante. Le es consustancial un agudo rechazo a los mecanismos de contenido efectivamente democrático y participativo. En general, es una

ideología que sintetiza el ethos de una época marcada por el desprecio a la vida y, correlativamente, la exaltación del fuerte y el poderoso y la marginación, incluso el aplastamiento y hasta la exterminación, del débil o desvalido.<sup>1</sup>

La recesión mundial de 1974-75 tuvo un impacto significativo en Costa Rica. Las tasas de crecimiento de la economía para estos años fueron las más bajas que se registraban en decenios como los índices de inflación fueron los más altos (MIDEPLAN, 1982). Sin embargo, en 1976 se inicia un ciclo de altos precios del café que facilita la recuperación. El trienio 1976-1978 fue el último período en el cual la estrategia desarrollista restableció un desempeño comparable con lo que había sido su patrón histórico. En 1979 se registra un cambio de tendencia que se profundiza en los años siguientes hasta desembocar en la aguda recesión de 1981-1982 (véase también Fallas 1982 y Roviara Mas 1983).

En lo esencial, esta crisis no fue diferente de la que golpeó a toda la América Latina en esos mismos años, la cual es ampliamente reconocida como la crisis de la deuda externa latinoamericana, en lo fun-

damental gatillada por condiciones económicas a escala mundial que resultaron especialmente adversas para las economías latinoamericanas. En ese marco, la deuda externa actuó como mecanismo de transmisión que, al mismo tiempo, fungió a lo interno como la fuerza que, en el corto plazo, causó la implosión de la economía y, en el mediano y largo plazo, facilitó su reorientación según los criterios propios del librecambismo neoliberal. El amplio proceso de reestructuración económica al que se dio lugar, años después quedó conceptualmente sistematizado bajo el término *Consenso de Washington*.<sup>2</sup> Los años ochenta, como es bien conocido, han pasado a la historia como la *década perdida*, según la designación acuñada por la CEPAL. Es una época de gravísima profundización de los desequilibrios sociales y humanos a nivel continental, los cuales fueron producto del esfuerzo extenuante que supuso la pretensión de dar cumplimiento a las obligaciones que imponía la deuda externa. La situación –por razones que no es del caso analizar aquí– presentó diversos matices en el caso costarricense, el cual fue seguramente uno de los más favorables en el contexto latinoamericano, en vir-

tud de que la estrategia neoliberal se desplegó de forma relativamente atenuada y gradual y durante varios años –entre 1982 y fines del decenio de los ochenta– disfrutó de un nutrido subsidio por parte del gobierno de Estados Unidos (Sojo 1992).

### **La fundación de la UNED: contexto socio-político**

De tal forma, la UNED aparece en un momento en el cual la estrategia desarrollista –ideológicamente socialdemócrata– está llegando a su última etapa. Se funda en 1977, segundo año del último trienio expansivo que esa estrategia registró, el cual sirvió de preámbulo a la entrada en la etapa de crisis que toca fondo en 1981-1982. Luego, como he indicado, empezará el proceso de largo plazo que conduce a la reestructuración de la economía de Costa Rica según los criterios propios de la ideología neoliberal.

La UNED aparece cuando aún resultaba ideológicamente aceptable la expansión de los servicios públicos de educación superior, cuando se consideraba que ese era un cometido financieramente sostenible y socialmente aceptable.

Ya había aparecido, muy pocos años antes, la primera universidad privada (la UACA), pero aún dominaba la idea de que era responsabilidad del Estado –y, por medio de éste, responsabilidad de la colectividad en su conjunto– garantizar el acceso a la educación universitaria para la mayor cantidad posible de personas.

Pocos años después –y más marcadamente a partir de la crisis de los primeros años ochenta– esta concepción se modificará profundamente, de forma concomitante con el viraje ideológico hacia el neoliberalismo. Prende la idea de que el Estado había crecido demasiado y representaba una carga excesiva para la economía. También se afirmaba que constituía una pródiga fuente de distorsiones económicas que hacían ineficiente la asignación de los recursos productivos.<sup>3</sup> Esta tesis había sido adelantada –ya en 1975 y en el contexto de la perplejidad ocasionada por la situación de estancamiento que vivían las economías del capitalismo desarrollado– por Crozier, Huntington y Watanuki (1975), quienes diagnosticaban una situación de “sobrecarga” de demandas orientadas al Estado, cosa que, según estos autores,

amenazaba con dar lugar a una situación de ingobernabilidad de las democracias occidentales. En todo caso, y en general, las nuevas y más sofisticadas variantes de la economía neoclásica –desde la reformulación de la teoría cuantitativa del dinero, a la teoría de las expectativas racionales o la de la elección pública (*public choice*) (véase Villarreal 1986)– brindaban el sustrato teórico en que se sostenía una ideología neoliberal que había sobrevivido tercamente a los decenios de dominancia keynesiana (Anderson 2001). El neoliberalismo emergió arrogante y agresivo en los setentas, para luego imponerse a escala mundial como ideología dominante del capitalismo.

### **La tradición universitaria en que emerge la UNED**

Otro orden de condiciones debe ser tenido en consideración para interpretar lo que acontece con motivo de la fundación de la UNED. Esta surge en un contexto universitario altamente politizado, especialmente en lo que corresponde a las universidades de Costa Rica y Nacional. Ambas universidades se caracterizaban por tener un movimiento estudiantil sumamente beligerante, así

como una actividad académica crítica, de la cual emergían discursos que, dentro de ciertos rangos de variación, resultaban a menudo cuestionadores.<sup>4</sup> Esto generaba malestar en los sectores dominantes de la sociedad costarricense y, como era de suponer, dio lugar a diversas reacciones. Una de estas había ya quedado cristalizada en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el cual fue creado dentro de una concepción según la cual debía ser una universidad directamente vinculada a los intereses empresariales, especialmente los de la industria.

De forma similar, en la fundación de la UNED aparecen elementos que se orientaban a prevenir una toma de posición políticamente comprometida y, en consecuencia, crítica e independiente. Así fue originalmente concebida: algunos de sus fundadores y, de hecho, quienes al inicio la dirigieron, la pensaron básicamente como una estructura burocrática cuyo objetivo era, simplemente, gestionar y administrar la prestación de servicios diversos que debían concluir en la entrega de un título profesional. Entre otras cosas, no se suponía que la UNED debiera poseer equipos de académicos en

capacidad de gestar a su interior una actividad intelectual dinámica. De hecho, no se suponía que la institución realizase investigación ni que concediese espacio para el debate académico. Tales criterios -altamente restrictivos- se reflejaban en diversas disposiciones que marcaban el conjunto de su organización institucional.

### **Un concepto limitado de universidad**

Primero, en aquellos años iniciales la reglamentación institucional impedía que las unidades didácticas -que constituían el instrumento principal del paquete didáctico a distancia- fuesen elaboradas por personal de la propia universidad. Debían, en cambio, ser escritas por autores externos a la UNED, los cuales eran expresamente contratados con esa finalidad específica: elaborar tal unidad didáctica y nada más que eso.

Un segundo dato ilustra adicionalmente esa concepción inicial limitante, bajo la cual se gestó la UNED: la investigación estaba a cargo de un director que fungía con rango de vicerrector, el cual contrataba investigadores externos con el fin de que ejecutaran

proyectos específicos. Así pues, se reiteraba el mecanismo: la producción de conocimiento -o, como con las unidades didácticas, su reunión y sistematización con fines didácticos- se entregaban en manos de personal académico ajeno a la institución y cuya vinculación con esta era tangencial: tan solo había de por medio un contrato mediante el cual se pagaba la prestación de un servicio.

No es de extrañar si, pasados los años, ya hacia la segunda mitad de los años noventa, los posgrados fuesen establecidos sobre una base similar, recurriendo a profesores externos a la UNED, cuyo nexos con esta quedaba restringido a un contrato por tiempo parcial y plazo finito. Se hizo así porque la Universidad carecía de un equipo profesoral propio con base en el cual acometer el desarrollo de los posgrados. Mas, en todo caso, esto tan solo reafirmaba lo indicado más arriba: ya que no se quería contar con cuadros propios poseedores de una formación académica sólida y capaces de generar un ambiente académico interno vigoroso; tampoco interesó promover la formación del personal al más alto nivel. Para administrar una "entrega de la docencia" basada en

unidades didácticas cuyos contenidos no admitía cuestionamiento ni variación, bastaba con bachillerates universitarios. Cuando, pasados los años, se quiso establecer programas de posgrado, se hizo incurriendo entonces en una situación paradójica: la que planteaba el hecho de que era una Universidad que carecía de personal formado a nivel de posgrado. Entonces no quedó otra opción sino la de reincidir en el ya conocido mecanismo: contratar académicos externos a la institución, que establecían con ésta un ligamen tangencial. Y, por supuesto, esto constituía una contradicción en acto, ya que esa forma de contratación debilitaba gravemente la posibilidad de desarrollar un ambiente académico vigoroso, cosa que, por supuesto, atentaba contra la calidad académica de los mismos programas de posgrado.

Es en ese contexto académico limitante bajo el cual se gestó la UNED, y surgió el concepto de tutor como simple facilitador de un aprendizaje esencialmente impartido por medio de la unidad didáctica. Ese tutor (o tutora) era menos que un profesor, cuando a lo sumo actuaba como un simple complemento de la unidad didáctica y,

en todo caso, actuaba en posición de subordinación respecto de los contenidos de ésta. Además, como sabemos, en estos tiempos iniciales no solo existía una estructura de toma de decisiones sumamente cerrada sino que, además, se sostenía la tesis –muy conveniente a posiciones políticas conservadoras– según la cual los estudiantes en un sistema a distancia no se organizaban. Y, cosa sintomática, esta idea era sostenida como si se tratara de un efecto estructural derivado ineluctablemente de la propia organización de la educación a distancia y de imposible modificación.

Estos detalles ilustran la concepción filosófica que animaba a algunos de los fundadores y primeros conductores de la UNED: era una propuesta autoritaria y conservadora, que pensaba un modelo de universidad como simple administradora de procesos docentes y, literalmente, como maquinaria de entrega de títulos. Por eso no se permitía ni siquiera que los propios profesores y profesoras de la Universidad elaborasen las unidades didácticas, menos aún que desarrollaran investigación conducente a la generación de nuevo conocimiento. En todo caso, la cen-



tralidad excluyente que se le atribuía a la unidad didáctica –lo cual es un principio que conserva considerable validez hasta el momento actual– suponía inmovilizar los contenidos de los cursos. Incluso por períodos muy extensos, estos se volvían inexpugnables, no solo de cara a toda crítica sino, incluso, a cualquier posible variación. Esto suponía que existía un cuerpo de conocimiento que, sin más apelación, es el que debía ser transmitido, y el cual, además, no estaba sujeto a ningún cuestionamiento.

Tómese en cuenta, por otra parte, que haber contado con cuerpos profesoriales de planta, en capacidad de llevar a cabo el trabajo de selección y sistematización del conocimiento que sería transmitido (y deseablemente discutido) en los cursos, podrían haber abierto alternativas emancipadoras y críticas, en el tanto suponía procesos de selección crítica y debate alrededor de tales posibles contenidos. Esto es aún más cierto si se hubiese tratado de crear condiciones para que ese personal académico hiciese investigación y, a partir de ésta, hubiese desarrollado procesos autónomos de debate científico. Esto habría roto con la tranquila previsibilidad de proce-

so administrativos rígidamente diseñados para ejecutar la entrega de la docencia.

Las reformas promovidas en 1989 intentaron modificar algunos de estos aspectos limitantes, en especial mediante la creación de las escuelas como parte de lo que en aquel momento se llamó la Dirección de Docencia. Años después esta dirección fue suprimida, de modo que, en adelante, las escuelas siguieron funcionando en relación directa con el Vicerrector o Vicerrectora Académica. De forma similar a como se estilaba en las universidades presenciales, se buscaba que las escuelas pudieran constituirse en espacios académicos relativamente autónomos y desde los cuales se diera impulso al quehacer académico en sus diversas manifestaciones, incluyendo la investigación. En la práctica, sin embargo, los profesores continuaron aprisionados dentro del limitado concepto de tutor que había sido establecido en los orígenes de la institución y, como espacio académico, las escuelas no lograron contar con los recursos ni el grado efectivo de autonomía que habrían sido necesarios para lograr los objetivos académicos que, discursivamente, se les habían asignado.<sup>5</sup>

## **Democratización de la educación: elemento de tensión**

En contraposición con esas propuestas conservadoras a las que me he referido, ya desde sus orígenes empezó a emerger en la UNED la idea de que la responsabilidad social de ésta giraba principalmente alrededor de la democratización de la educación y el conocimiento. Es algo que ya estaba presente en la Ley de Creación<sup>6</sup>. Desde esa base, y en un proceso de progresivo afinamiento, tal opción democratizante fue consolidándose de forma gradual. El Estatuto Orgánico actualmente vigente lo clarifica con más precisión, especialmente en el inciso c) de su artículo 2, el cual indica textualmente: “Atender preferentemente a aquellos sectores de la población que por razones geográficas, de trabajo o de otro tipo no puedan asistir a los otros centros de educación superior”. Queda así plasmada, con bastante claridad, la concepción de la UNED como una institución que debía hacer accesible la educación universitaria a poblaciones que, por diversas razones, se han visto excluidas o imposibilitados de tener acceso a las universidades presenciales. Posteriormente esto

ha quedado mucho más claro en el II y III Congreso Universitario, así como en la Misión y Visión institucionales.

La opción democratizante de la educación no se concilia fácilmente con la visión conservadora y autoritaria. Sin duda esto plantea una tensión la cual analicé con amplitud en un trabajo de años atrás (Vargas Solís 1996). La idea de una Universidad que democratiza la educación y el conocimiento supone un acercamiento crítico a las realidades sociales y una voluntad de cambio frente a las situaciones de asimetría, injusticia y exclusión que el orden capitalista propicia. Ya esto plantea exigencias que rompen con la rigidez procedimental-autoritaria de una universidad que simplemente administraba los procesos docentes y que clausura a lo interno los espacios de cuestionamiento, reflexión crítica y debate.

Pasados los años, rasgos de una y otra de estas características aún sobreviven. Ciertamente que, a nivel filosófico, ha madurado la opción por la democratización. Esta, sin embargo, se ha instalado como un discurso asumido y reiterado con cierta acriticidad. No necesaria-

mente los diversos programas de la institución han sido diseñados y funcionan bajo ese criterio y, no sin cierta frecuencia, las directrices y decisiones que se adoptan o, en general, ese como al modo de “sentido común” institucional que tiende a prevalecer, pasa por sobre el concepto de democratización con suma ligereza –incluso con buena dosis de frivolidad– como si la palabra fuese una suerte de conjuro cuyo sola pronunciación bastara para hacer democrático lo que no lo es. Es del caso, además, que incluso se están registrando cambios en la composición de la población estudiantil de la UNED, de forma que dentro de ésta podrían estar perdiendo significación aquellos sectores que, en el discurso, constituyen la prioridad institucional.

En síntesis: la UNED es una universidad que aún se resiste al debate académico y la reflexión sistemática. Formalmente la institucionalidad vigente es democrática, con sistemas electorales internos de alcance universal. En la práctica, sin embargo, siguen prevaleciendo estructuras de decisión sumamente rígidas, centralizadas y verticales, así como una reserva o timidez generalizada respecto

del libre intercambio de las ideas y el debate crítico alimentado a partir de procesos sistemáticos de reflexión.

### **Falencias culturales y organizativas que siguen vigentes**

Por otra parte, la decisión primigenia que deliberadamente bloqueaba el desarrollo de la investigación como parte constitutiva del quehacer académico propio de la Universidad, sigue pesando en la realidad aunque ya no en el discurso ni en la filosofía institucional. En la UNED hoy se acepta plenamente que la investigación es parte fundamental dentro del trabajo académico e, igualmente, crece el compromiso, colectivamente asumido, que propicia el más vigoroso desarrollo de la investigación. A tal punto eso es así, que en el III Congreso Universitario expresamente se estipula en su moción 06 lo siguiente: “la investigación es *la dimensión esencial* del quehacer institucional en la medida en que sustenta el quehacer de docencia y extensión universitaria como dinámica de generación de conocimiento” (destacado no es del original).

Sin embargo, esta opción filosófica y discursiva aún no encuentra correspondencia práctica más que en concreciones bastante limitadas. Y lo anterior en dos sentidos, al menos:

1. El debate académico, consustancial a la investigación y el desarrollo de la ciencia, es aún débil al interior de la institución. Esto seguramente resume esa vieja historia institucional a la que he hecho referencia, en la que la preeminencia de las tareas de administración de la docencia propiciaban la imposición de la racionalidad burocrática-administrativa por sobre la académica y, en consecuencia, limitaba los espacios de debate y reflexión científica.
2. Las cargas laborales, en especial las de los profesores y profesores de las escuelas (incluyendo en esa categoría a encargados de cátedra y programa), obstaculizan la posibilidad efectiva de hacer investigación. Seguramente esta característica constituye una herencia de muy larga data, que proviene de la organización inicial de la UNED como un sistema burocrático encargado de administrar la

docencia. Además, esto debía realizarse en los marcos de un presupuesto limitado (tan solo 7% del Fondo para la Educación Superior, FEES). De tal forma, se dio lugar a un régimen organizativo que, de forma absorbente, concentraba los limitados recursos disponibles en estructurar administrativamente los procesos de entrega de la docencia, dejando casi totalmente clausurada cualquier otra opción.

De tal forma, en estos dos elementos sobreviven, hasta el momento actual, rasgos heredados de los orígenes de la institución. Hoy día, en cambio, se expresa reiteradamente el reclamo por oportunidades y espacios para hacer investigación pero, en cambio, no necesariamente existe la misma disposición para desarrollar un debate universitario vigoroso. Es decir, se pone mayor énfasis en el elemento procedimental –disponer de tiempo laboral– que en el elemento cultural, entendido este último como la disposición –asumida tanto de forma colectiva como individual– a favor de la reflexión compartida y el debate académico como prácticas consustanciales e inherentes al proceso de desarrollo de la ciencia. Así

pues, aún no se logra desarrollar satisfactoriamente –a lo sumo se ha logrado un desarrollado insuficiente– un verdadero ethos o espíritu científico, que, como tal, será reacio a los autoritarismos, libre en sus expresiones, abierto a la reflexión, proclive al cultivo del debate académico. El énfasis en lo procedimental-administrativo seguramente constituye un resabio cultural heredado de las concepciones originales, con arreglo a las cuales se organizó la institución y del cual no es fácil liberarse.

### **Una digresión: la UNED en sus orígenes como espejo para que se mire la UNED actual**

Al inicio de este artículo, analicé muy sintéticamente las condiciones socio-económicas bajo las cuales surge la UNED: eran los últimos años del desarrollismo en Costa Rica, en momentos en que esta estrategia se aproximaba a una crisis que trajo consigo profundas reorientaciones en las modalidades de desarrollo del país. Como parte de un movimiento de alcances mundiales –el del agresivo ascenso de la contrarrevolución neoliberal– empieza el ataque a la función del Estado

en la sociedad y la economía y, en especial, el ataque al Estado de bienestar, incluso en su faceta como responsable de proporcionar educación en los diversos niveles del sistema educativo, incluyendo el terciario.

La crisis de 1980-1982 implica, entre otras cosas, una severa crisis financiera del Estado y, en adelante, un énfasis en políticas fiscales restrictivas. Sin bien es cierto esto tuvo en Costa Rica una vigencia que, por comparación al resto de América Latina, resultaba relativamente atenuada, en todo caso tuvo efectos reales que, en el caso de la educación, propició procesos de deterioro de los que aún el país no se restablece completamente.<sup>7</sup> El amplio movimiento hacia la privatización de los servicios educativos, es decir, hacia el desarrollo de ofertas privadas en todos los niveles del sistema educativo, lo pone en evidencia.<sup>8</sup> Esto comporta un proceso de reestructuración de innegable significación que, en el caso de la educación superior, ha planteado –en contra de los más elementales criterios académicos– una competencia descendente: proliferación de universidades y carreras; un énfasis tecnocrático y unilateralmente profesionalizante;

desvinculación de las realidades sociales del pueblo costarricense; carencia de investigación; cada vez mayor sujeción a intereses corporativos transnacionales; apropiación privada del conocimiento (la llamada propiedad intelectual); saturación de graduados en algunas áreas; carreras más cortas y, sin duda, más fáciles.

La UNED no ha estado exenta de las influencias que derivan de este abanico de tendencias problemáticas. Por un lado, es una universidad que ha debido funcionar siempre sobre la base de presupuestos muy limitados. Eso es algo que quedó establecido en el momento de su fundación, pero que luego ha resultado difícil de enmendar, sobre todo, dados los énfasis restrictivos de las políticas fiscales prevalecientes durante el cuarto de siglo posterior a la crisis de inicios de los ochenta. Y, en un grado no despreciable, también esta institución se ha visto compelida a “competir”. Buena muestra de ello se encuentra en la forma como se crearon y funcionan los posgrados, incluso en la alegre proliferación de programas. Es del caso, además, que algunos de esos programas de posgrado tienden a quedar diseñados según crite-

rios de mercado, incluso en directa vinculación con grandes intereses empresariales y corporativos, cosa que, por supuesto, colisiona con los principios filosóficos de democratización que constituyen el elemento discursivo más importante en la construcción de imaginarios institucionales legitimantes.

Lo acontecido con los posgrados no es una situación única. Los efectos de la “competencia” con universidades privadas se percibe en algunos otros ámbitos: desde la extensión hasta la docencia. No es un elemento dominante, valga enfatizarlo. En general, la mayoría de los programas en la UNED han tenido orientaciones y resultados efectivamente democratizantes. Pero, aún así, esa compulsión competitiva ha sido, y sigue siendo, una fuerza que posee cierta influencia, cosa que viene a agudizar las tensiones que se planteaban, ya desde los orígenes, entre la organización interna autoritaria, que restringía gravemente los espacios académicos, frente al discurso y el posicionamiento filosófico democratizante de la educación y el conocimiento. La investigación, por su parte, presenta un nivel incipiente, pero es hoy objeto de un esfuerzo sin precedentes

por impulsarla y darle realce. Ello plantea un interrogante y un reto particular: ¿Logrará resolver de modo satisfactorio este dilema o se verá arrastrada en las mismas tensiones no resueltas que plantea la contradicción entre la filosofía y el discurso de democratización frente a un hacer institucional que inhibe una vida académica vigorosa y frente a ciertas prácticas que, aunque de alcance relativamente parcial y limitado, chocan con ese posicionamiento filosófico?

La UNED actual puede así, de modo efectivo, mirarse en la UNED de veinticinco o treinta años atrás. En la insuficiente vivacidad de su ambiente académico interno; en la verticalidad y centralismo que aún se detecta en los procesos de toma de decisiones; en la timidez que se manifiesta frente a la reflexión sistemática y el debate; en la relativa escasez de los recursos con que debe funcionar; en la escasa producción intelectual de su personal académico. También en la democratización de la educación y el conocimiento efectivamente lograda por medio de muchos de sus programas pero, al mismo tiempo, en la tensión no resuelta entre esa orientación democratizante, fren-

te a tendencias más restrictivas –minoritarias– que se decantan a favor de mecanismos que establecen relaciones de sujeción respecto de intereses privilegiados o que buscan salidas “competitivas” académicamente poco satisfactorias. Esto último incluye, en sus manifestaciones más recientes, un cierto formalismo tecnologicista, que tiende a perder de vista la capacidad de las nuevas tecnologías como instrumento de democratización, para convertirlas en fines autosuficientes a los que se someten valores y aspiraciones de mayor entidad ética y deseabilidad social.

Existen tensiones internas no resueltas, pero en lo filosófico, como he indicado, el posicionamiento institucional es bastante claro: se decanta a favor de la democratización del conocimiento y la excelencia académica. Y, sin duda, la tensión persistirá en el tanto no se logre que esa concepción filosófica de fondo pase a tener consecuencias prácticas definitivas, como criterio que articule el conjunto de la organización y el funcionamiento institucional.

## Avanzando hacia las reformas necesarias

De lo anterior se desprende que el progreso hacia un desarrollo pleno de la academia universitaria en sus diversas manifestaciones, debería comportar al menos dos procesos paralelos: una reforma organizativa que descentralice presupuestos y procesos de toma de decisión y que libere el quehacer académico y científico de ataduras burocrático-administrativas; y, a la vez, un proceso de profunda transformación cultural que reconfigure y vigorice el ambiente intelectual interno e impulse los procesos de reflexión y debate. Debe quedar claro que ambos son aspectos de un solo proceso, indisolubles e interactuantes. Sin la reforma organizacional el cambio cultural deviene una tarea casi heroica; sin el cambio cultural la reforma organizacional deviene cascarón sin contenido.

El caso reciente de la investigación podría dar pistas de lo que todo esto significa. Me refiero a los acuerdos de la Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario<sup>9</sup>, mediante los cuales se da cumplimiento al encargo que les fue encomendado por el III Congreso Universitario en el sentido

de establecer un sistema de investigación centrado y conducido por la Vicerrectoría de Investigación. Aquí resulta especialmente importante subrayar la filosofía subyacente a la propuesta de creación de esta Vicerrectoría: se busca que ésta articule e impulse el trabajo de investigación mediante la creación de redes organizativas laxas y flexibles que promuevan un ambiente académico abierto, pluralista y respetuoso y, en consecuencia, en mayor grado dispuesto al debate y la reflexión científica. Es, pues, una filosofía de libertad en la academia: para pensar, trabajar, decir, polemizar, todo lo cual se articula alrededor de principios de democratización del conocimiento científico, en coincidencia con lo que constituye el discurso de legitimación del orden institucional y de definición de su ubicación frente a las realidades nacionales. De tal modo, la normativa de base que alumbró la conformación organizacional de esta vicerrectoría resuelve las tensiones que hemos analizado.

Pero ello no impide que, en el proceso concreto de estructuración y funcionamiento de la Vicerrectoría de Investigación, pudieran reaparecer esas mismas tensiones.



Desde ese punto de vista, es requisito material indispensable avanzar hacia procesos efectivos de descentralización –incluyendo la autonomía funcional y presupuestaria de las unidades académicas, sean estas escuelas o centros o institutos de investigación– como también el desarrollo de redes muy flexibles, que simplifiquen la organización administrativa, rompan compartimentos estancos y establezcan canales fluidos por donde circule la información y se construyan espacios de cooperación. Por supuesto, de no darse cabal cumplimiento a estas condiciones organizativas, la reforma se quedaría sin contenido efectivo.

En resumen, y siempre que se cumpla con los diversos requisitos que el proceso conlleva y que se derivan de la filosofía que la inspira, la creación de la Vicerrectoría de Investigación aportaría un cambio de amplio rango en el proceso, como al modo de “sentido común” institucional vigente, caracterizado por el temor al debate académico y la huida hacia la rigidez procedimental-administrativa, el énfasis compartimentalizado de la organización y la verticalidad excluyente de las decisiones. El avance consecuente en la imple-

mentación de esta reforma estaría subvirtiendo esos elementos históricos, característicos de la UNED.

Queda así planteado el reto de que esto se haga extensivo y valedero para el conjunto de la organización institucional. Conviene entonces tratar de sistematizar y sintetizar lo que tal cosa significa, cosa que hago en los dos apartados siguientes: uno señala los cambios fundamentales en el campo de la cultura institucional, y el segundo complementa lo anterior con una precisión de los cambios requeridos en lo organizacional-administrativo.

## Reformas en el plano cultural

1. *El diálogo fluido, cotidiano y respetuoso* como mecanismo principal con base en el cual orientar la toma de decisiones; alcanzar consensos democráticos que articulen la diversidad de ideas, propuestas y posiciones, los cuales deberán establecerse a partir de criterios de rigor académico; y la creación y re-creación dinámica de mecanismos de cooperación y coordinación así como de definición de derroteros de largo plazo.

2. *La reflexión y el debate académicos* como mecanismos de aplicación sistemática que vigoricen el trabajo académico y la producción científica e intelectual, así como la proyección de la Universidad hacia la sociedad costarricense y el aporte –crítico, serio, fundamentado, libre y creativo- a los grandes asuntos nacionales.
3. *Una visión integradora y de largo plazo* como marco de ubicación desde el cual llevar a cabo los procesos de planificación y gestión de la actividad académica, de modo que haya coherencia entre los programas en los distintos ámbitos del quehacer académicos, así como una observancia rigurosa de los compromisos éticos y las posiciones filosóficas asumidos por la Universidad frente a la sociedad costarricense.
4. *Una integración coherente entre la parte administrativa y la académica*, de forma que se potencie el carácter coadyuvante de la primera y la naturaleza sustantiva de la segunda, cosa que implica, dicho de otra forma, lograr que lo académico permee el conjunto de la organización institucional, de modo que esta actúe bajo una lógica académica, no bajo

una lógica administrativo-burocrática y, en consecuencia, que se articule y actúe como un espacio libre, amplio, abierto y pluralista, de estudio e investigación, reflexión sistemática y debate respetuoso.

## Reformas en el plano organizacional

- *Descentralización de presupuestos y toma de decisiones* en escuelas, centros o institutos de investigación, unidades orientadas a la extensión y demás oficinas o departamentos de tipo académico. De acuerdo con límites presupuestarios definidos al nivel del Consejo Universitario, y establecidos acorde con las disponibilidades de recursos y las grandes prioridades de política de la Universidad, las unidades académicas deberían tener capacidad autónoma para asignar recursos y nombrar personal, incluyendo a quienes las dirijan como director o jefe. Estos puestos deberían ser nombrados siguiendo mecanismos democráticos y participativos, pero a partir de rigurosos criterios de excelencia.

- *Definición de regímenes flexibles de carga académica* que permitan al personal académico desempeñarse en actividades docentes, de investigación o de extensión y acción social, tomando en cuenta para ello, de la forma más equilibrada posible, los intereses personales y los institucionales. Ello supone, asimismo, superar la adscripción rígida a una unidad específica y la posibilidad de migración, de forma flexible y expedita, hacia otras unidades y otros ámbitos del quehacer académico, siempre, desde luego, que ello sea académica e institucionalmente conveniente y responda a las legítimas inquietudes y aspiraciones personales de cada quien.
- *Funcionamiento en red*, según criterios de máxima flexibilidad y simplicidad organizacional. Por lo tanto, debería haber un flujo libre y sin restricciones de la información, un intercambio académico permanente y un proceso, ininterrumpido y en continua y dinámica re-creación, de espacios de cooperación.
- *Definición de regímenes de estímulo y reconocimiento basados en el mérito* y que diferencien apro-

piadamente el ámbito administrativo y el académico. Debe existir un claro deslinde entre los regímenes de carrera académica y los de carrera administrativa, incluyendo dentro de estos últimos puestos que requieren título profesional como también los que no los exigen. La carrera académica debe contemplar estímulos particulares para quienes hacen investigación, diseñados de forma que se reconozcan los aportes a la generación de conocimiento y, a la vez, se garantice el carácter público y el más amplio beneficio social de ese conocimiento. Debe funcionar a plenitud el régimen de año sabático y, a la vez, profundizar el desarrollo de lazos y redes académicas, así como un amplio intercambio de personal, experiencia y productos, en integración con universidades de todo el mundo.

## CONCLUSIONES

La UNED nace como producto postrímico de la estrategia desarrollista. En el momento en que la institución es creada, esta estrategia se encontraba a las puertas de una crisis que facilitó el ascenso del neoliberalismo. A partir de lo

anterior se dio impulsó a un proceso de reestructuración económica y social que también en Costa Rica correspondió, en sus líneas generales, a los lineamientos derivados del programa designado como Consenso de Washington. Como se sabe, éste impulsó a nivel latinoamericano procesos de apertura externa de las economías, liberalización financiera y reducción del Estado, cosa que se hizo por medio de las presiones y condiciones ejercidas, en forma combinada, por el gobierno de Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En nuestro país, por comparación a la mayoría de los otros países latinoamericanos, este proceso adquirió formas relativamente graduales y suavizadas, lo cual tendió a acelerarse después de 1984 y avanzó, de forma paulatina pero sostenida, hasta finales de los años noventa. Posteriormente entró en una etapa de estancamiento relativo, durante la cual se frenaron algunas contrarreformas neoliberales importantes que aún permanecían pendientes. El estancamiento podría haberse roto a partir de la imposición del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y en los marcos

de una amplia y sólida coalición de los grupos oligárquicos que, representados políticamente por el gobierno de Óscar Arias, parecen encaminarse hacia una profundización radical de la estrategia neoliberal, apertrechándose, con ese fin, de instrumentos de poder de amplio rango, de los cuales se hace una aplicación sumamente intransigente e, incluso, abiertamente autoritaria.

Las políticas de inspiración neoliberal se concretaron, en el terreno fiscal, en una restricción que, con oscilaciones, ha tendido a predominar, incluso hasta el momento actual. Ello ha determinado límites que han golpeado a la UNED, la cual nació con un presupuesto relativamente limitado y, pasado el tiempo, sigue funcionando dentro de condiciones financieras estrechas.

Por otra parte, la institución nació inmersa en un arreglo contradictorio de contraposiciones discursivas, filosóficas y organizacionales. De un lado, la responsabilidad democratizante de la educación y el conocimiento que, ya desde su misma ley de fundación, se le asignó, cosa que, inevitablemente, conllevaba una aproxi-

mación crítica a realidades sociales signadas por la desigualdad y la injusticia. Y, frente a esto, las visiones conservadoras –e incluso autoritarias– que algunos de sus fundadores y primeros dirigentes le imprimieron a la organización institucional de la Universidad, de forma que se crearon condiciones que ahogaban –y pasados los años han restringido– la vida académica, es decir, el debate, la reflexión crítica y la generación de nuevo conocimiento.

La UNED tendió a quedar configurada como una organización dominada por una lógica administrativo-burocrática, en virtud de que fue pensada como un mecanismo que, en sentido lato, se dedicaba a administrar la docencia y, enseñada, a repartir los títulos a que daba derecho la conclusión del programa docente correspondiente. Con el transcurrir del tiempo emergieron críticas a esta forma organizacional, así como diversos intentos por superarla: el principal de los cuales fue la creación de las escuelas en 1989. No obstante la constricción estructural que imponía esa lógica administrativa dominante, con el tiempo emergió y logró decantarse con claridad una opción filosófica a favor de la

democratización de la educación, como razón fundacional de la institución.

Hasta el momento actual, persiste la tensión entre la preeminencia de un enfoque burocrático-administrativista y verticalizado que limita gravemente la vida académica y la producción científica e intelectual, frente a la opción filosófica y discursiva por la democratización. El primer aspecto ha sido superado de forma solo parcial, y sobrevive de forma bastante confortable no obstante que se establecieron mecanismos de voto universal para la elección de autoridades. En la práctica, incluso ese funcionamiento interno, formalmente democrático, ha quedado atrapado y subordinado a la lógica ritualista y centralizadora, que, en lo esencial, resulta poco democrática y académica. Por su parte, el segundo aspecto –la responsabilidad de democratización de la educación– no solo ha adquirido una mayor precisión conceptual y discursiva, sino que se ha hecho efectivo en productos y resultados de significativo valor, no obstante lo cual hay vacilaciones –incluso contradicciones y paradojas– en algunos comportamientos y decisiones que resultan inconsistentes con el principio de democratización.

La UNED resulta, así, terreno de contradicciones no resueltas, las cuales se mueven alrededor de un eje principal y uno derivado o secundario:

- El eje principal de tensión se da entre la opción filosófica de democratización de la educación, el conocimiento y la cultura -todo lo cual supone una aproximación crítica e independiente a las realidades sociales, económicas y políticas de Costa Rica y el mundo- frente a la preeminencia de una lógica burocrático-administrativa, centralista y verticalizada, cosa que, en combinación con las limitaciones presupuestarias históricas, debilita el ambiente académico, el cual aún es reacio a la reflexión sistemática, el debate riguroso y la generación de conocimiento.
- El eje secundario se da entre la opción filosófica democratizante -que en la práctica ha tenido consecuencias de relevancia- y la tendencia a desdecirse de ese énfasis mediante programas y decisiones específicas, incoherentes respecto de las responsabilidades de democratización asumidas.

Estos dos ejes de contradicción definen, asimismo, las áreas de trabajo prioritarias hacia futuro. Mis propuestas en ese sentido las he ordenado en dos grandes apartados: el cultural y el organizacional. Como he insistido, ambos son aspectos de una sola problemática: el cambio organizacional es necesario a fin de dinamizar y dar viabilidad al cambio cultural, indispensable para que cualquier reforma en lo organizativo no se agote en lo puramente formal y aparente.

El conjunto de tales reformas se sintetizan esencialmente en dos cosas: la *democratización radical* del quehacer institucional y su orientación general con arreglo a una *lógica académica*. La semilla de lo que esto podría significar ha sido sembrada, a mi juicio, en los acuerdos de fundación de la Vicerrectoría de Investigación. Por ello resulta doblemente importante que esta Vicerrectoría sea operacionalizada de forma coherente respecto de la normativa que la funda. De otra manera simplemente se agregarían nuevos elementos de tensión no resuelta al interior del funcionamiento institucional, y mayores obstáculos a la posibilidad de

enfrentar y resolver exitosamente tales contradicciones.

Así, el futuro de la UNED, transpuesto el umbral de los treinta años, plantea el reto –que al mismo tiempo es promesa y esperanza– de una renovación en profundidad que, asimismo, revalorice y realce su papel y sus contribuciones a la sociedad y el pueblo costarricense.

### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Anderson, Perry (2001), "La construcción de una vía única" en: Houtart, Francois y Polet, Francois. *El otro Davos: Globalización de resistencias y de luchas*. Madrid: Editorial Popular, pp. 14-31.
- Arbós, X. Y Giner, F. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI*, Madrid.
- Cano, Wilson (2000). *Soberanía y política económica en América Latina*. Cartago: Libro Universitario Regional.
- Castro Valverde, Carlos (2006). *Duodécimo Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Informe final: educación*. San José: CONARE-Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Crozier, M.J., Huntington, S.J. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York.
- Esquivel Corella, Freddy Giovanni (2007), "Contradicciones históricas entre la formación académica de la Universidad de Costa Rica y los fundamentos orgánicos institucionales que la vinculan con el tema de la pobreza", San José, tesis para optar al Doctorado Latinoamericano en Educación, Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.
- Fallas, Helio, (1982). *Crisis económica en Costa Rica. Un análisis económico de los últimos 20 años*. San José: Editorial Porvenir.
- Hinkelammert, Franz (1988). *La deuda externa de América Latina. El automatismo de la deuda*. San José: Editorial DEL.
- Houtart, Francois y Polet, Francois (2001). *El otro Davos: Globalización de resistencias y de luchas*. Madrid: Editorial Popular.
- Lizano, Eduardo (1999). *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982-1994*. San José: Academia de Centroamérica, 1999.
- Martín Seco, Juan Francisco (1995). *La farsa neoliberal. Refutación de los liberales que se creen libertarios*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, S.A.
- MIDEPLAN (1982). *Evolución socioeconómica de Costa Rica. 1950-1980*. San José: Editorial UNED.
- Petras, James (1997). "Los fundamentos del neoliberalismo", en James Petras (editor). *Neoliberalismo en América Latina. La izquierda devuelve el golpe*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Rovira Mas, Jorge (compilador) (1983). *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José: Editorial UNED.
- Sojo, Carlos (1992). *La mano visible del mercado*. Managua: CRIES.
- Vargas Solís, Luis Paulino (1996). *La UNED de Costa Rica. Realidad y esperanza*. San José: EUNED.

- Vargas Solís, Luis Paulino (2002). *Costa Rica: 1985-1997. Liberalización y ajuste estructural o la autodestrucción del neoliberalismo*. San José: Editorial UNED.
- Vargas Solís, Luis Paulino (2008a). *El verdadero rostro de la globalización. La globalización sin alternativas (tomo I)*. San José: Editorial UNED.
- Vargas Solís, Luis Paulino (2008b). *El verdadero rostro de la globalización. Los amos de la globalización (tomo II)*. San José: Editorial UNED
- Vargas Solís, Luis Paulino (2006). *Entre la vida y el mercado. Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana. Implicaciones para la educación*. San José: Editorial UNED.
- Villarreal, René (1986). *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.