

**Universidad de Costa Rica**  
Sede Regional de Guanacaste  
Carrera de Derecho



**EL MODELO DE REGIONALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD CONSTITUCIONAL: IMPLICACIONES  
FÁCTICO-JURÍDICAS**

Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho

Sustentante:

**José Daniel Baltodano Mayorga B00766**

Directora:

**M Sc. Marilú Rodríguez Araya**

2015



08 de octubre del 2015  
FD-AI-729-2015

Dr. Alfredo Chirino Sánchez  
Decano  
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de la estudiante: José Daniel Baltodano Mayorga, carne B00766 denominado: "El modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica y el principio de igualdad constitucional: Implicaciones fáctico-jurídicas" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: **"EL O LA ESTUDIANTE DEBERA ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DIAS HABILES DE ANTICIPACION A LA FECHA DE PRESENTACION PUBLICA"**.

Tribunal Examinador

<b>Informante</b>	MSc. Marilú Rodríguez Araya
<b>Presidente</b>	Lic. Célimo Fuentes Vargas
<b>Secretario</b>	Lic. Luis Diego Miranda Guadamuz
<b>Miembro</b>	MSc. Marelyn Jiménez Durán
<b>Miembro</b>	Msc. Orietta Baltodano Chamorro

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **24 de octubre del 2015**, a las 9:00 a.m. en la Sede Liberia.

Atentamente,

Ricardo Salas Porras  
Director



lev  
Cc: arch. expediente

**Carta de Aprobación del Comité Asesor  
Directora**

Doctor  
Alfredo Chirino Sánchez  
Decano  
Universidad de Costa Rica

Estimado Doctor:

Reciba un respetuoso saludo. Por medio de la presente y en mi condición de Directora de la tesis titulada: **"EL MODELO DE REGIONALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD CONSTITUCIONAL: IMPLICACIONES FÁCTICO-JURÍDICAS"**, elaborada por el estudiante JOSÉ DANIEL BALDODANO MAYORGA, carné B00766, le informo que dicho trabajo tiene mi aprobación para ser defendido públicamente.


La investigación realizada constituye realmente un valioso aporte al quehacer académico y especialmente al tema de la regionalización de la educación superior. La relevancia deviene producto de su relación con el ideal democrático constitucional, razón por la que es muy pertinente que en aras de construir una educación superior realmente inclusiva, los esfuerzos también surjan desde la ruralidad y para la ruralidad. Y es este último punto, lo que le otorga un mérito especial a este estudio.

El abordaje que se hace de la temática investigada, supera lo técnico-jurídico para integrarlo con una visión historizada, realista-crítica, inclusiva y democrática. Se atreve a explorar una situación que se ha caracterizado por su invisibilización, lo que ha repercutido en mantener desigualdades conceptuales, constructos basados en prejuicios, que además están presentes en todas las instituciones, y que a su vez se apoya en una cosmovisión centro-periferia. De igual forma, ese condicionamiento en el papel denunciado, incide en la práctica tanto en el actuar desde la capital con su perspectiva de superioridad, como de la periferia, con un enfoque de inferioridad. Por consiguiente, obras como estas contribuyen a evidenciar situaciones de desigualdad, para que desde una real toma de conciencia, mediante la reflexión y el diálogo, se puedan superar modelos de regionalización vetustos, incapaces de ajustarse a las necesidades de los nuevos tiempos que hoy exigen ser más coherentes con el principio constitucional de igualdad, por supuesto dentro de un rango de proporcionalidad y razonabilidad que promuevan una educación superior regional más justa.

Es digno destacar el aspecto innovador de esta obra, que se puede ubicar dentro de la propuesta de Boaventura de Souza Santos, quien plantea descolonizar el saber, para poder estar en condiciones de elaborar un modelo de educación superior regional más democráticamente inclusivo.

En definitiva, estimo que dicho trabajo cumple extraordinariamente con los criterios establecidos por el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación de la Universidad de Costa Rica.

Sin otro particular, suscribo atentamente.

  
Magister Mariu Rodríguez Araya  
Directora de Tesis

Liberia 07 de octubre de 2015

Doctor  
Alfredo Chirino Sánchez  
Decano  
Facultad de Derecho

Señor Decano:

Reciba un cordial y respetuoso saludo. Por este medio hago de su conocimiento, en mi condición de lectora de la tesis "*El modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica y el principio de igualdad: implicaciones fáctico-jurídicas*", del estudiante José Daniel Baltodano Mayorga, carné B00766, que dicho trabajo cumple con todos los requisitos estipulados por el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación.

En razón de lo anterior, rindo mi aprobación para su correspondiente defensa pública.

Sin otro particular,



**M Sc. Orietta Baltodano Chamorro**

Lectora de la tesis.

Liberia 07 de octubre de 2015

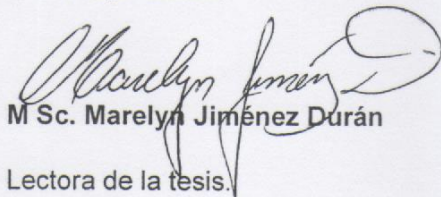
Doctor  
Alfredo Chirino Sánchez  
Decano  
Facultad de Derecho

Señor Decano:

Reciba un cordial y respetuoso saludo. Por este medio hago de su conocimiento, en mi condición de lectora de la tesis "*El modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica y el principio de igualdad: implicaciones fáctico-jurídicas*", del estudiante José Daniel Baltodano Mayorga, carné B00766, que dicho trabajo cumple con todos los requisitos estipulados por el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación.

En razón de lo anterior, rindo mi aprobación para su correspondiente defensa pública.

Sin otro particular,

  
M Sc. Marelyn Jiménez Durán  
Lectora de la tesis.

## AVAL DE REVISIÓN FILOLÓGICA

Celular: 88 31 71 46

Residencial: 26 66 36 42

Apartado postal: 307 (50101)

Carné colegiado profesional:

COLYPRO: 15 681

Número cédula de identidad:

5-160-461

Cuenta de Twitter:

@Mifajak

Correo electrónico:

minalusa-dra56@hotmail.com

Liberia, 7 de octubre del 2015

Facultad de Derecho  
Sede de Guanacaste  
Universidad de Costa Rica

Distinguidos académicos:

Doy fe de haber leído y revisado la tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho, intitulada:

**“El modelo de Regionalización de la Universidad de Costa Rica y el principio de igualdad constitucional: implicaciones fáctico-jurídicas”.**

El sustentante es: **José Daniel Baltodano Mayorga B00766**

La Directora de la tesis es la M. Sc. Marilú Rodríguez Araya

La tesis de graduación incorpora las recomendaciones de competencia lingüística, estructural, morfológica, ortotipográfica, sintáctica, semántica y estilística, derivadas de una minuciosa corrección filológica, por lo tanto, se encuentra disponible para su defensa académica.

Agradezco a la **Sede de Guanacaste, Universidad de Costa Rica**, la inestimable oportunidad de ser partícipe en la revisión de estilo de este valioso insumo académico que, sin duda, fortalecerá el invaluable acervo investigativo de tan prestigiosa institución superior.

**Lic. Miguel Fajardo Korea (\*)**

Premio Nacional de Educación **Mauro Fernández**-2008;

Premio Universidad Nacional **Omar Dengo**, 2009.

(\*) Español, Lingüística y Literatura. Académico Emérito, UNA. Autor. Premio Nacional de Difusión Cultural, 2001.

## Dedicatoria

A la memoria de mi abuela, Francisca Esquivel Sotela (1944-2010), porque su vida entera fue un ejemplo de valentía, amor y sacrificio.

**Daniel**

## Agradecimientos

Primero que todo, a mi familia, porque conseguir esta meta ha sido un trabajo en equipo. No podría haberlo logrado, sin su vital apoyo.

A la M.Sc. Marilú Rodríguez Araya, por la enriquecedora formación brindada durante estos años, lo cual representa, verdaderamente, hacer academia.

Asimismo, a las distinguidas profesoras: M.Sc. Orietta Baltodano Chamorro y a la M.Sc. Marelyn Jiménez Durán, por su apoyo y asesoría durante el desarrollo de esta tesis.

Por último, a todas las personas, quienes brindaron su aporte a este proyecto.

Que Dios les bendiga.



*Debemos ser el cambio que queremos ver en el mundo*

**Gandhi**

# Índice General

Dedicatoria .....	i
Agradecimientos .....	ii
Abreviaturas .....	vi
Resumen .....	vii
Introducción .....	1
a) Justificación del tema .....	1
b) Objetivos generales y específicos .....	2
c) Hipótesis .....	3
d) Metodología .....	3
e) Estructura .....	4
EL MODELO DE REGIONALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA.....	5
El modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica .....	9
a) Antecedentes de la regionalización de la Universidad de Costa Rica .....	10
b) El modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica: elementos conceptuales .....	26
<b>CAPÍTULO II</b> .....	51
IMPLICACIONES FÁCTICAS DEL PARADIGMA DE REGIONALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA.....	51
Descripción .....	52
a) Presupuesto .....	52
b) Docencia .....	57
c) Oferta académica .....	59
d) Acreditación.....	61
e) Investigación y acción social.....	64
f) Personal administrativo .....	66
g) Infraestructura .....	67

Análisis.....	68
<b>CAPÍTULO III</b> .....	76
IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LA DESIGUALDAD EN EL MODELO DE REGIONALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA.....	76
El principio constitucional de igualdad.....	78
a) El principio de igualdad según la doctrina jurídica.....	79
b) El principio de igualdad en la jurisprudencia .....	95
c) Aspectos empíricos respecto al concepto de igualdad.....	102
d) La Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (2008).....	112
Análisis de la desigualdad en el modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica.....	114
a) Implicaciones fácticas.....	115
b) Valoración constitucional de la desigualdad.....	117
Conclusiones .....	122
Bibliografía.....	126

## Abreviaturas

CONARE:	Consejo Nacional de Rectores
C.P:	Constitución Política de Costa Rica
CU:	Consejo Universitario, Universidad de Costa Rica
DCRES:	Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe
EOUCR:	Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica
LGAP:	Ley General de la Administración Pública
S.CONST:	Sala Constitucional, Costa Rica
TCE:	Tribunal Constitucional Español
UCR:	Universidad de Costa Rica
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## Resumen

La presente investigación surge como una reflexión reactiva ante los retos aún pendientes, que existen en materia de regionalización de la Universidad de Costa Rica. Encuentra su principal justificación, en la necesidad de estudiar dicha problemática, para esclarecer el camino hacia la toma de decisiones, que conlleven mejoras al modelo que se ha empleado para tal efecto.

Es importante mencionar, que las falencias propias del modelo se convierten en obstáculos para cumplir con el ideal de la democratización de la educación superior, además de los postulados y visión de la UNESCO, respecto a este tema, por lo cual debe prestársele mucha atención.

A raíz de lo anterior, al trasladar esta situación al ámbito jurídico, se establece como hipótesis que el modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica, trae consigo implicaciones fáctico-jurídicas, lesivas del principio constitucional de igualdad.

Como objetivo general de la investigación se propuso: analizar el modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica y algunas de sus implicaciones fácticas, para que se estudien, de acuerdo con lo que dispone el artículo 33 de la Constitución Política.

Como resultado de la poca existencia de estudios relacionados con el objeto de estudio, y ninguno abordado desde lo jurídico, la investigación se enmarca dentro del alcance exploratorio. La información se recolectó mediante revisión bibliográfica, y fue analizada mediante la utilización del método inductivo.

Se concluye que existe una desigualdad en el modelo de regionalización, el cual se presenta en dos sentidos: conceptual y fácticamente.

En lo conceptual, es un problema “genético” –dado que la coyuntura donde surge el modelo condiciona los efectos- y, como principal repercusión, ello deriva en un modelo subsidiario.

En cuanto a lo fáctico, se demostró que existen deficiencias en las sedes regionales, que establecen una brecha frente a la Sede Rodrigo Facio, lo cual configura una desigualdad negativa.

A raíz de ello, es posible determinar que dichas desigualdades implican una discordancia con el principio constitucional de igualdad.

Baltodano Mayorga, José Daniel. El Modelo de Regionalización de la Universidad de Costa Rica y el Principio de Igualdad Constitucional: Implicaciones Fáctico-Jurídicas. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2015: 145 pp.

Directora: M. Sc. Marilú Rodríguez Araya

Palabras claves: Regionalización de la educación superior, principio de igualdad, Universidad de Costa Rica.

# Introducción

## **a) Justificación del tema**

La educación superior se considera un agente para el desarrollo porque, entre sus varios beneficios, permite que las personas accedan a la movilidad social, por lo que enriquece la cultura de las comunidades, y coadyuva a encontrar soluciones a las problemáticas sociales. Ello implica que esta debe ser accesible a todos, en condiciones igualitarias.

En el año 2008, la UNESCO, mediante la Declaración de la Conferencia Regional sobre Educación Superior de América Latina y el Caribe, calificó la educación superior como un derecho humano. Ello conlleva a que los países miembros, deben desarrollar estrategias efectivas que faciliten el acceso a esta, además, que se desarrolle en un entorno de calidad. En este orden de ideas, se considera la regionalización, como importante herramienta para propiciar la igualdad.

La regionalización de la educación superior en Costa Rica, es un proceso con más de cuatro décadas de trayectoria. En cuanto a este, se han realizado importantes esfuerzos, en pro de su fortalecimiento. No obstante, pese a ellos, aún quedan significativos retos pendientes, los cuales requieren zanjar las brechas existentes entre las sedes regionales y la Sede Rodrigo Facio.

Por ello, surge la inquietud científica de trasladar esta situación al plano jurídico. Es decir, visibilizándola, en primer lugar, para luego realizar un análisis, al contrastar las diferentes implicaciones fácticas que trae consigo la concepción de



regionalización, con los referentes axiológicos constitucionales: lo jurídico, por cuanto resulta necesario estudiar la trascendencia de tal desigualdad en sentido jurídico.

El propósito de esta investigación es analizar si el modelo de regionalización que aplica la Universidad de Costa Rica, es coherente o no con la Constitución, específicamente, respecto al derecho fundamental a la igualdad.

Esta investigación, por el carácter de novedad que representa tratar esta situación desde lo jurídico, se espera que contribuya como un insumo académico para la toma de decisiones, respecto a la regionalización en la Universidad, o bien, que sirva como punto de partida para estudios más especializados.

#### **b) Objetivos generales y específicos**

- Objetivo general

Analizar el modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica y algunas de sus implicaciones fácticas, para contrastarlo con el artículo 33 de la Constitución Política.

- Objetivos específicos

1. Especificar los elementos históricos, ideológicos, funcionales, estructurales y jurídicos que conforman el modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica.
2. Demostrar las implicaciones factico-jurídicas del modelo de regionalización en la Universidad de Costa Rica.

3. Exponer el principio de igualdad constitucional, a partir de su desarrollo doctrinario y jurisprudencial.
4. Relacionar las implicaciones del modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica, con el principio de igualdad y el derecho fundamental a la igualdad.

### **c) Hipótesis**

El modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica tiene implicaciones fáctico-jurídicas que atentan contra el principio constitucional de igualdad.

### **d) Metodología**

En primer lugar, debe indicarse que el tipo de estudio en que puede clasificarse la presente tesis, es la investigación básica. Ello por cuanto, la finalidad es profundizar en el conocimiento acerca del tema de regionalización en la Universidad de Costa Rica.

El enfoque metodológico utilizado fue la investigación cualitativa, dado que se trabajó, principalmente, con información y discurso escrito. Asimismo, el alcance de esta investigación es meramente exploratorio, dado que la regionalización de la educación superior –en el caso de la Universidad de Costa Rica- es un tema poco estudiado, de manera general y, prácticamente, sin ningún tratamiento desde el punto de vista jurídico.

La información se recolectó por medio del método de la revisión bibliográfica, con el cual se consultó y recopiló diversas fuentes, tanto físicas como electrónicas.

El análisis de la información se realizó sobre la base del método inductivo, mediante el cual, a partir de fenómenos particulares, se pretende llegar a conclusiones generales. Como afirma Chan (2013), este método es característico del realismo jurídico.

#### **e) Estructura**

La investigación se compone de tres capítulos: el primero se titula “El modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica”, y en él se desarrolla conceptualmente tal modelo, sobre la base de los elementos históricos, económicos, políticos y sociales que determinaron su contexto, la ideología que subyace a este y cómo se configura desde el punto de vista jurídico.

El segundo capítulo, denominado “Las implicaciones fácticas del modelo de regionalización”, expone y analiza las diferentes consecuencias que ha traído consigo el modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica.

El tercer capítulo, llamado “Implicaciones jurídicas de la desigualdad en el modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica”, y reúne un análisis jurídico de las consecuencias, en la práctica, del modelo en estudio, expuestas en el capítulo anterior.

# CAPÍTULO I

## EL MODELO DE REGIONALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

“No es justo que solo se eduquen los que viven a la vuelta de la Universidad”.

**Gutiérrez, Carro y Soto (1967) citados por Castro (2012)**

“Nunca pude, a lo largo de toda mi vida, resignarme al saber parcelarizado, nunca pude aislar un objeto de estudio de su contexto, de sus antecedentes, de su devenir. He aspirado siempre a un pensamiento multidimensional”.

**Édgar Morin (2000)**

El Derecho de la Constitución, más que el estudio “formalista” de la Norma Fundamental, como la base del ordenamiento jurídico, debe ser el análisis de la dinámica subyacente a su letra, que es la que nutre, informa y explica a todo el quehacer del derecho. Es ahí donde las fronteras entre todos los demás saberes y el derecho se desdibujan, para comprender, de manera integral, las fuerzas que mueven el devenir humano y así darle algún sentido, a eso que llamamos “derecho positivo”.

Someter una problemática determinada al estudio del Derecho Constitucional, en una coyuntura como esta, trae consigo un ineludible desafío epistemológico. Ello, porque el conocimiento jurídico no se encuentra exento de lo

que Morín (2000) llamó “*el paradigma de la simplificación*”, el cual se compone, principalmente, de una visión disgregadora en la creación del saber, y que se manifiesta en los principios de *disyunción, reducción y abstracción*.

Este paradigma, formulado por Descartes desde el siglo XVII, ha permeado todo el progreso científico. En nuestro caso, el positivismo jurídico, como insignia de esta concepción, se ha convertido en una “*inteligencia ciega (que) destruye los conjuntos y las totalidades, aísla todos sus objetos de sus ambientes*” (Morín, 2000: 31) separando, entonces, lo jurídico de todo lo demás, con lamentables consecuencias para nuestra disciplina.

En contra de la simplificación, como se mencionó supra, Morín utiliza el término complejidad, el cual define como “*el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico*” (Morín, 2000: 32).

Por consiguiente, un análisis jurídico abordado desde la epistemología de la complejidad, va a ser aquel en donde se toma en cuenta, no solo la norma involucrada, sino toda la dinámica en la que esta se desenvuelve, para dar una respuesta integral al problema planteado.

La regionalización de la Universidad es un proceso complejo, influido por diversos factores, motivo por el cual no debe estudiarse desde la simplicidad, sino desde la complejidad, dado que basarnos únicamente en las normas, y las

declaraciones de buenos deseos que puedan encontrarse en las políticas, planes, u otros elementos, conduciría a conclusiones incorrectas.

Por esta razón, el análisis de este fenómeno, desde el plano constitucional, implica estudiar las normas y actuaciones-jurídico administrativas, como una parte de la situación, y en total arraigo a esta; no como entidades abstractas, desligadas del todo.

En aras de procurar coherencia con la mencionada corriente epistemológica, en esta investigación se ha optado por estudiar el modelo de regionalización –como un todo-, en lugar de solo limitarse al catálogo de normas jurídicas referentes a este tema.

Ahora bien, respecto al modelo y concepto de regionalización, es valioso hacer un par de aclaraciones. En primer lugar, para enfrentar el desafío epistemológico de la complejidad, es necesario tomar en cuenta todos los aspectos relevantes que conforman el contexto donde se desenvuelve nuestro objeto de estudio. Así, el modelo, como constructo integrador, permite reunir, de manera sistemática, todas estas situaciones.

Tomando en cuenta que la Real Academia Española (RAE) define un modelo, como un *“esquema teórico, (...) de una realidad compleja, como la evolución económica de un país, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento”*, resultó necesario emplear dicho constructo, de manera que se reunieran los principales elementos políticos, económicos, históricos

e ideológicos, que organizados sistemáticamente permiten el funcionamiento de la regionalización. Ello con el fin de estudiar las normas relacionadas, en función con la realidad.

En segundo lugar, un aspecto relevante durante el proceso investigativo, fue la toma de conciencia acerca de que el concepto de regionalización en la Universidad de Costa Rica, puede tener al menos dos aristas diferentes.

Puede entenderse como **propósito u objeto** (el *fin* de llevar educación superior a todo el país, de manera contextualizada y equitativa) o, también, como **medio o método** (la *forma* para llevar a cabo la regionalización).

Para efectos del razonamiento jurídico, es fundamental distinguir las acepciones, porque cada una podría conducirnos por sendas analíticas distintas. Por ejemplo, utilizando como axioma base del juicio valorativo, si entendemos la regionalización como un propósito, se cuestionaría si la idea de la regionalización –propriadamente- es igualitaria o no, pero si se comprende como medio o método, el propósito sería determinar, si las acciones mediante las cuales se lleva a cabo la regionalización, tienen efectos igualitarios.

Así, entonces, el modelo, –como se demostrará-, comprende ambas acepciones. Sin embargo, el propósito principal en esta investigación se orienta en la segunda, más que en la primera.

Sin más preámbulo, en el siguiente capítulo se expondrá la parte conceptual del modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica, como punto de partida para la determinación de sus implicaciones fácticas y jurídicas.

### **El modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica**

La regionalización de la Universidad forma parte de un conjunto de medidas destinadas a conseguir la democratización de la educación superior. Surge a finales de la década de los sesenta del siglo XX, a raíz del modelo de desarrollo imperante en el país durante la época, al cual nos referiremos posteriormente con mayor profundidad.

No obstante, la avanzada consolidación de la estructura universitaria, sumado a rasgos de propios de la institucionalidad costarricense, conllevó que se pusiera en marcha, mediante un modelo administrativamente centralista, concebido para dar respuesta a necesidades locales y de corto a mediano plazo. Un modelo que –como se analizará en lo consiguiente- da lugar a disimilitudes entre sedes, las cuales van desde lo conceptual hasta lo práctico.

Luego de más de cuatro décadas, es muy importante destacar, que este modelo a pesar de sus limitaciones ha sido muy eficiente. Son muchas las personas que a través de las sedes regionales, han podido acceder a estudios superiores y de esta forma ascender en la escala social. Sin embargo, las nuevas demandas de nuestra coyuntura actual, exigen repensarlo para que responda adecuadamente a las necesidades contemporáneas y futuras.



En esta parte de la investigación, se desarrollará conceptualmente en qué ha consistido el modelo de regionalización de la Universidad, a partir de dos ejes:

- a) **Antecedentes:** incluye la descripción del contexto socio-político en que surge y cómo este influyó en la educación superior. Además, una breve reseña del entorno germinal del proyecto, tanto a nivel universitario como local, de manera que también sea posible colegir los fines que se perseguía.
- b) **Conceptualización:** se ocupa propiamente de lo que se entiende por regionalización de la educación superior, cuál es la ideología que la determina y cómo esto afecta y se manifiesta en los diferentes aspectos jurídico-administrativos que rigen a las sedes regionales.

#### **a) Antecedentes de la regionalización de la Universidad de Costa Rica**

Una correcta conceptualización de nuestro objeto de estudio, debe partir de lectura de los fenómenos socio-políticos que componen el contexto en el que surge, para conocer su justificación y fines. No bastará ubicarlos cronológicamente, más bien, la tarea será comprender la lógica objetiva, la dinámica de trasfondo tras su desarrollo, para dimensionar las repercusiones de dichos fenómenos en nuestro quehacer.

Dicho de otro modo, esto nos ayudará a conocer de dónde se viene y el porqué, lo que permitirá tener claro adónde se va y cómo.

## 1. Contexto socio político nacional que da origen a la regionalización

La segunda mitad del siglo XX trajo consigo relevantes transformaciones en todas las esferas de la realidad costarricense. Durante treinta años, desde 1950 hasta 1980, el desarrollo costarricense se orientó por el modelo del Estado del Bienestar.

Este paradigma político se instaura posterior a la Guerra Civil de 1948, tras la fundación de la Segunda República, y su principal impulsor fue el Partido Liberación Nacional (PLN).

Toda esa influencia ideológica en nuestro país, tiene sus antecedentes en los grandes cambios que se experimentaba a nivel internacional, luego de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), los cuales conllevaron a que muchas naciones aplicaran sólidas políticas sociales, en el marco del Estado del Bienestar (o *Welfare State*, como se conoce en inglés).

El origen del Estado del Bienestar se localiza en Inglaterra. Este concepto aparece por primera vez en el “reporte Beveridge” de 1942. La principal característica de este modelo, es colocar al Estado como responsable del cuidado del individuo “*from womb to tomb*” (del vientre hasta la tumba). Eso lo logrará haciendo frente a los cinco principales problemas sociales: pobreza, enfermedad, ignorancia, desempleo y escasez de vivienda (Browne, 2011).

Para hacer realidad ese paradigma, se sustituye el papel del Estado como ente pasivo, que otrora dejaba actuar a las fuerzas del mercado, por un rol intervencionista y protagónico en las distintas esferas de la vida pública.

El combate de los cinco grandes problemas, demanda del Estado del Bienestar un adecuado reparto de la riqueza, la cual, necesariamente, debe crearse de algún modo. Por ello, este sería uno de los principales ámbitos de intervención estatal.

Acorde con todo el desarrollo teórico que estaba en boga, como el pensamiento keynesiano, en que se sustenta los programas impulsados por la CEPAL durante la época en la región, Costa Rica adopta el desarrollismo. En sentido estricto, esta fue una estrategia de crecimiento económico, basada en una industrialización liderada por el Estado, con el fin de crear un sólido mercado interno, mediante de estímulos y proteccionismo frente a países avanzados (Chibber, 2008).

Mediante el desarrollismo, con su impulso a la industrialización, conjuntamente con políticas de redefinición de la estructura social, por medio de la gestión pública (programas gubernamentales, por ejemplo), se permite que durante ese periodo, Costa Rica marque un hito en cuanto a igualdad social se refiere.

Por medio de la generación de empleo y disminución de la pobreza, se consigue una mejora general de las condiciones de vida de los costarricenses, cuyo auge fue durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX (Sojo, 2010).

Este avance en el desarrollo humano, como resultado de la acción estatal, trajo consigo un elevado crecimiento demográfico. Por consiguiente, a esa situación lo

que implicó por consiguiente, un incremento de la cobertura educativa, especialmente secundaria. Asimismo, la industrialización desencadena una gran expansión urbana (Molina 2003), lo que representa también la apertura de una brecha entre territorios rurales y urbanos.

En síntesis, se identifica el Estado benefactor como modelo de desarrollo implementado por Costa Rica durante la época. En el marco de éste, el desarrollismo fungió como estrategia económica para cumplir con las metas del modelo propuesto. Como resultado, las condiciones de vida de los costarricenses mejoran, la población crece y en función a esto la cobertura educativa también lo hace.

## 2. Educación superior durante el Estado Benefactor: la apuesta por la democratización

Una vez identificado el modelo de desarrollo imperante durante período en estudio, así como sus más elementales características, ahora corresponde especificar cuáles fueron sus principales implicaciones para la educación superior.

Para señalar la primera, se debe comprender en qué se concentraron los esfuerzos estatales de acuerdo con este paradigma. Según Rovira Mas (citado por Castro, 2012) el Estado se ocupó de proveer las *condiciones generales técnicas y sociales para el desarrollo*. Esto se traduce en la construcción de infraestructura, generación de energía, impulso a las telecomunicaciones, así como la consolidación del sistema de seguridad social, educación, vivienda, etc.

Por otro lado, además del esfuerzo por la creación de este cúmulo de condiciones, también se pretendía el despegue de la industria nacional. Ambas situaciones dan como resultado una gran demanda de recurso humano capacitado, de manera que: *“La Universidad debería aportar profesionales para el ICE, los bancos, las economías orientadas hacia el Mercado Común Centroamericano, así como la Caja Costarricense de Seguro Social, las instituciones de educación secundaria o las cooperativas”* (Ruiz, 2001:8).

Así entonces, como primera consecuencia, el modelo de desarrollo impulsado en esta coyuntura convierte a la Universidad, en la principal proveedora de talento humano para el sistema, formadora de los cuadros profesionales y científicos requeridos por la sociedad.

La segunda consecuencia sobre la educación superior, derivó del crecimiento demográfico y la ampliación de la cobertura en la educación secundaria. Factores cuya suma, a mediados de la década de los sesenta, crean una creciente masa de bachilleres, quienes requerían de educación superior.

La capacidad de admisión de la Universidad representaba una seria limitante para afrontar esta situación. Por ejemplo, las proyecciones de 1966 indicaban que, a pesar del crecimiento en los años anteriores<sup>1</sup>, para 1967 la Universidad solo podría admitir alrededor de 1 300 nuevos estudiantes, mientras que se egresarían de los colegios 3 636 bachilleres, lo cual implicaba que el 64 % de éstos quedaría sin

---

<sup>1</sup> Según Monge (1967) la capacidad de admisión de la Universidad pasó de 911 estudiantes en 1960 a 1 300 en 1967, creciendo escalonadamente.

oportunidades para ingresar en la UCR. Si el cupo no aumentaba, para 1972 se estimaba que el 84 % de los bachilleres no ingresaría en la Universidad (Monge, 1967).

En un contexto donde se proyectaba que la población seguiría creciendo, además que la labor de forjar el desarrollo, requería con urgencia de cuadros profesionales y científicos capacitados, avanzar en la decisión correcta, implicaba la necesidad de impulsar el crecimiento de la educación superior.

El crecimiento de la educación superior, parte desde el fortalecimiento y consolidación de la Universidad de Costa Rica, hasta la creación de otras universidades en la década de los setenta.

La transformación que experimenta la Universidad de Costa Rica entre finales de la década de los cincuenta y principios de los años setenta, surge armónicamente con el proyecto nacional, gracias a que desde este se propugna por la democratización de la educación superior, así como para dar respuesta a sus requerimientos.

Es importante destacar la labor de Rodrigo Facio Brenes, quien habiendo sido Constituyente y parte del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, juega un importante papel en tales reformas, en su condición de Rector de la Universidad (Ruiz, 2001).

Continuando con lo que se mencionó, es necesario ocuparse del concepto propiamente de la democratización de la educación superior, el cual debe

comprenderse inserto en un contexto, donde el Estado debe estimular la creación de riqueza y su adecuado reparto.

La educación superior se concibe como una importante herramienta para el acceso a la movilidad social. Implica que esta debe estar al alcance de todos, en igualdad de condiciones y con la menor cantidad de restricciones posibles.

En aras de definir concretamente el concepto de democratización de la educación superior, se puede señalar que consiste en:

*(...) la organización de la educación superior como un servicio público, que dé igualdad de oportunidades, sobre todo para los sectores medios en pleno desarrollo. Propugna por una educación gratuita, obligatoria y laica. De igual modo, una educación ligada a la política social y a la democracia, sustentada en un proyecto de reforma integral del país y de las estructuras societales, donde la educación constituye una de los pilares fundamentales (González, 2006:9).*

Es posible deducir de lo anterior, que la democratización de la educación superior, es una estrategia transversal, muy propia del modelo de desarrollo imperante en la época, dado que permitía movilidad social, a la vez que estimulaba el desarrollo económico. Además, la incorporación de nuestro país a la UNESCO, fue un factor determinante en la implementación de estas políticas dirigidas a concebir la educación superior, como mecanismo de transformación social (González, 2006).

La democratización de la educación superior es el fundamento central de la regionalización, porque dentro de los problemas que debía contribuir a mitigar era la brecha entre lo urbano y lo rural, originada a raíz de los procesos socio-históricos, que datan desde la conformación del Estado costarricense. Por esto, según Carlos Monge Alfaro, democratizar la educación superior significa “(...) *hacerla accesible a quienes tengan aptitudes, no importa el lugar de donde procedan*” (Asamblea Universitaria, 1968: 15, citado por Castro, 2012).

El concepto de democratización de la educación superior –dentro de la UCR–, da sus primeros pasos con la adopción de los principios que devienen de la Reforma de Córdoba en 1918, que origina lo que podríamos llamar el “*modelo universitario latinoamericano*”<sup>2</sup>, por cuanto se separa del modelo feudal tradicional europeo y se crea el principio de autonomía universitaria como piedra angular producto de esa Reforma; implica el nacimiento en Latinoamérica de la secularización de la educación superior.

La adopción de estos principios, se torna visible en nuestra Universidad en dos importantes reformas, que transformaron y consolidaron la Institución. Estas se llevaron a cabo, la primera en 1957 y la segunda durante el período 1972-1973.

La primera reforma trajo consigo la creación de los Estudios Generales, mediante los cual se unifica y homogeniza la misión y quehacer universitario. Por

---

<sup>2</sup> A raíz de la Reforma de Córdoba, según González (2006) se consolida una visión de hacer Universidad, que pronto se disemina por el resto del continente, y que a su vez es muy propia de nuestra región, por ello se denomina así.



otra parte, se instauró la departamentalización, lo que implica que las unidades académicas se organizarían según cada área del saber, asimismo subdividiéndose como fuere necesario, con el objetivo de convertirse en órganos especializados en el quehacer de su disciplina.

Por otra parte, de acuerdo a Ruíz (2001) la segunda reforma continúa en la misma dirección de su predecesora y esta coyuntura se reconoce como aquella donde se experimenta el auge de la expansión y democratización de la educación superior. Se crean instrumentos que permitieron expandir las actividades académicas y sociales: surgen las vicerrectorías, el Trabajo Comunal Universitario y el Sistema de Estudios de Posgrado. Además, se aseguran cuotas de representación estudiantil en la Asamblea Universitaria y otros órganos colegiados.

Para efectos de este estudio, uno de los resultados más importantes de esta reforma es que se consolidan normativamente los centros regionales. Ello por cuanto, si bien es cierto ya se había logrado la apertura de algunos, en dicha reforma se oficializa ésta política y se les reconoce normativamente, lo cual da seguridad jurídica y estabilidad.

A raíz de este planteamiento, entre las dos importantes reformas que experimenta la Universidad, se incluye la creación de Centros Regionales. Acorde con lo mencionado, según Castro (2012), se buscaba integrar la periferia al desarrollo que impulsaba el gobierno.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que, la regionalización es una de las estrategias utilizadas para hacer efectiva la democratización de la educación superior.

En el plano político, la democratización de la educación superior, es un pilar para la construcción de una sociedad más igualitaria, dado que influye en los procesos de creación y distribución de la riqueza. En Costa Rica, se ha buscado –al menos en el papel-, que dicha educación se desarrolle de manera integradora, incorporando, no solo a los territorios urbanos, sino también, incursionando en los rurales.

Coyunturalmente, el modelo de desarrollo permite que se reunieran las condiciones que propiciaron, de manera directa, la implantación de este paradigma para la educación superior pública.

### 3. La germinación y consolidación del proyecto

La política de regionalización de la Universidad se concreta formalmente en el Tercer Congreso, tal y como se señalara supra, es decir, durante la segunda gran reforma de la Institución. Sin embargo, no se debe ignorar que este logro es la consecuencia directa de un proceso previo, el cual se describirá, a grandes rasgos, en esta sección.

Retomando el tema sobre el proyecto de la creación de centros regionales, se encuentra que éstos se conciben y son discutidos en el Consejo Universitario durante el año 1967. Un año más tarde, con la apertura del Centro Regional en

San Ramón de Alajuela, -hoy Sede de Occidente- se da primer el paso en cuanto a regionalización se refiere.

Tres elementos claves hay en la consolidación del Centro Regional de Occidente: a) Las condiciones propias del desarrollo del país –como se señaló- b) la visión de Carlos Monge Alfaro y el importante apoyo de otros académicos, quienes creyeron en la idea, conjuntamente con c) la presión por parte de la sociedad.

Con el fin de afrontar esos desafíos, Carlos Monge Alfaro, Rector de la época, presenta una propuesta para el crecimiento de la Universidad, advirtiendo primero que todo:

*Si las instituciones educativas no señalan nuevas metas y no renuevan sus estructuras, la presión demográfica las obligará, hoy o mañana, tarde o temprano, a determinar cambios fundamentales para satisfacer las necesidades surgidas del crecimiento de la población. Además, este hecho agravará y aumentará las deficiencias del sistema, si no cambian las estructuras, los métodos de enseñanza; si los encargados de gobernar carecen de visión, energía y voluntad (Monge, 1967: 249).*

Lo anterior indica que las preocupaciones trascendían lo cuantitativo. Si bien es cierto, crecer era una prioridad, lo era también auto-reflexionar y renovar la Universidad, de cara a los retos que planteaba la sociedad de aquel entonces. Es

decir, la joven Institución debía llevar a cabo un examen claro y concienzudo de cuáles serían sus metas en el futuro, y desarrollar mecanismos idóneos para alcanzarlas.

Fruto de esas reflexiones fue tomar conciencia de la necesidad de implementar medidas, que procuran una mayor inclusividad, independientemente de la ubicación geográfica.

Se debe destacar, que Monge Alfaro, en el marco de dicha propuesta, consideró que el problema demográfico había convertido el reto del crecimiento de la Universidad en un asunto nacional, y concibió, por primera vez, la apertura de las fronteras que encerraban al quehacer universitario, exclusivamente a la ciudad de San José.

Inicialmente, se propuso un sistema de “Colegios Universitarios Regionales” ubicados fuera de San José, dado que –según menciona- convenía descongestionar la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.

Los Colegios Universitarios Regionales, se encargarían de impartir los Estudios Generales, que se habían incorporado una década atrás y que constituyeron y crearon, hasta hoy, la formación del primer año del estudiante. De acuerdo con esa propuesta inicial, los Colegios ofrecerían carreras técnicas convenientes a la región donde se situaran.

El principal fundamento que Monge Alfaro ofreció fue el derecho a la educación. Creía que el país debía cumplir (en la realidad) con el compromiso que había

adquirido, tanto en instrumentos internacionales, como en la propia Constitución Política. A raíz de ello, fue el concepto de democratización de la educación superior, el argumento utilizado para impulsar el proyecto.

Es importante acotar, si se considera las condiciones propias de la época, que no existían oportunidades reales para que la juventud rural pudiera acceder a la educación superior, lo que representaba una enorme brecha que debía zanjarse, para materializar en la práctica ese derecho.

Con esto en mente, Monge Alfaro –según detalla en su informe- nombra una comisión compuesta por los profesores Claudio Gutiérrez, Alfonso Carro y Ovidio Soto, para que estudien su propuesta y rindan un dictamen al respecto.

La Comisión rinde su informe y hace hincapié en el distanciamiento de la Universidad con el pueblo, las necesidades propias del contexto económico nacional –precitadas-, así como la urgencia de la ruptura del modelo organizacional, propio de una filosofía elitista. Asimismo, se concibió a los centros regionales, como unidades multifunción, y una de ellas sería la formación de profesionales (Gutiérrez, Carro y Soto, 1967, citados por Castro, 2012).

El dictamen se discutió en el Consejo Universitario durante 1967. La propuesta encontró varios aliados y no pocos adversarios<sup>3</sup>, por lo que el trecho para hacerla

---

<sup>3</sup> Tanto a lo interno de la Universidad como externamente, en el proceso de apertura del primer Centro Regional, surgieron varios oponentes. A nivel interno, señala Castro (2012) que Jorge Guier representaba a los detractores de la regionalización, afirmando que esta medida implicaba “*dividir la Universidad*”, que el concepto de regionalización “*carecía de rigor académico*” y que el interés por

realidad fue un tanto empinado (Castro, 2012). En este punto es donde adquiere protagonismo la sociedad civil, que organizadamente realizó presión para conseguir que los agentes involucrados apoyaran la iniciativa.

Producto de la organización de las comunidades, se consigue la apertura de centros regionales. Esto se colige a partir de que tanto Castro (2012), Hernández (2012), Caamaño (1975) y Cedeño y Aguilar (2005) exponen en sus trabajos, la presión y movilización como factor determinante en la creación de los Centros Regionales de San Ramón, Liberia y Turrialba, respectivamente.

Es importante añadir que la creación del Centro Regional en San Ramón, según Castro (2012) fue trascendental, dado que al ser el primero, implicaba la consolidación del proyecto. No obstante, no es sino hasta el III Congreso Universitario, cuando formalmente se concreta la política de los Centros Regionales.

Conviene hacer una breve mención a los procesos que posibilitan la creación de los primeros dos centros regionales.

Según Castro (2012), en la Municipalidad de San Ramón, durante 1967, se discutía como tema prioritario, la dotación de opciones educativas al cantón. Por medio de un diputado, la corporación municipal tiene conocimiento del proyecto que se está gestando en la Universidad, por lo que acuerdan ofrecerse para que la Institución abriera en el cantón su primer centro regional.

---

esta era producto de "*pasiones del momento*". Asimismo, Guier denotaba un claro sesgo peyorativo hacia la ruralidad, consideraba que "*a los jóvenes les venía bien salir de su aldea*".

Siguiendo lo documentado por la autora, mediante un trabajo coordinado entre los distintos sectores, se logra reunir las condiciones mínimas necesarias que permiten la apertura del centro. Señala que autoridades universitarias y el pueblo realizaron arduos esfuerzos para sacar adelante el proyecto, aun teniendo la oposición del gobierno de Trejos Fernández. Ello permitió que el 20 de abril de 1968, la Universidad de Costa Rica abriera su primer centro regional.

El segundo centro en crearse –como según Monge (1967) ya se había proyectado- fue el **Centro Regional de Guanacaste** (hoy Sede de Guanacaste) donde se realizó un proceso similar, más no igual al que llevaron a cabo los ramonenses, dado que fueron contextos distintos.

Hernández (2012) menciona que existió un comité que lideró la lucha por dotar de las condiciones mínimas necesarias a dicho centro educativo, para que realmente pudiera materializarse. Señala la autora que, en el caso de Guanacaste, el gobierno intentó disuadir a los impulsores de este proyecto para que no se diera su apertura.

Se desconoce las razones que motivaron la renuencia de las autoridades gubernamentales a dicho plan; se especula que quizás los intereses de quienes pensaban en crear educación superior privada ya se hacían sentir, pero no hay mayor certeza al respecto.

La comunidad desempeñó un papel fundamental durante la primera etapa de la regionalización, porque la presión ejercida permite que, a lo interno de la

Universidad, se facilite tomar las medidas necesarias para su consolidación. Además, proveyó de recursos necesarios para el inicio del quehacer universitario en los centros creados.

Así las cosas, se puede colegir que la apertura de centros regionales surge en un entorno marcado por las exigencias de un modelo de desarrollo, que tenía como meta el mejoramiento de las condiciones de vida de los costarricenses. Se necesitaba para este cometido, capital humano capacitado, lo cual solo era posible por medio de la educación superior.

Las condiciones de la coyuntura, empujan al país a invertir en el crecimiento de esta educación. Asimismo, de la mano del ideal sobre la democratización de la educación superior, se pretendió que esta creciera y fuera inclusiva, lo que implicaba no solo concentrarla en el área metropolitana, es por ello que en el seno de la UCR nace la primera iniciativa que dio origen a lo que hoy conocemos como regionalización, que como bien lo señala Castro, 2012, tuvo:

*“un inicio dificultoso y difuso en algunas de sus aristas... (los) Centros Regionales han forcejeado con ellos mismos y con todas aquellas voces difíciles de convencer acerca de las múltiples y ricas posibilidades de la regionalización” (Castro, 2012: 63)*

Diversos factores han incidido en que esta situación no se supere aún, y destacan entre ellos: la escasez de recursos económicos y algunos estigmas tales como creer que el conocimiento no puede surgir en la ruralidad, dicho con otras



palabras, que las Sedes están únicamente para reproducir el conocimiento producido por otros, lo que lamentablemente da lugar a más voces disidentes, las que han caracterizado el modelo de regionalización desde sus comienzos.

#### **b) El modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica: elementos conceptuales**

Una vez determinado el conjunto de antecedentes políticos, históricos y económicos que influyeron en la gestación del fenómeno en estudio, debe desarrollarse una conceptualización básica de lo que se denomina modelo de regionalización.

Llegado a este punto, con fines metodológicos y para evitar incurrir en un reduccionismo, debe advertirse que el constructo jurídico “*Sede Regional*” será el principal objeto de análisis en esta sección, dado que cumple una función integradora.

El fin de la democratización de la educación superior, como líneas atrás se aclaró, se encuentra implícito en el concepto de regionalización (entendido como el objeto o el qué) que se lleva a cabo mediante un modelo (el cómo). La Sede Regional es, entonces, la unidad básica del modelo, es decir, la forma concreta que permite observar materialmente, así como la organización e interacción de los diversos factores involucrados en el proceso.

Dicho de otro modo, en el concepto de Sede Regional, se reúne de forma transversal todos los elementos que constituyen el modelo de regionalización, lo cual tiene un carácter unificador, el cual se desarrollará de seguido.

## 1. Ideología en el modelo de regionalización

El aún vigente aporte de los sociólogos Peter Berger y Thomas Luckmann, indica que *la realidad es un objeto que se construye socialmente*. Por ende, más allá de lo epidérmico, lo que se entiende como cotidiano existe en función de otros factores, uno de ellos, la ideología.

En este proceso, el derecho cumple una función cognitiva, al ser un instrumento que permite constituir una conciencia jurídica que, a su vez, forma parte de la conciencia social. De manera que convierte una realidad, en “la” realidad (Haba, 2006).

La ideología, al coadyuvar en la forja de la realidad, también permea al derecho. Así, las normas jurídicas presentan un contenido ideológico, por lo cual, las que rigen las sedes regionales, no están exentas de esta situación.

Se debe mostrar, entonces, cuál es la ideología que subyace a nuestro objeto de estudio y cómo lo condiciona.

En búsqueda de esclarecer el término, para efectos de esta investigación, según la Real Academia Española (RAE) por ideología se entiende un “*conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político, etc.*”. Se entenderá, entonces, que la ideología propia del modelo de regionalización está constituida por

un conjunto de ideas que forman la base en que se fundamenta el desarrollo institucional de la Universidad.

La Universidad no es ajena a los problemas propios de la Administración Pública y se ve permeada por algunos de ellos, tales como el centralismo, la burocracia, etc. Por consiguiente, esta institución padece de problemas, algunos de los cuales son exclusivamente atribuibles a nuestra cultura organizacional; otros, son herencia de la dinámica institucional del país (Ruiz, 2001).

Prevalecen dos ideas básicas en torno a la regionalización. Por un lado, como **objeto**, se aspira a la democratización de la educación superior (lo cual tiene un contenido igualitario); como **medio o método**, se establece una visión “centro-periferia”, que implica una desigualdad (Dachner, 1999). Al confrontar ambas perspectivas, se encuentra ante una incongruencia, la que puede incidir negativamente en la implementación del modelo de regionalización. En definitiva, se debe aspirar a que medios y fines sean coincidentes entre sí, para que dicho modelo pueda ser en la práctica, fiel con la idea de democratización de la educación superior.

La idea de democratizar la educación superior, nace en el marco de un proyecto socialdemócrata, al tenor de la visión de organismos internacionales, que propugnaban por el acceso a esta en forma equitativa. Este contexto ideológico alimenta la regionalización, dado que permite que personas de zonas de menor desarrollo puedan acceder a estudios universitarios.

Por otra parte, es necesario considerar que:

*El proceso histórico en la cual ha surgido, desarrollado y consolidado la Universidad de Costa Rica, como institución de educación superior, es un proceso centralizado, debido a la existencia de una estructura de poder centralizada en la capital de la República (Murillo, 1996:30).*

Aspecto que es determinante para la manera en cómo se ha llevado a cabo la regionalización. Es decir, su modelo ha sido concebido, en función de dicho patrón ideológico centralista.

La prevalencia conjunta del ideal de la democratización de la educación superior, por un lado, y el centralismo, por otro, representan para Dachner (1999) una severa contradicción.

En sus palabras:

*La paradoja es evidente. La regionalización de la educación superior surge en un contexto histórico en el que se pretende eliminar el subdesarrollo y la dependencia; pero la misma Universidad de Costa Rica, que ha optado por la consolidación de la democracia, ha organizado su desarrollo en términos de una relación de dependencia centro-periferia (Dachner, 1999: 69).*

Se puede confirmar que, políticamente, el ideal de la democratización de la educación superior, respecto a la regionalización sigue incólume. Ejemplo de ello

fue que en las políticas sobre regionalización, para el quinquenio que 2010-2015, se dispuso que:

*2.3.1. Promoverá el mejoramiento cualitativo y el crecimiento cuantitativo de la población estudiantil, así como la ampliación de la oferta académica en todas sus instancias académicas, de conformidad con las necesidades de cada región, acorde con modelos que propicien la justicia social.*

*2.3.2. Impulsará la articulación de actividades de docencia, investigación y acción social, para el desarrollo de las instancias que posee en el territorio nacional (Consejo Universitario, 2008: 6).*

Como se puede observar, la regionalización, lejos de perder vigencia, se refuerza en los albores del siglo XXI y se estima la pertinencia de dicho modelo, cuando el Consejo Universitario incluye tal tema, el cual tiene su propio apartado dentro de las políticas de la Universidad en general. Incluso, se hace hincapié en que debe darse un “mejoramiento”, lo que puede sugerir, de manera implícita, que la visión centro-periferia es una tarea pendiente de superar. Ello debe ir acompañado de medidas concretas, eficaces en la realidad, que permitan propiciar, de forma tangible, la justicia social en el país.

Ahora bien, el centralismo no es exclusivo de la Institución como tal, sino más bien es un rasgo propio de la Administración Pública costarricense en general. Por ello, desde esa óptica, conviene acotar algunas ideas acerca de dicho concepto.

Primero que todo, políticamente, el centralismo consiste en la concentración del poder mediante entes de carácter nacional, en detrimento de las formas de organización local, trayendo consigo, relaciones de sujeción y dependencia.

Analizando el caso costarricense, Rivera (1995) señala que el incipiente desarrollo local enfrenta algunas dificultades, entre ellas, carecer de experiencia en luchas democráticas –como sí lo han experimentado las comunas europeas, por ejemplo- y que las iniciativas de descentralización provienen del Estado centralizado y no de la comunidad.

Esto permite establecer que el centralismo en Costa Rica, se ha constituido en óbice para llevar a cabo procesos democráticos, conducentes a impulsar el desarrollo político y económico desde lo local. Lamentablemente, el costo ha sido mantener al margen a la así llamada “periferia”.

Además, según Rivera (1995) el proyecto político de Liberación Nacional representó un cambio de la forma concentrada que caracterizó al Estado Liberal, por una más desconcentrada administrativamente.

Sin embargo, ello no fue suficiente, porque aún el problema prevalece y, – hoy por hoy-, todavía se *“limita de principio a fin la capacidad de resolución y planificación de los gobiernos locales, al mismo tiempo, que desvirtúa el principio*

*de representación territorial en la toma de decisiones a nivel nacional*” (Rivera, 1995: 17).

Esto constituye un dato relevante, dado que, en este mismo contexto, surge la regionalización y, en general, –como se explicó-, hubo un crecimiento exponencial de la educación superior.

Por último, más allá de lo meramente superficial, el centralismo se origina bajo la influencia de otros fenómenos. Es decir, las relaciones de “centro-periferia” en nuestro contexto, obedecen a factores históricos e ideológicos, por lo que es conveniente, antes de finalizar esta sección, referirse a algunos de ellos.

En primer lugar, según Molina (2003) la identidad nacional se construye a imagen y semejanza de los habitantes del Valle Central y su entorno, en detrimento de los demás, alimentando así una idea de superioridad. Cabe mencionar que en el proceso de formación del Estado, las principales fuerzas económico-políticas se concentran en esa zona, motivo por el cual este constructo se origina así.

Por otra parte, de manera general, ha prevalecido en el imaginario colectivo, una representación negativa de lo rural (Rodríguez y Saborío, 2008), que afecta, tanto a quienes se encuentran geográficamente ubicados en la región central, como –y esto es lo más grave-, a muchos de quienes pertenecen a las regiones rurales o así llamadas periféricas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Por consiguiente, se corre el riesgo de promover en las regiones rurales una *desesperanza aprendida* (Steligman), que –para nuestro caso- va a reproducir una limitación cognitiva, generación

Lo anterior permite señalar que las relaciones de dependencia administrativa que se derivan del centralismo, se sustentan, de manera subyacente, en la idea de que “el centro es superior, mientras la periferia es inferior”, permeando así la dinámica política, influyendo en la toma de decisiones y la distribución de los recursos.

Ahora bien, resulta necesario ofrecer elementos objetivos que permitan dar sustento a nuestras argumentaciones. Con este fin, a continuación, se describirá cómo se manifiesta la centralización en la conceptualización de las Sedes Regionales.

## 2. Aspectos jurídico – administrativos de la regionalización

Una vez expuestos los aspectos históricos, económicos, políticos e ideológicos más relevantes para este trabajo y que componen el modelo de regionalización de la Universidad, corresponderá describir en este acápite cuáles son los principales elementos jurídico-administrativos que rigen su desarrollo.

El constructo jurídico “Sede Regional” contenido en el Estatuto Orgánico de la Universidad, al dar origen al órgano principal que, desde el punto de vista del derecho administrativo refiere a una entidad con potestades administrativas para

---

tras generación, cuyo peligro estriba en conducir a una especie de determinismo, el cual, perpetuaría la visión negativa de lo rural y **restaría fuerzas para tratar de hacer cambios para mejor.**



operar en una región determinada y, en consecuencia, es por medio suyo que se ejecuta la regionalización.

Constituye dicho concepto, el componente más concreto y tangible del modelo; asimismo, lo convierte también en un elemento integrador, debido a que en él se evidencia los efectos de los demás aspectos involucrados, tales como el contexto histórico, político, económico, ideológico, etc.

En la presente sección, se determinará la conceptualización de la Sede Regional en la Universidad, a partir de los elementos jurídico-administrativos involucrados.

#### Las Sedes Regionales en la estructura orgánica institucional

La Universidad de Costa Rica es una institución del Estado que goza del mayor nivel de autonomía existente dentro del régimen constitucional. En consecuencia, tiene la libertad de fijarse sus fines, metas y principios; su estructura, gobierno y administración.

A raíz de ese designio constitucional, el Estatuto Orgánico (EOUCR) es la norma fundamental que rige la Universidad. En él se encuentra las disposiciones elementales para su gobierno y administración. En relación con su estructura y organización, los órganos de la Universidad se dividen en dos grupos: los de gobierno y ejecución; y los de orden académico.

Los primeros (artículo 7 del EOUCR) se encargan de las más altas funciones de gobierno y administración, es decir, el primer grupo. Por otra parte, aquellos del segundo grupo (artículo 8 EOUCR), terminan de integrar la organización de la Universidad, y se encargan del quehacer docente, investigativo y de proyección a la comunidad.

En el primer grupo se encuentra la Asamblea Universitaria, el mayor órgano de gobierno de la Universidad, seguido por el Consejo Universitario, de los cuales dependen el Rector y los Vicerrectores.

Dentro del segundo grupo, se encuentra las unidades académicas, las que se organizan del siguiente modo: Facultades que, a su vez, se dividen en Escuelas, Departamentos y Secciones; y las Sedes Regionales. De igual forma, también integran este grupo, los institutos y centros de investigación, estaciones experimentales, etc.

Las Sedes Regionales surgen del título IX del Estatuto Orgánico, rigiéndose en lo fundamental por este, sin demérito que, en otras partes del cuerpo normativo, se les otorgue atribuciones o deberes.

El numeral 108 declara la misión que tienen las Sedes Regionales, y el 108 bis, establece las Sedes existentes. Asimismo, en los ordinales 109 y 110 se encuentran las principales atribuciones que les corresponden.

Las Sedes, formalmente se conciben como unidades académicas, con la mayoría de las capacidades que ello implica. No obstante, los hallazgos permiten

colegir que en su conceptualización jurídica, se establece una desigualdad respecto a las demás unidades, lo que tiene –como se verá en el capítulo segundo- sus consecuencias en la realidad.

Las Sedes tienen igualdad instrumental frente a las demás unidades en lo que refiere a lo básico, por ejemplo, representación en la Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario. Se les creó un Área y su respectivo Consejo, etc. Sin embargo, en otros aspectos, han sido concebidas como órganos menores, en sentido técnico, a raíz de una concepción “*subsidiaria*”, lo cual implica que, en la parte administrativa, siempre se mantiene un grado de subordinación –por ejemplo, en la desconcentración de carreras, muy propio de las sedes-.

De conformidad con el EOUCR, las Sedes, como unidades académicas, poseen representación en todos los órganos de gobierno de la Universidad (igualdad instrumental). Es decir, se les ha asegurado su cuota de participación en la Asamblea Universitaria, en el Consejo Universitario, también, se creó un Área específica para las Sedes, con un Consejo que se equipara al Consejo de Área.

Por otra parte, en lo administrativo, al establecerse relaciones verticales a las que no son sometidas otras unidades académicas, implícitamente se determina que las Sedes Regionales tienen un trato de órganos inferiores, dado que se limita su independencia, impidiendo esto que exista igualdad real.

La primer evidencia de esta situación, -tal y como advierte la Comisión Especial de Regionalización del Consejo Universitario-, se encuentra en la relación existente entre las vicerrectorías y las Sedes.

Por ejemplo, los artículos 51, inciso d) y 52, inciso k), respecto a las competencias de las vicerrectorías de Investigación y Acción Social, establecen, respectivamente:

*Aprobar los programas de investigación propuestos por las Sedes Regionales, previa consulta con las unidades académicas correspondientes de la Sede Central. Estas tendrán un plazo de quince días para atender la consulta del Vicerrector.*

*Aprobar las actividades de acción social propuestas por las Sedes Regionales, previa consulta con las unidades académicas correspondientes de la Sede Central. Estas tendrán un plazo de quince días para atender la consulta del Vicerrector.*

En lo anterior, mediante el lenguaje, al indicar la existencia de una “Sede Central”, se manifiesta el paradigma centralista existente, y la relación de dependencia que ello trae consigo.

Asimismo, la atribución a las unidades académicas que forman esa “Sede Central”, de tener parte sobre las iniciativas investigativas y de acción social de las Sedes, resta independencia a la Sede Regional.

Otro ejemplo se suscita con respecto a los Consejos Asesores de las vicerrectorías, en este caso, la Comisión Especial de Regionalización del Consejo Universitario señaló:

*El Estatuto Orgánico en los artículos 58, 60 y 73, prevé formas de representación de las Sedes ante los Consejos Asesores de vicerrectorías, las cuales no garantizan acciones determinantes para el desarrollo de las Sedes. Por esta razón, dichas formas deben revisarse, ya que más que posibilidades de representación, las Sedes requieren que se les dote de mayores capacidades y espacios de decisión (Consejo Universitario, 2013: 19).*

La apreciación de la Comisión de Regionalización, pone en evidencia que la igualdad instrumental de la cual se ha dotado a las Sedes, en la actualidad es insuficiente para el buen funcionamiento de ellas.

Además de las relaciones jurídico-administrativas en que se enmarcan las Sedes Regionales, es posible determinar que las atribuciones que se les han conferido implican una desigualdad.

Aunque el artículo 108 del Estatuto, señala como propósito derivado del ideal de la democratización de la educación superior, que *“la Universidad se proyecta a todas las regiones del país, con el propósito de lograr una transformación integral de la sociedad costarricense para el logro del bien común”*; no obstante, la forma de operacionalizarlo es contradictoria, dado que se realiza administrativamente,

mediante un modelo centralista, que trae consigo, ideológicamente, una relación “centro-periferia”.

Desde el punto de vista conceptual, las atribuciones propias que se les dieron a las Sedes, limitan su desarrollo y ello marca una desigualdad respecto a las otras unidades académicas.

Según el artículo 109 ídem, las principales atribuciones de una Sede serían: ofrecer carreras cortas y programas de extensión, según lo requiera la región donde se encuentra, brindar de forma descentralizada los cursos de Estudios Generales, dar carreras y tramos de carrera en corresponsabilidad con las Escuelas y Facultades, además de ofrecer –previo estudio- carreras que no existan en la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.

Asimismo, se le atribuye a las Sedes la proposición, ejecución y apoyo de programas y proyectos de investigación y acción social; la proposición y ejecución de políticas de regionalización, además de cualquier otra función que se requiera para cumplir con los planes de regionalización.

La oferta de carreras cortas y programas de extensión, es la herencia de la primera concepción que se tuvo, cuando se incursionaba en la regionalización, lo cual puede comprobarse con lo que Monge (1967) afirmó acerca de los “Colegios Universitarios Regionales” y que se transcribió en párrafos atrás.

Debe comprenderse que, de acuerdo con el contexto de la ruralidad, era menos favorable que en este momento, ya que había menos recursos, muchas

más necesidades y, por ende, los programas de corta duración resultaban un paliativo.

Por otra parte, la oferta de Estudios Generales en las Sedes se descentraliza, mas no así el resto de la oferta académica, que se concibió supeditada al “centro”, por constituir una de las dos posibilidades que el cuerpo normativo contempla. Dicho con otras palabras, es la oferta que se ofrece –eso sí– en “corresponsabilidad” con Escuelas y Facultades.

Las relaciones creadas para hacer operativa la corresponsabilidad, de acuerdo con lo que el Consejo Universitario ha definido, puede afirmarse que generan dependencia. Esto se desarrollará, con mayor detalle, en la siguiente sección de este capítulo.

Ahora bien, la segunda posibilidad que se concibió, fue que las Sedes ofrecieran carreras que no existieran en la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, o bien, que las unidades no impartieran, mediante desconcentración o descentralización.

Podría afirmarse, entonces, que en este aspecto existe igualdad instrumental, dado que las Sedes podrían, tanto sustentar su oferta con carreras de otras unidades, como crear las suyas.

No obstante, en la realidad, se ha demostrado que prevalece la oferta académica desconcentrada sobre la propia (Consejo Universitario, 2013), lo cual es un factor que sugiere que no existe igualdad real, dado que se establece una

relación de dependencia entre las Sedes y otras unidades para proveerse de oferta académica.

En el mismo orden de ideas, tampoco se dispone de recursos para incentivar a los y las docentes a trabajar en proyectos de tal envergadura, que requieren de un trabajo muy prolijo, exigente y exhaustivo.

A manera de conclusión, la Universidad, por medio de su Estatuto Orgánico, dota en lo básico a las Sedes Regionales de igualdad instrumental. La existencia de relaciones verticales, tanto entre órganos ejecutivos, como entre unidades académicas, implica que no exista igualdad real entre una Sede y otra unidad académica de la Sede Rodrigo Facio.

Dado que en este apartado se introduce el tema de la oferta académica, en lo que así consta en el EOUCR, corresponde dedicar una sección aparte para analizar lo que, más allá de este, afecta dicho rubro y colabora a establecer una relación dispar.

Relaciones jurídico administrativas que rigen la oferta académica en Sedes Regionales

La oferta académica en Sedes Regionales es un elemento fundamental para el modelo, debido a que estas unidades académicas tienen como misión principal la formación de profesionales, tal como deviene del Estatuto Orgánico. Por ello, conviene analizar los factores que influyen en la ejecución de este particular.



Intervienen en la provisión de oferta académica para las Sedes Regionales dos factores clave: el principio de departamentalización y los conceptos jurídico-administrativos (desconcentración y descentralización), aplicados a tal fin.

El principio de departamentalización forma parte de las reformas que se implementa en 1957 y, mediante este, se ha regido la organización académica de la Universidad. Implica dividir –en forma fragmentaria, departamental- las diferentes disciplinas del saber entre las unidades académicas, de manera que, a cada una se le confiere autoridad exclusiva, para desarrollar las labores pertinentes en cada uno de sus campos académicos.

En el año 1980, producto del IV Congreso Universitario, este principio se fortalece, quedando aún más marcada la autoridad de cada unidad sobre su disciplina. Nótese que, efectivamente, esto convierte a cada Escuela o Facultad (no dividida en escuelas) en “dueña” del derecho de hacer academia en la disciplina correspondiente dentro de la Universidad.

Este rasgo particular de la organización académica de la Universidad, acorde con el centralismo, marca una relación de dependencia entre unidades académicas de la Sede Rodrigo Facio y las Sedes Regionales, dado que estas últimas son unidades académicas sin filiación disciplinaria específica, por lo que para proveerse de oferta académica, debe negociar con otras unidades y, en colaboración con estas, impartir los cursos necesarios.

La relación de dependencia queda demostrada, por ejemplo, en este acuerdo del IV Congreso Universitario:

*La Vicerrectoría de Docencia **establecerá los nexos y mecanismos efectivos entre cada Escuela o Facultad no dividida en Escuelas y cada Centro Regional Universitario**, para garantizar la excelencia de los cursos propios o integrados de la Unidad Académica en la Sede Central y requeridos por el Centro Regional, y la adecuada cooperación y trabajo entre las Unidades* (Consejo Universitario, 1985). (La negrita no es del original).

A raíz de esta condición, propia de la conceptualización de las Sedes, la provisión de oferta académica debe realizarse, principalmente, mediante relaciones con las otras unidades académicas de la Universidad, las cuales se enmarcan en los conceptos de desconcentración y descentralización. Tales conceptos se establecen en el EOUCR, sin embargo, su contenido específico ha sido definido por el Consejo Universitario.

En 1995, durante la sesión 4112, fue la última vez cuando esto se modificó, y se hizo de la siguiente manera:

#### **CARRERAS PROPIAS:**

*Son aquellas carreras particulares a cada Sede Regional que no se ofrecen en otras unidades académicas de la Universidad, las cuales desde el punto de vista académico, tendrán su propio funcionamiento*

*de acuerdo con las normas de la Universidad. Tendrán un Coordinador y un Consejo de Carrera. Los aspectos propios de cada carrera serán regulados por el Reglamento respectivo.*

#### **CARRERAS DESCENTRALIZADAS:**

*Son aquellas carreras que con la participación de la Sede y alguna(s) unidad(es) académica(s) se decidan ofrecer en una determinada Sede Regional, sea esta una carrera única o duplicada que, por razones justificadas, convenga ofrecer en la respectiva Sede Regional. Lo anterior, luego de un estudio de factibilidad administrativa y pertinencia académica, elaborado por la unidad académica y la Sede Regional, con la asesoría del Centro de Evaluación Académica y el refrendo de la Vicerrectoría de Docencia.*

*Se registrarán bajo las siguientes condiciones:*

- Su ofrecimiento debe formalizarse mediante la firma de un acuerdo de cooperación entre las unidades.*
- Desde el punto de vista administrativo están bajo la responsabilidad de la Sede Regional.*
- Académicamente son reguladas por un Consejo de Carrera, con igual participación de la Sede Regional y de la(s) correspondiente(s) unidad(es) académica(s).*

- *La Sede Regional podrá establecer concursos de antecedentes dirigidos únicamente a llenar vacantes para esas carreras, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente.*

#### **CARRERAS DESCONCENTRADAS:**

*Son carreras que se ofrecen en forma temporal en una Sede Regional para atender necesidades eventuales en una determinada región, bajo la plena responsabilidad académica de la unidad que ofrece la carrera en la Universidad. Lo anterior, luego de un estudio de factibilidad administrativa y pertinencia académica, elaborado por la unidad académica y la Sede Regional, con la asesoría del Centro de Evaluación Académica y el refrendo de la Vicerrectoría de Docencia.*

*Se regirán bajo las siguientes condiciones:*

- *Su ofrecimiento debe formalizarse mediante la firma de un acuerdo entre las unidades.*
- *En el acuerdo se establecerá las responsabilidades administrativas entre las unidades.*
- *Dada la responsabilidad académica que en estas carreras poseen las unidades académicas que las desconcentran, a estas les*

*compete el nombramiento interino de los profesores que las impartirán, en coordinación con la Sede Regional respectiva.*

*- En el caso de carreras desconcentradas que se hayan mantenido como tal por diez o más años, o después de dos promociones consecutivas, se deben iniciar los estudios necesarios para valorar la posibilidad de transformarlas en carreras descentralizadas. En este proceso participarán la Sede Regional, la unidad académica y la Vicerrectoría de Docencia, que coordinará el proceso (Consejo Universitario, 1995: 11).*

Respecto a lo anterior, como se afirmó líneas atrás, la posibilidad de ofrecer carreras propias “que no existan en otras unidades académicas”, puede catalogarse, únicamente, como una disposición de igualdad instrumental. Ello, porque si se observa el marco que se ha determinado, existen limitantes conceptuales para crear oferta propia en las Sedes.

Una de las principales limitaciones, son las consecuencias derivadas del principio de departamentalización, aunado al paradigma centralista, que caracteriza a la organización administrativa universitaria. No se puede dejar de lado que, fácticamente, la asignación presupuestaria juega un papel importante junto a lo conceptual, sin embargo, en el segundo capítulo esto se observará con mayor detalle.

La *descentralización*, de acuerdo con lo definido, permitiría ofrecer permanentemente una carrera en una Sede Regional, mas no significa que esta asuma la responsabilidad completa. Es decir, de una u otra forma, siempre existiría una relación de dependencia entre la Sede que la ofrece y la unidad “dueña”, que la descentralizó.

Cabe destacar que, según lo dispuesto por la Vicerrectoría de Docencia (Resolución VD-R 9200-2015), la descentralización no es un acto unilateral de la Sede Regional, sino más bien bilateral, dado que requiere de la aprobación de las Asambleas correspondientes a cada unidad académica.

En cuanto a la *desconcentración*, método mediante el cual se ofrecen la mayoría de carreras en Sedes Regionales, se establece una relación temporal entre unidades –con opción a descentralizar-, mediante la cual, según se concibe, la Sede cumple un rol administrativo meramente, dado que la carrera se ofrece bajo la responsabilidad académica de la Unidad “dueña”.

Es muy importante destacar, que *“la desconcentración (...) es una técnica de menor significación, algo así como el pariente pobre de la descentralización cuando no un sucedáneo autoritario y centralista de esta”* (Parada, 2007: 52). (La negrita no forma parte del original).

En síntesis, la carencia de una designación disciplinaria concreta para las Sedes Regionales, conlleva a la prevalencia de una relación vertical, que origina subordinación entre Sedes Regionales y unidades en la Sede Rodrigo Facio.

Subordinación que se manifiesta en los conceptos de descentralización y desconcentración, tal y como han sido definidos por el Consejo Universitario. La creación de oferta propia es una posibilidad, pero más instrumental que real, dadas las condiciones mencionadas.

De manera general, tanto en la conceptualización que se extrae del Estatuto Orgánico, como en las relaciones jurídico-administrativas que rigen la provisión de la oferta académica, se puede concluir que las Sedes son concebidas como órganos subordinados, de naturaleza principalmente ejecutiva, sin filiación disciplinaria concreta, y destinados, principalmente, a la acción en la región de influencia.

En los elementos jurídicos del modelo se evidencia la influencia directa del proceso centralista que caracteriza a la administración de la Universidad de Costa Rica que, a su vez, es producto de los postulados ideológicos precitados.

En resumen, el modelo de regionalización de la Universidad, consiste en el conjunto de elementos que, de manera sistemática, permiten el funcionamiento de la Institución en todo el país.

La regionalización –como un fin- es el concepto central del modelo. Este se deriva de la visión de la educación superior, como agente de desarrollo y, a la vez, un derecho, el cual debe brindarse en un marco de igualdad. Para este efecto, la Universidad proporcionará oportunidades de acceso a jóvenes de todo el país, en condiciones igualitarias, con lo cual se vinculará al desarrollo nacional, mediante acciones concretas, sustantivas, de acción social, investigación y docencia.

Desde el punto de vista operativo, el modelo de regionalización se sustenta, ideológicamente, en aspectos propios del aparato administrativo costarricense, de manera específica, la visión “centro-periferia”, que implica la subordinación de la periferia al centro, lo que trae consigo que el paradigma jurídico-administrativo empleado por el modelo sea de corte centralista.

Mediante las Sedes Regionales, se lleva a cabo la democratización de la educación superior, por parte de la Universidad, en las demás provincias del país. Sin embargo, estas unidades académicas, debido a este paradigma se encuentran subordinadas en diversos aspectos a la Sede Rodrigo Facio, ya que en lo académico las Sedes Regionales para proveerse de oferta académica, dependen de las otras unidades académicas de la Sede Rodrigo Facio. Si bien dichas Sedes tienen la posibilidad de desarrollar sus propias carreras, se considera –desde el punto de vista conceptual- que ello es meramente instrumental, principalmente por los efectos del principio de departamentalización.

Así las cosas, los rasgos del paradigma centralista se convierten en limitaciones conceptuales y con implicaciones factuales, para el pleno desarrollo de las unidades académicas que se encuentran fuera de San José.

Si observamos que la regionalización, propósito derivado del ideal de la democratización de la educación superior -como un fin- fue concebida para garantizar igualdad en materia de educación superior, cuando nos referimos a sus aspectos operativos –la regionalización como un medio- las limitantes conceptuales que se coluden con elementos fácticos, vienen a formar un obstáculo para el



cumplimiento de dicho fin. Por lo tanto, es posible determinar una incongruencia “medios-fines” en el modelo de regionalización de la Universidad, a su vez, esta propicia una relación desigual frente a otras unidades académicas, lo cual tiene incidencia directamente en lo fáctico.

## CAPÍTULO II

# IMPLICACIONES FÁCTICAS DEL PARADIGMA DE REGIONALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

“Las sedes regionales, llevan una vida que –no en todos los aspectos, pero sí en muchos- **es subsidiaria de los procesos académicos desarrollados en la Sede Rodrigo Facio (...)**”

Henning Jensen- Rector UCR 2012-2016<sup>5</sup>

En el capítulo anterior, se encontró que el modelo de regionalización, a nivel ideológico y jurídico, posee limitantes conceptuales que pueden incidir en la realidad. Dicha situación, podría erigirse en coadyuvante para la creación de una desigualdad entre sedes regionales y la Sede Rodrigo Facio, dados los alcances de lo estipulado “en el papel”.

Ahora bien, cabe cuestionarse si la desigualdad únicamente se circunscribe al papel, o bien, trasciende a lo fáctico es necesario describir y analizar los aspectos más importantes señalados por la Comisión Especial de Regionalización del Consejo Universitario.

---

<sup>5</sup> Nota sobre la presentación del Informe del Rector 2012-2013, disponible en <http://www.ucr.ac.cr/noticias/2013/06/12/rector-jensen-presento-informe-de-gestion/imprimir.html>

El siguiente capítulo contendrá las principales implicaciones fácticas que trae consigo el modelo en estudio. El desarrollo se compondrá de dos etapas: a) descripción; b) análisis.

En la primera sección, se expondrá los principales hallazgos, a partir del dictamen CE-DIC-13-010, elaborado por la Comisión Especial de Regionalización del Consejo Universitario (2013), mientras que en la segunda se realizará un breve examen de lo que significa dichos resultados, previo al análisis jurídico que se efectuará en el capítulo tercero.

### **Descripción**

En esta sección, se desarrollará algunos aspectos acerca de las consecuencias del modelo de regionalización de la Universidad en la realidad. Éstos provienen, principalmente, de la fuente mencionada, porque es el estudio más reciente disponible y en el que se ha profundizado mayormente. Asimismo, se tomará como referencia los datos arrojados por el último Informe del Rector 2014-2015, Jensen (2015).

Los datos se han organizado, según las diversas variables evaluadas, que son aspectos relevantes en el quehacer universitario.

#### **a) Presupuesto**

En primer lugar, se referirá a las implicaciones presupuestarias que ha traído consigo el modelo en mención. Un principio de la economía indica que *“los recursos son limitados y las necesidades ilimitadas”* así, aunque estas últimas tengan esta

particularidad, una distribución apropiada –y justa, desde lo jurídico- es aquella que permite satisfacer las más esenciales.

Según el Consejo Universitario (2013), el presupuesto destinado a las sedes regionales representó para el año 2012, el 11,18 % del total para toda la Universidad<sup>6</sup>. Se afirma, también, que en el periodo comprendido entre el 2008 y el 2012, la asignación presupuestaria creció en el 1,36 %.

Asimismo, en el Informe se menciona que el Consejo Universitario, en sesión número 5570, acordó una meta de crecimiento de 15 % para el 2015, lo cual fue objetado por la Administración, según criterio OJ-1049-2011.

Ciertamente, las comparaciones pueden resultar odiosas, y en el caso del presupuesto, no se puede afirmar, a la ligera, que cada estudiante representa el mismo costo para la Universidad. Es necesario tener claro, que cada carrera tiene requerimientos específicos que inciden para que varíen los costos.

Ahora bien, hecha la anterior aclaración, es interesante hacer un balance entre *el porcentaje promedio de matrícula de las sedes en los tres últimos años (2010, 2011 y 2012), el cual, es superior a un 22%. Es decir, de cada 100 estudiantes matriculados, 22 llevan sus cursos en las cinco Sedes Regionales, el Recinto de Golfito y la Interuniversitaria de Alajuela (Consejo Universitario, 2013: 34); y el porcentaje del presupuesto a las mismas, dando como resultado que éste,*

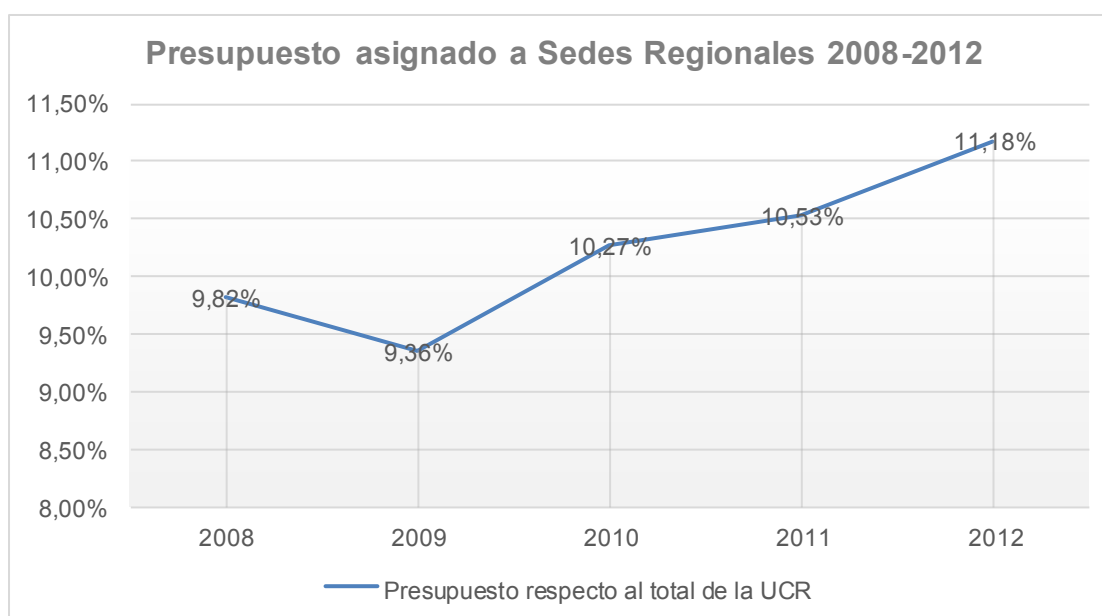
---

<sup>6</sup> El Rector Jensen, en sesión 5731 del Consejo Universitario, con motivo de la presentación de su informe, afirma que, para el 2013, la asignación presupuestaria a sedes regionales “supera el umbral del 13 %”.

es casi la mitad menor que el porcentaje sobre la cantidad de estudiantes matriculados. Lo cual llama la atención, y amerita que se reflexione y discuta acerca de esto de manera profunda.

En el siguiente gráfico se detalla los porcentajes destinados a las sedes regionales durante el periodo en mención:

Gráfico 1



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de oficio R-2137-2013, citado en Consejo Universitario (2013).

A partir de lo anterior, se puede observar que ha existido una tendencia al crecimiento en cuanto a la asignación de recursos a las sedes regionales. No obstante, dicho crecimiento no garantiza que sea suficiente, para responder a un adecuado reparto de los recursos, que conlleve a satisfacer las múltiples necesidades existentes en las sedes.

Tomando como referencia la asignación correspondiente al año 2012, el 11,18 % del presupuesto total de la Universidad, se traduce –según datos brindados por el Consejo Universitario-, en la suma de ₡ 17 165 675 332,00 los cuales se fueron distribuidos entre las sedes, según consta en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

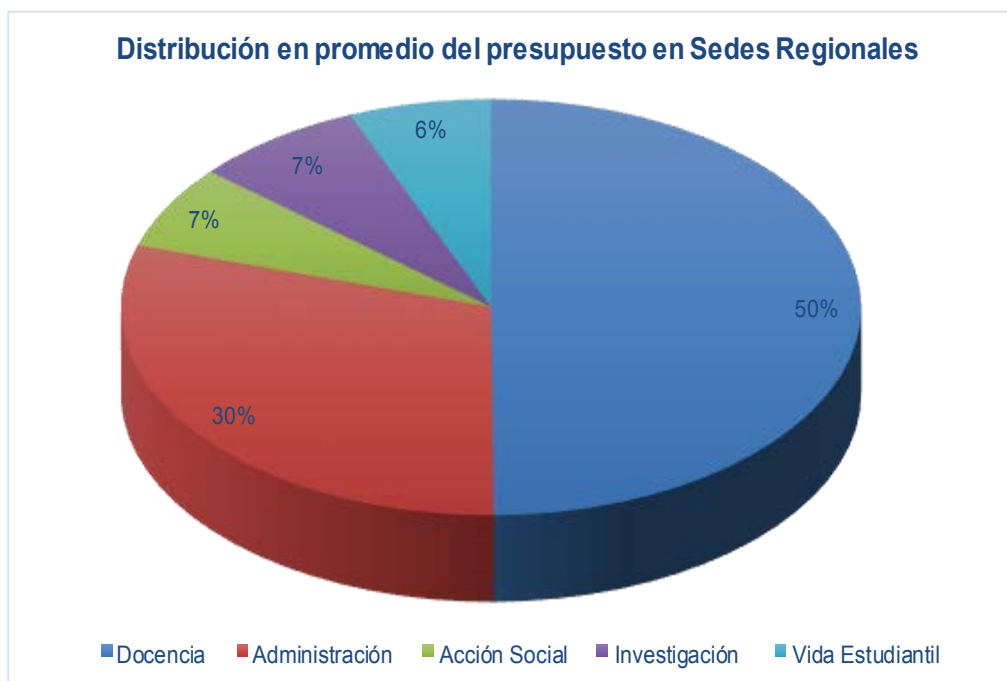
<b>Sede Regional o Recinto</b>	<b>Presupuesto 2012</b>
Sede Regional Guanacaste (Liberia)	₡ 3.456.516.540,00
Sede Regional Guanacaste (Santa Cruz)	₡ 172.822.261,00
Sede Regional Pacífico, Puntarenas	₡ 1.934.834.251,00
Sede Regional de Limón	₡ 2.175.375.640,00
Sede Regional de Occidente (San Ramón)	₡ 6.139.694.374,00
Recinto de Guápiles	₡ 137.139.221,00
Sede Regional Atlántico (Turrialba)	₡ 3.149.293.045,00
<b>Total</b>	<b>₡ 17.165.675.332,00</b>

**Fuente:** Consejo Universitario, Comisión Especial de Regionalización.

Otro dato importante que se revela en el dictamen, es la distribución en promedio del presupuesto que realizan las sedes, entre las distintas actividades sustantivas.

Con el fin de ilustrar dicha situación, en el siguiente gráfico se podrá ver representado la cantidad porcentual de asignación presupuestaria, según actividad sustantiva, es decir docencia, acción social, investigación, vida estudiantil y administración.

Gráfico 2



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de oficio R-2137-2013, citado en Consejo Universitario (2013).

La actividad sustantiva a la cual se destina la mayor cantidad de recursos, es docencia, con un 50 % promedio en todas las sedes. Seguidamente, la administración consume un 30 % del presupuesto, y el 20 % restante se distribuye entre acción social, investigación y vida estudiantil.

De lo anterior podemos deducir, como principal implicación financiera, que se destina a regionalización apenas un poco más del 10% del presupuesto general de la Universidad. Asimismo, respecto a los ejes del quehacer universitario y la asignación de recursos, la docencia ocupa un lugar prioritario, frente a la acción social y la investigación.

Las prioridades de ejecución de los fondos asignados, sirven para colegir que los recursos asignados son insuficientes para un desarrollo equilibrado – esto es-, tener condiciones para llevar a cabo un mayor desarrollo de todas las actividades sustantivas del quehacer universitario: acción social, investigación y docencia- .

### **b) Docencia**

La docencia es la principal actividad sustantiva que se desarrolla en las sedes regionales, razón por la cual -tal y como se señaló-, se le destina, en promedio, la mitad de los recursos del presupuesto asignado. Sin embargo, es importante mencionar en qué condiciones se desarrolla la docencia en las sedes, para determinar si existe alguna diferencia en la práctica respecto a la Sede Rodrigo Facio.

Según el estudio del Consejo Universitario (2013), en las sedes regionales, el porcentaje de docentes interinos, asciende en promedio al 82,6 %; mientras que en la Sede Rodrigo Facio, este rubro corresponde a un 65,7 %. Visto a nivel general de toda la Institución, el 69 % del personal docente se encuentra en condición de interinidad, mientras que el restante 31% sirve a la Universidad en propiedad.

No se detalló en el estudio citado, el porcentaje de docentes interinos con nombramiento continuo, es decir, aquellos a quienes se les acaba el nombramiento, con su respectiva remuneración, durante los meses de julio y diciembre hasta marzo.



Otro dato relevante, fue el poco avance en Régimen Académico por parte de los docentes de las sedes regionales. El estudio advirtió que la mayoría se encuentra en rango de instructor y son pocos los que han llegado a la categoría de catedrático.

El Consejo Universitario (2013) concluye que la alta tasa de interinazgo afecta la consolidación de carreras, grupos de investigadores y otros proyectos académicos. Asimismo, esta situación repercute en la inestabilidad laboral del personal docente.

Se considera que en este aspecto, las limitaciones conceptuales propias del modelo, son factores influyentes en la situación del alto interinazgo que caracteriza al personal académico de las sedes. Específicamente, la práctica de desconcentrar carreras -por la condición provisional que las caracteriza-, trae consigo la contratación de un alto porcentaje de docentes interinos.

En lo que respecta a la preparación de docentes en el extranjero, en el informe se menciona que *“en el primer semestre del 2013, había 226 becarios de la Universidad de Costa Rica en el extranjero, donde solo un 6 % proviene de las Sedes Regionales”* (Consejo Universitario, 2013: 41).

Esta situación también podría compartir las raíces del problema con el interinazgo, dado que las limitaciones en la consolidación de carreras, también repercute en este rubro.

Este panorama evidencia, que las condiciones en las que se desarrolla la docencia en las sedes regionales, son desfavorablemente distintas de la Sede Rodrigo Facio. La concepción del modelo propicia esta situación, –en parte-, desde sus raíces. No obstante, esta podría no ser la única de causante de esta situación, dado que es un fenómeno multifactorial.

### **c) Oferta académica**

En el capítulo anterior, se determinó que las sedes regionales se proveen de oferta académica mediante las relaciones jurídico-administrativas, específicamente, vía desconcentración o descentralización; aunque también se puede ampliar dicha oferta por medio de la creación de carreras propias.

El Consejo Universitario (2013) determinó que la cantidad de carreras desconcentradas es mayor a las propias, ofreciéndose en el año 2012, 36 carreras desconcentradas, 35 propias y ninguna desconcentrada. Porcentualmente, lo anterior representa que el 50,7 % de la oferta es desconcentrada, frente al 49,3 % de carreras propias.

Dentro de los hallazgos del estudio en mención, también destaca la distribución de la oferta según sedes. En el caso de las dos con mayor cantidad de opciones académicas, la Sede de Occidente presenta una proporción mayoritaria de carreras propias frente a las desconcentradas, mientras que en la Sede de Guanacaste, se suscita lo contrario: un mayor número de carreras desconcentradas, y menor cantidad de propias.

Según lo determinado en el año 2014 por la Vicerrectoría de Docencia, mediante resolución VD-R-9149-2014 para el proceso de ingreso de 2015, es posible comprobar que la situación señalada se mantiene en la actualidad.

Por otra parte, el tipo de opciones académicas que se ofrece en las sedes, es otro aspecto relevante por considerar. De acuerdo con la resolución precitada, se puede apreciar que la oferta académica de las sedes se compone, principalmente, de carreras del área de ciencias sociales, artes y letras, ciencias agronómicas y, en un porcentaje muy bajo, ingeniería. Por el contrario, no se imparte en sedes, opciones dentro del área de salud o ciencias básicas.

En Programa del Estado de la Nación (2013) respecto a esto, también ha señalado que en la educación superior fuera de San José, la oferta académica es poco diversificada y la cobertura escasa. Este fenómeno –en nuestro caso- es la parte visible de una situación subyacente: las limitaciones (tanto internas como externas) que enfrentan las sedes regionales, para ofrecer carreras que demandan condiciones de las cuales carecen –aunque la necesite su región de influencia-.

Un ejemplo de lo anterior fue el proceso de desconcentración de la carrera de enfermería en la década de los noventa, y que hoy no se ofrece en ninguna sede regional. De acuerdo con Murillo (1996), las dificultades presupuestarias, así como algunas limitaciones en cuanto a los campos clínicos, se tornaron en obstáculos para que este proceso se llevara a cabo con éxito.

La concentración de la oferta académica, únicamente en esas áreas del saber, es un factor que, según lo observado por el Consejo Universitario (2013), también se presenta en la educación superior privada.

Asimismo, debe considerarse que los graves problemas de estabilidad del personal docente, afectan la creación de nuevas opciones académicas, propias en las sedes. Incluso, la modalidad de gestión de una carrera propia se maneja igual que una carrera desconcentrada en lo administrativo, lo que, definitivamente, puede ser otra limitante en ese sentido.

En síntesis, respecto a la oferta académica, se corrobora la alta prevalencia de oferta ajena, la cual se gestiona mediante desconcentración, un factor que repercute –como se indicó- en el personal docente y otros aspectos más del funcionamiento de las sedes.

Igualmente, la oferta académica tiene un sesgo hacia las ciencias sociales y y, en contrapartida, escasas opciones de otras áreas del saber, lo que podría obedecer, más a limitantes en cuanto a las condiciones requeridas para el funcionamiento de estas carreras, que a la poca pertinencia en las regiones.

#### **d) Acreditación**

El siglo XXI trajo consigo una serie de cambios en la educación superior mundial, principalmente, a raíz del Proceso de Bolonia. La acreditación de carreras universitarias es una de las implicaciones de estos movimientos globales, de los que Costa Rica no ha estado exenta y, si bien es cierto, se plantea como necesario,

existen voces discrepantes que difieren de esa idea y consideran que acreditarse, no necesariamente implica graduar mejores profesionales<sup>7</sup>.

En nuestro país, la Ley 8256 crea el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), la agencia acreditadora oficial de Costa Rica, cuya finalidad en concreto, es que las universidades cumplan con estándares mínimos, que permitan garantizar a estudiantes y sociedad en general, la calidad de la educación que imparten, así como su compromiso perenne con la mejora.

Durante menos de una década, la acreditación de carreras únicamente representaba el beneficio de una certificación de calidad. Sin embargo, la aprobación de la Ley 8798 en el año 2010, cambió el panorama, al declarar de interés público este sistema de acreditación.

Como consecuencia de otorgar carácter de interés público a la acreditación, el Estado se obligó a priorizar la contratación de profesionales provenientes de carreras acreditadas, ello según el numeral cuatro de la norma antes citada. De esta forma las instituciones estatales, quedan autorizadas para establecer condiciones en los concursos de antecedentes, que permitan diferenciar profesionales acreditados de los que no lo están, con miras a preferir a los primeros.

Así entonces, más que solo una certificación de calidad, la acreditación representa una ventaja para los egresados que desean optar por el empleo público,

---

<sup>7</sup> De acuerdo con Haba (2008) se debe ser cauto respecto a los procesos como la acreditación, por ejemplo. Ello por cuanto, más bien pueden convertirse en un escapismo y mediante los subterfugios de una mejora cosmética, separar la vista de lo esencial en cuanto a lo educativo se refiere.

en virtud que una persona profesional graduada de una carrera acreditada, va a tener puntos adicionales en la calificación para un puesto en el Servicio Civil; a contrario sensu, carecer de ella, constituye en una desventaja comparativa, puesto que las probabilidades de resultar elegido disminuyen para quien no es graduado de una carrera acreditada.

Lo relativo a los procesos de autoevaluación y acreditación de las carreras en las sedes regionales, ha sido una debilidad presente durante los últimos años. El Informe del Estado de la Educación, presentado en el 2013, señaló que existe *“un reconocimiento tácito de que la oferta es de menor calidad, dado que las carreras impartidas en las sedes regionales no se someten a acreditación”* (Programa Estado de la Nación, 2013: 200).

Según la lista oficial de carreras acreditadas del SINAES<sup>8</sup>, actualmente, solo existe una carrera acreditada en sedes regionales: Bachillerato y Licenciatura en la Enseñanza del Inglés, que se ofrece en la Sede de Occidente, siendo dicha carrera propia de esa sede. Asimismo, debe destacarse que no obtuvo la certificación hasta el año 2015.

Los hallazgos arrojan que la Administración ha tomado medidas, recientemente, a fin de solventar la problemática. En el 2014 se iniciaron procesos de autoevaluación, en distintas carreras de las sedes regionales, tanto propias como desconcentradas (Jensen, 2015).

---

<sup>8</sup> [http://www.sinaes.ac.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13&Itemid=115](http://www.sinaes.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=115)

A pesar de los esfuerzos que se realiza, se tiene concretamente, que la mayoría de carreras acreditadas se imparte en la Sede Rodrigo Facio, algunas de ellas en sedes regionales, mediante desconcentración. Ello indica que los procesos de autoevaluación y posterior acreditación, se gestaron sin tomar en cuenta a las sedes.

Según el Consejo Universitario (2013) la carrera de Ingeniería Eléctrica fue la excepción, al realizarse los procesos de acreditación, en conjunto con las sedes donde se encuentra desconcentrada. Cabe mencionar que esta acreditación no fue otorgada por el SINAES, sino por otra agencia extranjera.

En suma, se puede concluir que la acreditación de carreras en sedes regionales, aún se encuentra en estado germinal, por cuanto debe prestarse más atención y destinarse más recursos a este cometido.

#### **e) Investigación y acción social**

La investigación y acción social son actividades sustantivas, que junto con la docencia conforman el quehacer de la Universidad. Son complementarias, por lo que deben desarrollarse en forma balanceada para un mejor desempeño.

A fin de valorar la gestión de estas actividades en las sedes regionales, se debe considerar dos factores: en primer lugar, la cantidad de proyectos que se ejecuta y, por otra parte, las condiciones en que éstos se llevan a cabo.

Respecto al primer punto, según Jensen (2015) las sedes regionales tuvieron activos durante el año 2014, un total de 110 proyectos, programas y actividades que, en comparación con las demás áreas, es una cantidad baja.

A continuación, en el cuadro número dos, se detalla la cantidad de proyectos activos, según área.

*Cuadro 2*

<b>Área del conocimiento</b>	<b>Cantidad</b>
Artes y Letras	114
Ciencias Básicas	563
Ciencias Sociales	450
Ingeniería y Arquitectura	157
Salud	287
Ciencias Agroalimentarias	244
Sedes Regionales	110
Otras Áreas	44

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de Jensen (2015).

En cuanto a las condiciones en que la acción social y la investigación se desarrollan en las sedes, el Consejo Universitario (2013) encontró múltiples deficiencias, que repercuten en la calidad de estas actividades. A continuación, se realizará una síntesis de estos hallazgos.

Como primer limitante, se establece que un alto porcentaje de docentes e investigadores realiza estas labores sin carga académica. Asimismo, la falta de continuidad en los nombramientos, afecta el desarrollo de los proyectos. Se señala además, que en las sedes, los profesores se encuentran sobrecargados de funciones, dándole prioridad a la docencia como actividad principal, la cual es muy demandante y representa mucho compromiso frente a los estudiantes.



Por otra parte, el informe arroja que existen dificultades para incorporar proyectos, que versen sobre las problemáticas concretas o necesidades de las regiones. Se señaló también, el faltante de una sólida estrategia de comunicación sobre sus resultados, además, de normas mínimas para la articulación de éstos.

Al analizar en conjunto ambos factores, retomando lo que se indicó en cuanto a la distribución presupuestaria en las sedes regionales, es posible afirmar que, tanto la poca cantidad de proyectos inscritos y las deficientes condiciones en que se gestan, en gran medida, son una consecuencia de la exigua asignación de recursos.

#### **f) Personal administrativo**

La existencia de una buena estructura administrativa y suficiente capital humano en este rubro, son factores influyentes en la consecución de los objetivos de cualquier organización.

En cuanto al personal administrativo en las sedes regionales, se encontró que: *“Las sedes y recintos no cuentan con todo el personal que se necesita para llevar a cabo todas las tareas que les corresponde. Este hecho representa un nivel de desigualdad, si se compara con la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio”* (Consejo Universitario, 2013: 42).

Lo mencionado, representa otra limitante al desarrollo del quehacer universitario en las sedes regionales, dado que es posible que el personal existente

esté sobrecargado de funciones o, incluso, se supla la ausencia de personal administrativo, por ejemplo, recargando en docentes ciertas labores administrativas.

Así entonces, queda evidenciado que, administrativamente, las sedes no cuentan con suficientes insumos para llevar a cabo sus labores y que, además, persiste una desigualdad frente a la Sede Rodrigo Facio en este aspecto.

### **g) Infraestructura**

La infraestructura es fundamental en el desarrollo de las actividades que componen el quehacer universitario. Asimismo, dada su relevancia, es uno de los principales puntos por considerar para la determinación de las condiciones en que se encuentran las sedes regionales.

No se encontró –hasta el momento–, ningún estudio donde se valore el actual estado de la infraestructura en las sedes regionales. No obstante, de acuerdo con Jensen (2015), en el 2014 se inició con un diagnóstico donde se evalúa este particular.

En cuanto a los datos disponibles, según el Consejo Universitario (2013), la Oficina Ejecutora del Plan de Inversiones (OEPI) reporta la existencia de múltiples proyectos de esta índole en las sedes para su ejecución. Éstos abarcan, tanto mantenimiento de lo actualmente edificado, como la construcción de nueva infraestructura.

A pesar de lo anterior, se advierte en el informe múltiplemente citado que:

*Si bien esta propuesta contempla proyectos importantes para las sedes, no se logra inferir que se trate de un plan estructurado, con visión comprensiva de todas las sedes, ni tampoco que atienda, de manera sistemática, el tema del mantenimiento y de la creación de nueva infraestructura. Tampoco se observó que haya una definición presupuestaria suficiente para asumir este tema de manera integral* (Consejo Universitario, 2013: 44).

A partir de lo anterior se resume que dos aspectos que caracterizan este rubro son la falta de recursos y de claridad, en cuanto a la planificación, ambos pueden repercutir negativamente en el desarrollo de las sedes y ponerlas en desventaja frente a la Sede Rodrigo Facio.

En general, puede concluirse que, en todos los aspectos mencionados, se detectó deficiencias que se presenta, en mayor medida, en las sedes regionales.

## **Análisis**

En el apartado anterior se expuso los aspectos arrojados durante la investigación, acerca de las implicaciones fácticas que tiene el modelo de regionalización. Ahora, como se anunció al inicio del capítulo, corresponde analizar dichos resultados dentro del mismo ámbito fáctico, (dado que el análisis valorativo de índole constitucional se reserva para el siguiente capítulo).

Este análisis fáctico se realizará, tomando en cuenta todos los aspectos mencionados, de manera conjunta e integral y, seguidamente, se realizará una calificación de éstos.

### 1. Dos modelos de desarrollo, una desigualdad

La conceptualización de la regionalización es un factor transversal para todos los aspectos del quehacer de las sedes. Esto implica, que la concepción del modelo guarda estrecha relación con los resultados en la realidad, razón por la cual en este apartado, se pretende indicar, cómo lo expuesto se relaciona con lo conceptual. Para ello, se deberá retomar algunos puntos básicos del capítulo anterior.

El proceso histórico del desarrollo de la Universidad ha sido centralizador, porque se basa en una estructura de poder concentrada en San José (Murillo, 1996). A raíz de lo cual, estableciéndose una visión centro-periferia (Dachner, 1999) fundada en lo ideológico, surge un modelo para la regionalización, que persigue unos fines (democratización de la educación superior), con unos medios inapropiados para tal idea.

Dicho de otro modo, a causa de la centralización que caracteriza a la administración universitaria, conceptualmente hay dos modelos de desarrollo: uno en el centro y otro en la “periferia”.

La existencia de dos modelos de desarrollo distintos, no es un rasgo que deba valorarse negativamente, dado que la Universidad debe adaptarse al contexto donde funciona. Sin embargo, la diferencia debería radicar, únicamente, en los

objetivos, de manera que se propicien igualdad de condiciones entre ambos modelos.

Las deficiencias o debilidades que se enumeraron en el apartado anterior, permiten sostener que tal igualdad, en nuestro caso, no se cumple, por lo que existe una desigualdad en las condiciones con las cuales las sedes realizan sus labores.

En el modelo de regionalización de la Universidad, se establece una serie de limitaciones conceptuales, concibiéndose la sede regional, como una unidad académica subsidiaria, dependiente, hecha para solventar necesidades específicas de la región y, por lo general, para dar soluciones de corto plazo.

Además, este modelo, en la práctica, se enfoca en la docencia, dado que la prioridad ha sido formar profesionales. Ello indica que, contrario al paradigma del “centro”, nuestro modelo no propicia la ejecución balanceada de todos los ejes sustantivos del quehacer universitario.

El recurrir a la desconcentración de carreras, influye como un factor desfavorable en la consolidación de oferta académica –así como crear nueva y propia-, lo cual, a su vez, puede repercutir adversamente en la planificación –o quizás, sea un reflejo de su ausencia- .

Las dificultades derivadas de la desconcentración de carreras, ocasionan que se contrate personal docente interino, en su mayoría, lo que, además –por las condiciones en que se contrata a este personal- repercute en el ejercicio de la investigación y acción social. Asimismo, la incerteza en cuanto a la oferta

académica, trasciende en la planificación sobre adecuación y construcción de nueva infraestructura.

Las implicaciones que caracterizan la oferta académica de las sedes regionales, pueden deducirse como consecuencia directa de las limitantes del modelo de regionalización, cuyos conceptos como la desconcentración y la departamentalización (feudos de conocimiento) se convierten en obstáculo para el progreso.

Es importante tomar en cuenta, que el estudio del Consejo Universitario (2013) señala la insuficiencia de apoyo administrativo en sedes, lo cual es determinante en el quehacer universitario, dado que es un importante insumo.

No obstante, debe realizarse un examen exhaustivo de dicha situación, pues –como se citó-, las sedes invierten un 30 % en promedio de su presupuesto para gastos de administración. Así, entonces, el problema podría no ser la falta de recursos, sino optimizar su utilización.

Es posible colegir, que la asignación de recursos a las sedes –aunque con tendencias de crecimiento en los últimos años, gracias a los esfuerzos de las administraciones- resulta insuficiente, dado que deja muchas necesidades al descubierto, y no permite un ejercicio balanceado de todos los ejes del quehacer universitario.

En síntesis, subsiste en la Universidad de Costa Rica, dos modelos de desarrollo, que tienen lugar en medio de un proceso histórico de centralización. Los

datos permiten corroborar que existe una desigualdad en el modelo de regionalización, por cuanto las condiciones en que se trabaja son inferiores a las que se posee en la Sede Rodrigo Facio.

## 2. Una desigualdad negativa

Anteriormente, se hizo referencia a la calificación negativa de la desigualdad señalada, a partir de las implicaciones fácticas del modelo de regionalización, por lo que previo a finalizar el capítulo, se justificará este aspecto, ya que es una premisa fundamental a la hora de realizar el análisis jurídico de esta situación.

Para que efectivamente una desigualdad resulte negativa, esta debe generar, en consecuencia, un perjuicio. Los datos recabados demostraron la existencia de condiciones inferiores en las sedes regionales frente a la Sede Rodrigo Facio, lo cual, además de acreditar la existencia de la desigualdad, también brinda un asidero fáctico, para deducir que ello afecta a los estudiantes de forma directa, al no gozar del mismo entorno para cursar sus estudios.

No obstante, debe aclararse que los hallazgos expuestos permiten acreditar únicamente la existencia de disparidad de condiciones, a raíz de la mayor proporción con que se presentan algunas carencias en las sedes. Dicha situación podría traer consigo, eventualmente, dificultades en materia de calidad—lo cual, de ser así, agravaría el perjuicio—, sin embargo, se requiere estudios más exhaustivos para determinarlo con puntualidad.

La desigualdad, dado que se presenta en función de deficiencias, en sí misma es negativa. Sin embargo, tiene otras repercusiones, que permiten señalar el perjuicio que genera.

Según Chaves (1993), las desigualdades existentes han creado una estratificación social interna en la Universidad, a raíz de no presentarse las mismas condiciones entre las sedes regionales y la Sede Rodrigo Facio. De esta forma, la población estudiantil en las sedes regionales, se compone, en su mayoría, por personas provenientes de estratos sociales más bajos, lo cual sucede a la inversa en la Sede Rodrigo Facio.

Si bien es cierto el estudio en mención puede considerarse desfasado, pues se publicó hace más de 20 años, si se toma su premisa fundamental y respectiva consecuencia, comparándola con datos recientes, es posible determinar que aún persiste la situación que advierte.

Respecto de lo anterior, según Jensen (2015), el porcentaje de población estudiantil becada durante el año 2014, fue mayor en las sedes regionales, que en la Sede Rodrigo Facio. Asimismo, los resultados expuestos en esta investigación permiten confirmar, que aún con los esfuerzos de las administraciones, persisten las diferencias.

Por otro lado, considerando que las provincias con menores niveles de desarrollo (Guanacaste, Puntarenas y Limón), presentan bajos porcentajes de estudiantes admitidos en la Universidad, y que además, en promedio entre el 50 y



80% de los estudiantes de las sedes pertenece a su región de influencia (Consejo Universitario, 2013), es posible colegir que la problemática señalada afecta con mayor agudeza a estos sectores de la población. Es decir, se está tratando desfavorablemente a una población ya desfavorecida, lo cual es a todas luces desventajoso para ese sector estudiantil. Situación que se ha mantenido desde décadas atrás (Murillo 1996). Por ello es importante destacar que:

*El proceso de desconcentración, ha servido y sirve para llevar la Universidad a sectores sociales que no pueden estudiar en la sede central (sic), sin embargo, ello no implica que propicie el acceso a ella en esos ámbitos pues, la educación, aún extendida en el ámbito nacional, sigue siendo un medio relevantemente privilegiado, por las condiciones de desigualdad existentes en la sociedad. La desconcentración no ha significado la adecuación de la Universidad a las condiciones del medio social ni tampoco el de brindar las condiciones académicas para propiciar la superación de limitaciones para este fin que poseen las Sedes Regionales (sic) (Murillo, 1996:32).*

Como consecuencia de dicha situación, se crea una estratificación interna que prevalece en la Universidad, como lo señala en su estudio Chaves (1993), lo cual podría repercutir dentro del imaginario en la forma como se representa socialmente a las sedes, lo que ocasiona que tanto interna como externamente se tenga una imagen de inferioridad acerca de estas. A su vez, esto influye en las

decisiones de las personas, de manera que las personas con mayores posibilidades, siempre preferirán la Sede Rodrigo Facio.

Lo anterior permite evidenciar que tales desigualdades trascienden el solo hecho –ya negativo- de conllevar desventajas para los estudiantes, puesto que también son limitantes para que personas muy necesitadas –mediante la educación- puedan realmente acceder a la movilidad social. En otras palabras, las desigualdades son un obstáculo para alcanzar la democratización de la educación superior. En la ruralidad se necesita un modelo de trabajo de la educación superior, que sea fuerte, recio, para poder atender las necesidades específicas de una población, ya de por sí muy maltratada por la pobreza.

En resumen, el modelo de regionalización, en lo conceptual posee limitaciones que repercuten en la creación de desigualdades, en la práctica, las cuales se evidenciaron en el apartado anterior, al relacionar ambas problemáticas (lo conceptual y lo práctico), ello a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por distintas administraciones a lo largo de las últimas décadas, las desigualdades entre las unidades académicas mencionadas, persisten en los dos ámbitos.

Sin embargo, ello no quiere decir que los factores señalados sean los únicos implicados. No debe dejarse de lado, la responsabilidad que cada sede –como unidad académica- posee para emprender la búsqueda de soluciones propias, autóctonas, para sus problemas.

## CAPÍTULO III

# IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LA DESIGUALDAD EN EL MODELO DE REGIONALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

*Las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común.*

**Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789**

En el capítulo anterior se concluyó, esencialmente, que existe una desigualdad de condiciones entre las sedes regionales y la Sede Rodrigo Facio, y que dicha desigualdad es negativa, por cuanto afecta, de modo directo, a los estudiantes de estos recintos universitarios.

Lo anterior establece que, una vez determinadas las implicaciones fácticas, debe realizarse un análisis y calificación de orden jurídico, que conlleve a comprobar, o no, la hipótesis planteada en este estudio. Para cumplir con tal objetivo, primeramente se expondrá la base jurídico-axiológica que, en segundo lugar, será utilizada para analizar el conjunto fáctico determinado.

Respecto a los fundamentos mencionados, en primer lugar, se hará una exposición del principio de igualdad, desarrollado desde la doctrina, normativa y jurisprudencia.

Asimismo, considerando que Costa Rica es un Estado miembro de la UNESCO, se describirá los postulados relacionados con la problemática, que están contenidos en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe.

En segundo lugar, se aportará algunos elementos empíricos que, relacionados con la igualdad, los cuales buscarán brindar un respaldo argumentativo más integral al análisis que se esgrimirá. Llegado a este punto, considero prudente explicar la relevancia de considerar estos otros elementos.

Atinadamente, se ha señalado que *“La Razón Jurídica vive, en efecto, fuera de la realidad como consecuencia de dos cualidades que la caracterizan: el normativismo y la dogmática”* (Nieto, 2007: 30), por lo cual es necesario que el pensamiento jurídico se remoce y refresque, al integrar los desarrollos científicos de otras disciplinas y no reducirse simplemente a sus propios dogmas<sup>9</sup>.

A raíz de esta necesidad, Minor Salas (2006) propone que para hacer frente al “fetichismo de las reglas”<sup>10</sup> –normativismo-, debe adoptarse la realidad social, a

---

<sup>9</sup> Cabe destacar que, según la Real Academia Española, dogma se define como *“Proposición que se asienta por firme y cierta y como principio innegable de una ciencia.”* Por consiguiente, es de suyo muy pertinente tener claro, que si el estudio del derecho está constituido básicamente de dogmas -entendidos éstos como principios incontrovertibles de determinado saber- todo parece indicar que bajo esos términos el proceso de enseñanza-aprendizaje del derecho está permeado de religiosidad.

<sup>10</sup> El fetichismo de las reglas, es un “síndrome” del pensamiento jurídico y manifestación directa del *normativismo*, que –a *grosso modo*- consiste en una veneración excesiva de la norma jurídica como fuente del derecho, ocasionando que el operador, al “adorarla”, no se atreva a cuestionar su origen,

fin de pensar lo jurídico desde una visión más reflexiva –esto es, más realista y menos engañadora-, lo cual pretende, además, dar un mayor nivel de intersubjetividad y objetividad a nuestros razonamientos.

La intención de adoptar la propuesta de Salas (2006) es evitar llegar a conclusiones sustentadas únicamente en fórmulas vacías<sup>11</sup>, tales como la igualdad, la justicia, etc.- y, por ende, incurrir en el grave vicio del *wishful thinking*<sup>12</sup> (Haba, 2008).

## **El principio constitucional de igualdad**

El principio de igualdad y no discriminación es uno de los pilares del sistema político democrático, así como un axioma primordial sobre el que descansa el constitucionalismo moderno.

---

contenido o función. Ello convierte al abogado en un actor pasivo, conservador del status quo (Haba, 2006).

<sup>11</sup> Según Haba (2006) son conceptos con un alto grado de indeterminación –es decir, sin un significado preciso, o en el que haya algún consenso- que a su vez poseen una alta carga emotiva, lo cual los convierte en una herramienta de gran alcance retórico. V. gr. “justicia”, “igualdad”, “bien común”.

<sup>12</sup> El *wishful thinking* –que en traducción de Haba (2008) es *pensamiento por deseos*- “consiste en pensar que la realidad se acomoda a nuestras esperanzas, imaginarse que las cosas son tal y como uno quiere que sean” (Haba, 2008:31). Este fenómeno se manifiesta cuando los operadores jurídicos confunden lo que es y lo que se quiere, es decir, se suscita una reducción de la realidad, al pensar que lo que se quiere, se realiza automáticamente, con solo declararlo (resolver el problema de la criminalidad con la mera creación de leyes, por ejemplo).

En la primera sección de este capítulo, se expondrá los principales discursos que componen al principio de igualdad, según lo obtenido de la doctrina, las disposiciones normativas e interpretaciones jurisprudenciales.

En la segunda sección, se realizará algunas aportaciones empíricas, es decir, ciertos criterios que, sostenidos desde las ciencias sociales, pueden aportar solidez a las argumentaciones sobre la igualdad, en relación con nuestro objeto de estudio.

### **a) El principio de igualdad según la doctrina jurídica**

#### Origen y evolución del principio de igualdad

El principio de igualdad surge a finales del siglo XVIII, con la promulgación de las primeras declaraciones de derechos fundamentales. En 1789, luego de la Revolución Francesa, se emite la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en la que se incluye ese principio, al estipularse que la ley sería la expresión máxima de la voluntad general de pueblo y, además, igual para todos, indistintamente si castigaba o protegía.

A raíz de lo anterior, es posible determinar que el origen, no solo histórico, sino filosófico del principio de igualdad –como lo conocemos modernamente- proviene de las reflexiones llevadas a cabo durante la Ilustración.

Previo a los cambios políticos introducidos en 1789, se presentaba una situación heterogeneidad normativa en la comunidad política, es decir, en función de los

sujetos, existía una pluralidad de normas, provenientes de fuentes distintas, lo cual daba paso a desigualdades<sup>13</sup>.

Por ello, Hernández (2008) señala que el principio de igualdad fue una respuesta de la Revolución, al viejo régimen que se componía de distintos ordenamientos, los cuales generaban posiciones distintas –y, sobre todo, condiciones distintas para cada una de ellas, en su mayoría desfavorables, además, infundadas-, por consiguiente, la ley aplicable sería distinta, según el ordenamiento al cual estuviere sometido el individuo.

Así la ley, -de acuerdo con este principio-, debería cumplir con las características fundamentales de generalidad (una ley para todos), abstracción (supuestos generales y abstractos) y durabilidad en el tiempo (seguridad jurídica).

El principio en mención no se ha mantenido incólume desde su formulación inicial, sino que es el resultado de un proceso evolutivo. Es interesante destacar que la evolución del principio de igualdad es un hecho en el que existe consenso en la doctrina constitucional. La transformación-evolución de este principio ha consistido según Díez-Picazo (2008), en una ampliación de su rango de aplicación y eficacia, por cuanto, ha ido de lo abstracto a lo concreto.

---

<sup>13</sup> Al respecto, Ferrajoli menciona *“en el derecho pre-moderno y de formación no legislativa, sino jurisprudencial y doctrina, no existía un sistema unitario y formalizado de fuentes positivas, sino una pluralidad de fuentes y ordenamiento procedentes de instituciones diferentes y concurrentes –el Imperio, la Iglesia, los príncipes, las corporaciones- ninguna tenía el monopolio de la producción jurídica”* (Ferrajoli, 2001: 32).

En los comienzos, el principio de igualdad solo contemplaba el supuesto de igualdad ante la ley, es decir, el aspecto subjetivo de la aplicación que implica aplicar la misma ley para todos.

Sin embargo, enunciado de esa forma, tal principio resultaba complaciente con las desigualdades sociales y económicas; no se cuestionaba el aspecto sustantivo de las leyes, lo dejaba de lado. Era de esperar que el legislador condicionara el goce de los derechos, quedando la igualdad en el mero discurso.

Un ejemplo de ello, fue el sufragio censitario: para ejercer el voto se debía cumplir con determinadas condiciones económicas o educativas especiales. La ley en que se fundaba esta práctica, generó una desigualdad, por cuanto no todas las personas poseían los mismos derechos políticos, y dicha diferencia estaba fundada, además, en una cuestión económica.

En el siglo XX, la superación del *"legicentrismo"*, que posicionó a la Constitución como centro del ordenamiento, en detrimento de la ley, propició la creación de los mecanismos de control constitucional de la ley. En ese contexto, surge la necesidad de transformar el principio, agregando el nuevo supuesto de la igualdad en la ley, es decir, en su contenido, la parte sustancial.

A partir de esta transformación, la ley no solo será universalmente válida, eficaz y aplicable a todos los sujetos, sino que también su contenido deberá ser igualitario, por lo que no serán tolerables distinciones, como las que caracterizaron al sufragio.



El principio de igualdad es, entonces, un componente fundamental del constitucionalismo<sup>14</sup>, motivo por el cual ha evolucionado con este de manera progresiva.

Por último, siempre en el siglo XX, la creación de la Organización de la Naciones Unidas (ONU), y la posterior promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, representa un hito en el desarrollo y defensa de la igualdad, dado que la incorporación en dicha declaración, le confiere un rango supra constitucional y, por la naturaleza de la organización, los Estados se comprometen a defenderlo y respetarlo, al ser una pieza clave para los derechos humanos.

#### Conceptualización general y finalidad

En la sección anterior, se estableció el origen y evolución del principio de igualdad. Ahora, corresponde conceptualizarlo de manera general, y disertar sobre su finalidad, es decir, determinar qué es y para qué sirve.

La Revolución Francesa se fundamentó en tres valores que, a su vez, constituyeron la base de la democracia moderna: **libertad, igualdad y fraternidad**. Por lo cual, es uno de los pilares fundamentales en los que descansa el sistema político democrático.

---

<sup>14</sup> Respecto a este concepto, es importante mencionar lo que señala Ferrajoli, *un cambio no menos radical, es el producido en el último medio siglo, con la subordinación de la legalidad misma – garantizada por una jurisdicción de legitimidad- a constituciones rígidas, jerárquicamente supra ordenadas a las leyes como reconocimiento de su validez*” (Ferrajoli, 2001:34).

En un intento por definir, a grosso modo, tal principio, puede afirmarse que consiste en la abstracción de las diferencias y desigualdades existentes entre los seres humanos, en razón de una igualdad derivada de lo esencial de la condición humana, por lo que se prescribe un trato igualitario para todas las personas en lo fundamental.

Se ha definido que “(...) *el principio de igualdad ante la ley tiene un significado prescriptivo, no descriptivo; es decir, no afirma que todas las personas sean de hecho iguales, sino que deben ser tratadas de igual modo*” (Díez-Picazo, 2008).

Es decir, el planteamiento fundamental del principio de igualdad no obvia la existencia de desigualdades entre las personas; por el contrario, tiene como fin evitar que estas diferencias den lugar a tratos distintos lesivos a la dignidad humana, por lo que el principio de igualdad no es una condición del ser, sino una exigencia, lo que la ubica dentro del ámbito del deber ser (Díaz, 2012).

La relevancia que tiene el principio de igualdad, ha llevado a positivarlo, tanto en la Declaración Universal de Derecho Humanos –y otras, de carácter regional-, así como en las constituciones modernas. La declaración mencionada estipula:

*Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

*Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.*

En el caso de nuestra Constitución Política, se recoge en el numeral 33, el cual estipula que *“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”*.

Es pertinente señalar cuál es el contenido de la igualdad, es decir, cómo debemos entenderla. Díaz (2012) afirma que existe consenso casi universal entre la doctrina y jurisprudencia –tanto latinoamericana como europea- en cuanto a este tema. Uno de los principales referentes es el alemán Robert Alexy.

De acuerdo con Díaz (2012), la acepción aristotélica de la igualdad es la globalmente aceptada para darle contenido racional a dicho principio. Así entonces, *“la justicia consiste en igualdad, y así es, pero no para todos, sino para los iguales: y la desigualdad parece ser justa, y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales”* (Aristóteles, citado por Díaz, 2012: 37).

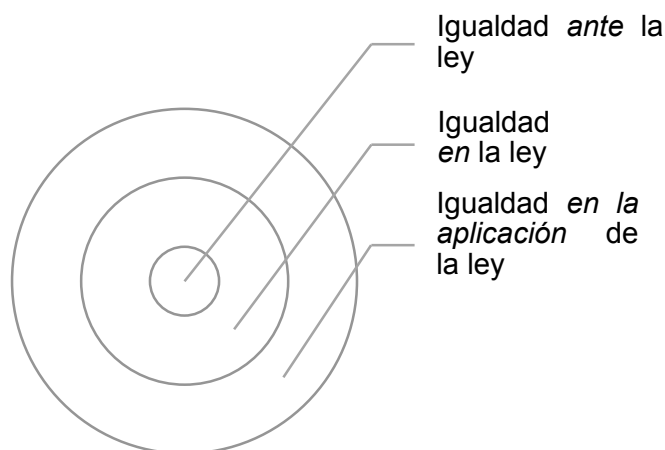
En síntesis, el principio de igualdad es un imperativo del deber ser, que a raíz de las desigualdades inherentes a los humanos –ubicables en el plano del ser- propugna por un trato igualitario fundado en lo esencial, y por este –de acuerdo con Aristóteles- debe tratarse igual a los iguales y desigualmente a los desiguales.

Una vez conceptualizado en lo general dicho principio, corresponde indicar cómo se configura o se compone. Para tales efectos, se puede decir que consta de tres dimensiones: igualdad *ante* la ley, igualdad *en* la ley, e igualdad en la *aplicación* de la ley.

Cada una de las tres dimensiones del principio de igualdad, tiene alcances distintos, a tal punto que es fácilmente constatable, que son producto de su evolución.

Las dos últimas, (igualdad *en* la ley e igualdad en la *aplicación* de la ley) surgen como fruto de los estudios que, en materia constitucional, desarrolla el tema del control constitucional, el cual, como se sabe, es un fenómeno relativamente reciente.

Figura 1



**Fuente:** Elaboración propia.

En la figura anterior, se trata de representar, de manera gráfica, cómo es la composición contemporánea del principio de igualdad. Tal y como se mencionaba, es una entidad con varias “capas”, donde la igualdad ante la ley, funge como un núcleo en el que se sustentan las demás; dicho con otras palabras, dicho núcleo constituye el contenido fundamental del principio de igualdad. De igual forma, las

otras dimensiones que han surgido posteriormente se corresponden y –a su vez-, marcan una progresión hacia la realidad.

Ello destaca la preponderancia que se le otorga a las consecuencias prácticas que pueda tener la aplicación o no, del principio de igualdad. Esto último implica, que, mientras la primera y segunda capas tienden a abarcar un plano más abstracto, la tercera se ocupa de lo real (Ruiz, 1994).

En cuanto a la relación entre la igualdad, lo abstracto y lo concreto, debe señalarse que *“la igualdad ante la ley, a veces, es formal en el sentido de que exige cambios de actitudes y realidades sociales para las que las normas legales no son suficientes por sí solas”* (Ruiz, 1994: 41).

Por ello, es sumamente necesario –para evitar caer en los vicios de la *magia verbal, wishful thinking* (Haba), y demás subterfugios homólogos, no confundir entre las distintas concepciones de la igualdad, para evitar errores de razonamiento (incurrir en falacias, incluso).

Una vez aclarado lo anterior, para profundizar se desarrollará las distintas acepciones del principio en mención, de las que se ha hecho referencia.

- **Igualdad *ante* la ley**

Esta primera dimensión reviste un carácter abstracto y conceptual, lo que posibilita que las otras dimensiones se cimenten en ella. En el acápite anterior se conceptualizó el principio, razón por la que en este apartado, únicamente se hará una breve revisión sobre tal particular.

La dimensión conceptual del principio incorpora un axioma fundamental, aquel que se identifica con la frase “*todos son iguales ante la ley*”, lo que permite constatar que consiste, entonces, -como se mencionó- en una abstracción fundada en la dignidad humana, aspecto que prescribe que todas las personas ante el poder del Estado deben ser tratadas como iguales en cuanto a lo básico, la condición de ser humano.

A raíz de la dignidad humana<sup>15</sup>, en lo que al goce y disfrute de derechos fundamentales se refiere, nadie debe ser distinto de otro. Por ejemplo, las diferencias creadas por valoraciones que históricamente han sustentado la discriminación de personas, en función de su etnia, credo religioso, o posición social, quebrantan directamente esta parte del principio.

- **Igualdad *en la ley***

La igualdad *en la ley*, es la segunda dimensión de este principio, surge –como se menciona- de la evolución que supera el legalismo y da paso al constitucionalismo, el cual implica la supremacía de la Constitución sobre la ley como fuente primordial, de manera que todo cuerpo normativo de rango inferior a la Constitución, deberá ser coherente a esta y todos sus valores.

---

<sup>15</sup> Respecto al concepto de dignidad humana, es conocido este como la base de los derechos humanos, y no se pretende en esta investigación trascender más allá de mencionarlo. Ello por cuanto se concuerda con la posición de Haba (2004) que sostiene que la fundamentación de los derechos humanos no es un problema ni teórico ni práctico, sino tan solo un asunto de fe.

A raíz de dicha sujeción, se amplía el alcance del principio, implicando ahora “*que el legislador no puede dar un trato distinto a personas que, según cualquier criterio que resulte legítimo adoptar, se hallen en la misma situación*” (Díez-Picazo, 2008: 201). Dicho de otro modo, en la ley deberá respetarse el mandato constitucional del trato igualitario, es decir, deberá ser igualitaria en su contenido, sin hacer excepción de personas.

Asimismo, debido a la primacía de la Carta Magna, se determina el control constitucional, como mecanismo para resguardarla y garantizarla. En este caso específico, el Juez constitucional se convierte en contralor de la igualdad, al ser uno de los valores que se consagra en dicha norma.

Este componente del principio, representa un avance más hacia la igualdad *en la realidad*, debido a que la ley tiene un carácter más concreto, por cuanto está concebida para regular situaciones particulares.

No obstante, no debe perderse de vista –para poner cada elemento en su sitio- que lo obtenido, es la obligación para el legislador de respetar la igualdad entre las personas, a la hora de crear derechos o imponer deberes –en el papel-. En palabras de Pedro Haba, si bien tenemos una disposición más concreta, es una cuestión de palabras; no de hechos.

El contenido racional de la igualdad –como se expuso-, lo ha definido Aristóteles en tratar a los iguales como iguales y desigual a los desiguales. Debe

aclararse que distinguir quiénes son iguales y quiénes son desiguales, dependerá de los parámetros utilizados en cada caso concreto.

Es necesario ocuparnos ahora de explicar cuál es la forma mediante la cual el Legislador consigue el segundo supuesto de la formulación de la igualdad “tratar a los desiguales como desiguales”.

Como se anotó líneas atrás, la igualdad es una máxima del deber ser y no una condición descriptiva del ser. Por lo cual, en algunas ocasiones, será necesario crear desigualdades para compensar los efectos perniciosos de otras desigualdades. Es el caso de la Ley de Igualdad Real de la Mujer, cuyo propósito ha sido promocionar los derechos de las mujeres frente a los hombres y favorecer así un trato que busque cerrar brechas de género.

Es decir, debe -mediante un análisis comparativo-, distinguir entre quiénes son iguales y desiguales, luego establecer un dominio en que deban ser iguales<sup>16</sup> y, por último, determinar la forma concreta en que se regulará la situación para propiciar la igualdad.

---

<sup>16</sup> Es importantísimo no dejar de lado este aspecto, dado que, de lo contrario, según Haba (2006), el término igualdad se torna en una fórmula vacía. Ello por cuanto, carecería de algún contenido real, volviéndose un mero instrumento retórico –por su gran fuerza emocional-. Según el autor, -ampliando lo advertido en notas infra, una fórmula vacía representa un consenso “de palabras”, mas no de hechos. Dicho de otro modo, si acordamos luchar por la igualdad, pero no se establece un dominio en que dos sujetos –o grupos- deban igualarse, estaremos ante un huero acuerdo lingüístico.



Esta técnica es de aceptación general en la doctrina constitucional, se denomina generalmente, “discriminación positiva”, aunque Díez-Picazo (2008) se refiere a ella como “acción positiva”.

En el marco de lo anterior, Hernández (2008) propone distinguir entre diferenciación y discriminación, debido a que considera que el segundo concepto implica la arbitrariedad del poder público, mientras que el primero no.

La diferenciación consiste en tratar de manera distinta a una persona en una situación concreta, pero con justificación constitucional para ello. Por el contrario, la discriminación ocurre cuando existe un trato diferenciado, pero que resulta lesivo constitucionalmente y, por consiguiente, arbitrario.

Siguiendo a Hernández (2008), la línea entre una discriminación y una diferenciación, puede llegar a ser muy delgada, por lo cual debe someterse cada situación a examen bajo los siguientes criterios:

- a) La diferencia de trato debe tener una finalidad concreta, claramente identificable y constitucionalmente válida.
- b) En cuanto a la validez constitucional de la finalidad, esta debe cumplir con los criterios de **razonabilidad y proporcionalidad**.

Por razonable, el autor entiende que sea constitucionalmente posible, es decir, que no riña con ningún otro valor constitucional. Además, los medios deben ajustarse a los fines – que, como se

menciona, deben ser fines legítimos-, lo que conlleva a la proporcionalidad.

En cuanto a estos criterios, en la doctrina propiamente no se hace ninguna observación a su función axiológico-ideológica. Respecto a ello, Haba (2006) señala que lo razonable y proporcional, si no se entienden en un sentido estrictamente numérico, pueden también volverse una fórmula vacía.

#### - **Igualdad en la aplicación de la ley**

La última dimensión del principio, parte de la premisa de que la igualdad no solo se debe limitar al contenido formal de la ley, sino más bien el interés se enfoca en respetar la igualdad en el ámbito de su aplicación. Este es el componente que hace al principio más concreto –menos abstracto, por ende- y, en consecuencia, susceptible de poder verificarse en la realidad.

Esta visión de la igualdad, deviene de la vocación de las modernas constituciones hacia la materialización de la igualdad real, por lo que dicho principio debe comprenderse ampliamente, al punto que trascienda al ámbito económico y social (Hernández, 2008).

Para tal efecto, el contenido y propósito de la igualdad es el mismo que se señaló, de manera que *“la igualdad se cumple cuando se trata de la misma manera a dos elementos que se considera iguales entre sí y cuando se trata de diversa manera a dos elementos que se considera desiguales entre sí”* (Díaz, 2012:38).

Lo que, como se describió, se consigue mediante los mecanismos de discriminación positiva.

Ahora bien, lo que caracteriza esta dimensión es el ámbito de acción. Esta cambia, pues pasamos de la mera formulación gráfica de las normas, al terreno de la aplicación. Es decir, bajo esta concepción, quienes administran justicia, deben velar porque la igualdad del caso concreto se materialice, gracias a su actuación.

La aplicación de la ley se identifica, mayormente, con la labor que lleva a cabo el Poder Judicial, mediante sus distintos operadores. No obstante, no se debe perder de vista que la Administración Pública, también juega un rol muy importante en la aplicación de la ley.

En razón de lo anterior, cada acto administrativo, en sus fundamentos, debe respetar la igualdad, o bien, perseguirla como fin, porque de no hacerlo, estaría transgrediendo la Constitución, lo que lo convierte en un acto nulo. (Al respecto, véanse los numerales 16,128, 158 y 160 de la LGAP).

La Administración, en términos generales, no solo debe propiciar la igualdad en sus actos específicos, sino que debe integrarla en su misión -acción de manera general. Por ello, la distribución de recursos, desarrollo de estrategias y proyectos, etc., deben ir encaminados en esa línea. Esta tesis, de acuerdo con Bravo- Ferrer (2001), es aplicada en el derecho español.

En síntesis, la configuración del principio de igualdad en cada una de sus dimensiones, supone la profundización del análisis y aplicación de la igualdad, partiendo de lo formal a lo real (o de lo abstracto a lo concreto).

La igualdad, como principio fundamental de la democracia, reviste un carácter de transversalidad, al interpretar y aplicar el derecho, en el tanto los preceptos normativos no se agotan en sus dimensiones básicas (igualdad ante y en la ley), sino que también abarcan un aspecto de gran relevancia, que tal y como se indica líneas atrás, lo constituye la *aplicación* de la ley.

Es decir, es aquel momento en el que el ser humano (operadora u operador jurídico) interpreta la norma y los hechos del caso concreto y, consiguientemente, decide y emite la resolución. Sin este aspecto humano resolutorio, el texto constitucional devendría en un mero cúmulo de "*paper rules*" (Llewellyn, citado por Haba, 2006).

Manifestaciones

- **Derecho a la igualdad y no discriminación**

Una vez desarrollado lo concerniente al principio de igualdad en lo conceptual, es necesario referirnos a la manifestación normativa de este, que es el derecho a la igualdad y no discriminación. Es importante hacer una distinción de estos dos conceptos, por cuanto, aunque son del mismo género, hay una delgada distinción entre ambos.

La incorporación del principio de igualdad a la Constitución Política tiene como principal consecuencia, la materialización de un derecho fundamental: el derecho a la igualdad y la no discriminación, "*un auténtico derecho subjetivo en favor de todos los habitantes de la República*" (Hernández, 2008: 644).

Es el derecho a ser tratado en forma igualitaria en todas las relaciones jurídicas que se pueda. Metodológicamente, tiene carácter relacional, puesto que no puede ser aplicado en abstracto; se requiere una situación concreta. (Hernández, 2008). Respecto a esto último, siempre se aplicará este derecho en función de una situación en específico, para lo cual –como se expuso supra- se realiza una comparación.

Al formar parte del catálogo de derechos fundamentales, el derecho a la igualdad vincula a todos los actores sociales, por lo que va a tener especial relevancia para el poder público, en cualquiera de sus formas de manifestación.

El derecho a la no discriminación o también conocido como *mandato antidiscriminatorio*, según lo señala Ruiz (1994), se funda en la igualdad, tutelando la dignidad humana propiamente y, en sentido estricto, ello porque –como señaló la Sala Constitucional en su voto 716-98:

*Desigualdad, puede existir en diversos planos de la vida social y aun cuando ello no es deseable, su corrección resulta muchas veces menos complicada. Pero cuando de lo que se trata es de una discriminación, sus consecuencias son mucho más graves y ya su corrección no resulta tan fácil, puesto que muchas veces responde a una condición sistemática del status quo<sup>17</sup>.*

---

<sup>17</sup> Es importante mencionar que Hernández (2008) también recurre a este voto y en específico cita ese trozo, para ilustrar la diferencia entre una desigualdad y una discriminación.

Así como se ha establecido que la discriminación tiene consecuencias más gravosas que la desigualdad, entonces, para estos efectos, el derecho a la no discriminación, constituye una derivación o ramificación del derecho a la igualdad, solo que para atender la situación descrita, pero con mayor especialidad.

### **b) El principio de igualdad en la jurisprudencia**

Anteriormente, se desarrolló el principio de igualdad con especial énfasis en la doctrina, por lo que ahora corresponde realizar un ejercicio similar, pero desde el ámbito jurisprudencial.

Para este propósito, en función de la delimitación de nuestro estudio, nos enfocaremos en abordar, a grosso modo, cómo el Tribunal Constitucional Español y nuestra Sala Constitucional, se han ocupado de la igualdad, especialmente, en tres dimensiones: la definición general de la igualdad, los parámetros de valoración de las desigualdades y, por último, los mecanismos de acción positiva.

#### **a. Sala Constitucional**

En el primer particular señalado, la Sala Constitucional ha desarrollado la conceptualización general de la igualdad en diversos votos, sin embargo, una posición sintética y aún vigente se recogió en el emblemático voto 1739-92, reconocido como buque insignia de la jurisprudencia constitucional, en cuanto al debido proceso y sus principios conexos.

Respecto a la igualdad, en esa ocasión, se dispuso:

*el derecho y principio generales de igualdad -y su contrapartida de no discriminación-, que recoge el artículo 33 de la Constitución, así como todos los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, por ejemplo, los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana, con la particularidad de que la dualidad de éstos demuestra que la igualdad, además de criterio de interpretación y aplicación de los derechos fundamentales, es ella misma un derecho fundamental, de modo que también se viola este cuando se discrimina respecto de derechos no fundamentales; principio y derecho que, si bien no son incompatibles con ciertas distinciones razonables conforme a la máxima de "igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales", también conocido como principio de igualdad sustancial.*

Así entonces, como se pudo observar, la Sala Constitucional destaca la riqueza y amplitud del principio en mención, como principio propiamente dicho – en sus dos sentidos (igualdad- no discriminación), como criterio de interpretación, como derecho fundamental, además de su contenido racional (tratar iguales como iguales, desiguales como desiguales).

El segundo tópico jurisprudencial por tratar, es describir el mecanismo de razonamiento que la Sala Constitucional ha establecido, para valorar si una desigualdad quebranta el principio de igualdad.

Al respecto, este es uno de los puntos medulares para la sustentación de la tesis, porque ofrece un método o parámetro valorativo claro para tal empresa. En ese sentido, se señaló en el voto 10153-01:

*De esta manera, surgen dos elementos para determinar o no la violación del principio de igualdad: en primer lugar el parámetro de comparación que permite establecer que entre dos o más personas existe una situación idéntica, y que por lo tanto, produce un trato discriminatorio desprovisto de toda justificación objetiva y razonable; y en segundo lugar, la razonabilidad de la diferenciación, con lo que se estatuye el principio de razonabilidad como parámetro de constitucionalidad. De esta suerte, no basta que la diferenciación no sea contraria a la dignidad humana, o que esté justificada en la protección de otros bienes constitucionales o en la tutela de otros derechos fundamentales, sino que debe estar determinada en la relación medio-fin de la norma.*

En orden a lo citado, es posible resumir que, de acuerdo con la jurisprudencia, el razonamiento para la valoración constitucional de una desigualdad consiste en los siguientes puntos:

- Existencia de una situación jurídica idéntica: lo que implica, -como señala Teresa Aguado (2012)- *un parámetro de comparación*, que permita verificar



que los dos individuos cumplen con los mismos supuestos. Una vez determinado esto, es posible valorar la desigualdad.

- Ajuste de la desigualdad a la razonabilidad<sup>18</sup>: mediante una clara adecuación a los valores constitucionales, complementado con una equilibrada relación medios-fines, es decir, proporcional<sup>19</sup>.

Por último, en cuanto a la discriminación positiva, el caso más significativo en los últimos años, es el resguardo de los derechos políticos de la mujer. Se tomará como referencia las sentencias 0716-98 y 3419-01.

En el primer caso, la Sala resuelve un recurso de amparo interpuesto por una mujer, contra el acto que ratifica la constitución de la Junta Directiva de ARESEP.

---

<sup>18</sup> Para profundizar, la Sala Constitucional ha afirmado que: *“En sintonía con la doctrina más autorizada del Derecho Constitucional y con la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales, la Sala Constitucional ha receptado, en su jurisprudencia, los **principios de razonabilidad y proporcionalidad**. En efecto, ha precisado el contenido necesario de los implica una adecuación a la Constitución en general y, en especial, a los derechos y libertades reconocidos y garantizados en ella y en los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos debidamente vigentes en nuestro país y; por último, la razonabilidad sobre los efectos personales supone que no pueden imponerse a esos derechos otras limitaciones o cargas que razonablemente se deriven de su naturaleza, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la sociedad. Sentencias 6805-11, 3950-12”*.

Respecto a estos dos criterios, la Sala Constitucional ha establecido que *“si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable”* (Voto 6805-11).

El motivo de fondo por el cual se declara con lugar el recurso, fue la eminente violación a los derechos fundamentales de la accionante, por cuanto se le denegó la participación en el máximo órgano de la entidad.

El fallo en mención, es uno de los más emblemáticos en esta materia, porque reconoció que:

*La mujer no es simplemente objeto de un trato desigual -aunque también lo es-, sino de un trato discriminatorio en el cual sus derechos y dignidad humana se ven directamente lesionados, es importante para tener una noción cierta sobre la situación real de la mujer dentro de la sociedad. Baste para ello, tomar en consideración que la mujer ha debido librar innumerables luchas durante largos años para poder irse abriendo campo en el quehacer social y político de los pueblos. En términos generales discriminar es diferenciar en perjuicio de los derechos y la dignidad de un ser humano o grupo de ellos, en este caso del género femenino, es aquí donde el artículo 33 de la Constitución Política cobra pleno sentido, ya que ello toca los valores más profundos de una democracia, y no podemos hablar de su existencia, cuando mujeres y hombres, no pueden competir en igualdad de condiciones y responsabilidades (...)*

En ese sentido, partiendo de esa premisa y con fundamento en los distintos tratados que les confieren derechos fundamentales a las mujeres, la Sala resolvió aplicar un mecanismo de discriminación positiva, en arreglo de la situación desfavorable que atañe históricamente a las mujeres.

De esa forma, dio la razón a la accionante, de manera que exigió a los recurridos tomar en cuenta las disposiciones de los instrumentos y la Constitución, de manera que se le otorgue una cuota de participación a la mujer en el órgano en mención.

Respecto al segundo caso, el panorama es más enriquecedor. Así, por cuanto el legislador –en aplicación del principio de igualdad en la ley- introduce una discriminación positiva en el texto del Código Electoral. Dicha norma, años más tarde, es impugnada, mediante una acción de inconstitucionalidad, la cual fue declarada sin lugar por la Sala.

La Sala sustenta su decisión y reafirma el deber del legislador, que en virtud de las numerosas fuentes de derecho internacional público sobre derechos humanos de las mujeres, debe incorporar dichos contenidos en las leyes en sentido estricto.

Además, tomando como fundamento lo establecido en el voto mencionado inicialmente, la Sala Constitucional indica que se trata de una medida de acción positiva, por cuanto se realiza una diferencia objetiva y razonable en beneficio de las mujeres, quienes han sido discriminadas históricamente.

En general, puede notarse, en el caso de los derechos políticos de las mujeres, cómo la jurisprudencia ha dejado claro que las desigualdades formales que se establecen –por el legislador o por el mismo Tribunal, cuando se someta al

control constitucional de actos u omisiones- se considera mecanismos de acción positiva, que tienen el claro propósito de zanjar las brechas históricas de género.

Queda claro, que hay discriminación positiva cuando el creador de la norma, o bien, su aplicador (Juez o Administración) realiza para el caso en concreto, una diferencia formal, cuyo sustento radica en una diferencia de hecho, que es, precisamente, la que se pretende paliar.

#### **b. Tribunal Constitucional Español**

Respecto al Tribunal Constitucional Español (en adelante T.C.E.), es pertinente hacer mención de algunas formulaciones conceptuales que, según Ruiz (1994), ha sentado en su jurisprudencia, en cuanto a los mecanismos de acción positiva: **la desigualdad por indiferenciación y la discriminación inversa.**

- Desigualdad por indiferenciación

Según Ruiz (1994), a raíz de la influencia del Tribunal Constitucional Alemán y el Tribunal Constitucional Italiano, el TCE adoptó el concepto de “desigualdad por indiferenciación”, que consiste en –respecto a lo sustancial- igualar a los que son iguales, pero, a la vez, tratar de forma desigual a los que son desiguales.

- Discriminación inversa

Siempre siguiendo a Ruiz (1994), la discriminación inversa es un concepto que se ha desarrollado en la jurisprudencia del TCE y, a grandes rasgos, es de la misma especie que la desigualdad por indiferenciación.

Sin embargo, la diferencia entre este concepto y el primero radica en dos factores: su aplicabilidad se limita a casos de discriminaciones históricas (género, grupos sociales marginados, etc.), y debe existir, además, una situación de escasez (es decir, se trata de la distribución de bienes sociales que son escasos, verbigracia: cuotas de representación política, cargos públicos, vivienda, etc.).

Así entonces, se constata que la jurisprudencia constitucional española incorpora mecanismos de acción positiva, los cuales canaliza, en virtud de la igualdad en la aplicación de la ley.

Además, realiza un desarrollo más amplio y puntualizado, por cuanto distingue conceptualmente las situaciones donde se deberá hacer desigualdad para la igualdad.

### **c) Aspectos empíricos respecto al concepto de igualdad**

*Las causas de la injusticia: los recursos son limitados y los hombres egoístas.*

**Hume**

En este apartado, se realizará algunos planteamientos que bien podrían calificarse como “extra-jurídicos”, según la visión normativista tradicional, razón que explica que este apartado no se convierta en un mero excurso o digresión. Muy por el contrario, lo que se pretende es dar solidez a las argumentaciones acerca de la igualdad, las cuales se han expuesto, basadas en la dogmática jurídica.

En primer lugar, desde lo filosófico, se hará algunas observaciones entre los conceptos de igualdad y justicia. Por otra parte, desde las ciencias sociales, se recurrirá a la sociología, para señalar cuál es el rol que la igualdad cumple para la sociedad.

#### **a. Justicia e igualdad**

Cualquier examen que se realice sobre una situación en función de la igualdad, debe incluir una breve referencia a la justicia, dado que la igualdad es componente fundamental para esta. Ahora bien, en virtud que el propósito de esta investigación no es propiamente sobre la igualdad, ni mucho menos sobre la justicia, se reflexionará sobre esto de manera tangencial.

Primero, epistemológicamente, es necesario destacar que en este trabajo se parte de la premisa de Amartya Sen, en cuanto al enfoque sobre la justicia. En ese sentido, el autor defiende *“la necesidad de enfocar las realizaciones y conquistas reales, en lugar del establecimiento de lo que puede identificarse como las instituciones y reglas correctas”* (Sen, 2010:42).

Esa afirmación, a su vez, conduce al planteamiento que el mismo autor refiere, al exponer que el propósito debe encaminarse a encontrar una solución a las *injusticias manifiestas*, en lugar de debatirse dentro de la complejidad que supone el concepto ideal de justicia.

Con el fin de paliar las *injusticias manifiestas*, desde el enfoque trascendental, Sen (2010) se refiere a la igualdad proponiendo un cambio en el análisis, para lo que introduce el concepto de *capacidad*<sup>20</sup>.

El concepto en mención es un producto elaborado, cuyos alcances son amplios; sin embargo, en aras de caracterizarlo –brevemente–, este es de orden complejo y no simple (ello quiere decir que no toma en cuenta un solo factor, sino varios y sus interrelaciones), se sale de lo cuantificable por medio de números, para abarcar aspectos de la vida humana –que no son medibles cuantitativamente– y toma en cuenta el proceso, no solo los resultados. En palabras de Sen:

*El enfoque de la capacidad se concentra en la vida humana y no solo en algunos objetos separados de convivencia, como ingresos o mercancías que una persona puede poseer, los cuales se consideran con frecuencia, en especial en el análisis económico, como los principales criterios del éxito humano (Sen, 2010:263).*

La capacidad, según Sen, se contrapone al enfoque de los ingresos, porque mientras que la primera analiza las *oportunidades reales* de los individuos para una vida digna, lo que amplía el rango de criterios que pueden ubicarse dentro de ese

---

<sup>20</sup> Este concepto ha sido trascendental en los estudios de Sen sobre diversos fenómenos, lo cual ha supuesto un nuevo enfoque y muchos aportes a las ciencias económicas y la filosofía política. Ello también lo hizo merecedor de Premio Nobel de Economía en el año 1998, al respecto, revisar: [http://elpais.com/diario/1998/10/15/economia/908402410\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1998/10/15/economia/908402410_850215.html)

concepto; entre tanto, el segundo únicamente mide cuántos ingresos perciben uno o varios individuos.

Para una mejor comprensión del concepto usado por dicho autor, ha de tenerse claro que la capacidad “*está orientada hacia la libertad y las oportunidades, esto es, la habilidad efectiva de las personas para optar por vivir diferentes tipos de vidas*” (Sen, 2010: 267).

A partir de lo anterior, los exámenes de la desigualdad, de acuerdo con la visión de justicia de Sen, no deben tomar como referencia únicamente los resultados – es decir, las acciones que los individuos han realizado con sus vidas-, sino más bien las oportunidades que hayan tenido. Aquí es donde entran en juego los insumos – los recursos juegan un papel trascendental- o, dicho de otro modo, intervienen todos los factores que han de influir en la toma de decisiones de las personas.

Cuando se combinan las capacidades y los recursos, es necesario señalar – de acuerdo con Sen- que existen *desventajas en el ingreso y desventajas en la conversión*. Las primeras devienen de las deficiencias que tiene una persona, para generar ingresos, mientras que las segundas, se refieren a las condiciones particulares que hacen más difícil que los ingresos que perciban se conviertan en bienestar.

El autor ilustra este razonamiento con las personas discapacitadas, las cuales son un grupo que abarca 600 millones de personas en pobreza y que tienen



desventajas para generar ingresos, a la vez que les resulta más difícil aún, convertir sus ingresos en bienestar, dadas sus necesidades especiales.

Por ello, las desventajas en el ingreso son propias de las personas, cuyas capacidades para generarlos son muy reducidas frente a otros (por ejemplo, alguien con baja escolaridad, solo puede desempeñar tareas no calificadas, las cuales –por lo general- no son bien remuneradas).

Por otra parte, las desventajas en la conversión se presentan cuando una persona, dadas sus capacidades, requiere más ingresos que la persona promedio, para que sus ingresos se reflejen en vida digna (es el caso de las personas con enfermedades, que necesitan condiciones adicionales a una persona sana, para vivir dignamente, o bien, las personas con discapacidades, como lo señala el autor).

En cuanto a la igualdad, la capacidad es un componente que permite –según Sen- un análisis más completo de las oportunidades de que goza una persona o conjunto de personas<sup>21</sup> –y que ciertamente componen las exigencias de la igualdad.

La capacidad también se relaciona con la libertad, -la cual, a su vez, juega un papel importante en la materialización de la igualdad, en la práctica-, al determinar cuándo un individuo puede o no, lograr algo.

No se trata de exigir de manera radical la igualdad de capacidades, pero sí se puede dar especial relevancia, puesto que las capacidades de las personas son

---

<sup>21</sup> El enfoque de las capacidades no se centra únicamente en el individuo, por el contrario, reconoce la influencia de la sociedad en las decisiones de las personas.

determinantes para conseguir lo que razonadamente se proponga (Sen, 2010). Es decir, la libertad se reduce a ser instrumental, si los individuos no poseen capacidades suficientes para alcanzarla.

En conclusión, la igualdad y libertad –que se relacionan- juegan un papel trascendental en la justicia, sin embargo, dado que este enfoque no concibe la libertad sin restricciones, no por ello renuncia a apuntar por un alto nivel de igualdad.

Según nuestro autor, la idea de la *capacidad* es clave para el análisis del equilibrio entre ambos conceptos, en el tanto permite determinar si efectivamente alguien que está en una condición formal de libertad, es capaz o no de realizar lo que razonablemente se proponga.

En definitiva, existe una especial preocupación por reducir la “*desigualdad de capacidades*”.

## **b. Igualdad y sociedad**

Durante el desarrollo de la configuración del principio de igualdad, se hizo referencia clara a los mecanismos de discriminación positiva, como técnicas concretas para “tratar a los desiguales como desiguales”, esto compensando los agravios, a raíz de estas desigualdades con acciones, que vayan en pos de mejorar sus situaciones

Respecto a lo que se acaba de desarrollar desde la filosofía política, los mecanismos ahí esbozados contribuyen a reducir la desigualdad de capacidades, puesto que pretenden reconocer mayores oportunidades a las personas.

La acción positiva, no es únicamente un producto de la formulación aristotélica de justicia. Es, además, un tema cuya conveniencia se funda en razones empíricas. Por ende, no se reduce este tema a una cuestión ideológica, aspecto este que no pretende disimular este trabajo, porque está claro que el derecho es también ideología.

En este apartado, se reflexionará a partir de lo que Dubet (2011) propone sobre la igualdad social, siendo esto pertinente por dos razones. Primero, la acción de la Universidad está íntimamente ligada con la brega contra las desigualdades sociales y económicas, razón por la cual el tema no le es del todo ajeno. Segundo, los criterios básicos sobre distribución que sintetiza Dubet, pueden aportar ideas sobre cómo se debería atender ese tema a nivel interno institucional.

- Igualdad de posiciones o igualdad de oportunidades

Los conceptos de *igualdad de posiciones* o *igualdad de oportunidades*, son dos maneras opuestas de concebir la igualdad social. Distinguir la diferencia entre ambas es relevante, dado que en estas se suelen fundamentar las políticas sociales y económicas de los gobiernos –y sus resultados en la práctica son completamente distintos-.

En primer lugar, de acuerdo con Dubet (2011) la *igualdad de posiciones* parte de la premisa fundamental de hacer una diferencia entre igualdad formal y real, de manera que en sustento de la primera, se toma medidas para conseguir la segunda, por lo que, de esta forma:

*el principio de igualdad de lugares no solo ha buscado limitar las brechas sociales, sino que, para decirlo en palabras de Castel (1995) ha construido una “sociedad salarial” en la que las posiciones ocupadas por los menos favorecidos son aseguradas y controladas por los un cierto número de derechos sociales (Dubet, 2011: 19).*

De lo anterior se puede deducir que, en la igualdad de posiciones, si bien es cierto se reconoce un sistema de estratificación, también se promueve que a las personas que ocupan los estratos – o posiciones más bajas- se les dé una serie de derechos que hagan más digna su existencia.

Además, según nuestro autor base, esta concepción promueve el acortamiento de las brechas entre una posición y otra, es decir, la movilidad social.

La *igualdad de posiciones* es el fundamento de las políticas que caracterizan al estado benefactor. Es decir, la seguridad social, salarios mínimos, educación gratuita, asistencia sanitaria, etc. Como se puede observar, esta concepción está fundada en una ideología de corte social.

En segundo lugar, la igualdad de oportunidades es una concepción opuesta a la igualdad de posiciones, es de corte más liberal, porque básicamente:

*Se pasa de la metáfora organicista, que estructuraba a la igualdad de posiciones, a la metáfora deportiva que remite a los starting blocks olímpicos, donde cada uno espera para saltar y se confía a la justicia del árbitro: hace falta que cada uno tenga la misma oportunidad de ganar y que el juego produzca desigualdades a partir de desempeños incontestablemente justos (Dubet, 2011: 58).*

Es decir, en la *igualdad de oportunidades*, la sociedad igualmente se ordena en estratos bien definidos, solamente que se parte del supuesto de que todas las personas “están en las mismas condiciones” para moverse entre dichos estratos.

A partir de la metáfora anterior, puede evidenciarse que este es un enfoque individualista, donde se reduce la figura del Estado a un “mero árbitro”, que solo observa y no interviene. El ascenso social depende de los méritos de cada quien y, con base en este postulado, las diferencias se consideran justas, dado que “cada quien tiene lo que se merece”.

Una vez definidas a grandes rasgos, ambos enfoques o concepciones sobre la igualdad social, se coincide con Dubet en que el modelo más justo es el de la igualdad de posiciones, ello porque *“es el más favorable para los más débiles y porque hace más justicia al modelo de las oportunidades, que ese mismo modelo”*.

Es decir, la igualdad de oportunidades se torna un mero discurso, ya que en la práctica, las personas no cuentan con los insumos suficientes para acceder a la movilidad social, lo cual sí provee el modelo de posiciones.

Ahora bien, es importante reseñar las razones empíricas en las que Dubet se funda para defender su postura. Según el autor, las desigualdades son negativas, por las siguientes razones:

Las desigualdades sociales no son buenas para la salud, además de lo que dice Dubet, Goran Therborn (2015) en su estudio “*Los campos de exterminio de la desigualdad*”, sostiene la tesis de que “**la desigualdad mata**”, ello porque los efectos de esta se relacionan estrechamente con la esperanza de vida de las personas.

Desde otra perspectiva, las desigualdades son un factor influyente en la violencia y la criminalidad, afectan la cohesión social, por lo cual son perjudiciales para la democracia –ideal que se funda en la igualdad-. De la misma forma, las desigualdades perjudican al medio ambiente, dado que aumenta el consumo, un factor clave en el proceso de diferenciación.

No se quiere llegar con esto a la conclusión que la pobreza pone en riesgo el equilibrio ambiental. Lo que se critica es que el “tener” como criterio base para la estratificación social, impulsa a las personas a consumir para demostrar su estatus –o al menos aparentar alguno-.

En síntesis, relacionando tanto lo sociológico como la filosofía política, los análisis de Dubet y Sen tienen encuentros que resultan de mucha relevancia para el problema de nuestro estudio. La *igualdad de posiciones* es una forma concreta de dar más *capacidades* a las personas, para que desarrollen una vida decente.

**d) La Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (2008)**

En razón de nuestro objeto de estudio, no solamente es esencial dilucidar acerca del principio de igualdad –base para la valoración que se realizará–, sino que, por su carácter ideológico, es necesario señalar cuáles son los postulados de la UNESCO en materia de educación superior. Ello adquiere aún más relevancia para nuestro análisis, dado que Costa Rica es miembro de esta organización.

En términos generales, en el documento mencionado se declara la educación superior como un bien público social, elemento insustituible para el avance social; un derecho humano, al que por poseer dicho carácter debe garantizarse acceso real como derecho que es.

Asimismo, dicho bien debe prestarse con calidad y pertinencia, para generar oportunidades y crear conocimiento, con el fin de conseguir la transformación social y productiva de los países. Por otra parte, los gobiernos deben asegurar, por medio de recursos suficientes, un adecuado financiamiento a las universidades públicas.

De forma específica, en la Declaración se toma partido sobre la cobertura de la educación superior, que debe contemplar la inclusión de grupos marginados, así

como de la regionalización de la educación superior, como medio para promover la igualdad territorial.

Ello se refleja en lo que se cita a continuación:

*1. Para asegurar un significativo crecimiento de la cobertura educacional requerida para las próximas décadas, se hace imprescindible que la Educación Superior genere las estructuras institucionales y las propuestas académicas que garanticen el derecho a ella y la formación del mayor número posible de personas competentes, destinadas a mejorar sustancialmente el soporte sociocultural, técnico, científico y artístico que requieren los países de la región.*

*2 Dada la complejidad de las demandas de la sociedad hacia la Educación Superior, las instituciones deben crecer en diversidad, flexibilidad y articulación. Ello es particularmente importante para garantizar el acceso y permanencia en condiciones equitativas y con calidad para todos y todas, y resulta imprescindible para la integración a la Educación Superior de sectores sociales como los trabajadores, los pobres, **quienes viven en lugares alejados de los principales centros urbanos**, las poblaciones indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, migrantes, refugiados, personas en régimen de privación de libertad, y otras poblaciones carenciadas o vulnerables.*



7 (...) *Igualmente, resultan **imprescindibles la desconcentración y regionalización** de la oferta educativa, para procurar la equidad territorial, tanto como para facilitar la incorporación de los actores locales en la Educación Superior* (UNESCO, 2008: 14-16). [La negrita no es del original].

A partir de lo anterior, es posible comprobar que la UNESCO, por medio de la Declaración en mención, promueve una visión inclusiva, igualitaria y justa de la educación superior. El reconocimiento como bien público, derecho fundamental y agente de desarrollo, exige que deba brindar acceso a todas las personas en igualdad de condiciones, especialmente, aquellos que menos tienen.

Así, entonces, estas pautas reseñadas, comprometen y deben tener repercusión, tanto en los planes de desarrollo de la educación superior, como en la ejecución de éstos. Por ello, la regionalización debe desarrollarse en total armonía con tales ideas.

### **Análisis de la desigualdad en el modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica**

En este apartado, una vez expuesto en los anteriores capítulos, tanto el modelo de regionalización en lo conceptual, como las desigualdades generadas por dicho modelo, se realizará un examen de constitucionalidad de estas, tomando como referentes, los elementos mencionados en el apartado anterior de este capítulo.

Para efectos de cumplir con lo anterior, se dividirá el apartado en dos: a) una síntesis de las implicaciones fácticas, b) el análisis propiamente dicho.

### a) Implicaciones fácticas

En el siguiente apartado, se realizará una síntesis de las implicaciones conceptuales y fácticas en el modelo de regionalización, previo a realizar el análisis jurídico.

Para efectos de lo anterior, se puntualiza lo mencionado en el siguiente cuadro.

### Cuadro 3

---

#### DESIGUALDADES EN EL MODELO DE REGIONALIZACIÓN DE LA UCR

---

	<p>El modelo (<i>el medio</i>) aplicado a la regionalización (<i>como fin</i>), conceptualiza a esta como algo “subsidiario”, lo cual se evidencia en que:</p>
CONCEPTUALES	<ul style="list-style-type: none"><li>a) El contexto histórico, político y social en que surge la regionalización, fue un factor que empujó a su creación, sin embargo, existían dudas y temores en cuanto a este proyecto (véase nota 3).</li><li>b) Hubo una posición ideológica que, basada en un prejuicio hacia lo rural, sustentó un criterio oposición al proyecto. Esta es la llamada visión “centro-periferia”.</li><li>c) Como producto de dicha visión, se establece un paradigma administrativo de orden centralista, influenciado, a su vez, por la Administración Pública en general.</li><li>d) A raíz de lo anterior, se genera una situación de dependencia administrativa y académica entre las sedes y la Sede Rodrigo Facio, lo que se manifiesta en la desconcentración de carreras, por ejemplo.</li></ul>

---

---

Las sedes regionales presentan algunas deficiencias en sus condiciones para desempeñar sus labores, lo que representa una desigualdad frente a la Sede Rodrigo Facio. Se considera que las limitaciones conceptuales, a raíz de la subsidiariedad del modelo, son un factor importante por considerar. Esta desigualdad se manifiesta en que:

FÁCTICAS

- a) El presupuesto asignado no supera el 15 % del total asignado para la Institución, aun considerando que la población estudiantil de las sedes asciende al 22 %. Asimismo, las prioridades de inversión marginan acciones como la acción social y la investigación.
- b) Las condiciones del personal académico son desfavorables frente a la Sede Rodrigo Facio, prevalece el interinazgo y hay poco ascenso en régimen académico.
- c) La oferta académica no ofrece variedad entre todas las áreas del conocimiento, la gran mayoría de carreras son desconcentradas y hasta el 2015, solo hay una carrera acreditada en las sedes.
- d) A raíz de la falta de recursos, las condiciones para la investigación y acción social son menos favorables que en la Sede Rodrigo Facio, lo que se evidencia, por ejemplo, con las cargas académicas y otros estímulos para que los docentes se dediquen a estas labores.
- e) El personal administrativo no es suficiente para cubrir las necesidades existentes.
- f) Existen limitaciones en cuanto a planificación sobre infraestructura en sedes.

---

**Fuente:** Elaboración propia. (Las fuentes de cada uno de los datos deben consultarse infra).

Según lo anterior, pueden establecerse dos grandes premisas sobre los hechos jurídicamente relevantes:

a). La regionalización se erige sobre una base conceptual que la determina y califica como “subsidiaria”. Es decir, el modelo de regionalización –comparado con el desarrollo en la Sede Rodrigo Facio- es un modelo de orden secundario, lo cual implica una desigualdad conceptual.

b). Entre las sedes regionales y la Sede Rodrigo Facio, persiste una desigualdad de condiciones, en todos los campos del quehacer universitario, lo que de manera concreta, afecta a los y las estudiantes de las primeras.

Así, el elenco de hechos permite constatar con solidez, la existencia de una desigualdad entre las sedes regionales y la Sede Rodrigo Facio.

### **b) Valoración constitucional de la desigualdad**

Una vez determinada la base fáctica recolectada sobre nuestro objeto de estudio, corresponde someterla a examen.

Los supuestos jurídicos por utilizar, son los que se recogen a partir de la jurisprudencia constitucional costarricense, y que se reseñaron en el apartado correspondiente, de manera que se abarcará los siguientes puntos:

#### **a) Parámetro de comparación (¿son comparables los sujetos?)**

En este primer punto, corresponderá analizar la desigualdad, primero mediante el parámetro de comparación. Como se determinó en la premisa fáctica b), la afectación concreta, a raíz de las desigualdades que produce el modelo, recae sobre los estudiantes de las sedes. Ello implica, que éstos serán los sujetos que se someterán a la comparación.

En el artículo 180 del EOUCR se define la calificación de “estudiante”, la cual, a su vez, se sub-clasifica en: estudiantes de pregrado, grado, posgrado, programas especiales de extensión docente y visitantes.

Dichas clasificaciones internas del concepto, por lo que se observa en artículo 2 del Reglamento de Régimen Académico Estudiantil, están estrechamente ligadas a aspectos propios del quehacer universitario. Las primeras tres sub-categorías de estudiantes, son las que más nos interesan y estas no representan ninguna diferencia esencial.

A partir de lo anterior, es posible determinar que los estudiantes de sedes y los estudiantes en la Sede Rodrigo Facio, se encuentran en la misma situación jurídica, por cuanto son enteramente comparables.

**b) Parámetro de diferenciación (¿es razonable la desigualdad?)**

En cuanto a la valoración de la razonabilidad respecto a la diferencia existente, en función al principio de igualdad, no es constitucionalmente justificable la concepción subsidiaria existente en el modelo de regionalización. Ello porque está fundada en un juicio ideológico (visión centro-periferia), que discrimina negativamente –por un asunto de origen territorial-, lo que constituye una sinrazón.

Las diferencias fácticas, es decir, las limitaciones respecto a las condiciones que disponen las sedes, derivan –en gran medida, no siendo el único factor- de la concepción subsidiaria, por lo que tampoco estas tienen justificación constitucional alguna, desde la óptica de la racionalidad.

En los casos en que sujetos que son comparables entre sí, por estar en la misma situación jurídica, estén siendo diferenciados, ello solo podría ser legítimo, si lo que media es una razón válida, que lleve a un mecanismo de acción positiva,

lo cual sería correcto aplicar en este asunto en particular, dado que, más bien, existe en estas regiones, altos e históricos índices de pobreza, y poco desarrollo humano.

Siguiendo el criterio precitado de la Sala, que se reduce a que *“algo no es razonable, si limita derechos, aun habiendo otros mecanismos posibles que no causen dicha limitación”*, también puede decirse que las diferencias derivadas del modelo de regionalización, por sus efectos adversos, no se encuentran dentro del marco de lo razonable.

Una de los hallazgos más importantes de la investigación, resultó del contraste entre la finalidad de la regionalización (regionalización como un fin) y las formas de ponerla en marcha (regionalización como un medio). Se encontró que no había correcta adecuación entre estos dos elementos.

La incongruencia o inadecuación de medios y fines existentes en el modelo de regionalización, se puede relacionar en lo constitucional con la proporcionalidad, que consiste –como se desarrolló–, en la armonía de estos dos elementos.

Los medios que se utilizan en el modelo de regionalización para llevarla a cabo, al ser factores de peso en la producción de desigualdades, son inversos a los fines, democratizar o producir igualdad. Ello implica que son medidas desproporcionales.

Es posible comprobar, que las desigualdades existentes en el modelo de regionalización, no son compatibles con la Constitución, porque no cumplen con los criterios de razonabilidad (no hay motivo válido para justificar la diferencia

conceptual ni sus implicaciones en los hechos), ni proporcionalidad (tampoco existe adecuación medios-fines).

Por último, es necesario agregar desde los aportes, tanto desde la filosofía política como desde la sociología, algunas observaciones respecto de esta situación.

En primer lugar, la desigualdad presente en el modelo de regionalización podría considerarse injusta, en la medida que sustenta una situación de “desigualdad de capacidades”.

Como bien lo anota Sen (2010), la capacidad es un concepto que se relaciona con las oportunidades reales de las que se dispone y, además, cómo se contrapesa esto con la libertad.

Es decir, más allá de partir de la premisa que “estamos en igualdad de condiciones” o valoraciones como “si no se progresa, es porque no se quiere”, la capacidad permite profundizar el análisis para determinar cuántas posibilidades existen para que las personas desarrollen sus aptitudes, talentos, preferencias o aspiraciones.

Desde este punto de vista, como se demostró, las sedes regionales, tanto en acciones realizadas, como en condiciones de trabajo demuestran claras desigualdades –de carácter deficitario- frente a la Sede Rodrigo Facio.

Lo anterior implica que estas unidades académicas tienen menos capacidades reales, debido al modelo –que intrínsecamente establece limitaciones- además, de las otras condiciones desfavorables ya señaladas.

En segundo lugar, desde las dos perspectivas de la igualdad social que planteaba Dubet (2011), si bien es cierto no se descarta que las sedes regionales tengan su cuota de responsabilidad en la situación, afirmar que la igualdad instrumental que se desarrolla a nivel jurídico, es condición suficiente para alcanzar una igualdad real, sería un subterfugio semántico y se caería en el -lindo, pero vacío- discurso de la igualdad de oportunidades, cuando para propiciar justicia en la distribución de los recursos, debemos decantarnos por la igualdad de posiciones.

En ese orden, la democratización de la educación superior, como instrumento para conseguir la igualdad real a nivel social (un mecanismo compensatorio, propio de la igualdad de posiciones), se frustra por la desigualdad negativa que se ha propiciado en su desarrollo, una desigualdad que se opone al principio constitucional de igualdad, por no ser creadora de igualdad, sino perpetuadora de una histórica brecha de inequidad.

Como se advirtió, de acuerdo con el principio de igualdad en la aplicación de la ley, la Universidad se encuentra obligada a recurrir, en este caso, a mecanismos de *discriminación positiva*, es decir, a realizar una desigualdad para paliar o atenuar la ya existente.



## Conclusiones

Una vez expuestos los diversos aspectos, objeto de la presente investigación, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

1. Las situaciones adversas que trae consigo el modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica, derivan de un “problema genético”. Es decir, en el momento en que surge tal proyecto, los diversos factores políticos, económicos, e ideológicos que formaban la coyuntura, en su interacción, generaron un entorno salpicado de dudas, prejuicios y resquemores (como se observó claramente en la opinión de Jorge Enrique Guier) que, indudablemente, influyeron en la conceptualización fundamental del proyecto. En otras palabras, desde el momento cuando inició, hubo reticencias importantes, que incidieron de manera negativa, a través del carácter secundario otorgado, lo cual se percibe en las relaciones jurídico-administrativas.

Dentro de esta combinación de elementos, se destaca como factor de gran relevancia para la concepción del modelo de regionalización, el fardo ideológico “centro-periferia”, que subestima y hasta menosprecia lo que esté lejos de la metrópoli.

Como resultado de todas las condiciones coyunturales, -pero específicamente de lo ideológico-, se concibe dicho modelo como *subsidiario* (secundario, de apoyo, para socorrer una necesidad temporal). Esto se manifiesta por medio

de elementos conceptuales –la mayoría atañen a lo jurídico- que influyen adversamente en el plano fáctico.

En resumen, puede afirmarse que la concepción subsidiaria de la regionalización representa una *desigualdad conceptual*, en especial, debido a la idea que parte de una supuesta intrínseca inferioridad de lo rural.

2. Se demostró que existe una aguda desigualdad en cuanto a las condiciones materiales, de que disponen las sedes regionales para llevar a cabo sus labores. Dicha desigualdad se caracteriza por deficiencias, tales como el desarrollo desequilibrado de las labores sustantivas (docencia, investigación y acción social), escasa asignación presupuestaria, dificultad para la acreditación de carreras, insuficiente personal administrativo, falta de planificación y desarrollo coordinado de infraestructura, entre otros.

Se destaca como principal factor influyente en esta problemática, las limitaciones derivadas de la concepción de “subsidiaridad” de la regionalización, así como sus manifestaciones, principalmente, las relaciones jurídico-administrativas como la figura de la desconcentración.

Reuniendo lo conceptual y lo fáctico, es posible sintetizar que existen dos modelos de desarrollo, y que el de regionalización resulta desfavorable. Esto, tanto por la desigualdad de condiciones materiales, como porque se constituye, académicamente, en un modelo solo *reproductivo*, en lugar de productivo, que se manifiesta en la prioridad que se le da a la docencia, frente a la investigación: principal actividad de generación de conocimientos.

En cuanto a este último aspecto, también debe anotarse que las sedes tienen una cuota de responsabilidad por asumir, dado que si bien es cierto resulta necesario mejorar las condiciones materiales, estas unidades deben asumir un rol más protagónico en cuanto al mejoramiento en la condición laboral de los docentes; en lo académico (en crear nuevas opciones, por ejemplo), en la iniciativa investigativa y en la vinculación con la comunidad.

3. El conjunto de desigualdades existentes en el modelo de regionalización de la Universidad de Costa Rica, se califica como negativa, porque proceden en detrimento de los estudiantes de las sedes regionales.

Desde el punto de vista constitucional, dicha situación quebranta el principio de igualdad, contemplado en el numeral 33 de la Constitución, al existir una desigualdad que opera, de manera injustificada, y por medio de la cual se genera un menoscabo a estudiantes de sedes regionales y no un beneficio, como correspondería, según el ideal democrático. Las únicas desigualdades, constitucionalmente aceptadas, son aquellas que han sido creadas (por el Legislador, o bien, por el Juez, para propiciar una situación igualitaria a individuos o grupos, que se encuentran en condiciones desfavorables).

La diferencia creada por la Universidad es lesiva del principio de igualdad, en la aplicación de la ley, por cuanto no es ni racional, ni razonable (es decir, jurídicamente injustificada, al no haber sustento constitucional para ello) ni proporcional (sin adecuación medios-fines).

En general, más allá de lo material, la distribución de recursos y otros temas que se han abordado, se destaca la necesidad de la ruptura del paradigma ideológico, que causa la subsidiariedad y la dependencia.

Resulta necesario, como lo señala Santos (2010) “*descolonizar el saber*”, que, en nuestro contexto particular, se trataría de la eliminación de relaciones de dependencia en la construcción de saberes, que lleve a cumplir, efectivamente, ese postulado de “*unidad en la diversidad*” que propugna la Universidad de Costa Rica.

La regionalización de la educación superior –en la visión de la UNESCO, por ejemplo- implica el desarrollo político, económico, social de cada una de las regiones, de la mano de sus riquezas culturales. Significa, entonces, para dicha organización, que la educación superior debe servir para que los pueblos entiendan sus problemas, y ellos mismos encuentren sus soluciones mediante el propio quehacer universitario.

Por tanto, la democratización de la educación superior no debe reducirse únicamente al acceso a dicho bien, si eso significa hacerlo por medio de un modelo subsidiario, que se concentra en reproducir saberes y graduar profesionales, sino más bien la democratización debe ser una manifestación integral y cualitativa, –no solo cuantitativa- de igualdad.

## Bibliografía

Aguado, T. (2012). *El principio de proporcionalidad constitucional*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.

Asamblea Universitaria. (1968). *Acta de la sesión celebrada el 3 de mayo de 1968*. San José: Universidad de Costa Rica.

Bravo-Ferrer, M. (2001). Nuevas dimensiones de la igualdad: no discriminación y acción positiva. *Persona y Derecho*, (44), 219.

Browne, K. (2011) *Introduction to Sociology*. Fourth Edition. Cambridge, UK.: Polity Press.

Caamaño-Reyes, L. (1975). *Primeros pasos del Centro Universitario Regional de Turrialba*. Sin más datos disponibles.

Castro-Sánchez, S. (2012). *Costa Rica frente a la regionalización de la educación superior: el primer Centro Universitario en San Ramón, Alajuela*. Sede de Occidente, Universidad de Costa Rica: Coordinación de Investigación.

Chan-Mora, G. (2013). *El error de prohibición culturalmente condicionado*. San José. Editorial Jurídica Continental.

Chaves-Salas, L. (1993). Estratificación social en la Universidad de Costa Rica. En: *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, número 61, volumen III, 1993.

Chibber, V. (2008). *¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la "burguesía nacional"*. (Spanish). Documentos y aportes en Administración Pública y gestión estatal, 8(11), 7-34.

Consejo Universitario. (2013). *Dictamen CE-DIC-13-010*. Comisión Especial de Regionalización. San José: Universidad de Costa Rica.

Consejo Universitario. (2013). *Dictamen CE-DIC-13-010*. Comisión Especial de Regionalización. San José: Universidad de Costa Rica.

Dachner-Trujillo, Y. (1999). Regionalización de la Universidad de Costa Rica, una propuesta para avanzar. En: *Revista de Ciencias Sociales*. San José: Universidad de Costa Rica.

Díaz-García, I. (2012) Igualdad en la aplicación de la ley: Concepto, fundamentalidad y consecuencias. *Lus et Praxis* [online] vol.18, n.2, pp. 33-76.

Diez-Picazo, L. (2008). *Sistema de Derechos Fundamentales*. Madrid, España: Editorial Thompson- Civitas.

Dubet, F. (2011). *Repensar la igualdad social*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

Ferrajoli, L. (2001). Pasado y futuro del Estado de derecho. *Revista internacional de filosofía política*, (17), 31-46.

Haba-Muller, E. (2004). El asunto del "fundamento" para los derechos humanos: ¿pseudoproblema! (o bien, cuestión de unas elucidaciones cuasiteleológicas) *Revista DOXA* – año 2004, número 27.

Haba-Muller, E. (2006). *Axiología Jurídica Fundamental*. (2ª. ed.). San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Haba-Muller, E. (2008). *Pedagogismo y mala fe*. (2ª. ed.). San José, Costa Rica: Editorial Educatex.

Haba-Muller, E. (2010). *Los juicios de valor (Elementos básicos de Axiología General)*. (2ª.ed.). San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Hernández-Valle, R. (2008). *El derecho de la Constitución*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Jensen-Pennington, H. (2015). *Informe anual del Rector 2014-2015 “La Universidad que construimos colectivamente”*. San Pedro de Montes de Oca: Universidad de Costa Rica.

Molina-Jiménez, I. (2003). *Identidad nacional y cambio cultural en Costa Rica durante la segunda mitad del siglo XX*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.

Monge-Alfaro, C. (1967). *Informe del Rector 1966-1967*. San Pedro de Montes de Oca: Universidad de Costa Rica.

Morín, E. (2000). *Introducción al pensamiento complejo*. Madrid, España: Editorial Gedisa.

Nieto, A. (2007). *Crítica de la Razón Jurídica*. Madrid, España: Editorial Trotta.

Parada, R. (2007). *Derecho administrativo*. Volumen II, (19<sup>a</sup>. ed.). Madrid, España: Editorial Marcial Pons.

Rivera-Araya, R. (1995). *Descentralización y la metáfora de la reforma del Estado. Bases para una discusión en Costa Rica*. San José, Costa Rica: FLACSO Programa Costa Rica.

Ruiz, A. (1996). La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. núm. 19 (1996), pp.39-86.

Ruiz, A. (2001). *La educación superior en Costa Rica: tendencias y retos en un nuevo escenario histórico*. San José, Costa Rica. Conare/Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Salas, M. (2006). ¿Qué significa fundamentar una sentencia? O el arte de redactar fallos judiciales sin engañarse a sí mismo y a la comunidad jurídica. *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, Número 13-2006.

Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid, España: Editorial Taurus.

Therborn, G. (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.



## Fuentes electrónicas

Consejo Universitario. (2008). *Políticas de la Universidad de Costa Rica 2010-2014*. San José: Universidad de Costa Rica. Recuperado el 04 de mayo de 2015, disponible en la dirección: [http://www.cu.ucr.ac.cr/uploads/tx\\_ucruniversitycouncildatabases/normative/politicas\\_institucionales\\_2010-2014.pdf](http://www.cu.ucr.ac.cr/uploads/tx_ucruniversitycouncildatabases/normative/politicas_institucionales_2010-2014.pdf) [Consulta 20 de mayo 2015].

Hernández-Faerron, M. (2012). Semblanza de la Sede de Guanacaste en su 40 aniversario. Recuperado el 3 de mayo del 2015, disponible en: [http://www.sedeguanacaste.ucr.ac.cr/sitio/sites/all/Documentos/Mireya\\_Hern%C3%A1ndez\\_Faerron\\_de\\_Jaen\\_-\\_Semblanza\\_SG.pdf](http://www.sedeguanacaste.ucr.ac.cr/sitio/sites/all/Documentos/Mireya_Hern%C3%A1ndez_Faerron_de_Jaen_-_Semblanza_SG.pdf) [Consulta 15 de mayo 2015].

UNESCO. (2008). Declaración de la Conferencia Regional sobre Educación Superior en América Latina y el Caribe. [Recuperado el 28 de mayo de 2015 a las 22:40 horas]. Disponible en [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDYQFjAEahUKEwj-q5LJlv\\_GAhVMJx4KHXRuD-g&url=http%3A%2F%2Fwww.iesalc.unesco.org.ve%2Fdocuments%2FDeclaracionCartagenaCres.pdf&ei=rCq4Vf6IFszOePTcvcAO&usg=AFQjCNEZWi6la3ZAYQD\\_3cRsSUy0OFFtTQ&sig2=BNVw85hKgdZMhamKySmW8g&bvm=bv.98717601,d.dmo&cad=rja](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDYQFjAEahUKEwj-q5LJlv_GAhVMJx4KHXRuD-g&url=http%3A%2F%2Fwww.iesalc.unesco.org.ve%2Fdocuments%2FDeclaracionCartagenaCres.pdf&ei=rCq4Vf6IFszOePTcvcAO&usg=AFQjCNEZWi6la3ZAYQD_3cRsSUy0OFFtTQ&sig2=BNVw85hKgdZMhamKySmW8g&bvm=bv.98717601,d.dmo&cad=rja). [Consulta 02 de junio 2015]