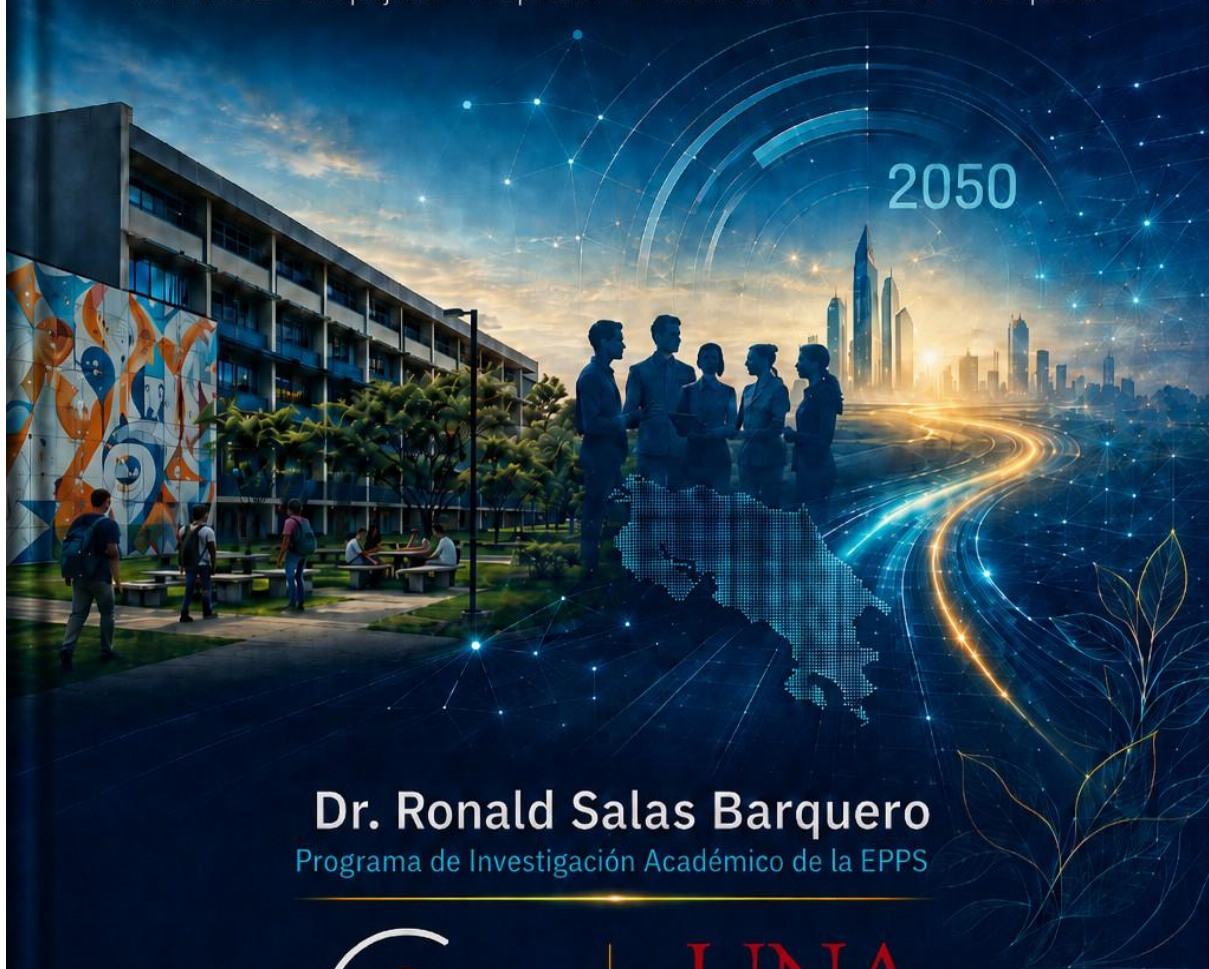


# UNIVERSIDAD PÚBLICA, PLANIFICACIÓN Y FUTURO

Una lectura crítica de la educación superior en el siglo XXI

Teoría crítica • Complejidad • Prospectiva • Innovación social • Territorio • Valor público



**Dr. Ronald Salas Barquero**

Programa de Investigación Académico de la EPPS



**UNA**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
COSTA RICA

Universidad Nacional  
Facultad de Ciencias Sociales  
Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS)  
Programa de Investigación Académico EPPS – PIPPS-UNA

# **UNIVERSIDAD PÚBLICA, PLANIFICACIÓN Y FUTURO**

Una lectura crítica de la educación superior en el siglo XXI

**Dr. Ronald Salas Barquero**

Heredia, Costa Rica

2026

**Universidad pública, planificación y futuro: Una lectura crítica de la educación superior en el siglo XXI**, es un libro de reflexión académica sobre la universidad pública, la planificación, la prospectiva, la innovación social, el territorio y el valor público, para el apoyo didáctico y material a la docencia, la investigación y la planificación universitaria de estudiantes y académicos de la EPPS y la UNA.

378.1

S161u Salas Barquero, Ronald.

Universidad Pública, Planificación y Futuro: una lectura crítica de la educación superior en el siglo XXI / Ronald Salas Barquero. -- Heredia, Costa Rica: EPPS-UNA, 2026.

230 páginas, 13 x 21 cm.

ISBN 978-9968-9614-9-3

ISBN 978-9930-9894-0-1 (versión electrónica)

1. ENSEÑANZA SUPERIOR. 2. PLANIFICACIÓN. 3. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. 4. INVESTIGACIÓN SOCIAL. I. Título.

mhm

**Editor Programa de Investigación de la Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional**

**Publicación de 400 ejemplares**

**UNIVERSIDAD PÚBLICA, PLANIFICACIÓN Y FUTURO** *Una lectura crítica de la educación superior en el siglo XXI* es un libro de Planificación y Promoción Social para el apoyo didáctico y material a la docencia, la investigación y la extensión universitaria para académicos y estudiantes de la EPPS y la UNA.

La obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0). Información de contacto: EPPS: (506) 2562-4146, correo electrónico: [epps@una.cr](mailto:epps@una.cr); [ronald.salas.barquero@una.cr](mailto:ronald.salas.barquero@una.cr)

**Heredia Costa Rica, Universidad Nacional, Costa Rica. Campus Omar Dengo, Apartado 86-3000**

## Dedicatoria

Dedico esta obra, de manera especial, a las y los estudiantes de la educación superior pública, porque en sus trayectorias, aspiraciones, preguntas y desafíos adquiere sentido una parte fundamental de la misión universitaria. Son las nuevas generaciones las que reciben las decisiones académicas e institucionales del presente y las que, a su vez, deberán imaginar y construir la universidad del futuro.

A las y los docentes, académicos, investigadores y extensionistas del sistema universitario público, quienes sostienen cotidianamente la producción y transmisión del conocimiento, la formación crítica, la investigación científica, la innovación, la extensión universitaria y el vínculo con los territorios. Su trabajo recuerda que la universidad pública no se limita al aula ni a la administración de carreras, sino que constituye una institución social comprometida con el desarrollo, la democracia y la construcción de capacidades colectivas.

A quienes, desde la planificación, la gestión académica y administrativa, la investigación y la extensión universitaria contribuyen a preservar la autonomía, la calidad, la pertinencia y el valor público de nuestras universidades. Y a quienes continúan defendiendo una educación superior pública capaz de transformarse sin renunciar a su sentido histórico y social.

## Agradecimientos

Este libro es resultado de una trayectoria de reflexión académica vinculada con la Universidad Nacional de Costa Rica, la Facultad de Ciencias Sociales, la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) y el Programa de Investigación Académico EPPS (PIPPS-UNA). A estas comunidades universitarias expreso mi reconocimiento por haber constituido espacios de formación, debate, investigación y construcción colectiva de conocimiento sobre planificación, desarrollo, educación superior y transformación social.

Agradezco especialmente a las y los estudiantes, académicos, docentes, investigadores y extensionistas de la EPPS y de la Universidad Nacional que, a lo largo de los años, han contribuido mediante cursos, proyectos, trabajos finales de graduación, investigaciones, publicaciones, actividades de extensión y experiencias territoriales a mantener abiertas las preguntas que atraviesan esta obra.

Mi reconocimiento se extiende de manera expresa al sector administrativo de la Escuela de Planificación y Promoción Social y de la Universidad Nacional. La vida académica y la producción universitaria requieren una estructura de apoyo institucional que con frecuencia permanece menos visible, pero que resulta esencial para el funcionamiento de la docencia, la investigación, la extensión, los procesos editoriales, la gestión de proyectos y la administración universitaria. Su trabajo forma parte de las condiciones que hacen posible la actividad académica.

Agradezco asimismo a colegas de otras universidades públicas costarricenses, a personas investigadoras, planificadoras, profesionales y actores institucionales con quienes he compartido espacios académicos y discusiones sobre educación superior, planificación, territorio, interdisciplinariedad y prospectiva. El diálogo entre instituciones y disciplinas ha sido indispensable para ampliar la mirada sobre la universidad pública como sistema complejo y como actor estratégico del desarrollo.

También expreso mi reconocimiento a las comunidades, instituciones públicas y actores territoriales con quienes la universidad construye vínculos. Muchas de las preguntas formuladas en este libro adquieren su verdadero significado cuando el conocimiento académico se confronta con necesidades, conflictos, experiencias y expectativas concretas de la sociedad.

Finalmente, agradezco a quienes han acompañado los procesos de lectura, crítica y revisión académica de mis trabajos. La producción universitaria se fortalece cuando existe disposición para discutir argumentos, contrastar perspectivas, reconocer límites y revisar lo

escrito. Este libro se inscribe en esa tradición de conocimiento abierto a la deliberación y al aprendizaje.

## Nota del autor

Pensar la universidad pública ha sido, para mí, una preocupación vinculada directamente con la planificación. No se trata únicamente de observar una institución educativa, sino de preguntarse cómo una sociedad organiza capacidades para producir conocimiento, formar profesionales, ampliar derechos y construir futuro.

Esta obra nació de varios procesos que terminaron encontrándose. Por un lado, la reflexión acumulada sobre planificación y promoción social; por otro, el estudio de los retos de la educación superior pública, la prospectiva universitaria y el valor público. A ello se suman discusiones desarrolladas en artículos académicos y en procesos de investigación vinculados con la EPPS y el PIPPS.

El libro Planificación y promoción social: fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados constituye un antecedente directo, pero no se reproduce aquí. Aquella obra se ocupa del campo disciplinario. Este libro adopta otro objeto: la universidad pública.

También existe una diferencia deliberada con la investigación empírica del Seminario sobre educación superior pública costarricense. Los documentos, entrevistas, triangulaciones, ejercicios Delphi y lineamientos derivados de ese proceso tendrán su espacio propio. Aquí el propósito es reflexivo y conceptual.

No presento estas páginas como una respuesta definitiva. Las entiendo como una invitación a discutir qué universidad pública necesitamos, qué capacidades debemos proteger y transformar, y qué tipo de planificación puede ayudarnos a decidir en contextos cada vez más inciertos.

## Prefacio

Pensar la universidad pública en el siglo XXI exige algo más que describir sus problemas inmediatos. Exige comprender la transformación histórica de la institución universitaria, reconocer las tensiones que atraviesan su organización y su misión, y construir categorías que permitan orientar decisiones en escenarios de creciente complejidad e incertidumbre. La universidad pública enfrenta hoy presiones simultáneas: expansión y diversificación de la educación superior; desigualdades persistentes en el acceso y la graduación; restricciones fiscales; transformación digital; inteligencia artificial; internacionalización; nuevos criterios de calidad y acreditación; demandas de rendición de cuentas; cambios en el trabajo académico; crisis ambiental; y una reconfiguración profunda de las formas de producir, validar y circular conocimiento.

Estas transformaciones obligan a revisar una idea que durante mucho tiempo pareció suficiente: que la planificación universitaria podía reducirse a formular planes, ordenar recursos, establecer metas y controlar indicadores. Tales funciones continúan siendo necesarias, pero resultan insuficientes cuando los problemas no son lineales, cuando existen múltiples actores con intereses diferentes, cuando las decisiones del presente producen efectos de largo plazo y cuando buena parte de las variables decisivas se encuentran fuera del control directo de una institución.

Este libro parte precisamente de esa preocupación. Su argumento central sostiene que la universidad pública necesita superar una planificación predominantemente administrativa y avanzar hacia una planificación del desarrollo educativo crítica, compleja, participativa, territorial y prospectiva. Crítica, porque toda decisión universitaria expresa valores, prioridades y relaciones de poder. Compleja, porque docencia, investigación, extensión, financiamiento, tecnología, cultura institucional y territorio se encuentran interrelacionados. Participativa, porque las decisiones universitarias involucran comunidades académicas, estudiantes, personal administrativo, autoridades y actores sociales. Territorial, porque la universidad produce efectos diferentes según las realidades regionales. Prospectiva, porque las capacidades universitarias se construyen durante años y las decisiones estratégicas deben considerar futuros posibles y no únicamente urgencias coyunturales.

La obra se construye desde una perspectiva latinoamericana. Esta elección no es solamente geográfica. América Latina posee una tradición universitaria marcada por las luchas por autonomía, democratización, ampliación del acceso, reforma universitaria, extensión, compromiso social y defensa de la educación como bien público. En esta región,

la universidad pública ha sido al mismo tiempo institución de formación profesional, espacio de producción científica, actor cultural y plataforma de movilidad social. También ha debido desenvolverse en contextos de desigualdad, dependencia científica, centralización territorial y fragilidad fiscal. Por ello, pensar su futuro requiere dialogar con las teorías internacionales sin abandonar preguntas construidas desde nuestras propias realidades.

En Costa Rica, el problema adquiere una configuración particular. La existencia de cinco universidades estatales, la coordinación interuniversitaria mediante el Consejo Nacional de Rectores, la autonomía constitucional, el financiamiento público, la regionalización, la presencia creciente de universidades privadas, los mecanismos de regulación y acreditación y la relación entre educación, ciencia, tecnología y desarrollo conforman un sistema complejo. Ese sistema ha producido una importante tradición de estudios, planes, investigaciones y debates desde CONARE, las universidades públicas, SINAES, CONESUP, MEP, MIDEPLAN, MICITT y diversos autores nacionales.

Una contribución relevante de esta edición es la incorporación de un estado del arte amplio sobre educación superior pública y privada. Ese capítulo permite reconocer las perspectivas teóricas y metodológicas existentes, sus principales resultados y aportes, así como las diferencias entre tradiciones institucionales y académicas. Más importante aún, permite identificar un vacío transversal: el conocimiento acumulado es considerable, pero frecuentemente aparece fragmentado entre estudios de acceso, calidad, financiamiento, docencia, investigación, regulación, gestión, prospectiva, territorio o innovación. El problema no es la ausencia de conocimiento, sino la dificultad para articularlo dentro de una arquitectura de comprensión y decisión.

Desde la Universidad Nacional, esta reflexión posee antecedentes concretos. La concepción de Universidad Necesaria, la experiencia de regionalización, la tradición de investigación y extensión, la producción del CIDE y la trayectoria de la Escuela de Planificación y Promoción Social constituyen referentes importantes. En mi propia trayectoria académica, los estudios desarrollados desde la Sede Regional Brunca en 2010 sobre educación superior pública, desarrollo universitario, territorio y actores sociales, y posteriormente las investigaciones y publicaciones vinculadas con el PIPPS entre 2023 y 2026, han permitido mantener una línea de trabajo que conecta planificación, interdisciplinariedad, educación superior, investigación y futuro.

Esta obra no pretende presentar esa trayectoria como explicación suficiente de la universidad. Por el contrario, la pone en diálogo con la producción de la UCR, TEC, UNED, UTN, CONARE, CIDE-UNA y con autores y organismos centroamericanos, latinoamericanos e

internacionales. La construcción académica del libro depende precisamente de esa comparación: identificar convergencias, reconocer diferencias y aprovechar tradiciones distintas para formular una propuesta conceptual más integrada.

La teoría crítica aporta la pregunta por los fines y por las racionalidades que orientan la institución. La complejidad permite comprender interdependencias y cuestionar explicaciones lineales. La planificación social introduce actores, problemas, viabilidad y territorio. La prospectiva amplía el horizonte temporal y obliga a considerar futuros posibles. La innovación social permite observar procesos de transformación contruidos con la

sociedad. El valor público ofrece un criterio para evaluar si las decisiones universitarias producen beneficios colectivos y fortalecen la legitimidad de la institución.

El libro no propone una receta universal ni un modelo cerrado. La universidad pública es una institución histórica y cada sistema nacional presenta particularidades que impiden trasladar mecánicamente soluciones. La propuesta de planificación universitaria transformadora debe entenderse como un marco conceptual y heurístico: una manera de organizar preguntas, relacionar dimensiones y fortalecer capacidades de decisión. Su valor dependerá de la capacidad de cada comunidad universitaria para contrastarla con su realidad, discutirla, modificarla y convertirla en aprendizaje institucional.

El desafío que atraviesa estas páginas puede formularse de manera sencilla: transformar la universidad sin debilitar aquello que le da sentido público. La innovación no puede reducirse a modernización tecnológica; la autonomía no puede entenderse como aislamiento; la rendición de cuentas no debe convertirse en subordinación; la planificación no puede limitarse al cumplimiento formal; y la prospectiva no debe producir escenarios desconectados de decisiones y capacidades reales.

Por ello, pensar la universidad pública es también asumir una responsabilidad con el futuro. Las decisiones sobre qué se enseña, qué se investiga, dónde se invierte, cómo se distribuyen oportunidades, qué territorios se atienden y qué conocimientos se consideran estratégicos producen efectos que trascienden los ciclos administrativos. Una universidad que planifica críticamente no intenta controlar el futuro; construye mejores condiciones para decidir dentro de él.

Con esta obra busco contribuir a esa conversación. La invitación está dirigida especialmente a estudiantes, docentes, académicos, investigadores, extensionistas,

planificadores, personal administrativo y autoridades del sistema universitario público, así como a quienes estudian y analizan la educación superior. La universidad del futuro no será construida por un único actor ni desde una sola disciplina. Será resultado de la capacidad colectiva para comprender problemas complejos, deliberar sobre prioridades, proteger el valor de lo público y transformar con responsabilidad aquello que deba ser transformado.

Dr. Ronald Salas Barquero

Catedrático Coordinador del Programa de Investigación Académico EPPS – PIPPS-UNA

Heredia, Costa Rica, 2026

## Presentación

Universidad pública, planificación y futuro se concibe como una obra de reflexión académica vinculada con el Programa de Investigación Académico EPPS (PIPPS-UNA). Su propósito es

contribuir al debate universitario desde una perspectiva latinoamericana, crítica y prospectiva.

La obra está organizada en cinco partes y quince capítulos. La primera parte inicia con un estado del arte crítico-comparativo de la educación superior pública y privada y, a partir de sus tendencias y vacíos, examina las transformaciones, retos y tensiones de la universidad pública. La segunda desarrolla una lectura desde la teoría crítica y la complejidad. La tercera formula los fundamentos de una planificación universitaria transformadora y prospectiva. La cuarta articula innovación social, conocimiento, interdisciplinariedad y territorio. La quinta integra autonomía, gobernanza, valor público, horizonte 2050, propuesta conceptual y el cierre de conclusiones, orientaciones y perspectivas.

El texto no pretende ofrecer una receta institucional. Propone categorías y principios que pueden orientar análisis, deliberaciones y procesos de planificación en universidades públicas, programas académicos y espacios de investigación.

## Contenido

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Dedicatoria .....                                                                                  | 4  |
| Agradecimientos .....                                                                              | 5  |
| Nota del autor .....                                                                               | 7  |
| Prefacio .....                                                                                     | 8  |
| Presentación .....                                                                                 | 12 |
| Introducción general .....                                                                         | 24 |
| Propósito, objetivos y alcances de la obra .....                                                   | 27 |
| Alcances y límites .....                                                                           | 28 |
| Estructura de la obra .....                                                                        | 29 |
| Aportes centrales de la obra .....                                                                 | 30 |
| Capítulo 1. Estado del arte de la educación superior pública y privada .....                       | 33 |
| 1.1. Criterios para la construcción del estado del arte .....                                      | 33 |
| 1.2. Costa Rica: del crecimiento del sistema a la necesidad de una visión integrada .....          | 36 |
| 1.3. CONARE y el Programa Estado de la Nación: del diagnóstico sistémico a la prospectiva .....    | 37 |
| 1.4. Universidad Nacional: Universidad Necesaria, planificación, territorio e investigación .....  | 39 |
| 1.5. CIDE-UNA: docencia universitaria, investigación y cambio de paradigmas .....                  | 40 |
| 1.6. EPPS-PIPPS: planificación, interdisciplinariedad, territorio y desarrollo universitario ..... | 41 |
| 1.7. UCR, TEC, UNED y UTN: diferenciación de misiones y tradiciones .....                          | 44 |
| 1.8. Educación superior privada, CONESUP y SINAES: expansión, regulación y calidad .....           | 46 |
| 1.9. MEP, MIDEPLAN y MICITT: educación superior en la arquitectura de política pública .....       | 47 |
| 1.10. Centroamérica: integración, calidad y cooperación regional .....                             | 47 |
| 1.11. América Latina: universidad pública, democratización, mercado y futuro .....                 | 48 |
| 1.12. Tendencias internacionales: bien público, mercado, rankings e internacionalización .....     | 49 |
| 1.13. Tendencias metodológicas del campo .....                                                     | 51 |
| 1.14. Cobertura ampliada de autores y fuentes del estado del arte .....                            | 53 |
| 1.15. Principales resultados y aportes acumulados a la academia .....                              | 57 |
| 1.16. Diferencias teóricas y metodológicas entre las principales corrientes .....                  | 58 |
| 1.17. Vacíos de conocimiento identificados .....                                                   | 59 |
| 1.18. Del estado del arte a la propuesta de este libro .....                                       | 61 |
| 1.19. Síntesis del capítulo .....                                                                  | 62 |
| 1.20. Ligamen del estado del arte con la arquitectura general del libro .....                      | 62 |
| Capítulo 2. Universidad pública, conocimiento y sociedad en transformación .....                   | 66 |
| 2.1. Introducción: una institución histórica ante un entorno acelerado .....                       | 66 |

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.2. Universidad pública: institución, bien público y derecho.....                          | 66 |
| 2.3. Sociedad del conocimiento y transformación de la autoridad universitaria .....         | 67 |
| 2.4. Globalización e internacionalización universitaria .....                               | 68 |
| 2.5. Rankings, reputación y capitalismo académico.....                                      | 69 |
| 2.6. Transformación digital e inteligencia artificial .....                                 | 70 |
| 2.7. Desigualdad, acceso y nuevas brechas.....                                              | 70 |
| 2.8. América Latina: dependencia científica y justicia cognitiva .....                      | 71 |
| 2.9. Costa Rica: universidad pública y construcción del desarrollo .....                    | 72 |
| 2.10. Universidad, territorio y desarrollo.....                                             | 73 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                           | 74 |
| 2.12. Aplicación conceptual: de la transformación a la decisión universitaria .....         | 75 |
| Capítulo 3. Retos y desafíos de la educación superior pública: una lectura multinivel ..... | 79 |
| 3.1. Introducción: por qué distinguir escalas .....                                         | 79 |
| 3.2. Retos globales: expansión y diferenciación del sistema universitario .....             | 79 |
| 3.3. Financiamiento y sostenibilidad .....                                                  | 80 |
| 3.4. Gobernanza, autonomía y rendición de cuentas.....                                      | 80 |
| 3.5. Transformación digital y reorganización académica .....                                | 81 |
| 3.6. Nivel latinoamericano: desigualdad y dependencia.....                                  | 81 |
| 3.7. Pertinencia y territorio .....                                                         | 82 |
| 3.8. Ciencia, investigación y soberanía cognitiva .....                                     | 83 |
| 3.9. Costa Rica: particularidades del Sistema Universitario Estatal.....                    | 83 |
| 3.10. Reto, desafío y capacidad institucional .....                                         | 84 |
| 3.11. Interdependencia de los retos .....                                                   | 85 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                           | 85 |
| Capítulo 4. Seis tensiones estructurales de la universidad pública .....                    | 89 |
| 4.1. Introducción: del problema aislado a la tensión estructural.....                       | 89 |
| 4.2. Primera tensión: conocimiento global y justicia cognitiva .....                        | 89 |
| 4.3. Segunda tensión: autonomía y rendición de cuentas .....                                | 90 |
| 4.4. Tercera tensión: financiamiento y valor público .....                                  | 90 |
| 4.5. Cuarta tensión: inclusión y diferenciación territorial .....                           | 91 |
| 4.6. Quinta tensión: innovación tecnológica y responsabilidad ética .....                   | 91 |
| 4.7. Sexta tensión: estabilidad del modelo e innovación institucional.....                  | 92 |
| 4.8. La tensión transversal entre competencia y cooperación.....                            | 92 |
| 4.9. La tensión entre especialización e interdisciplinariedad .....                         | 93 |
| 4.10. Cómo gobernar tensiones sin buscar soluciones falsas .....                            | 93 |

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.11. Matriz integradora de tensiones .....                                                                 | 94  |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                                           | 94  |
| 4.13. Reflexión aplicada: una agenda de preguntas para el gobierno universitario .....                      | 95  |
| 4.14. Cierre de la Parte I .....                                                                            | 96  |
| Capítulo 5. Universidad, racionalidad instrumental y teoría crítica .....                                   | 99  |
| 5.1. Introducción: por qué una lectura crítica de la universidad .....                                      | 99  |
| 5.2. Racionalidad instrumental y colonización de fines .....                                                | 100 |
| 5.3. Universidad y capitalismo académico .....                                                              | 101 |
| 5.4. Rankings, métricas y gobierno por comparación .....                                                    | 102 |
| 5.5. Bourdieu, reproducción y desigualdad universitaria .....                                               | 103 |
| 5.6. Freire: universidad, diálogo y producción de sujetos .....                                             | 104 |
| 5.7. Giroux y la universidad como esfera pública democrática .....                                          | 105 |
| 5.8. Nussbaum y el valor de las humanidades .....                                                           | 106 |
| 5.9. Dussel y la crítica desde la exterioridad .....                                                        | 107 |
| 5.10. Hinkelammert: crítica de la racionalidad económica .....                                              | 108 |
| 5.11. De Sousa Santos y justicia cognitiva .....                                                            | 109 |
| 5.12. Una lectura latinoamericana de la universidad pública .....                                           | 109 |
| 5.13. Teoría crítica y planificación universitaria .....                                                    | 110 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                                           | 111 |
| 5.15. Reflexión aplicada: cómo reconocer racionalidad instrumental en una decisión universitaria .....      | 112 |
| Capítulo 6. La universidad como sistema complejo: interdisciplinariedad, conocimiento e investigación ..... | 116 |
| 6.1. Introducción: por qué la complejidad es un problema universitario .....                                | 116 |
| 6.2. Morin: conocimiento, fragmentación y pensamiento complejo .....                                        | 116 |
| 6.3. Rolando García y los sistemas complejos .....                                                          | 117 |
| 6.4. Piaget y la construcción del conocimiento .....                                                        | 118 |
| 6.5. Amozurrutia y la integración de campos cognoscitivos .....                                             | 119 |
| 6.6. Multidisciplinariedad, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad .....                             | 120 |
| 6.7. Investigación interdisciplinaria: del equipo diverso al problema común .....                           | 120 |
| 6.8. Universidad como sistema abierto .....                                                                 | 121 |
| 6.9. Interdependencia entre docencia, investigación, extensión y gestión .....                              | 122 |
| 6.10. Complejidad institucional y culturas académicas .....                                                 | 123 |
| 6.11. Incertidumbre y no linealidad .....                                                                   | 124 |
| 6.12. Complejidad, datos e inteligencia artificial .....                                                    | 124 |
| 6.13. Complejidad y territorio .....                                                                        | 125 |
| 6.14. Complejidad y formación universitaria .....                                                           | 126 |

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.15. La experiencia CEIICH-UNAM-PIPPS-UNA como aprendizaje institucional .....                       | 126 |
| 6.16. Complejidad y planificación universitaria.....                                                  | 127 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                                     | 128 |
| 6.18. Reflexión aplicada: cómo convertir un problema universitario en objeto interdisciplinario ..... | 129 |
| 6.19. Cierre de la Parte II.....                                                                      | 132 |
| Capítulo 7. De la planificación administrativa a la planificación universitaria transformadora.....   | 135 |
| 7.1. Introducción: la planificación universitaria como problema .....                                 | 135 |
| 7.2. Planeamiento normativo y límites de la lógica lineal .....                                       | 136 |
| 7.3. Carlos Matus y la planificación estratégica situacional .....                                    | 137 |
| 7.4. Problema, situación y explicación .....                                                          | 138 |
| 7.5. Actores, poder y viabilidad.....                                                                 | 138 |
| 7.6. Arlette Pichardo Muñoz y la articulación entre planificación y programación social.....          | 139 |
| 7.7. CEPAL-ILPES y la tradición de planificación del desarrollo .....                                 | 140 |
| 7.8. Planificación del desarrollo educativo.....                                                      | 141 |
| 7.9. De la gestión del plan a la construcción de capacidad estratégica.....                           | 142 |
| 7.10. Presupuesto y estrategia.....                                                                   | 143 |
| 7.11. Indicadores, metas y evaluación .....                                                           | 143 |
| 7.12. Participación y legitimidad de la planificación .....                                           | 144 |
| 7.13. Ética de la decisión universitaria .....                                                        | 145 |
| 7.14. Rasgos de una planificación universitaria transformadora .....                                  | 145 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                                     | 146 |
| 7.16. Reflexión aplicada: una decisión universitaria vista desde Matus y Pichardo.....                | 147 |
| Capítulo 8. Planificación universitaria, complejidad y construcción de decisiones.....                | 151 |
| 8.1. Introducción: decidir bajo incertidumbre .....                                                   | 151 |
| 8.2. Tipos de problemas y tipos de decisión .....                                                     | 151 |
| 8.3. Construcción estratégica del problema.....                                                       | 152 |
| 8.4. Información cuantitativa y conocimiento cualitativo.....                                         | 153 |
| 8.5. Mapas de actores y campos de fuerza .....                                                        | 153 |
| 8.6. Gobernabilidad y capacidad de acción.....                                                        | 154 |
| 8.7. Deliberación, conflicto y legitimidad.....                                                       | 155 |
| 8.8. Decisiones reversibles e irreversibles.....                                                      | 155 |
| 8.9. Secuenciación estratégica .....                                                                  | 156 |
| 8.10. Coordinación entre niveles institucionales .....                                                | 156 |
| 8.11. Interdependencias y efectos no deseados .....                                                   | 157 |
| 8.12. Valor público como criterio de decisión .....                                                   | 158 |

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.13. Ética, transparencia y trazabilidad .....                                                  | 158 |
| 8.14. Aprendizaje institucional.....                                                             | 159 |
| 8.15. Memoria estratégica y continuidad .....                                                    | 159 |
| 8.16. Una arquitectura integrada de decisión universitaria .....                                 | 160 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                                | 160 |
| 8.18. Aplicación conceptual: arquitectura de decisión para transformación digital .....          | 161 |
| Capítulo 9. Prospectiva universitaria y construcción de futuros .....                            | 165 |
| 9.1. Introducción: el futuro como dimensión de gobierno .....                                    | 165 |
| 9.2. De la predicción a la prospectiva.....                                                      | 165 |
| 9.3. Tendencias, señales e incertidumbres .....                                                  | 166 |
| 9.4. Megatendencias universitarias .....                                                         | 167 |
| 9.5. Incertidumbres críticas para la universidad pública.....                                    | 167 |
| 9.6. Construcción de escenarios.....                                                             | 168 |
| 9.7. Escenario tendencial .....                                                                  | 168 |
| 9.8. Escenario crítico .....                                                                     | 169 |
| 9.9. Escenario transformador.....                                                                | 170 |
| 9.10. Participación en la construcción de futuros .....                                          | 170 |
| 9.11. Delphi y juicio experto.....                                                               | 171 |
| 9.12. Prospectiva y planificación estratégica .....                                              | 171 |
| 9.13. Prospectiva y presupuesto plurianual .....                                                 | 172 |
| 9.14. Prospectiva tecnológica .....                                                              | 172 |
| 9.15. Prospectiva demográfica y aprendizaje a lo largo de la vida.....                           | 173 |
| 9.16. Prospectiva territorial y sostenibilidad.....                                              | 174 |
| 9.17. Horizonte 2050 y universidad latinoamericana.....                                          | 174 |
| 9.18. Capacidad anticipatoria institucional .....                                                | 175 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                                | 175 |
| 9.20. Reflexión aplicada: cuatro escenarios conceptuales de universidad pública hacia 2050.....  | 176 |
| 9.21. Cierre de la Parte III.....                                                                | 179 |
| Capítulo 10. Innovación social universitaria: conocimiento, participación y transformación ..... | 182 |
| 10.1. Introducción: qué significa innovar socialmente desde la universidad .....                 | 182 |
| 10.2. De la innovación tecnológica a la innovación social.....                                   | 183 |
| 10.3. Innovación social y bien público.....                                                      | 183 |
| 10.4. Mulgan y la construcción de nuevas respuestas sociales.....                                | 184 |
| 10.5. Coproducción de conocimiento .....                                                         | 185 |
| 10.6. Extensión crítica como mediación universitaria.....                                        | 186 |

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.7. Transdisciplinariedad y diálogo de saberes .....                                      | 186 |
| 10.8. Docencia, investigación y extensión como circuito de innovación.....                  | 187 |
| 10.9. Aprendizaje basado en problemas públicos.....                                         | 188 |
| 10.10. Territorio como espacio de innovación .....                                          | 188 |
| 10.11. Innovación social y políticas públicas .....                                         | 189 |
| 10.12. Innovación social y participación.....                                               | 190 |
| 10.13. Sostenibilidad de las innovaciones .....                                             | 190 |
| 10.14. Escalamiento y transferencia .....                                                   | 191 |
| 10.15. Evaluación de innovación social .....                                                | 191 |
| 10.16. Riesgos de la innovación social universitaria.....                                   | 192 |
| 10.17. Gobernanza institucional de la innovación .....                                      | 192 |
| 10.18. Innovación social y valor público universitario.....                                 | 193 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                           | 193 |
| 10.20. Reflexión aplicada: una ruta universitaria de innovación social.....                 | 194 |
| Capítulo 11. EPPS–PIPPS: conocimiento, innovación, interdisciplinariedad y territorio ..... | 199 |
| 11.1. Introducción: de la memoria institucional a la capacidad futura .....                 | 199 |
| 11.2. Planificación y promoción social como identidad articuladora .....                    | 199 |
| 11.3. PIPPS como programa de investigación y no como suma de proyectos .....                | 200 |
| 11.4. Líneas estratégicas de investigación .....                                            | 201 |
| 11.5. Investigación aplicada y rigor académico .....                                        | 201 |
| 11.6. TFG como fuente de conocimiento institucional .....                                   | 202 |
| 11.7. Semilleros y formación investigativa.....                                             | 202 |
| 11.8. Cooperación CEIICH-UNAM-PIPPS-UNA .....                                               | 203 |
| 11.9. Internacionalización crítica .....                                                    | 204 |
| 11.10. Investigación interdisciplinaria en la EPPS .....                                    | 204 |
| 11.11. Extensión crítica y transdisciplinariedad .....                                      | 205 |
| 11.12. Territorio como unidad de articulación.....                                          | 206 |
| 11.13. Sedes regionales y conocimiento situado .....                                        | 206 |
| 11.14. Innovación social como eje del PIPPS.....                                            | 207 |
| 11.15. Producción académica y estrategia editorial .....                                    | 207 |
| 11.16. Repositorios y memoria de investigación .....                                        | 208 |
| 11.17. Articulación con docencia .....                                                      | 208 |
| 11.18. Articulación con extensión .....                                                     | 209 |
| 11.19. Articulación con gestión institucional .....                                         | 209 |
| 11.20. Redes con instituciones públicas y gobiernos locales .....                           | 210 |

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.21. Ética y gobernanza de la investigación .....                       | 210 |
| 11.22. Indicadores de un programa de investigación maduro .....           | 211 |
| 11.23. PIPPS como laboratorio académico de universidad pública.....       | 211 |
| 11.24. Agenda prospectiva del PIPPS .....                                 | 212 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                         | 212 |
| 11.26. Reflexión aplicada: una arquitectura posible para el PIPPS .....   | 213 |
| 11.27. Cierre de la Parte IV.....                                         | 216 |
| Capítulo 12. Autonomía, gobernanza y valor público universitario.....     | 219 |
| 12.1. Introducción: la legitimidad como problema estratégico .....        | 219 |
| 12.2. Universidad pública como bien público y bien común.....             | 220 |
| 12.3. Autonomía universitaria: dimensión histórica y política .....       | 220 |
| 12.4. Autonomía responsable .....                                         | 221 |
| 12.5. Gobernanza universitaria: más que estructura formal.....            | 222 |
| 12.6. Colegialidad y capacidad de decisión .....                          | 222 |
| 12.7. Participación y representación.....                                 | 223 |
| 12.8. Transparencia y rendición de cuentas.....                           | 223 |
| 12.9. Financiamiento público y proyecto universitario .....               | 224 |
| 12.10. FEES y sostenibilidad del sistema universitario costarricense..... | 224 |
| 12.11. Valor público: marco conceptual.....                               | 225 |
| 12.12. Dimensiones del valor público universitario .....                  | 226 |
| 12.13. Valor público y docencia .....                                     | 226 |
| 12.14. Valor público e investigación.....                                 | 227 |
| 12.15. Valor público y extensión universitaria .....                      | 227 |
| 12.16. Valor público y territorio .....                                   | 228 |
| 12.17. Valor público y transformación digital .....                       | 228 |
| 12.18. Comunicación pública y legitimidad.....                            | 229 |
| 12.19. Indicadores de valor público .....                                 | 229 |
| 12.20. Gobernanza orientada al valor público .....                        | 230 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                         | 230 |
| Capítulo 13. La universidad pública latinoamericana hacia 2050.....       | 234 |
| 13.1. Introducción: pensar 2050 sin convertirlo en pronóstico .....       | 234 |
| 13.2. Cambio demográfico y nuevos perfiles estudiantiles.....             | 234 |
| 13.3. Aprendizaje a lo largo de la vida.....                              | 235 |
| 13.4. Inteligencia artificial y transformación del conocimiento .....     | 235 |
| 13.5. Futuro del trabajo y formación profesional .....                    | 236 |

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 13.6. Geopolítica del conocimiento .....                                                                                                                  | 237 |
| 13.7. Ciencia abierta y bienes comunes de conocimiento .....                                                                                              | 237 |
| 13.8. Internacionalización solidaria.....                                                                                                                 | 238 |
| 13.9. Universidad y crisis climática.....                                                                                                                 | 238 |
| 13.10. Territorios vulnerables y regionalización futura.....                                                                                              | 239 |
| 13.11. Transformación de los campus.....                                                                                                                  | 239 |
| 13.12. Futuro de la docencia universitaria .....                                                                                                          | 240 |
| 13.13. Futuro de la investigación .....                                                                                                                   | 240 |
| 13.14. Futuro de la extensión.....                                                                                                                        | 241 |
| 13.15. Gobernanza adaptativa .....                                                                                                                        | 241 |
| 13.16. Nuevas formas de rendición de cuentas .....                                                                                                        | 242 |
| 13.17. Riesgo de una universidad plataforma .....                                                                                                         | 242 |
| 13.18. Riesgo de fragmentación institucional .....                                                                                                        | 243 |
| 13.19. Cooperación del Sistema Universitario Estatal.....                                                                                                 | 243 |
| 13.20. Capacidades estratégicas para 2050 .....                                                                                                           | 244 |
| 13.21. Escenarios de futuro universitario .....                                                                                                           | 244 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                                                                                         | 245 |
| Capítulo 14. Universidad pública, planificación y futuro: propuesta conceptual para una planificación universitaria crítica, compleja y prospectiva ..... | 248 |
| 14.1. Introducción: integrar para proponer .....                                                                                                          | 248 |
| 14.2. La planificación universitaria como capacidad institucional .....                                                                                   | 248 |
| 14.3. Principio 1: planificar desde el sentido público .....                                                                                              | 249 |
| 14.4. Principio 2: construir el problema antes de diseñar la solución .....                                                                               | 249 |
| 14.5. Principio 3: reconocer actores, poder y conflicto.....                                                                                              | 250 |
| 14.6. Principio 4: articular funciones universitarias .....                                                                                               | 250 |
| 14.7. Principio 5: territorializar la estrategia.....                                                                                                     | 251 |
| 14.8. Principio 6: innovar con responsabilidad .....                                                                                                      | 251 |
| 14.9. Principio 7: construir capacidad prospectiva.....                                                                                                   | 252 |
| 14.10. Principio 8: evaluar para aprender .....                                                                                                           | 252 |
| 14.11. Principio 9: gobernar con autonomía responsable .....                                                                                              | 252 |
| 14.12. Principio 10: comunicar el valor público .....                                                                                                     | 253 |
| 14.13. Dimensión crítica de la propuesta.....                                                                                                             | 253 |
| 14.14. Dimensión compleja.....                                                                                                                            | 254 |
| 14.15. Dimensión prospectiva .....                                                                                                                        | 254 |
| 14.16. Dimensión participativa .....                                                                                                                      | 255 |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 14.17. Dimensión territorial .....                                                                        | 255 |
| 14.18. Dimensión evaluativa .....                                                                         | 256 |
| 14.19. Dimensión ética.....                                                                               | 256 |
| 14.20. Arquitectura conceptual integrada .....                                                            | 256 |
| 14.21. Ciclo de planificación universitaria transformadora.....                                           | 257 |
| 14.22. Del plan institucional a la inteligencia estratégica .....                                         | 257 |
| 14.23. De la planificación sectorial a la planificación integrada.....                                    | 258 |
| 14.24. De la reacción a la anticipación .....                                                             | 258 |
| 14.25. De la actividad al valor público.....                                                              | 259 |
| 14.26. De la innovación episódica a la innovación institucional .....                                     | 259 |
| 14.27. Condiciones para implementar la propuesta .....                                                    | 259 |
| 14.28. Límites de la propuesta .....                                                                      | 260 |
| 14.29. Balance del capítulo .....                                                                         | 260 |
| 14.30. Reflexión final del capítulo: una universidad capaz de pensarse a sí misma.....                    | 261 |
| Capítulo 15. Conclusiones, orientaciones y perspectivas para la universidad pública .....                 | 266 |
| 15.1. Introducción: integración y cierre de la obra .....                                                 | 266 |
| 15.2. Primera conclusión: la universidad pública continúa siendo una institución estratégica .....        | 266 |
| 15.3. Segunda conclusión: la racionalidad instrumental debe permanecer subordinada a fines públicos ..... | 267 |
| 15.4. Tercera conclusión: la universidad debe ser comprendida como sistema complejo .....                 | 267 |
| 15.5. Cuarta conclusión: la planificación latinoamericana mantiene vigencia .....                         | 268 |
| 15.6. Quinta conclusión: la prospectiva debe institucionalizarse .....                                    | 268 |
| 15.7. Sexta conclusión: la innovación social fortalece la relación universidad-sociedad .....             | 269 |
| 15.8. Séptima conclusión: el PIPPS puede funcionar como plataforma de acumulación académica.....          | 269 |
| 15.9. Octava conclusión: autonomía y responsabilidad deben pensarse juntas.....                           | 270 |
| 15.10. Novena conclusión: el valor público constituye un criterio integrador .....                        | 270 |
| 15.11. Décima conclusión: el futuro requiere una nueva cultura de planificación .....                     | 271 |
| 15.12. Recomendaciones para la planificación universitaria .....                                          | 271 |
| 15.13. Recomendaciones para la docencia .....                                                             | 272 |
| 15.14. Recomendaciones para la investigación.....                                                         | 272 |
| 15.15. Recomendaciones para la extensión universitaria .....                                              | 273 |
| 15.16. Recomendaciones para la gobernanza.....                                                            | 273 |
| 15.17. Recomendaciones para transformación digital e IA.....                                              | 273 |
| 15.18. Recomendaciones para regionalización y territorio .....                                            | 274 |
| 15.19. Recomendaciones para PIPPS y EPPS.....                                                             | 274 |
| 15.20. Agenda académica y de investigación.....                                                           | 275 |

|                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 15.21. Reflexión final: pensar la universidad pública es asumir responsabilidad por su futuro..... | 278 |
| Bibliografía general citada y consultada.....                                                      | 280 |
| Trayectoria académica y obras publicadas.....                                                      | 289 |
| OBRAS PUBLICADAS DEL AUTOR.....                                                                    | 290 |
| OBRAS PUBLICADAS DEL AUTOR.....                                                                    | 290 |
| OBRAS PUBLICADAS DEL AUTOR.....                                                                    | 291 |
| OBRAS PUBLICADAS DEL AUTOR.....                                                                    | 291 |

## Índice de cuadros

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cuadro 1 Corpus del estado del arte por nivel, fuentes y función analítica .....                     | 35  |
| Cuadro 2 Perspectivas, metodologías, aportes y límites de fuentes nacionales seleccionadas .....     | 38  |
| Cuadro 3 Diferenciación de misiones y tradiciones de las universidades públicas costarricenses ..... | 45  |
| Cuadro 4 Tendencias teóricas de la educación superior y sus aportes al análisis universitario .....  | 50  |
| Cuadro 5 Tendencias metodológicas del campo de la educación superior .....                           | 52  |
| Cuadro 6 Cobertura ampliada de autores y fuentes del estado del arte .....                           | 54  |
| Cuadro 7 Vacíos de conocimiento y necesidades de articulación .....                                  | 60  |
| Cuadro 8 Transformaciones contemporáneas y preguntas de planificación universitaria .....            | 76  |
| Cuadro 9 Retos multinivel y desafíos de capacidad institucional.....                                 | 86  |
| Cuadro 10 Seis tensiones estructurales de la universidad pública .....                               | 95  |
| Cuadro 11 Lecturas críticas de la universidad pública.....                                           | 113 |
| Cuadro 12 Niveles de articulación del conocimiento en la universidad.....                            | 130 |
| Cuadro 13 Universidad como sistema complejo: dimensiones e interdependencias .....                   | 131 |
| Cuadro 14 Del planeamiento administrativo a la planificación universitaria transformadora .....      | 148 |
| Cuadro 15 Arquitectura para la construcción de decisiones universitarias .....                       | 162 |
| Cuadro 16 Herramientas prospectivas y utilidad para la universidad.....                              | 177 |
| Cuadro 17 Cuatro escenarios conceptuales de universidad pública hacia 2050.....                      | 178 |
| Cuadro 18 Criterios para valorar innovación social universitaria.....                                | 195 |
| Cuadro 19 Innovación tecnológica e innovación social en la universidad .....                         | 196 |
| Cuadro 20 PIPPS como plataforma académica .....                                                      | 213 |
| Cuadro 21 De proyecto aislado a programa de investigación .....                                      | 215 |
| Cuadro 22 Capacidades estratégicas de la universidad pública hacia 2050.....                         | 245 |
| Cuadro 23 Diez principios de planificación universitaria transformadora .....                        | 262 |
| Cuadro 24 Ciclo de planificación universitaria crítica, compleja y prospectiva.....                  | 263 |
| Cuadro 25 Síntesis de recomendaciones estratégicas .....                                             | 277 |

## Introducción general

---

La universidad pública ocupa un lugar singular en las sociedades contemporáneas. No es solamente una institución educativa, ni puede comprenderse de manera suficiente como organización administrativa dedicada a ofrecer carreras, gestionar presupuestos o producir títulos profesionales. Es, al mismo tiempo, espacio de formación, producción de conocimiento, debate público, innovación, construcción cultural, movilidad social y articulación con territorios. Esa condición múltiple explica por qué las transformaciones que atraviesan la educación superior en el siglo XXI no pueden analizarse de manera fragmentada.

Durante las últimas décadas, las universidades han debido responder a cambios de gran velocidad y profundidad. La expansión de las tecnologías digitales, la inteligencia artificial, la internacionalización de la educación superior, la competencia por reputación, los rankings, la presión fiscal, la desigualdad social y territorial, las nuevas formas de trabajo, la crisis ambiental y la reconfiguración de la producción científica han modificado el escenario en el que las instituciones públicas toman decisiones. Estos procesos no avanzan de manera independiente. Se superponen, se condicionan y producen tensiones que desafían tanto la organización universitaria como las concepciones tradicionales de planificación.

En este contexto, una de las preguntas centrales no es simplemente si la universidad debe cambiar, porque la universidad siempre ha estado en proceso de transformación. La cuestión decisiva es cómo se orienta ese cambio, desde qué concepción de desarrollo, con qué criterios de valor público y mediante qué capacidades institucionales para anticipar, decidir, evaluar y aprender. Esta obra se ubica precisamente en ese punto de encuentro entre universidad pública, planificación y futuro.

La reflexión parte de una preocupación concreta: en numerosas instituciones, la planificación ha sido progresivamente asociada con procedimientos de cumplimiento, formulación de planes, indicadores, presupuestos y sistemas de seguimiento. Estas funciones son necesarias; sin embargo, resultan insuficientes cuando la universidad enfrenta problemas que involucran incertidumbre, poder, conflicto, cambio tecnológico y decisiones de largo plazo. Una planificación centrada únicamente en administrar lo existente corre el riesgo de perder capacidad para interpretar transformaciones y construir alternativas.

Por ello, el argumento principal del libro sostiene que la universidad pública del siglo XXI requiere una planificación universitaria crítica, compleja, participativa, territorial y

prospectiva. Crítica, porque las decisiones universitarias expresan valores, prioridades y relaciones de poder. Compleja, porque los problemas se producen por interacciones entre dimensiones académicas, financieras, tecnológicas, políticas, sociales y culturales.

Participativa, porque la universidad está compuesta por actores diversos y porque su legitimidad pública se fortalece mediante deliberación. Territorial, porque la misión universitaria adquiere formas diferentes según las realidades sociales y regionales. Prospectiva, porque muchas decisiones del presente condicionan capacidades futuras que pueden tardar décadas en construirse.

Esta perspectiva dialoga con diferentes tradiciones intelectuales. La teoría crítica permite interrogar la expansión de racionalidades instrumentales, la mercantilización y la subordinación de fines educativos a criterios de eficiencia o competencia (Habermas, 1987; Slaughter & Rhoades, 2004). El pensamiento complejo ayuda a comprender interdependencias y a cuestionar explicaciones lineales de los problemas universitarios (Morin, 1999; García, 2006). La tradición latinoamericana de planificación aporta categorías relacionadas con actores, viabilidad, poder y desarrollo (Matus, 1998; Pichardo Muñiz, 1997). La prospectiva introduce la construcción de futuros como dimensión de la decisión estratégica (Godet & Durance, 2007; Medina Vásquez & Ortegón, 2006).

El diálogo entre estas tradiciones no busca construir una síntesis artificial. Habermas permite interrogar los fines y los riesgos de la racionalidad instrumental; Morin y García ayudan a reconocer interdependencias y problemas que no pueden reducirse a una sola variable; Matus y Pichardo Muñiz desplazan la planificación hacia actores, viabilidad, conflicto y programación; y la prospectiva obliga a incorporar incertidumbre y largo plazo. Su articulación es útil precisamente porque cada enfoque ilumina una dimensión que los demás no agotan.

En el campo de la educación superior latinoamericana, esta discusión debe complementarse con autores que han problematizado la función pública y regional de la universidad.

Tünnermann Bernheim (2008) y Didriksson (2008, 2020) permiten situar las transformaciones universitarias dentro de procesos de desigualdad, expansión de la matrícula, internacionalización y cambio científico. La lectura latinoamericana no es, por tanto, un agregado geográfico al final del argumento; constituye el lugar desde el cual se interroga qué universidad pública resulta necesaria frente a condiciones históricas específicas.

La lectura latinoamericana es fundamental. Las universidades públicas de la región han sido actores relevantes en la expansión educativa, la formación profesional, la investigación y la movilidad social, pero operan en sociedades marcadas por desigualdades persistentes, dependencia científica y heterogeneidad territorial. Por ello, la discusión sobre universidad y futuro no puede limitarse a reproducir modelos de los sistemas académicos centrales.

Necesita recuperar preguntas propias: qué conocimiento es estratégico para nuestras sociedades, cómo se distribuye territorialmente la capacidad científica, qué relación debe existir entre autonomía y responsabilidad pública, y de qué manera la universidad puede contribuir a reducir desigualdades sin abandonar excelencia académica.

En Costa Rica, estas preguntas adquieren características particulares. La autonomía constitucional de las universidades estatales, la existencia del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), el financiamiento público mediante el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la regionalización y la trayectoria de investigación y extensión han dado forma a un sistema con alta relevancia nacional. Al mismo tiempo, las instituciones han debido enfrentar presiones fiscales, nuevas demandas de rendición de cuentas, transformaciones tecnológicas y cambios en las expectativas sociales acerca de la pertinencia de la educación superior.

En el caso de la Universidad Nacional (UNA), esta discusión posee una raíz institucional particular. Su Estatuto Orgánico y su planificación institucional vinculan docencia, investigación, extensión y producción de conocimiento con una misión humanista, democrática y socialmente comprometida. Esa concepción permite interpretar la universidad pública no solo como proveedora de formación profesional, sino como institución con responsabilidad en la democratización de oportunidades, el desarrollo territorial y la construcción de capacidades sociales (Universidad Nacional, 2016; APEUNA, 2022; PIPPS-UNA, 2026).

La Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) constituye una expresión concreta de esa orientación. Su trayectoria vinculó planificación, participación y acción territorial desde problemas que no podían resolverse mediante una lectura exclusivamente técnica. El desarrollo local, la organización social, la institucionalidad pública y la promoción de procesos participativos obligaron a combinar análisis, intervención y formación. Esta experiencia resulta relevante para el argumento del libro porque muestra que la discusión sobre una planificación universitaria transformadora no surge únicamente de la teoría: también encuentra antecedentes en prácticas académicas construidas dentro de la propia UNA (PIPPS-UNA, 2026).

Esta conexión entre misión universitaria y experiencia académica debe leerse con cuidado. El propósito de la obra no es convertir a la UNA o a la EPPS en un caso empírico del libro, sino utilizarlas como referentes institucionales que permiten observar cómo ideas como bien público, territorio, interdisciplinariedad y planificación adquieren forma en procesos universitarios reales. De este modo, la reflexión mantiene su carácter teórico y, al mismo tiempo, evita quedar suspendida en una universidad abstracta.

La Universidad Nacional y la Escuela de Planificación y Promoción Social constituyen un referente importante dentro de esta reflexión, no como objeto exclusivo del libro, sino como experiencia académica desde la cual se ha construido una mirada que vincula planificación, desarrollo, territorio, participación e investigación aplicada. El Programa de Investigación Académico EPPS (PIPPS-UNA) expresa esa búsqueda de articulación entre producción de conocimiento y problemas públicos. En esta obra, esa experiencia sirve como punto de observación para pensar cuestiones más amplias sobre el futuro universitario.

Este libro mantiene una diferencia deliberada con la obra Planificación y promoción social: fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados. Aquella publicación desarrolla el campo disciplinario, sus fundamentos, métodos y experiencias. La presente obra no vuelve a explicar esos contenidos como si fueran nuevos. Los utiliza como plataforma conceptual para un objeto diferente: la universidad pública. De esta manera se evita la repetición y se construye continuidad intelectual entre ambas obras.

Existe asimismo una separación clara con la investigación empírica desarrollada en el Seminario de investigación del PIPPS-UNA sobre los retos y desafíos de la educación superior pública costarricense en el siglo XXI. Los análisis documentales, las entrevistas, la triangulación, el Delphi y los lineamientos estratégicos derivados de ese proceso corresponden a otra publicación científica. El presente libro se ubica en un plano teórico-reflexivo y utiliza el horizonte 2050 como instrumento de discusión conceptual, no como presentación anticipada de resultados empíricos.

### **Propósito, objetivos y alcances de la obra**

El propósito general de esta obra es analizar críticamente las transformaciones, tensiones y desafíos de la universidad pública contemporánea y construir una propuesta conceptual de planificación universitaria transformadora, articulando teoría crítica, complejidad, planificación social, prospectiva, innovación social, territorio, gobernanza y valor público.

De este propósito general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Reconstruir el estado del arte de la educación superior pública y privada en Costa Rica, Centroamérica, América Latina y el ámbito internacional, identificando perspectivas teóricas, metodologías, resultados, aportes, tendencias y vacíos.
- Interpretar las transformaciones, retos y tensiones estructurales que condicionan la universidad pública en el siglo XXI desde una lectura multinivel y latinoamericana.
- Analizar la universidad pública desde la teoría crítica y la complejidad para comprender racionalidades, relaciones de poder, interdependencias e incertidumbres que afectan sus decisiones.
- Reconceptualizar la planificación universitaria más allá del cumplimiento administrativo, incorporando actores, viabilidad, participación, aprendizaje institucional y construcción sistémica de problemas.
- Incorporar la prospectiva como capacidad institucional para anticipar tendencias, construir escenarios y vincular futuros posibles con decisiones del presente.
- Relacionar planificación, innovación social, interdisciplinariedad y territorio a partir de experiencias y producción académica de la Universidad Nacional, la EPPS y el PIPPS, en diálogo con otras tradiciones nacionales y regionales.
- Proponer un marco conceptual de planificación universitaria crítica, compleja, participativa, territorial y prospectiva orientado a fortalecer autonomía responsable y producción de valor público.

### **Alcances y límites**

El libro posee un alcance teórico, crítico, documental y propositivo. Se sustenta en literatura académica, estudios institucionales, normativa, planes universitarios, documentos de política pública y producción nacional, centroamericana, latinoamericana e internacional. El estado del arte permite comparar esas fuentes sin atribuirles un mismo estatuto metodológico y ofrece el punto de partida para la construcción conceptual posterior.

La obra no presenta como resultados propios entrevistas, triangulaciones, ejercicios Delphi, escenarios empíricos ni lineamientos derivados del Seminario de investigación sobre el Sistema Universitario Estatal costarricense. Ese proceso posee objeto, diseño metodológico y publicación independiente. En este libro, el horizonte 2050, los planes y los

estudios prospectivos se utilizan como antecedentes documentales y marcos de reflexión, no como sustitutos de evidencia empírica propia.

La propuesta de planificación universitaria transformadora tiene carácter conceptual y heurístico. No pretende constituir una receta aplicable mecánicamente a todas las universidades ni afirmar validación empírica general. Su alcance consiste en organizar categorías, relaciones y principios que pueden ser discutidos, contrastados y adaptados por distintas comunidades universitarias.

### **Estructura de la obra**

La lógica interna es circular: el estado del arte identifica tendencias y vacíos; los capítulos intermedios desarrollan respuestas teóricas y conceptuales a esos vacíos; y el capítulo final vuelve sobre ellos para precisar los aportes de la obra, sus límites, las orientaciones derivadas y la agenda académica que permanece abierta.

La obra se organiza en cinco partes y quince capítulos. La Parte I abre con el estado del arte de la educación superior pública y privada y utiliza sus tendencias y vacíos como base para examinar conocimiento, transformaciones, retos y tensiones estructurales. La Parte II desarrolla la lectura crítica y compleja de la universidad. La Parte III reconstruye el tránsito desde la planificación administrativa hacia una planificación universitaria transformadora y prospectiva. La Parte IV articula innovación social, conocimiento, interdisciplinariedad, EPPS-PIPPS y territorio. La Parte V aborda autonomía, gobernanza, valor público, horizonte latinoamericano 2050, propuesta conceptual y el cierre de conclusiones, orientaciones y perspectivas.

Cada capítulo sigue una lógica común de construcción. Parte de una pregunta o problema específico, desarrolla categorías conceptuales, incorpora una lectura latinoamericana, analiza implicaciones para la universidad pública y cierra con un balance que conecta el argumento con el capítulo siguiente. Cuando resulta pertinente, se incluyen cuadros de síntesis o ejemplos conceptuales. Esta estructura busca que el libro se lea como una obra integrada y no como una suma de artículos independientes.

La tesis de fondo puede formularse de manera sencilla: la universidad pública necesita defender su sentido histórico al mismo tiempo que transforma sus capacidades. La defensa de lo público no puede confundirse con inmovilidad; tampoco la innovación puede identificarse automáticamente con progreso. Cada cambio debe ser interrogado por sus efectos sobre autonomía, equidad, conocimiento, democracia y territorio. La

planificación adquiere sentido precisamente cuando convierte esas preguntas en decisiones institucionales conscientes.

Pensar la universidad pública es, finalmente, pensar un proyecto de sociedad. Las decisiones sobre qué se enseña, qué se investiga, dónde se invierte, qué conocimientos se reconocen y qué problemas se priorizan producen efectos que trascienden el campus. Por ello, la reflexión sobre universidad, planificación y futuro no pertenece únicamente a quienes ocupan cargos de gestión. Interpela a comunidades académicas, estudiantes, instituciones públicas, territorios y sociedades que esperan de la educación superior algo más que servicios: esperan capacidad para comprender y transformar su tiempo.

### **Aportes centrales de la obra**

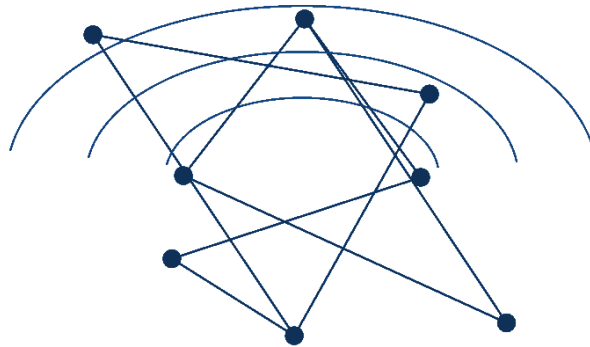
- Construye un estado del arte crítico-comparativo de la educación superior pública y privada, identificando perspectivas teóricas, metodologías, aportes, tendencias y vacíos en Costa Rica, Centroamérica, América Latina y el ámbito internacional.
- Reconceptualiza la planificación universitaria más allá de la gestión administrativa y del cumplimiento formal.
- Articula teoría crítica, complejidad, planificación estratégica situacional y prospectiva en una lectura integrada de la universidad pública.
- Interpreta la universidad como bien público, sistema complejo, actor del desarrollo y espacio de construcción democrática.
- Relaciona autonomía, gobernanza, financiamiento, territorio, innovación social y valor público dentro de una misma arquitectura de planificación.
- Propone una concepción de planificación universitaria crítica, compleja, participativa, territorial y prospectiva.
- Formula capacidades estratégicas necesarias para pensar la universidad pública latinoamericana hacia 2050.

PARTE I

---

# REPENSAR LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Esta parte sitúa a la universidad pública frente a las transformaciones del siglo XXI. Integra el estado del arte, los cambios en la producción del conocimiento, los retos multinivel y las tensiones estructurales que condicionan su misión, autonomía y capacidad de respuesta.



Dr. Ronald Salas Barquero

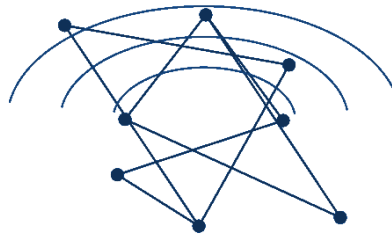
## CAPÍTULO 1

---

# ESTADO DEL ARTE DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA Y PRIVADA

Costa Rica, Centroamérica, América Latina y tendencias  
internacionales

El capítulo reconstruye críticamente la producción académica e institucional del campo, compara perspectivas y reconoce tendencias y vacíos que sirven de punto de partida para la arquitectura conceptual del libro.



|  |
|--|
|  |
|  |
|  |
|  |

Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 1. Estado del arte de la educación superior pública y privada

---

*Costa Rica, Centroamérica, América Latina y tendencias internacionales*

Este capítulo reconstruye críticamente el estado del arte sobre educación superior pública y privada a partir de un corpus amplio de producción académica, institucional y normativa reunida para esta obra. Su finalidad no es elaborar un inventario de autores, sino identificar cómo se ha pensado la universidad, qué problemas han sido priorizados, qué enfoques teóricos y metodológicos predominan, cuáles resultados y aportes se reiteran y qué vacíos permanecen abiertos. La revisión se concentra en Costa Rica —con especial atención a CONARE, UCR, UNA, TEC, UNED, UTN, SINAES, CONESUP, MEP, MIDEPLAN y MICITT— y se amplía hacia Centroamérica, América Latina y la literatura internacional.

La tesis que orienta la lectura es que la producción disponible ha generado conocimientos sustantivos sobre expansión, democratización, acceso, desigualdad, financiamiento, calidad, acreditación, docencia, investigación, autonomía, internacionalización, digitalización y prospectiva; sin embargo, estos aportes suelen permanecer distribuidos entre tradiciones disciplinarias e institucionales que dialogan de manera insuficiente. El vacío principal no se presenta como ausencia de conocimiento, sino como fragmentación de marcos interpretativos y de escalas de análisis. Esa fragmentación abre un espacio para una lectura integradora de la universidad pública y de su relación con el sistema de educación superior desde la teoría crítica, la complejidad, la planificación social, la prospectiva, el territorio, la innovación social y el valor público.

Dentro del corpus nacional se examina de manera explícita la producción desarrollada desde la Sede Regional Brunca y, posteriormente, desde la EPPS-PIPPS. Esta trayectoria se analiza junto con las demás corrientes nacionales y no como un bloque autorreferencial: su función es establecer qué aportes específicos ofrece la línea planificación-territorio-interdisciplinariedad y cómo dialoga con CONARE, las otras universidades públicas, la regulación de la educación privada y los debates regionales e internacionales.

### 1.1. Criterios para la construcción del estado del arte

El estado del arte se construyó mediante una revisión crítico-documental de fuentes académicas e institucionales. El corpus general del libro reúne más de un centenar de referencias; para este capítulo se priorizan aquellas directamente

relacionadas con educación superior pública y privada, planificación universitaria, políticas de educación superior, regulación, calidad, prospectiva y transformación institucional. La selección incluye libros, artículos científicos, informes, planes, normativa y documentos de política. Esta heterogeneidad obliga a evitar una comparación mecánica: un artículo empírico posee una lógica de producción de evidencia distinta a un plan estratégico, un reglamento o una declaración regional.

Por ello, el análisis utiliza cuatro criterios. Primero, se identifica el objeto problemático de cada corriente: qué dimensión de la educación superior busca explicar o transformar. Segundo, se caracteriza la perspectiva teórica o conceptual predominante. Tercero, se reconoce el enfoque metodológico cuando la fuente lo explicita —por ejemplo, análisis cuantitativo, revisión documental, estudio de caso, evaluación institucional o prospectiva—. Cuarto, se examinan resultados, aportes y límites. Cuando un documento institucional no constituye una investigación en sentido estricto, se analiza como evidencia de orientación estratégica, normativa o de política pública, sin atribuirle resultados científicos que no declara.

El procedimiento es analítico-comparativo. Se realiza una lectura vertical por institución o ámbito geográfico y una lectura transversal por problemas: acceso, calidad, autonomía, financiamiento, territorio, investigación, transformación tecnológica, relación público-privada y futuro. La síntesis busca localizar convergencias y tensiones entre distintas tradiciones. El propósito no es clasificar autores en posiciones rígidas, sino construir un mapa de conocimiento que permita comprender dónde se sitúa la propuesta de esta obra.

*Cuadro 1 Corpus del estado del arte por nivel, fuentes y función analítica*

| Nivel / corpus                       | Fuentes principales                                                                                                  | Función en el estado del arte                                                                           |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Costa Rica: sistema estatal          | CONARE, PLANES, Estudio Prospectivo 2050, Programa Estado de la Nación                                               | Caracterizar tendencias sistémicas, resultados, planificación interuniversitaria y desafíos nacionales. |
| Costa Rica: universidades públicas   | UCR, UNA, CIDE-UNA, EPPS-PIPPS, TEC, UNED, UTN                                                                       | Comparar tradiciones académicas, institucionales y metodológicas.                                       |
| Costa Rica: sector privado y calidad | CONESUP, SINAES, estudios público-privados                                                                           | Analizar expansión, regulación, acreditación y diferenciación institucional.                            |
| Política pública nacional            | MEP, MIDEPLAN, MICITT                                                                                                | Relacionar educación superior con desarrollo, ciencia, tecnología y sistema educativo.                  |
| Centroamérica                        | CSUCA y producción regional                                                                                          | Examinar integración, acreditación, cooperación y diversidad de sistemas.                               |
| América Latina e internacional       | CRES, UNESCO-IESALC, Brunner, Tünnermann, Didriksson, Chiroleu, Marginson, Altbach, Slaughter y Rhoades, entre otros | Situar debates sobre bien público, autonomía, mercado, internacionalización, masificación y futuro.     |

Fuente: elaboración propia, 2026.

La clasificación anterior muestra que el estado del arte no se construye a partir de una sola clase de evidencia. Los planes y documentos institucionales informan sobre prioridades y capacidades de decisión; los artículos y libros permiten reconstruir debates teóricos y resultados de investigación; la normativa muestra el marco de regulación; y los estudios prospectivos permiten examinar futuros. Esta diferenciación evita atribuir el mismo estatuto metodológico a fuentes que cumplen funciones distintas.

## **1.2. Costa Rica: del crecimiento del sistema a la necesidad de una visión integrada**

La educación superior costarricense ha transitado de un sistema relativamente concentrado a una configuración diversificada, compuesta por cinco universidades estatales y un amplio sector privado. Esta expansión modificó la estructura institucional, la distribución de matrícula y graduación, la relación entre oferta y demanda profesional y los mecanismos de regulación y aseguramiento de la calidad. El campo de estudio, por tanto, no puede reducirse a la historia de la universidad pública ni al análisis aislado de la educación privada; requiere observar las interdependencias entre ambos sectores y sus vínculos con el desarrollo nacional.

Los trabajos históricos y analíticos de Ángel Ruiz constituyen antecedentes relevantes para esta discusión. En *El destino de Costa Rica y la educación superior* y en *La educación superior en Costa Rica: tendencias y retos en un nuevo escenario histórico*, Ruiz (2001, 2002) articula el destino de la educación superior con cambios sociales y políticos de largo plazo. En sus artículos de 2004 sobre la misión y organización de la universidad pública desplaza el análisis hacia la gobernanza y la capacidad institucional. Su aporte se sitúa en una lectura histórica, política y organizacional: la universidad no es tratada como simple proveedora de titulaciones, sino como institución cuyo diseño, misión y legitimidad se relacionan con transformaciones del país.

Esta línea contrasta con enfoques económicos que comparan resultados entre instituciones públicas y privadas. Blanco y Sauma-Chacón (2020), utilizando la Encuesta Nacional de Hogares 2011-2017, estimaron niveles de sobre educación y ecuaciones de Mincer mediante mínimos cuadrados ordinarios. Encontraron una asociación positiva entre haber estudiado en una universidad pública y el salario, con un premio estimado entre 4,7 % y 9,5 %, variable según área de estudio y cohorte. El estudio muestra el valor de introducir evidencia cuantitativa sobre rendimientos laborales, pero también ilustra los límites de reducir la comparación público-privada a resultados de ingreso: la función universitaria incluye investigación, extensión, cultura, ciudadanía, producción de conocimiento y desarrollo territorial, dimensiones que requieren otros marcos analíticos.

Araya Pochet (2003) y Fournier García (2003) aportan una mirada histórica complementaria al examinar, respectivamente, el crecimiento y diversificación de la educación superior y el desarrollo de la universidad privada. Estos trabajos permiten entender que la expansión privada no es un fenómeno marginal, sino una transformación estructural del sistema. El crecimiento de instituciones y programas incrementó las

oportunidades de acceso, pero también hizo más complejos los problemas de calidad, información pública, regulación y coherencia de la oferta.

### **1.3. CONARE y el Programa Estado de la Nación: del diagnóstico sistémico a la prospectiva**

En el escenario costarricense, CONARE constituye el principal productor institucional de información, planificación y análisis del sistema universitario estatal. Los PLANES han permitido construir horizontes interuniversitarios y coordinar prioridades comunes. La producción más reciente amplía esa tradición mediante el Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050 y el PLANES 2026-2030. La metodología de este último fue aprobada en un proceso iniciado en 2023 y desarrollado durante 2024, articulando análisis del futuro de las instituciones estatales con tendencias mundiales, compromiso social y retos de corto y mediano plazo (CONARE, 2024, 2025, 2026).

El valor metodológico del estudio prospectivo radica en desplazar la planificación desde la extrapolación lineal hacia la exploración de futuros. La serie de volúmenes incorpora revisión documental, análisis de tendencias, talleres, construcción de escenarios y formulación estratégica. Esta secuencia fortalece la capacidad anticipatoria del sistema y ofrece un antecedente relevante para esta obra: la planificación universitaria no puede depender únicamente de ciclos administrativos, porque el cambio demográfico, tecnológico, fiscal y científico opera en horizontes más largos.

El Programa Estado de la Nación agrega una perspectiva empírica y de seguimiento. El Noveno Estado de la Educación (2023) incluye un capítulo específico sobre educación superior; el Décimo Estado de la Educación (2025) mantiene ese análisis y añade un capítulo dedicado al logro universitario. El informe de 2025 destaca tensiones sobre financiamiento, cambio demográfico, aprendizajes preuniversitarios, graduación, articulación público-privada, territorialidad y sostenibilidad del sistema. También señala que la investigación y desarrollo continúa siendo producida mayoritariamente desde las universidades públicas y plantea la necesidad de fortalecer la planificación prospectiva y la coordinación del conjunto de la educación superior.

La diferencia entre CONARE y el Programa Estado de la Nación es analíticamente fecunda. CONARE opera como instancia de coordinación y planificación del sistema universitario estatal, mientras el Estado de la Educación produce diagnóstico crítico

mediante indicadores, tendencias y análisis de resultados. Uno organiza la acción colectiva interuniversitaria; el otro incrementa la observabilidad pública del sistema. El diálogo entre ambos sugiere que la planificación universitaria robusta requiere combinar capacidad estratégica con evidencia independiente, evaluación de resultados y deliberación pública.

**Cuadro 2 Perspectivas, metodologías, aportes y límites de fuentes nacionales seleccionadas**

| Fuente / tradición        | Perspectiva predominante             | Metodología / evidencia                               | Aporte principal                                                     | Límite o tensión                                                                               |
|---------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CONARE / PLANES           | Sistémica e interuniversitaria       | Planificación estratégica, análisis institucional     | Coordinación del sistema estatal y prioridades comunes               | Puede concentrarse en arquitectura institucional más que en teoría crítica de la planificación |
| CONARE / Prospectiva 2050 | Prospectiva estratégica              | Revisión documental, tendencias, talleres, escenarios | Amplía horizonte temporal y capacidad anticipatoria                  | Los escenarios requieren traducción permanente a decisiones y aprendizaje institucional.       |
| Estado de la Educación    | Política pública y resultados        | Indicadores, análisis estadístico y documental        | Visibiliza logros, desigualdades, financiamiento, graduación y retos | El diagnóstico no sustituye la construcción de estrategias institucionales.                    |
| Ruiz                      | Histórica, política y organizacional | Ensayo, análisis histórico-institucional              | Interpreta misión, organización y destino de la universidad          | Menor énfasis en instrumentos operativos de planificación.                                     |
| Blanco y Sauma-Chacón     | Economía de la educación             | ENAH 2011-2017; ecuaciones de Mincer                  | Compara retornos público-privados                                    | Captura resultados laborales, pero no todo el valor público universitario.                     |

Fuente: elaboración propia, 2026.

La comparación revela una complementariedad fundamental. CONARE aporta coordinación y prospectiva; el Estado de la Educación aporta observación empírica y crítica; Ruiz ofrece una interpretación histórica, política y organizacional; y Blanco y Sauma-Chacón introducen evidencia económica comparativa. Ninguna perspectiva agota el objeto. Su convergencia muestra por qué una interpretación sistémica de la educación superior necesita combinar instituciones, resultados, historia, economía y futuro.

#### **1.4. Universidad Nacional: Universidad Necesaria, planificación, territorio e investigación**

La Universidad Nacional ocupa un lugar singular en el estado del arte porque su identidad institucional se construyó alrededor de la noción de Universidad Necesaria. La obra de Benjamín Núñez (2008) expresa una concepción en la que la universidad debe responder a necesidades sociales, ampliar oportunidades y vincular conocimiento con transformación. Esta tradición reaparece en la reconstrucción histórica de Zúñiga Arias (2023), quien vincula la memoria institucional con una reflexión prospectiva sobre la UNA. La importancia de estos antecedentes no reside solo en su valor histórico; proporcionan una matriz normativa para pensar pertinencia, democratización y compromiso territorial.

El Plan de Mediano Plazo Institucional 2023-2027 y el Reglamento del Sistema de Planificación muestran una institucionalización contemporánea de la planificación. La UNA adopta explícitamente un enfoque de mediano plazo y, en experiencias como la Sede Regional Chorotega, combina planificación estratégica con visión prospectiva. Bautista Solís et al. (2025) documentan la construcción participativo-prospectiva de líneas de extensión e investigación en esa sede, lo que evidencia una tendencia hacia procesos de planificación vinculados con participación y territorio.

La producción institucional sobre regionalización, investigación y extensión refuerza esta identidad. Barrantes Elizondo (2023) reconstruye la trayectoria de sedes y presencia regional; Morera Beita y Salgado Silva (2023) examinan cincuenta años de investigación; López Alfaro y Restrepo (2023) sitúan la extensión universitaria en las comunidades. Estos trabajos convergen en una idea: la universidad pública produce valor no solo mediante docencia y titulaciones, sino también mediante capacidades de investigación, articulación territorial y construcción de bienes colectivos.

Miranda Chavarría (2004) y Miranda Chavarría y Valerio Hernández (2004) incorporan problemas de calidad institucional y estrategia universitaria. Su presencia en el estado del arte es importante porque muestra que la reflexión sobre gestión y estrategia no es

reciente. Sin embargo, el desafío contemporáneo consiste en ampliar esa discusión desde la gestión institucional hacia una planificación transformadora capaz de integrar complejidad, actores, incertidumbre y futuro.

### **1.5. CIDE-UNA: docencia universitaria, investigación y cambio de paradigmas**

El CIDE aporta una línea de producción que complementa la tradición de planificación y territorio de la UNA. Sus investigaciones se concentran en docencia universitaria, currículo, modelos pedagógicos, investigación educativa, formación docente, posgrados y gestión académica. Esta producción muestra que la educación superior también debe estudiarse desde las prácticas de conocimiento que ocurren dentro de la universidad.

Dobles-Trejos, Jiménez-Corrales, Ruiz-Guevara y Vargas-Dengo (2015) reconstruyen la trayectoria de las prácticas investigativas de la División de Educación Básica. Identifican un desplazamiento desde enfoques descriptivo-exploratorios con predominio de estadística descriptiva y linealidad positivista hacia una mayor presencia del paradigma cualitativo, caracterizado por circularidad y recursividad. El resultado es metodológicamente significativo: la transformación de la investigación educativa no responde solo a cambios de técnica, sino a cambios de paradigma y a nuevas demandas socioeducativas.

Montero-Corrales, Granados-Quesada y Castro-García (2024) ofrecen un ejemplo distinto. Su estudio de los posgrados de la UNA adopta un diseño cuantitativo y transversal; trabajó con poblaciones de estudiantes y docentes y utilizó encuestas para construir una línea base sobre investigación en el periodo 2018-2020. Los resultados señalan la necesidad de fortalecer líneas y grupos de investigación, aumentar incentivos y reducir la condición periférica de la investigación dentro de algunos programas. La comparación con Dobles-Trejos et al. evidencia pluralidad metodológica dentro de la propia UNA: la tradición cualitativa coexiste con diagnósticos cuantitativos orientados a la gestión académica.

Otros trabajos del CIDE, como los de Castillo Cedeño y colaboradores sobre modelo pedagógico y evaluación, Mora Ramírez sobre docencia universitaria, y Alfaro Rodríguez, Martín Pérez y Vargas Dengo sobre interdisciplinariedad, permiten reconstruir una tendencia hacia la reflexión pedagógica e interdisciplinaria. Su aporte a esta obra radica en recordar que una teoría de planificación universitaria no puede separarse del modo en que la universidad enseña, investiga y forma profesionales.

### **1.6. EPPS-PIPPS: planificación, interdisciplinariedad, territorio y desarrollo universitario**

La producción de la Escuela de Planificación y Promoción Social y del PIPPS introduce un núcleo específico dentro de la UNA para comprender educación superior, planificación, territorio, actores sociales e interdisciplinariedad. Una lectura longitudinal permite identificar dos momentos conectados: las investigaciones desarrolladas desde la Sede Regional Brunca en 2010 y la etapa reciente del Programa de Investigación Académico EPPS. El interés de presentar ambos momentos no es biográfico, sino epistemológico: permite observar cómo una línea de trabajo sobre pertinencia y desarrollo universitario evoluciona hacia preguntas sobre interdisciplinariedad, investigación científica, prospectiva y futuro universitario.

En 2010, Salas Barquero publicó *Educación superior pública: Caso de la carrera de Administración de Empresas de la Universidad Nacional-Región Brunca, Costa Rica*. El estudio adopta una perspectiva socio-crítica y un diseño de caso que incorpora la participación de estudiantes, docentes, autoridades académicas y empleadores. Las categorías de misión y desarrollo, actividad académica y administración universitaria permiten analizar la carrera no solamente desde su currículo, sino desde su articulación con la misión institucional y con las necesidades regionales. El aporte metodológico reside en vincular análisis institucional con actores concretos; el aporte académico consiste en situar la educación superior pública fuera del campus central y estudiar su pertinencia en un territorio históricamente desigual.

También en 2010, *Aportes de la actividad académica de la Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional, en el desarrollo universitario (1980-2006)*, de Salas Barquero, Alvarado Aguilar, Benavides Badilla y Chavarría Agüero, reconstruye una trayectoria de más de dos décadas de actividad académica de la EPPS. Su contribución es diferente a la del estudio de caso anterior: ofrece una mirada histórica e institucional sobre docencia, investigación, extensión y desarrollo universitario. Al colocar la producción y las prácticas de una unidad académica dentro de la evolución de la UNA, el libro contribuye a comprender cómo las capacidades institucionales se construyen acumulativamente y cómo la planificación académica debe aprender de su propia memoria.

*Retos y desafíos de la Sede Brunca-UNA: Desarrollo de la educación superior de la zona sur de Costa Rica*, de Salas Barquero, Calderón Fernández, Rodríguez Morales y Mora Sánchez (2010), incorpora de manera explícita una metodología participativa con actores

sociales y universitarios. Agricultores, cooperativistas, funcionarios públicos, pescadores, jefas de hogar, estudiantes y personal universitario participaron en la identificación de

problemas y necesidades regionales. El resultado central de esa experiencia es una concepción de pertinencia universitaria que no se define exclusivamente desde la oferta académica existente, sino desde el diálogo con las necesidades socioeconómicas, culturales y educativas del territorio.

Desarrollo local: Universidad y actores sociales, de Salas Barquero, Gómez Ordóñez, Calderón Fernández, Rodríguez Morales y Mora Sánchez (2010), profundiza esa misma dirección mediante la sistematización de aportes teóricos, metodológicos y experiencias surgidas de un foro de desarrollo local realizado en la Región Brunca. Su valor para el presente estado del arte radica en conectar universidad, desarrollo local, redes sociales, seguridad alimentaria, tecnologías y actores sociales. Así, el territorio aparece no como escenario pasivo de la acción universitaria, sino como espacio de construcción de conocimiento y de decisiones.

En la etapa reciente asociada al PIPPS, Experiencias en la investigación desde la multidisciplinariedad e interdisciplinariedad en el Programa Académico de Investigación de la Escuela de Planificación y Promoción Social, compilado por Salas Barquero (2023), reúne trabajos sobre interdisciplina en Costa Rica y México y documenta la relación del PIPPS con la formación de comunidades de conocimiento emergente y con experiencias de investigación interdisciplinaria con el apoyo del CEIICH-UNAM. El aporte principal consiste en desplazar la discusión desde la cooperación informal entre disciplinas hacia la necesidad de marcos epistemológicos y organizativos que permitan construir problemas complejos.

En el mismo año, Mapeo y orientaciones teóricas metodológicas de los y las académicas de la Escuela de Planificación y Promoción Social, de Salas Barquero, Morales Calles, Solórzano Conejo, Mora Arrieta, Barrantes Picado, Torres Bellavita y Morales Cascante (2023), examina las orientaciones teóricas y metodológicas presentes en la actividad académica de la EPPS. La pregunta por las congruencias e incongruencias entre teoría, práctica, docencia, investigación y extensión convierte el libro en un antecedente directo de la preocupación de esta obra por superar la fragmentación entre fundamentos conceptuales y decisiones institucionales.

Esta línea se complementa con la actividad académica de investigación sobre prospectiva de la planificación de la educación superior pública en Costa Rica, desarrollada en la EPPS y adscrita a su programa de investigación. Su interés reside en analizar enfoques

teóricos y metodológicos de prospectiva aplicados a la planificación universitaria y en vincular lectura del pasado, interpretación del presente y construcción de escenarios futuros. Como antecedente institucional, muestra que la preocupación por el futuro universitario ya formaba parte de la agenda investigativa de la Escuela antes de la formulación de este libro.

A la secuencia se suma el artículo Estado de la investigación científica en las universidades públicas de Costa Rica. Estudio de caso exploratorio: UNA, UCR, ITCR y UNED, durante el periodo 2020-2024, de Salas Barquero, Morales Abarca y Sánchez Mazza (2025). El trabajo utiliza un enfoque cualitativo y una revisión documental de informes, libros digitales, artículos y publicaciones académicas de cuatro universidades públicas. Su objeto ya no es una sede o una unidad académica, sino la capacidad de investigación del sistema universitario estatal en dimensiones como participación de investigadores, proyectos, producción científica, presupuesto e internacionalización. Esta ampliación de escala resulta especialmente relevante: muestra una transición desde estudios territoriales e institucionales hacia comparaciones interuniversitarias.

Finalmente, Planificación y promoción social: Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados, de Salas Barquero, Sánchez Sánchez, Vargas Pacheco, Ulate Azoifea y Sánchez Mazza (2026), sistematiza la tradición disciplinaria de la EPPS y proporciona categorías que permiten releer la universidad desde planificación, promoción social, epistemología, metodología y aplicación. Para este libro, su función es de antecedente conceptual: no sustituye una teoría específica de planificación universitaria, pero ofrece bases desde las cuales puede construirse.

Vista en conjunto, la trayectoria 2010-2026 permite reconocer una línea acumulativa de producción académica: educación superior regional y pertinencia; memoria y desarrollo institucional; universidad-actores sociales; interdisciplinariedad; orientaciones teórico-metodológicas; prospectiva universitaria; investigación científica interuniversitaria; y fundamentos de planificación y promoción social. Su diferencia respecto de otras corrientes nacionales reside en que combina de manera persistente educación superior, territorio, actores, planificación e interdisciplinariedad. Esa continuidad constituye un antecedente sustantivo de la propuesta de planificación universitaria transformadora desarrollada en los capítulos posteriores, sin convertir la producción propia en evidencia exclusiva ni desplazar el diálogo con CONARE, UCR, CIDE, TEC, UNED, UTN y la literatura latinoamericana e internacional.

## **1.7. UCR, TEC, UNED y UTN: diferenciación de misiones y tradiciones**

### **1.7.1. Universidad de Costa Rica**

La producción de la UCR combina análisis histórico, economía de la educación, política universitaria y estudios pedagógicos. Además de Ángel Ruiz y de Blanco y Sauma-Chacón, diversos trabajos examinan formación docente, perfiles académicos, desigualdades y calidad. Esta pluralidad refleja la amplitud disciplinaria de la institución. Su principal aporte al estado del arte es mostrar que la educación superior puede ser estudiada simultáneamente como institución política, sistema de formación, mercado de credenciales y espacio de producción de conocimiento.

### **1.7.2. Instituto Tecnológico de Costa Rica**

En el TEC se observa una orientación más marcada hacia innovación, tecnología, vinculación, sostenibilidad y desempeño institucional. Alvarado-Cordero y Arzadun (2019)

estudian colaboración universitaria y factores individuales del profesorado; Amador-Solano y Salas-Acuña (2022) analizan criterios pedagógicos frente a la transformación ocasionada por la pandemia; Gamboa-Jiménez y colaboradores (2024) enfatizan la vinculación de las universidades públicas con la comunidad nacional. Estas contribuciones sitúan el debate en la intersección entre capacidades académicas, innovación y relación social.

### **1.7.3. Universidad Estatal a Distancia**

La UNED aporta una perspectiva distintiva sobre democratización, educación a distancia, virtualidad, calidad y acreditación. Cox-Alvarado (2011) desarrolla una experiencia de autoevaluación y acreditación por agrupamientos; Umaña-Mata (2020) analiza oportunidades y retos de la educación a distancia durante la pandemia. La relevancia de esta tradición es doble: amplía el concepto de acceso territorial y demuestra que la innovación educativa puede implicar transformaciones profundas en la organización de la docencia, la evaluación y los servicios universitarios.

### **1.7.4. Universidad Técnica Nacional**

La UTN, por su creación más reciente y su identidad técnica, introduce temas de currículo, formación profesional, desarrollo productivo y sostenibilidad. Toruño Arguedas (2020) propone una sistematización para evaluar estructuras curriculares, mientras Rodríguez Barquero (2023) analiza el papel de la UTN frente a la agenda de cambio climático de las universidades públicas. Estas contribuciones permiten observar que el sistema estatal

costarricense es internamente diferenciado: las instituciones comparten responsabilidades públicas, pero desarrollan misiones, capacidades y especializaciones distintas.

**Cuadro 3 Diferenciación de misiones y tradiciones de las universidades públicas costarricenses**

| Institución / núcleo | Problemas dominantes                                                       | Rasgo metodológico frecuente                                          | Aporte distintivo al campo                                          |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| UCR                  | Historia, organización, economía, desigualdad, docencia                    | Análisis histórico, económico, cuantitativo y pedagógico              | Pluralidad disciplinaria y crítica de la universidad costarricense. |
| UNA institucional    | Universidad Necesaria, planificación, territorio, investigación, extensión | Análisis institucional, planificación y sistematización histórica     | Pertinencia social, regionalización y planificación participativa.  |
| CIDE-UNA             | Docencia, currículo, investigación, posgrados                              | Cualitativo, histórico-curricular y diagnóstico cuantitativo          | Cambio de paradigmas y reflexión sobre prácticas académicas.        |
| EPPS-PIPPS           | Planificación, territorio, actores, interdisciplinariedad                  | Investigación aplicada, sistematización y análisis interdisciplinario | Articula universidad, desarrollo y planificación social.            |
| TEC                  | Tecnología, innovación, vinculación, sostenibilidad                        | Estudios aplicados e institucionales                                  | Relación entre universidad pública, ciencia, innovación y sociedad. |
| UNED                 | Acceso, distancia, virtualidad, calidad                                    | Evaluación, estudio de caso y análisis de innovación educativa        | Amplía modelos de acceso y organización universitaria.              |
| UTN                  | Currículo técnico, desarrollo productivo, sostenibilidad                   | Evaluación curricular y análisis institucional                        | Introduce especificidad de la formación técnica superior.           |

Fuente: elaboración propia, 2026.

Las diferencias entre universidades no deben interpretarse como jerarquías, sino como especializaciones históricas. UCR, UNA, TEC, UNED y UTN han construido capacidades y misiones distintas. El valor analítico del cuadro consiste en mostrar que una política o modelo de planificación uniforme perdería esa diversidad institucional; la coordinación del sistema requiere reconocer diferencias de misión, territorio, modalidad educativa, desarrollo tecnológico y formación profesional.

### **1.8. Educación superior privada, CONESUP y SINAES: expansión, regulación y calidad**

La expansión de la educación superior privada transformó la estructura del sistema costarricense y generó un campo de investigación propio. Fournier García (2003) examina históricamente este proceso, mientras Blanco y Sauma-Chacón (2020) comparan resultados laborales de graduados públicos y privados. La literatura muestra que la diferenciación no puede interpretarse mediante una oposición simple entre dos sectores homogéneos. Existen diferencias de tamaño, oferta, disciplinas, ritmos de graduación, capacidades de investigación y trayectorias institucionales.

CONESUP representa la dimensión regulatoria de la educación superior universitaria privada. La Ley 6693 y el Reglamento General aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 44069-MEP establecen el marco para autorización, supervisión y funcionamiento de las universidades privadas. Metodológicamente no se trata de investigación académica, sino de producción normativa; su aporte al estado del arte consiste en mostrar cómo el Estado define condiciones mínimas de operación y organiza la relación entre autonomía institucional privada e interés público.

SINAES ocupa una posición distinta porque el aseguramiento de la calidad atraviesa instituciones públicas y privadas. Su Plan Estratégico Institucional 2023-2027 fue construido mediante un enfoque cualitativo que incorporó revisión documental, encuestas, grupos focales y consulta a actores clave. La institución plantea la acreditación, evaluación, innovación, investigación y transferencia de conocimiento como medios para la mejora continua. Esta orientación desplaza la calidad desde una lógica puramente fiscalizadora hacia una lógica de acompañamiento y evidencia.

La coexistencia de CONESUP y SINAES revela dos racionalidades complementarias: regulación y aseguramiento de la calidad. La primera define condiciones jurídicas de funcionamiento del sector privado; la segunda procura desarrollar procesos de evaluación y mejora. El vacío surge cuando ambas racionalidades no se articulan suficientemente con análisis sistémicos sobre pertinencia, desigualdad, oferta académica, investigación y futuro del conjunto de la educación superior.

### **1.9. MEP, MIDEPLAN y MICITT: educación superior en la arquitectura de política pública**

La educación superior no puede interpretarse exclusivamente desde sus instituciones. MEP, MIDEPLAN y MICITT introducen escalas de política pública que condicionan el sistema universitario. El MEP define orientaciones del sistema educativo y afecta indirectamente la educación superior mediante la calidad de la formación preuniversitaria, la transición educativa y la formación docente. El Décimo Estado de la Educación demuestra la relevancia de esta articulación al señalar que la crisis de aprendizajes en etapas previas reduce las probabilidades de éxito académico universitario.

MIDEPLAN aporta la perspectiva de desarrollo y planificación nacional. El Plan Estratégico Nacional 2050 y el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 sitúan educación, capacidades humanas, innovación, territorio y sostenibilidad dentro de prioridades de desarrollo. La relación con la universidad es indirecta pero estructural: las instituciones de educación superior forman profesionales, producen conocimiento y construyen capacidades que inciden en metas nacionales de largo plazo.

MICITT, mediante el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2027, agrega la dimensión científico-tecnológica. Dado que buena parte de la investigación y desarrollo del país se realiza en universidades públicas, la política de ciencia e innovación y la política universitaria se encuentran inevitablemente desconectadas. El reto es superar una relación instrumental en la que la universidad sea vista solamente como proveedora de capital humano o resultados tecnológicos; su contribución incluye pensamiento crítico, cultura, democracia, ciencia básica y producción de bienes públicos.

### **1.10. Centroamérica: integración, calidad y cooperación regional**

En Centroamérica, el Consejo Superior Universitario Centroamericano ha construido una tradición de integración universitaria mediante planes regionales, redes, armonización y cooperación. El Quinto Plan para la Integración Regional de la Educación Superior de Centroamérica y República Dominicana (PIRESC) organiza prioridades comunes y reconoce que los sistemas nacionales enfrentan problemas compartidos de calidad, internacionalización, investigación, transformación digital y pertinencia. La producción regional de Mora-Sánchez (2013) y Ulate-Sánchez, Calderón-Badilla y Quesada-Fernández (2019) complementa esta visión con análisis de los sistemas y modelos educativos de universidades miembros del CSUCA.

Morán-Jorquera (2020) muestra que la acreditación puede funcionar como mecanismo de integración regional más allá de la dimensión comercial. El aporte centroamericano se ubica, por tanto, en la construcción de cooperación y comparabilidad institucional. Sin embargo, persiste una fuerte heterogeneidad entre países, capacidades estatales, financiamiento, regulación de lo privado y desarrollo científico. Esta diversidad limita la posibilidad de trasladar modelos de una realidad nacional a otra sin mediación contextual.

La principal tendencia regional puede resumirse como búsqueda de integración en condiciones de desigualdad. El CSUCA fortalece marcos comunes, pero la producción académica todavía aparece dispersa entre calidad, gestión, cooperación y experiencias institucionales. Hay espacio para enfoques que conecten integración regional con planificación prospectiva, territorio, complejidad y valor público.

### **1.11. América Latina: universidad pública, democratización, mercado y futuro**

La literatura latinoamericana sitúa la universidad dentro de conflictos históricos sobre autonomía, democratización, desigualdad y desarrollo. Tünnermann Bernheim (2008) reconstruye transformaciones posteriores a la Conferencia Mundial de 1998; Didriksson (2008) analiza el contexto global y regional; Chiroleu (2018) examina democratización y masificación desde la persistencia de desigualdades. Estas contribuciones coinciden en que ampliar matrícula no equivale automáticamente a democratizar resultados.

Brunner (2005) interpreta transformaciones de la universidad pública y, junto con Alarcón, ha retomado recientemente los problemas de innovación y autonomía académica en América Latina (Brunner & Alarcón Bravo, 2023; Brunner & Alarcón, 2024). Rama (2021) introduce la expansión de modalidades híbridas y los cambios tecnológicos. Arocena y Sutz (2016) aportan una perspectiva sobre desarrollo, interdisciplinariedad e institucionalización del conocimiento. El conjunto revela una región en la que las universidades deben responder simultáneamente a masificación, digitalización, internacionalización, restricciones fiscales y demandas de pertinencia.

Las declaraciones de La Conferencia regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES) 2018 y CRES+5 establecen una posición normativa decisiva: la educación superior es un bien público social, un derecho humano y una responsabilidad del Estado. Esta concepción contrasta con aproximaciones que interpretan la educación principalmente como inversión privada o ventaja individual. El debate público-privado en América Latina

es, por ello, también un debate sobre la naturaleza del conocimiento, la responsabilidad estatal y la función social de la universidad.

### **1.12. Tendencias internacionales: bien público, mercado, rankings e internacionalización**

A escala internacional, Altbach (2016) examina tendencias globales de la educación superior y Marginson (2016) desarrolla el concepto de bien común. Marginson (2018) propone una síntesis específica sobre lo público y lo privado en educación superior, mostrando que ambas dimensiones no se reducen a la propiedad jurídica de las instituciones: una universidad privada puede producir determinados bienes públicos y una universidad pública puede incorporar comportamientos de mercado.

Slaughter y Rhoades (2004) conceptualizan el capitalismo académico para explicar cómo universidades, políticas y actores se vinculan con circuitos de mercado y nuevas economías del conocimiento. Hazelkorn (2015) muestra cómo los rankings reconfiguran estrategias

institucionales y criterios de reputación. Knight (2004) y De Wit (2017) analizan internacionalización y advierten contra concepciones reduccionistas basadas en movilidad o competencia reputacional.

Estas perspectivas internacionales amplían el estado del arte porque permiten distinguir entre modernización y transformación. Digitalizar procesos, mejorar posiciones en rankings o aumentar internacionalización no garantiza por sí mismo mayor valor público. La pregunta estratégica consiste en determinar cómo las universidades incorporan cambios globales sin perder autonomía intelectual, responsabilidad social y capacidad crítica.

**Cuadro 4 Tendencias teóricas de la educación superior y sus aportes al análisis universitario**

| Tendencia teórica                   | Autores / fuentes representativas               | Objeto central                                   | Aporte                                         | Riesgo si se usa aisladamente                                                 |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Bien público / derecho              | CRES, UNESCO, Marginson, Tünnermann             | Sentido público y responsabilidad social         | Reafirma legitimidad pública y democratización | Puede quedar en plano normativo sin instrumentos de decisión.                 |
| Economía de la educación            | Blanco y Sauma-Chacón; análisis de resultados   | Retornos, graduación, empleo                     | Aporta evidencia medible sobre resultados      | Puede reducir valor universitario a retornos laborales.                       |
| Política y autonomía                | Ruiz; Brunner y Alarcón                         | Gobernanza, organización, autonomía              | Visibiliza relaciones de poder e instituciones | Puede subestimar operación y aprendizaje organizacional.                      |
| Calidad y acreditación              | SINAES, Cox-Alvarado                            | Mejora, evaluación, estándares                   | Fortalece transparencia y autorregulación      | Riesgo de ritualización si se desconecta de transformación.                   |
| Prospectiva                         | CONARE; Godet; Medina                           | Escenarios, tendencias, futuros                  | Amplía horizonte temporal                      | Puede producir escenarios sin capacidad de implementación.                    |
| Capitalismo académico / mercado     | Slaughter y Rhoades; Hazelkorn; Marginson       | Mercados, rankings y competencia                 | Explica nuevas presiones sobre universidades   | Puede sobredimensionar lógica de mercado frente a especificidades regionales. |
| Interdisciplinariedad / complejidad | Arocena y Sutz; García; experiencias CIDE/PIPPS | Problemas complejos y producción de conocimiento | Supera fragmentación disciplinaria             | Requiere traducción institucional y metodológica concreta.                    |

Fuente: elaboración propia, 2026.

Las corrientes teóricas se complementan y también se corrigen entre sí. La perspectiva de bien público necesita evidencia de resultados; la economía de la educación requiere una teoría más amplia del valor universitario; la autonomía necesita mecanismos de gobernanza; la prospectiva necesita implementación; y la complejidad necesita instrumentos concretos de decisión. De este contraste emerge la necesidad de un marco articulador y no de una sustitución de unas corrientes por otras.

### **1.13. Tendencias metodológicas del campo**

La revisión permite identificar una diversidad metodológica considerable. En un extremo se encuentran estudios cuantitativos que analizan matrícula, graduación, empleo, rendimientos, acceso o investigación mediante encuestas y bases estadísticas. En otro extremo aparecen estudios cualitativos sobre experiencias educativas, trayectorias institucionales, currículo y prácticas investigativas. Entre ambos se ubican análisis históricos, revisiones documentales, evaluaciones institucionales, estudios de caso, sistematizaciones y ejercicios prospectivos.

Esta diversidad constituye una fortaleza porque la universidad es un objeto multidimensional. Sin embargo, también genera fragmentación. Los estudios cuantitativos describen patrones con precisión, pero suelen tener menor capacidad para explicar racionalidades, conflictos y construcción de decisiones. Los estudios cualitativos profundizan experiencias y sentidos, pero pueden quedar restringidos a contextos particulares. Los planes institucionales formulan objetivos y acciones, aunque no necesariamente someten sus supuestos a discusión teórica. La prospectiva explora futuros, pero necesita conectarse con gobernanza, recursos y aprendizaje institucional.

El campo muestra, además, una brecha entre evaluación y transformación. Buena parte de la literatura mide resultados, diagnostica problemas o verifica estándares. Son menos frecuentes los trabajos que integran diagnóstico, explicación crítica, construcción sistémica del problema, deliberación de actores, viabilidad, implementación, evaluación y revisión prospectiva dentro de un mismo marco. Esta observación resulta central para la propuesta de planificación universitaria transformadora desarrollada posteriormente en el libro.

**Cuadro 5 Tendencias metodológicas del campo de la educación superior**

| Metodología                       | Uso predominante                             | Fortaleza                                       | Vacío frecuente                                                               |
|-----------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Cuantitativa / estadística        | Acceso, empleo, graduación, resultados       | Comparabilidad y medición de patrones           | Menor explicación de poder, significados y procesos decisorios.               |
| Cualitativa                       | Prácticas, currículo, docencia, experiencias | Profundidad contextual y comprensión de actores | Dificultad para generalización sistémica.                                     |
| Histórico-documental              | Trayectorias institucionales y políticas     | Reconstruye procesos y cambios de largo plazo   | Puede quedarse en descripción retrospectiva.                                  |
| Evaluación / acreditación         | Calidad y mejora                             | Estructura estándares y evidencia               | Riesgo de cumplimiento formal.                                                |
| Estudio de caso / sistematización | Experiencias institucionales                 | Aprendizaje situado y transferencia prudente    | Alcance limitado si no se conecta con teoría.                                 |
| Prospectiva                       | Tendencias y escenarios                      | Anticipación e incertidumbre                    | Necesita articulación con implementación y gobernanza.                        |
| Planificación institucional       | Planes, metas, programas                     | Ordena prioridades y recursos                   | Puede volverse ritual administrativo si no incorpora aprendizaje y conflicto. |

Fuente: elaboración propia, 2026.

La pluralidad metodológica es una fortaleza del campo, pero también explica parte de su fragmentación. Cada método hace visible un tipo de problema y deja otros en segundo plano. El desafío para una planificación universitaria transformadora consiste en combinar evidencia cuantitativa, comprensión cualitativa, reconstrucción histórica, evaluación, participación y prospectiva sin reducir una metodología a otra.

### 1.14. Cobertura ampliada de autores y fuentes del estado del arte

El registro ampliado confirma que el capítulo incorpora autores individuales, equipos de investigación y autores corporativos. En el caso de documentos institucionales —CONARE, universidades, SINAES, CONESUP, MEP, MIDEPLAN, MICITT, CSUCA, UNESCO y CRES— el

“autor” corresponde a una entidad que produce política, planificación, regulación o diagnóstico. En los artículos y libros se mantiene la autoría personal o colectiva. Esta distinción es importante para interpretar correctamente perspectivas, métodos y aportes.

Con el propósito de asegurar que la construcción del estado del arte no dependa únicamente de una selección reducida de autores, se revisó nuevamente la bibliografía temática complementaria elaborada para esta obra. El corpus incluye 93 referencias directamente vinculadas con educación superior pública y privada, organizadas en Costa Rica, Centroamérica, América Latina y ámbito internacional. La siguiente matriz registra los núcleos de autores e instituciones considerados; su función es de control de cobertura, no de sustitución del análisis desarrollado en las secciones anteriores.

Cuadro 6 Cobertura ampliada de autores y fuentes del estado del arte

| Núcleo temático                                                                                  | Autores / instituciones incluidos en el corpus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Énfasis principal                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.1. Sistema universitario estatal, historia, planificación y prospectiva                        | Ruiz Zúñiga, Á; Ruiz, Á; Consejo Nacional de Rectores; Azofeifa-Ureña, C., Madrigal Solórzano, O., Rodríguez Alvarado, R., & Chaves Zambrano, Z; Programa Estado de la Nación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | CONARE, PLANES, prospectiva 2050, Estado de la Educación, historia y organización universitaria.      |
| 1.2. Universidad Nacional: historia, planificación, prospectiva, regionalización e investigación | Núñez, B; Zúñiga Arias, A. Y; Universidad Nacional; Consejo Universitario de la Universidad Nacional; Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega; Cavallini Espinoza, D., & Cavallini Acuña, E; Barrantes Elizondo, L; Morera Beita, C., & Salgado Silva, V; López Alfaro, N., & Restrepo, M. E; Ramírez Achoy, J; Zúñiga Vargas, J. P; Bautista Solís, P., Montero Corrales, C. A., Lezcano Calderón, S., Zúñiga Guerrero, S., Golcher Benavides, C., & Suárez Serrano, A; Miranda Chavarría, R; Miranda Chavarría, R., & Valerio Hernández, V | Historia de la UNA, Universidad Necesaria, planificación, regionalización, investigación y extensión. |

| Núcleo temático                                                                               | Autores / instituciones incluidos en el corpus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Énfasis principal                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.3. CIDE-UNA: educación superior universitaria, docencia, currículo, investigación y gestión | Alfaro Rodríguez, M., Martín Pérez, J. R., & Vargas Dengo, M.-C; Castillo Cedeño, I., Flores Davis, L. E., Jiménez Corrales, R. E., & Perearnau Torras, M. Á; Castillo Cedeño, I., Castillo Cedeño, R., Flores Davis, L. E., Jiménez Corrales, R. E., & León Sánchez, J; Dobles-Trejos, C., Jiménez-Corrales, R. E., Ruiz-Guevara, L. S., & Vargas-Dengo, M. C; Mora Ramírez, A; Miranda Cervantes, G., & Vargas Dengo, M.-C; Montero-Corrales, C. A., Granados-Quesada, M., & Castro-García, D; Campos Madrigal, M., Fuentes Farrulla, A. M., & García Ramírez, M. A; Vargas Jiménez, V | Docencia universitaria, currículo, interdisciplinariedad, investigación, posgrados y gestión CIDE-UNA. |
| 1.4. UCR, TEC, UNED y UTN: planes y estudios sobre educación superior pública                 | Universidad de Costa Rica; Instituto Tecnológico de Costa Rica; Universidad Estatal a Distancia; Universidad Técnica Nacional; Alvarado-Cordero, R., & Arzadun, P; Amador-Solano, M. G., & Salas-Acuña, E. F; Gamboa-Jiménez, A. G., Mc Quidy-Padilla, E., León-Boza, I., Vargas-Valladares, I., Jiménez-Chavarría, S., & Vargas-González, V. M; Durán-Castro, O; Cox-Alvarado, J; Umaña-Mata, A. C; Toruño Arguedas, C; Rodríguez Barquero, L                                                                                                                                           | Planes y estudios de UCR, TEC, UNED y UTN; innovación, acceso, calidad, distancia y currículo.         |

| Núcleo temático                                                     | Autores / instituciones incluidos en el corpus                                                                                                                                                                                                                                                                   | Énfasis principal                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.5. Política pública nacional vinculada con educación superior     | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones; Ministerio de Educación Pública                                                                                                                                                   | Política educativa, desarrollo nacional, ciencia, tecnología e innovación.                    |
| 2.1. Historia, expansión y comparación público-privada              | Araya Pochet, C; Fournier García, E; Blanco, L. C., & Sauma-Chacón, M. J; Alfaro Rojas, G., & Alvarado Cordero, S                                                                                                                                                                                                | Historia y comparación de educación superior pública y privada.                               |
| 2.2. Regulación, aseguramiento de la calidad y acreditación         | Costa Rica. Asamblea Legislativa; Costa Rica. Poder Ejecutivo; Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada; Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior; Gutiérrez-Mata, J. M., & Rojas-Madrigal, C; Acuña-Acuña, J. E., Cox-Alvarado, J., Elizondo-Solís, F., & Jiménez-Umaña, L | CONESUP, SINAES, regulación, autoevaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad.      |
| 3.1. Integración regional, sistemas y modelos universitarios        | Consejo Superior Universitario Centroamericano; Mora-Sánchez, R. de J; Ulate-Sánchez, R., Calderón-Badilla, Y., & Quesada-Fernández, C; Morán-Jorquera, A                                                                                                                                                        | CSUCA, integración regional, modelos universitarios y acreditación centroamericana.           |
| 4.1. Universidad pública, derecho, autonomía, masificación y futuro | Altbach, P. G; Marginson, S; Brunner, J. J; Brunner, J. J., & Alarcón Bravo, M; Brunner, J. J., & Alarcón, M; Chiroleu, A; Didriksson, A; Tünnermann Bernheim, C; Rodríguez Gómez, R; Rama, C; Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe; UNESCO                                  | Universidad pública, derecho, autonomía, democratización, masificación, futuro e hibridación. |

| Núcleo temático                                                                         | Autores / instituciones incluidos en el corpus                                | Énfasis principal                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.2. Relaciones público-privadas, mercado, competencia, rankings e internacionalización | Marginson, S; Slaughter, S., & Rhoades, G; Hazelkorn, E; Knight, J; De Wit, H | Relaciones público-privadas, mercado, rankings, capitalismo académico e internacionalización. |
| 4.3. Interdisciplinariedad y construcción institucional en educación superior           | Arocena, R., & Sutz, J                                                        | Interdisciplinariedad e institucionalización del conocimiento.                                |

Fuente: elaboración propia, 2026.

Esta matriz de cobertura permite comprobar que el estado del arte no se limita a CONARE, UNA o a la producción del autor. Incluye las cinco universidades estatales, producción sobre educación privada, regulación y calidad, política pública nacional, integración centroamericana y debates latinoamericanos e internacionales. La incorporación explícita de los autores del corpus funciona como control de exhaustividad temática y facilita identificar qué tradiciones sostienen cada argumento del capítulo.

### 1.15. Principales resultados y aportes acumulados a la academia

El primer aporte acumulado es demostrar que la educación superior costarricense debe analizarse como sistema diferenciado. La coexistencia de universidades públicas con misiones diversas y de un sector privado amplio impide utilizar categorías homogéneas. La investigación ha mostrado diferencias de oferta, graduación, retornos, capacidades de investigación y organización institucional.

El segundo aporte es la consolidación de evidencia sobre desigualdad y acceso. La expansión de la matrícula no ha eliminado diferencias territoriales, socioeconómicas ni disciplinarias. Los informes nacionales recientes sitúan el logro universitario, la transición desde secundaria y la presencia regional como desafíos estratégicos.

El tercer aporte es el desarrollo del campo de calidad y acreditación. SINAES, estudios de autoevaluación y experiencias universitarias han construido capacidades de evaluación que permiten comparar estándares, formalizar procesos de mejora y fortalecer transparencia. El desafío consiste en evitar que la calidad se reduzca al cumplimiento de procedimientos.

El cuarto aporte es la incorporación de la prospectiva. CONARE ha dado un salto metodológico al construir un estudio de futuro al 2050 y articularlo con PLANES 2026-2030. Esta innovación desplaza la discusión desde la reacción ante problemas inmediatos hacia la anticipación de tendencias.

El quinto aporte es la ampliación del concepto de función universitaria. La producción de UNA, EPPS, CIDE, TEC, UNED y UTN muestra que docencia, investigación, extensión, innovación, territorialidad, educación a distancia, formación técnica y vinculación social son dimensiones diferenciadas del valor universitario.

El sexto aporte es teórico: la literatura latinoamericana e internacional ha construido categorías para analizar autonomía, bien público, mercantilización, capitalismo académico, internacionalización, desigualdad, masificación y conocimiento. Estas categorías permiten interpretar presiones que no pueden ser comprendidas solamente con instrumentos administrativos.

### **1.16. Diferencias teóricas y metodológicas entre las principales corrientes**

Las diferencias identificadas no son meramente terminológicas. La economía de la educación pregunta por rendimientos, empleo y productividad; la sociología por desigualdad, reproducción y movilidad; la política universitaria por autonomía, gobernanza y legitimidad; la pedagogía por aprendizaje, currículo y formación; la planificación por decisiones, prioridades y viabilidad; la prospectiva por futuros posibles; la teoría crítica por racionalidades, poder y mercantilización; la complejidad por relaciones, interdependencia e incertidumbre.

Cada perspectiva ilumina una dimensión, pero ninguna resulta suficiente aisladamente. Si se privilegia exclusivamente la economía, se corre el riesgo de valorar universidades por salario o empleabilidad. Si se privilegia únicamente la norma del bien público, puede faltar capacidad para evaluar resultados. Si se prioriza solo la gestión, la universidad puede convertirse en una organización eficiente sin claridad sobre su finalidad social. Si se enfatiza la crítica sin mecanismos de decisión, el diagnóstico puede no traducirse en transformación.

El reto epistemológico consiste, por tanto, en construir una articulación no ecléctica. Integrar enfoques no significa acumular conceptos, sino definir qué pregunta responde cada tradición y cómo se relaciona con las demás. En esta obra, la teoría crítica pregunta por el sentido y las relaciones de poder; la complejidad ayuda a construir problemas; la planificación organiza decisiones y viabilidad; la prospectiva amplía

horizontes; el territorio sitúa los efectos de la acción; la innovación social permite observar procesos de cambio; y el valor público ofrece un criterio para evaluar la contribución universitaria.

### **1.17. Vacíos de conocimiento identificados**

El primer vacío es la fragmentación entre estudios sobre universidad pública y estudios sobre educación privada. Buena parte de la literatura analiza uno de los dos sectores, mientras las interacciones sistémicas —oferta, graduación, regulación, movilidad, calidad, información y recursos humanos— reciben menor atención integrada.

El segundo vacío es la separación entre teoría universitaria y planificación. Existe abundante reflexión sobre misión, autonomía, desigualdad y transformación, así como planes y metodologías institucionales. Son menos frecuentes los trabajos que construyen una teoría de planificación universitaria capaz de vincular racionalidades, actores, conflicto, incertidumbre, viabilidad y aprendizaje.

El tercer vacío es la insuficiente integración entre complejidad y gestión universitaria. La universidad suele reconocerse discursivamente como organización compleja, pero los instrumentos de planificación continúan operando con estructuras lineales, metas fragmentadas y ciclos rígidos.

El cuarto vacío se encuentra en la relación entre prospectiva e implementación. Los escenarios fortalecen anticipación, pero requieren mecanismos que los conecten con presupuestos, gobernanza, capacidades organizacionales y evaluación continua.

El quinto vacío corresponde al territorio. La regionalización aparece en documentos y experiencias institucionales, pero todavía necesita mayor articulación con decisiones estratégicas, desigualdades territoriales, innovación social y construcción de valor público.

El sexto vacío es la débil conexión entre calidad y transformación. La acreditación ha fortalecido evaluación y mejora, pero persiste el desafío de evitar que los sistemas de calidad se conviertan en cumplimiento ritual desconectado de innovación académica, pertinencia y resultados sociales.

El séptimo vacío es la limitada articulación entre políticas nacionales de educación, ciencia, tecnología y desarrollo y la planificación universitaria. MEP, MIDEPLAN y MICITT producen marcos relevantes, pero la traducción de esos horizontes al quehacer universitario requiere espacios de coordinación que respeten autonomía y eviten subordinación instrumental.

El octavo vacío es conceptual: la literatura dispone de categorías potentes — autonomía, bien público, mercado, calidad, prospectiva, innovación, territorio—, pero pocas propuestas las integran dentro de un modelo coherente de decisión universitaria. Este vacío constituye el punto de entrada específico de la presente obra.

**Cuadro 7 Vacíos de conocimiento y necesidades de articulación**

| Vacío                         | Manifestación en la literatura                                 | Necesidad que abre                                                   |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Fragmentación público-privada | Estudios sectoriales con escasa integración sistémica          | Analizar el sistema completo sin borrar diferencias institucionales. |
| Teoría-planificación          | Reflexión universitaria separada de instrumentos de decisión   | Construir planificación con fundamento teórico y crítico.            |
| Complejidad-gestión           | Reconocimiento discursivo de complejidad con procesos lineales | Diseñar problemas y decisiones relacionales.                         |
| Prospectiva-implementación    | Escenarios sin conexión suficiente con gestión cotidiana       | Vincular futuro, recursos, gobernanza y aprendizaje.                 |
| Territorio                    | Regionalización tratada como cobertura o presencia             | Relacionar territorio, desigualdad, innovación y valor público.      |
| Calidad-transformación        | Acreditación susceptible a formalización                       | Orientar calidad a aprendizaje institucional y cambio sustantivo.    |
| Política nacional-universidad | Marcos de MEP, MIDEPLAN y MICITT poco articulados              | Coordinación intersectorial con autonomía responsable.               |
| Integración conceptual        | Categorías robustas pero dispersas                             | Modelo integrador de planificación universitaria transformadora.     |

Fuente: elaboración propia, 2026.

Los vacíos no significan que las dimensiones señaladas estén ausentes en toda la literatura. Significan que aparecen insuficientemente articuladas. La novedad que puede aportar esta obra se encuentra precisamente en construir relaciones entre campos que ya poseen producción propia: público-privado, teoría-planificación, complejidad-gestión, prospectiva-implementación, territorio, calidad, política nacional y valor público.

### 1.18. Del estado del arte a la propuesta de este libro

La revisión no autoriza afirmar que los problemas de la universidad hayan sido ignorados. Por el contrario, Costa Rica y América Latina cuentan con una producción considerable. CONARE ha desarrollado planificación y prospectiva; el Estado de la Educación ha construido diagnósticos de alta densidad empírica; las universidades públicas han generado tradiciones diferenciadas de investigación; SINAES y CONESUP han estructurado calidad y regulación; MIDEPLAN, MICITT y MEP aportan marcos de política; el CSUCA ha promovido integración regional; y la literatura latinoamericana e internacional ha conceptualizado autonomía, mercado, masificación, internacionalización y bien público.

El problema que emerge es otro: los conocimientos se encuentran distribuidos entre escalas, disciplinas e instituciones. La economía explica rendimientos; la pedagogía estudia formación; la prospectiva explora futuros; la planificación formula estrategias; la teoría crítica examina racionalidades; la complejidad problematiza relaciones; la regulación establece condiciones; la evaluación mide calidad. Faltan espacios conceptuales que hagan dialogar estas dimensiones como partes de una misma arquitectura de decisión universitaria.

Esta obra se sitúa precisamente en ese espacio. Su propuesta no pretende sustituir las contribuciones anteriores ni presentarse como una teoría total. Busca articularlas mediante la noción de planificación universitaria transformadora: un proceso institucional continuo mediante el cual la universidad pública interpreta críticamente su entorno y sus tensiones internas construye problemas de manera sistémica, delibera entre actores, prioriza decisiones viables, moviliza capacidades y anticipa futuros para producir valor público, aprender y preservar su autonomía responsable.

Desde esta perspectiva, el estado del arte cumple una función epistemológica y metodológica. Epistemológica, porque permite reconocer que el conocimiento universitario existente es plural y parcial. Metodológica, porque muestra que la planificación necesita combinar evidencia cuantitativa y cualitativa, análisis histórico, evaluación, participación y prospectiva. La universidad del siglo XXI no necesita menos información ni más documentos aislados; necesita capacidades para transformar conocimiento disperso en comprensión compartida y comprensión compartida en decisiones responsables.

### 1.19. Síntesis del capítulo

El análisis realizado permite establecer seis conclusiones. Primera, la educación superior costarricense constituye un sistema diferenciado que exige analizar conjuntamente universidad pública, educación privada, regulación, calidad y política pública. Segunda, la producción nacional posee fortalezas importantes en diagnóstico, historia, planificación, evaluación y prospectiva. Tercera, las universidades públicas han construido tradiciones específicas que enriquecen el campo: UCR aporta pluralidad histórica, económica y política; UNA vincula Universidad Necesaria, territorio, planificación e interdisciplinariedad; TEC enfatiza innovación y tecnología; UNED democratización, distancia y calidad; UTN formación técnica y desarrollo productivo.

Cuarta, la literatura centroamericana y latinoamericana amplía la mirada mediante integración regional, autonomía, masificación, desigualdad y bien público. Quinta, la producción internacional permite analizar mercado, capitalismo académico, rankings, internacionalización y diferenciación público-privada. Sexta, el vacío transversal no es carencia de investigaciones, sino escasa integración entre teoría crítica, complejidad, planificación, prospectiva, territorio, innovación social, gobernanza y valor público.

Este vacío justifica la arquitectura del libro. Los capítulos siguientes no parten de una ausencia, sino de un campo ya desarrollado que requiere ser articulado de otra manera. La propuesta conceptual será pertinente en la medida en que dialogue con esas tradiciones, reconozca sus aportes y límites y sea capaz de mostrar cómo una universidad pública puede interpretar su complejidad, defender su valor público y construir decisiones orientadas al futuro.

### 1.20. Ligamen del estado del arte con la arquitectura general del libro

Los vacíos y tendencias identificados no constituyen un cierre aislado; funcionan como fundamento de la arquitectura de la obra. Al incorporarse este estado del arte como nuevo Capítulo 1, los capítulos originalmente redactados se desplazan en su numeración y pueden leerse como respuestas sucesivas a los problemas detectados. Esta relación evita que el libro aparezca como una acumulación de temas: cada parte retoma una insuficiencia documentada en el campo y desarrolla una dimensión necesaria de la propuesta.

El Capítulo 2, Universidad pública, conocimiento y sociedad en transformación, responde al vacío de contextualización sistémica. El estado del arte muestra que muchas investigaciones se especializan en un problema particular; el capítulo siguiente

reconstruye el entorno contemporáneo que transforma conocimiento, trabajo académico, tecnología, desigualdad y legitimidad universitaria.

El Capítulo 3, Retos y desafíos de la educación superior pública: una lectura multinivel, desarrolla la necesidad de conectar escalas mundial, latinoamericana, centroamericana, nacional e institucional. Esta respuesta surge de la dispersión observada entre estudios globales, políticas nacionales y experiencias universitarias.

El Capítulo 4, Seis tensiones estructurales de la universidad pública, convierte tendencias dispersas —autonomía y rendición de cuentas; financiamiento y valor público; inclusión y territorio; tecnología y ética; estabilidad e innovación; competencia y cooperación— en una arquitectura de problemas. De esta manera, la revisión de literatura se transforma en categorías para comprender contradicciones institucionales.

Los Capítulos 5 y 6, dedicados respectivamente a teoría crítica y sistemas complejos, responden al vacío teórico señalado. La literatura dispone de diagnósticos y planes, pero con menor frecuencia articula racionalidad, poder, conflicto, interdependencia e incertidumbre. La teoría crítica permite preguntar por el sentido de la transformación y la complejidad permite construir los problemas como relaciones y no como variables aisladas.

Los Capítulos 7, 8 y 9 constituyen la respuesta directa al vacío entre teoría y planificación. De la planificación administrativa a la planificación universitaria transformadora examina el cambio de racionalidad; Planificación universitaria, complejidad y construcción de decisiones

desarrolla actores, problemas y viabilidad; y Prospectiva universitaria y construcción de futuros conecta tendencias, escenarios y decisiones. En conjunto responden al vacío prospectiva-implementación identificado en este capítulo.

Los Capítulos 10 y 11 —Innovación social universitaria y EPPS-PIPPS: conocimiento, innovación y territorio— desarrollan la brecha entre planificación institucional y transformación territorial. La evidencia nacional muestra abundante preocupación por regionalización, extensión, innovación y vinculación, pero estas dimensiones suelen estudiarse por separado. Estos capítulos las articulan con actores, conocimiento y territorio.

El Capítulo 12, Autonomía, gobernanza y valor público universitario, responde a la tensión entre autonomía, rendición de cuentas, regulación y calidad. El estado del arte muestra que SINAES, CONESUP, CONARE y la literatura sobre gobernanza trabajan dimensiones complementarias; el capítulo integra estas discusiones desde la autonomía responsable y el valor público.

El Capítulo 13, La universidad pública latinoamericana hacia 2050, recoge la tendencia prospectiva de CONARE, los debates de CRES, UNESCO-IESALC y la literatura latinoamericana e internacional para ampliar el horizonte del libro. Su función es pasar del diagnóstico de transformaciones a la reflexión sobre capacidades estratégicas de largo plazo.

El Capítulo 14, Universidad pública, planificación y futuro: una propuesta conceptual, constituye la respuesta integradora al principal vacío encontrado: la dispersión entre teoría crítica, complejidad, planificación, prospectiva, territorio, innovación, gobernanza y valor público. La propuesta no afirma que estas dimensiones hayan sido desconocidas; plantea que rara vez se organizan dentro de un mismo marco de decisión universitaria.

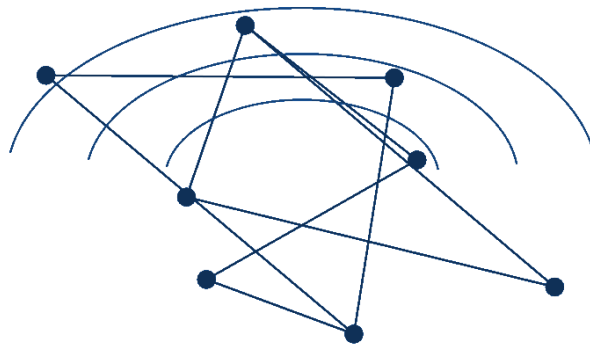
Finalmente, el Capítulo 15 de conclusiones, orientaciones y perspectivas retoma el estado del arte como punto de contraste. Las conclusiones no se limitan a resumir el libro: deben mostrar qué aportes conceptuales se lograron frente a las tendencias existentes, cuáles vacíos permanecen abiertos y qué agenda de investigación puede desarrollarse posteriormente. Así, el estado del arte cumple una función transversal: inicia la argumentación, orienta el desarrollo de los capítulos y ofrece el criterio contra el cual valorar la contribución final de la obra.

## CAPÍTULO 2

---

# UNIVERSIDAD PÚBLICA, CONOCIMIENTO Y SOCIEDAD EN TRANSFORMACIÓN

Idea eje: comprender cómo los cambios en el conocimiento, la digitalización, la internacionalización, las desigualdades y el territorio transforman las condiciones de la universidad pública.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 2. Universidad pública, conocimiento y sociedad en transformación

---

### 2.1. Introducción: una institución histórica ante un entorno acelerado

La universidad pública contemporánea enfrenta una paradoja. Nunca había dispuesto de tantos medios para producir, almacenar y circular conocimiento y, al mismo tiempo, nunca había estado sometida a tantas presiones para justificar su existencia mediante indicadores de corto plazo. La expansión de datos, tecnologías y redes internacionales amplía capacidades, pero también introduce nuevas formas de dependencia, comparación y competencia.

Esta paradoja exige distinguir entre cambio coyuntural y transformación estructural. Un cambio puede alterar temporalmente una práctica; una transformación modifica relaciones, capacidades y expectativas de manera duradera. La digitalización, la internacionalización, la expansión de matrícula y la crisis climática actúan simultáneamente sobre docencia, investigación, extensión, financiamiento y legitimidad.

Desde esta perspectiva, la universidad no puede analizarse como una suma de problemas aislados. Marginson (2016) muestra que la educación superior produce bienes públicos y privados en relaciones complejas; Altbach (2016) evidencia jerarquías globales; y Morin (1999) advierte sobre los límites de interpretar fenómenos interdependientes mediante fragmentación. Estas perspectivas justifican que la planificación universitaria sea tratada como problema académico y político, no solamente administrativo.

Comprender esta situación requiere mirar la universidad como institución histórica. Sus funciones se han transformado a lo largo del tiempo, pero mantienen una característica distintiva: articulan formación, conocimiento y responsabilidad pública. Esa combinación explica por qué la universidad no puede analizarse exclusivamente con categorías empresariales ni únicamente con marcos pedagógicos. Su funcionamiento está atravesado por política, economía, ciencia, cultura y territorio.

### 2.2. Universidad pública: institución, bien público y derecho

La idea de universidad como bien público permite reconocer que sus beneficios exceden a quienes obtienen directamente un título. Marginson (2016) sostiene que la educación superior produce bienes individuales y colectivos cuya comprensión exige superar una lectura exclusivamente privada de sus beneficios. En esa perspectiva, conocimiento,

ciudadanía, ciencia y capacidades sociales forman parte de una contribución que desborda el retorno individual de un título universitario. En América Latina, esta dimensión se amplía por la tradición de extensión universitaria, regionalización y compromiso con problemas públicos.

En América Latina, esta concepción adquiere una fuerza normativa particular. La CRES 2018 y la CRES+5 reafirmaron la educación superior como derecho humano y bien público social (CRES, 2018; UNESCO, 2024). Esto implica que acceso, permanencia, graduación, investigación y extensión deben evaluarse también por la capacidad de ampliar oportunidades y producir beneficios colectivos.

El carácter público no se deriva automáticamente de la propiedad estatal. Debe construirse mediante políticas que democratizen conocimiento, protejan autonomía académica, promuevan equidad y sostengan capacidades científicas y territoriales. La planificación es el espacio donde esos principios deben traducirse en prioridades verificables.

Entender la universidad como bien público no elimina la necesidad de evaluación. Al contrario, exige una evaluación más rigurosa y plural. Una institución pública debe poder demostrar cómo distribuye oportunidades, qué capacidades científicas genera y de qué manera contribuye a la sociedad. La diferencia con una lógica estrictamente mercantil es que el criterio final no es la rentabilidad individual, sino el valor colectivo.

La noción de derecho agrega otra dimensión. El acceso a educación superior no se agota en la matrícula. La permanencia, la graduación, las condiciones de aprendizaje y la posibilidad de participar plenamente en la vida universitaria forman parte de una concepción sustantiva de inclusión. Esta perspectiva obliga a examinar políticas de becas, apoyos, accesibilidad, regionalización y acompañamiento académico como componentes centrales de la misión pública.

### **2.3. Sociedad del conocimiento y transformación de la autoridad universitaria**

Castells (1996) mostró que la producción y circulación de información se convirtió en elemento estructural de la economía y de la organización social. La universidad, que durante largos períodos ocupó una posición privilegiada como productora de conocimiento especializado, hoy comparte ese espacio con empresas tecnológicas, centros privados, redes de innovación y plataformas digitales.

La transformación de la autoridad universitaria es una consecuencia directa de este entorno. La universidad ya no monopoliza acceso a información especializada; compite y

coopera con plataformas, empresas, redes científicas y comunidades abiertas. Su legitimidad depende cada vez más de garantizar rigor, contextualización, formación crítica y producción original de conocimiento.

Nussbaum (2010) y Morin (1999), desde perspectivas diferentes, permiten sostener que la abundancia informativa aumenta la importancia del juicio, la contextualización y el pensamiento complejo. La universidad aporta valor cuando ayuda a distinguir información de conocimiento y conocimiento de decisión responsable.

Este cambio no reduce su importancia, pero modifica la fuente de su autoridad. La universidad ya no puede apoyarse únicamente en el monopolio del conocimiento. Necesita demostrar calidad, rigor, independencia y capacidad para organizar saberes en un entorno saturado de información. En la era digital, una de sus funciones más importantes puede ser precisamente ayudar a distinguir conocimiento de información y evidencia de opinión.

La transformación también afecta la relación entre disciplinas. Los grandes problemas contemporáneos —cambio climático, inteligencia artificial, desigualdad, migraciones, envejecimiento, sostenibilidad— desbordan fronteras académicas. La sociedad del

conocimiento exige especialización, pero también capacidad para integrar. Esta tensión prepara el terreno para la discusión sobre complejidad e interdisciplinariedad que se desarrollará más adelante.

## **2.4. Globalización e internacionalización universitaria**

La internacionalización ha ampliado movilidad, cooperación, acceso a redes científicas y circulación de programas académicos. Knight (2004) advierte, sin embargo, que la internacionalización adopta formas muy diversas y no puede reducirse a movilidad o convenios. Una estrategia internacional necesita claridad sobre propósitos académicos, reciprocidad y construcción de capacidades.

Knight (2004) advierte que la internacionalización debe integrarse a la misión institucional y no reducirse a movilidad o convenios. En universidades públicas latinoamericanas, esta distinción es crucial: una relación internacional puede fortalecer capacidades o profundizar dependencia si la institución participa únicamente como receptora de agendas externas.

Una internacionalización estratégica necesita valorar qué conocimiento, redes, formación e infraestructura deja cada relación. La cooperación Sur-Sur y los proyectos conjuntos pueden ampliar autonomía cognitiva cuando permiten construir problemas y metodologías de manera compartida.

Altbach (2016) ha mostrado que la educación superior global funciona mediante jerarquías. Las universidades no compiten en igualdad de condiciones: algunas concentran recursos, laboratorios, revistas, profesores e influencia sobre agendas científicas. Las instituciones latinoamericanas deben insertarse en esas redes sin perder capacidad para formular preguntas propias.

La internacionalización, por tanto, contiene una tensión. Puede fortalecer cooperación y aprendizaje o profundizar dependencia. La planificación universitaria debe ir más allá del número de convenios y analizar qué capacidades se construyen, qué conocimientos circulan y qué relaciones de reciprocidad existen.

## **2.5. Rankings, reputación y capitalismo académico**

Los rankings se han convertido en actores del sistema universitario porque influyen sobre gobiernos, estudiantes, medios y decisiones institucionales. Hazelkorn (2015) señala que su poder no reside únicamente en medir, sino en modificar comportamientos. Las universidades comienzan a orientar estrategias hacia aquello que los sistemas comparativos consideran visible.

Hazelkorn (2015) demuestra que los rankings no solo describen universidades, sino que influyen en su comportamiento. Cuando una posición comparativa se transforma en objetivo, puede reorganizar contratación, investigación, internacionalización y comunicación institucional.

El problema no es utilizar métricas, sino desconocer sus límites. Una universidad con fuerte misión territorial puede producir valor que los rankings registran de manera parcial. La planificación debe combinar indicadores globales con criterios de aprendizaje, equidad, investigación, territorio y valor público.

Slaughter y Rhoades (2004) describen una expansión de lógicas de capitalismo académico vinculadas con ingresos, competencia, propiedad intelectual y posicionamiento. Estas dinámicas pueden coexistir con misión pública, pero generan incentivos que deben ser observados críticamente.

El problema no es medir ni competir. El problema aparece cuando la posición comparativa se convierte en sustituto de la misión. Una universidad regional, por ejemplo, puede producir alto valor territorial y aparecer débil en sistemas que privilegian citación internacional. La planificación debe aprender a utilizar métricas sin quedar gobernada por ellas.

## 2.6. Transformación digital e inteligencia artificial

La digitalización atraviesa casi todas las funciones universitarias. La docencia utiliza plataformas, repositorios y sistemas de evaluación; la investigación trabaja con bases de datos, simulaciones y herramientas automatizadas; la gestión depende de sistemas de información; las bibliotecas se transforman en ecosistemas digitales.

UNESCO (2023) sitúa la inteligencia artificial dentro de una agenda de gobernanza, derechos y capacidades humanas. Esta orientación confirma que la transformación digital es una cuestión académica e institucional: afecta evaluación, integridad, datos, propiedad intelectual, trabajo docente y acceso.

La decisión tecnológica debe evaluar valor académico, capacidad operativa, riesgos éticos y sostenibilidad. Una herramienta puede mejorar eficiencia y simultáneamente crear dependencia de proveedores o nuevas brechas. La planificación necesita observar esos efectos cruzados.

La inteligencia artificial acelera esta tendencia. UNESCO (2023) ha advertido sobre oportunidades y riesgos vinculados con aprendizaje, autoría, privacidad y sesgos. En la universidad pública, la discusión no puede reducirse a permitir o prohibir herramientas. Se requieren políticas sobre uso responsable, protección de datos, formación docente y transparencia.

La transformación digital también tiene una dimensión geopolítica. Buena parte de la infraestructura tecnológica pertenece a empresas privadas globales. Esto introduce dependencia sobre plataformas, almacenamiento y algoritmos. La soberanía digital universitaria no significa autosuficiencia, sino capacidad para decidir, negociar y proteger información estratégica.

## 2.7. Desigualdad, acceso y nuevas brechas

La expansión de la educación superior ha ampliado oportunidades, pero no ha eliminado desigualdades. Chiroleu (2018) muestra que democratizar el acceso no equivale automáticamente a democratizar resultados. Permanecer y graduarse depende de recursos económicos, capital cultural, conectividad, tiempo y redes de apoyo.

Bourdieu y Passeron (2000) permiten comprender que las desigualdades no desaparecen por la sola ampliación del acceso. Los estudiantes ingresan con recursos culturales, económicos y sociales diferentes, y las reglas formalmente iguales pueden producir resultados desiguales.

Por ello, la planificación orientada a equidad debe trabajar con trayectorias y datos desagregados. Acceso, permanencia, conectividad, participación en investigación y graduación necesitan analizarse según condiciones socioeconómicas y territoriales.

Las brechas digitales agregan una nueva capa. Dos estudiantes matriculados en una misma carrera pueden tener posibilidades muy distintas si uno dispone de equipos, conectividad y espacios adecuados y otro depende de dispositivos limitados o enfrenta largas distancias. La digitalización puede ampliar oportunidades y también profundizar desigualdades existentes.

Para la planificación universitaria, esto implica pasar de una visión centrada en cupos a una visión de trayectorias. Acceso, permanencia, aprendizaje, egreso e inserción deben observarse como proceso articulado.

## **2.8. América Latina: dependencia científica y justicia cognitiva**

Didriksson (2008) ha señalado que las universidades latinoamericanas enfrentan el desafío de participar en la producción y circulación internacional del conocimiento desde posiciones estructuralmente desiguales. La concentración de infraestructura científica, publicaciones y financiamiento limita capacidad de definición de agendas.

La dependencia científica tiene hoy una dimensión material e infraestructural. Se expresa en acceso desigual a revistas, bases de datos, laboratorios, capacidad de cómputo y plataformas tecnológicas. Estas condiciones influyen en qué preguntas pueden investigarse y qué conocimiento alcanza visibilidad.

La justicia cognitiva de De Sousa Santos (2010) no propone sustituir la ciencia por opinión, sino ampliar las condiciones bajo las cuales determinados problemas y saberes ingresan a la conversación académica. Para América Latina, autonomía cognitiva significa ciencia rigurosa y capacidad para formular agendas propias.

De Sousa Santos (2010) introduce la noción de justicia cognitiva para cuestionar jerarquías entre saberes y formas de conocimiento. En el ámbito universitario, esta idea permite preguntar qué problemas se consideran legítimos, quién define prioridades y cómo se relaciona la ciencia con conocimiento territorial o comunitario.

La respuesta no consiste en rechazar la ciencia global. Consiste en construir capacidades para participar desde posiciones más autónomas. Ciencia abierta, cooperación Sur-Sur, redes regionales y fortalecimiento de posgrados pueden contribuir a ese objetivo.

## 2.9. Costa Rica: universidad pública y construcción del desarrollo

En Costa Rica, la universidad pública ha participado en la construcción de capacidades profesionales, científicas y territoriales. La autonomía constitucional y la coordinación mediante CONARE han permitido desarrollar un sistema con funciones diferenciadas y cooperación interuniversitaria (CONARE, 2021; Consejo Nacional de Rectores, 2024, 2025; Salas Barquero, Alvarado Aguilar, et al., 2010).

La especificidad costarricense reside en combinar autonomía constitucional, coordinación interuniversitaria y presencia territorial. Este arreglo permite proyectos institucionales diferenciados y, al mismo tiempo, cooperación mediante CONARE. La planificación del sistema opera como concertación entre instituciones autónomas, no como dirección jerárquica.

El PLANES 2026-2030 y la metodología prospectiva al 2050 muestran una evolución hacia horizontes más largos de coordinación (Consejo Nacional de Rectores, 2024, 2026). En este libro, esos documentos se utilizan como antecedentes institucionales, manteniendo separados los resultados empíricos del Seminario que serán desarrollados en la obra de la UNED.

Los ejercicios prospectivos de CONARE hacia 2050 muestran que las universidades estatales deberán responder a transformaciones tecnológicas, demográficas, ambientales y financieras. Este horizonte confirma que la planificación no puede quedar restringida a períodos administrativos de corto plazo.

La regionalización constituye un componente importante. El valor de la presencia universitaria en territorios no debe medirse solo por matrícula. Incluye investigación, extensión, formación de capacidades locales y articulación con instituciones públicas y organizaciones sociales (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Calderón Fernández, et al., 2010).

El Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2021-2025 y el estudio prospectivo hacia 2050 de CONARE refuerzan esta lectura sistémica. Ambos instrumentos colocan en la agenda cuestiones que ya no pueden resolverse desde una sola universidad o mediante horizontes presupuestarios anuales: transformación tecnológica, sostenibilidad, calidad, equidad, regionalización, articulación interuniversitaria y construcción de capacidades científicas de largo plazo (CONARE, 2021; Consejo Nacional de Rectores, 2024, 2025).

El Programa Estado de la Nación ha insistido, además, en que los resultados educativos deben analizarse junto con desigualdades de acceso, permanencia, territorio y condiciones socioeconómicas. Esta perspectiva es importante porque desplaza la discusión desde la cantidad de matrícula hacia la capacidad real del sistema para ampliar oportunidades y sostener trayectorias educativas. En otras palabras, la universidad pública produce desarrollo no solo cuando gradúa profesionales, sino cuando logra hacerlo sin reproducir las desigualdades que pretende contribuir a superar (Programa Estado de la Nación, 2023, 2025).

Dentro de la UNA, la relación entre funciones sustantivas y desarrollo social ha tenido una expresión específica. La experiencia documentada de la EPPS muestra que su planificación estratégica buscó articular docencia, investigación y extensión para fortalecer el aprendizaje teórico-práctico e incorporar al estudiantado en programas y proyectos académicos. En esa trayectoria, la investigación se concibió como parte del desarrollo institucional y no como actividad aislada de la formación profesional (Comunidad Emergente de Epistemología Genética-UNA, 2026).

Este antecedente permite formular una consecuencia para el argumento del capítulo: si la universidad pública es actor del desarrollo, la planificación debe observar simultáneamente su contribución nacional, su responsabilidad territorial y sus capacidades internas. La misión pública no se preserva únicamente mediante declaraciones; necesita estructuras, recursos y formas de organización capaces de sostenerla.

## **2.10. Universidad, territorio y desarrollo**

La relación universidad-desarrollo suele interpretarse a partir de empleabilidad o transferencia tecnológica. Aunque ambas dimensiones son relevantes, la contribución universitaria es más amplia. La institución también produce información pública, cultura, capacidades organizativas y espacios de deliberación.

El vínculo con desarrollo debe comprenderse en sentido amplio. La universidad contribuye mediante capital humano, conocimiento científico, cultura, innovación institucional, debate público y capacidades territoriales. Reducir esta relación a empleabilidad deja fuera bienes que no poseen retorno inmediato pero sostienen instituciones y cohesión social.

Las publicaciones de la EPPS sobre educación superior pública y desarrollo local permiten situar esta relación en el contexto costarricense (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010). Su aporte aquí es conceptual: muestran que territorio, actores y universidad deben analizarse conjuntamente.

El territorio obliga a mirar problemas de manera integrada. En una región se cruzan empleo, educación, ambiente, producción, infraestructura y participación. La universidad que actúa territorialmente necesita articular disciplinas y funciones sustantivas.

Esta perspectiva conecta directamente con la planificación y la promoción social. El conocimiento adquiere valor cuando puede convertirse en capacidad de análisis, decisión y acción colectiva (Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010).

La experiencia de la EPPS permite concretar esta idea. Su trayectoria se ha desarrollado en relación con comunidades, instituciones públicas, gobiernos locales y procesos de desarrollo territorial. En esa interacción, la planificación deja de ser un ejercicio de gabinete y se convierte en lectura situada de actores, capacidades, conflictos y alternativas. La promoción social, a su vez, evita que la intervención territorial se reduzca a la ejecución de actividades sin estrategia (Comunidad Emergente de Epistemología Genética-UNA, 2026).

Esta convergencia es relevante para la universidad del siglo XXI. Frente a problemas como cambio climático, desigualdad regional, empleo, migración o transformación digital, el territorio funciona como espacio donde se vuelven visibles las interdependencias. Lo que aparece separado en la estructura universitaria -docencia, investigación, extensión, gestión- se encuentra articulado en la realidad social. La planificación territorial universitaria debe aprender de esa condición.

Desde esta perspectiva, la regionalización no puede evaluarse solamente por cantidad de sedes, carreras o estudiantes. Debe preguntarse qué conocimiento se produce desde los territorios, qué capacidades quedan instaladas y cómo se articulan los procesos académicos con instituciones y organizaciones locales. Esta será una dimensión central de la noción de valor público desarrollada más adelante.

#### **14.29. Balance del capítulo**

El recorrido desarrollado permite identificar una transformación de fondo: la universidad pública continúa siendo una institución estratégica, pero su legitimidad ya no puede descansar únicamente en la tradición. Debe demostrar capacidad para responder a cambios del conocimiento, desigualdades, tecnología y nuevas exigencias sociales.

El capítulo desplaza así la mirada desde la universidad como organización estable hacia la universidad como institución que debe reconstruir permanentemente su legitimidad. Las transformaciones contemporáneas no eliminan su misión pública, pero modifican las capacidades necesarias para cumplirla.

Esta conclusión prepara el capítulo 3: las presiones no operan todas en la misma escala y, por tanto, la capacidad de respuesta exige distinguir entre dinámicas globales, regionales, nacionales e institucionales.

Esta transformación no tiene una dirección única. La digitalización puede democratizar o excluir; la internacionalización puede cooperar o reproducir dependencia; la evaluación puede fortalecer responsabilidad o reducir la misión a métricas. La planificación universitaria debe intervenir precisamente en esas bifurcaciones.

El capítulo siguiente profundiza esta lectura mediante una aproximación multinivel. El propósito será distinguir transformaciones, retos y desafíos en las escalas global, latinoamericana y costarricense.

## **2.12. Aplicación conceptual: de la transformación a la decisión universitaria**

Una manera de sintetizar el argumento consiste en observar tres momentos. Primero, una transformación externa o interna modifica condiciones. Segundo, esa transformación se convierte en reto cuando afecta la misión institucional. Tercero, se convierte en desafío cuando la universidad necesita construir nuevas capacidades para responder.

Este esquema es importante porque evita reaccionar a cada tendencia como si todas exigieran la misma respuesta. La planificación debe distinguir cuáles cambios requieren adaptación operativa y cuáles obligan a revisar el modelo universitario.

El Cuadro 8 sintetiza estas transformaciones no como una lista de amenazas externas, sino como problemas de decisión. La columna de preguntas estratégicas es especialmente importante: obliga a desplazar la mirada desde el fenómeno -digitalización, rankings, desigualdad o regionalización- hacia la capacidad institucional que la universidad debe construir para gobernarlo. La síntesis debe leerse, por tanto, como una matriz de problematización y no como una taxonomía cerrada.

**Cuadro 8 Transformaciones contemporáneas y preguntas de planificación universitaria**

| Transformación       | Pregunta estratégica                                   | Riesgo principal               | Capacidad requerida       |
|----------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| Digitalización e IA  | ¿Para qué y bajo qué reglas se adopta tecnología?      | Dependencia, brechas, opacidad | Gobernanza tecnológica    |
| Internacionalización | ¿Qué capacidades construyen las redes internacionales? | Imitación y dependencia        | Cooperación estratégica   |
| Rankings y métricas  | ¿Qué se mide y qué queda invisible?                    | Reducción de misión            | Evaluación plural         |
| Desigualdad          | ¿Quién accede, permanece y se gradúa?                  | Reproducción social            | Políticas de trayectoria  |
| Regionalización      | ¿Qué valor produce la presencia territorial?           | Desigualdad entre sedes        | Planificación territorial |
| Cambio científico    | ¿Qué agendas son estratégicas?                         | Dependencia cognitiva          | Política de investigación |

Fuente: elaboración propia, 2026.

La lectura integrada del cuadro muestra que ninguna transformación actúa de manera independiente. La digitalización, por ejemplo, puede profundizar desigualdades cuando existen brechas de conectividad; los rankings pueden orientar recursos hacia áreas de alta visibilidad y desplazar iniciativas territoriales; y la internacionalización puede fortalecer capacidades o reproducir dependencia científica. Por ello, una política universitaria centrada en un único indicador corre el riesgo de intervenir sobre un efecto y agravar otro.

En el contexto costarricense, esta interdependencia adquiere especial importancia debido al carácter sistémico de la educación superior estatal. CONARE (2023) plantea un horizonte de largo plazo en el que transformación tecnológica, regionalización, financiamiento y cambios demográficos deben analizarse conjuntamente. La matriz propuesta coincide con esa necesidad: la respuesta estratégica no consiste en crear una política aislada para cada tendencia, sino en articular capacidades de gobernanza, cooperación, investigación y planificación territorial.

La experiencia de la UNA y de la EPPS aporta una referencia adicional. La articulación entre docencia, investigación y extensión, planteada en la trayectoria académica de la Escuela, muestra que los cambios institucionales requieren integrar formación, producción de conocimiento y relación con el territorio (Comunidad Emergente de Epistemología Genética-UNA, 2026). En consecuencia, la última columna del cuadro -capacidad requerida- debe interpretarse como capacidad institucional acumulativa, no como acción puntual.

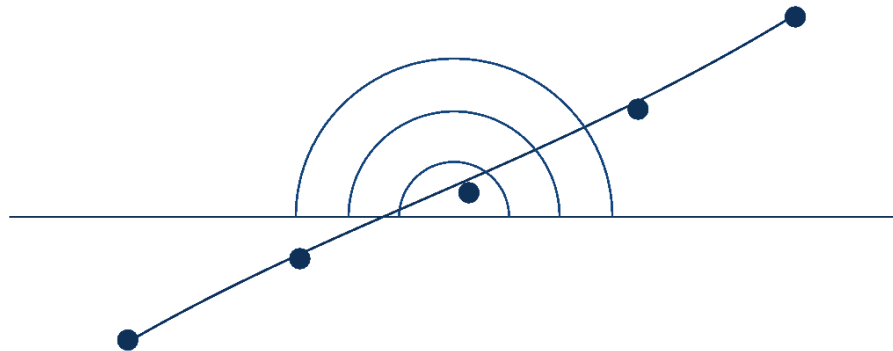
El cuadro cumple así una función dentro del argumento general: transforma tendencias contemporáneas en preguntas de planificación. Esta conversión es el paso que permite avanzar desde una descripción del cambio universitario hacia el análisis de retos y desafíos que desarrolla el capítulo siguiente.

### CAPÍTULO 3

---

## RETOS Y DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA: UNA LECTURA MULTINIVEL

Idea eje: distinguir los retos globales, latinoamericanos y costarricenses y observar sus interdependencias para comprender la capacidad institucional de respuesta.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 3. Retos y desafíos de la educación superior pública: una lectura multinivel

---

### 3.1. Introducción: por qué distinguir escalas

Los problemas de la educación superior pública rara vez se originan en una sola escala. Las restricciones presupuestarias pueden vincularse con decisiones fiscales nacionales; las políticas de internacionalización responden a dinámicas globales; las brechas de acceso se relacionan con desigualdades territoriales; la transformación digital depende de infraestructuras transnacionales.

Metodológicamente, una lectura multinivel parte de que causas y capacidades de respuesta pueden situarse en escalas distintas. Una tecnología global puede modificar prácticas de aula; una política fiscal nacional puede afectar infraestructura regional; una decisión institucional puede reducir o amplificar esas presiones.

Esta perspectiva evita diagnósticos monocausales. La planificación necesita identificar dónde se origina una presión, dónde se manifiesta y en qué nivel existe capacidad real de intervención.

Una lectura multinivel evita atribuir todos los problemas a la gestión universitaria. También evita el extremo contrario: considerar que las instituciones son víctimas pasivas de fuerzas externas. La universidad interpreta, negocia y produce respuestas. La planificación necesita comprender esas relaciones.

### 3.2. Retos globales: expansión y diferenciación del sistema universitario

La expansión mundial de la educación superior ha multiplicado instituciones, estudiantes y modalidades. Este crecimiento ha democratizado oportunidades, pero también ha producido sistemas más heterogéneos y competitivos.

Altbach (2016) explica que la masificación ha creado sistemas cada vez más diferenciados, con instituciones de recursos, misiones y posiciones muy distintas. La democratización del acceso convive con nuevas jerarquías.

El desafío público es ampliar oportunidades sin aceptar que la calidad se convierta en privilegio. La planificación de matrícula debe articular personal académico, infraestructura, becas y modalidades de aprendizaje.

Altbach (2016) subraya que la masificación convive con jerarquías globales. Las instituciones de élite concentran recursos, mientras amplios segmentos deben responder a demandas crecientes con capacidades limitadas. La desigualdad entre universidades se convierte así en parte del problema.

El desafío para la universidad pública es crecer sin perder calidad y diferenciarse sin abandonar cooperación. Esto requiere planificación de oferta, personal académico, infraestructura y financiamiento.

### **3.3. Financiamiento y sostenibilidad**

El financiamiento constituye uno de los retos más persistentes. Las universidades públicas deben sostener docencia, investigación, extensión, becas, infraestructura y transformación digital en contextos fiscales restrictivos.

La sostenibilidad debe analizarse como capacidad institucional y no solo como equilibrio contable. Investigación, laboratorios, formación doctoral y regionalización requieren inversiones cuyo retorno aparece en plazos largos.

Moore (1995) ayuda a relacionar recursos con valor, legitimidad y capacidad operativa. La universidad necesita explicar contribuciones sin reducirlas a retorno financiero.

La discusión no puede reducirse a cuánto recibe una institución. Debe analizar estructura de costos, prioridades, compromisos de largo plazo y valor público. Reducir gasto puede mejorar eficiencia en algunos casos y destruir capacidades estratégicas en otros.

La sostenibilidad financiera exige combinar defensa del financiamiento público con capacidad interna para priorizar, evaluar y explicar resultados.

### **3.4. Gobernanza, autonomía y rendición de cuentas**

La autonomía protege libertad académica y capacidad de construir proyecto institucional. Sin embargo, las universidades públicas también deben rendir cuentas por recursos y resultados.

La gobernanza procesa una tensión permanente entre independencia y responsabilidad. En América Latina, la autonomía protege frente a injerencias; el financiamiento público exige transparencia y evaluación. Una autorregulación sólida puede reforzar ambos principios.

En Costa Rica, la autonomía constitucional y la coordinación mediante CONARE crean una estructura donde las instituciones conservan competencias propias y construyen objetivos compartidos.

El reto consiste en evitar que la rendición de cuentas se convierta en subordinación y que la autonomía sea interpretada como ausencia de responsabilidad. La gobernanza democrática necesita construir mecanismos donde autonomía y transparencia se refuercen mutuamente.

En este punto, la planificación cumple una función política: hace explícitos criterios, decisiones y consecuencias.

### **3.5. Transformación digital y reorganización académica**

La digitalización no es únicamente un reto tecnológico. Modifica pedagogía, evaluación, trabajo académico, administración y acceso. Las universidades deben invertir en infraestructura, pero también en capacidades humanas.

UNESCO (2023) muestra que la IA generativa exige políticas de gobernanza y formación. El reto universitario abarca evaluación, integridad académica, propiedad intelectual, datos y acceso, no solo plataformas.

Las capacidades más duraderas son gobernanza de datos, alfabetización digital, accesibilidad y supervisión humana, porque las herramientas particulares cambian con rapidez.

La inteligencia artificial acelera la necesidad de revisar currículos, evaluación y producción académica. La respuesta institucional requiere ética, alfabetización crítica y políticas claras.

El desafío es evitar dos extremos: tecnofobia y adopción acrítica. La planificación debe construir criterios de uso vinculados con misión pública.

### **3.6. Nivel latinoamericano: desigualdad y dependencia**

En América Latina, los retos globales se combinan con desigualdad social, heterogeneidad productiva y brechas territoriales. La expansión de matrícula no ha eliminado diferencias de acceso y graduación.

La heterogeneidad estructural hace que una misma tendencia produzca efectos diferentes entre países y territorios. La digitalización puede ampliar cobertura donde existe infraestructura y profundizar brechas donde no la hay.

Las redes regionales y la ciencia abierta pueden compensar parcialmente estas asimetrías si permiten construir infraestructura, conocimiento y agendas de manera compartida.

La dependencia científica también condiciona la capacidad universitaria. Infraestructura, bases de datos y circuitos de prestigio se concentran fuera de la región. Esto limita autonomía para definir agendas.

El desafío regional consiste en construir cooperación, ciencia abierta y capacidades compartidas sin aislarse de redes internacionales.

Tünnermann Bernheim (2008) advirtió que la expansión de la educación superior latinoamericana no podía separarse de las preguntas por calidad, pertinencia, autonomía y compromiso social. Didriksson (2008) agregó que el cambio universitario regional ocurre dentro de una estructura internacional asimétrica de producción y circulación del conocimiento. Ambos argumentos permiten comprender que la dependencia no se limita a falta de recursos: también se expresa en la capacidad desigual para definir agendas científicas, construir tecnologías y establecer criterios de prestigio.

La discusión adquiere hoy una nueva dimensión con plataformas digitales, inteligencia artificial y sistemas globales de publicación. La región puede ampliar cooperación y acceso al conocimiento, pero también quedar más expuesta a infraestructuras, métricas y tecnologías que no controla. La autonomía universitaria del siglo XXI incluye, por tanto, una dimensión cognitiva y tecnológica que debe incorporarse a la planificación.

### **3.7. Pertinencia y territorio**

La pertinencia universitaria se ha utilizado a veces como sinónimo de adecuación al mercado laboral. Esta interpretación es demasiado estrecha. Pertinencia también implica capacidad para responder a problemas sociales, ambientales, culturales y territoriales.

La pertinencia debe comprenderse como relación entre misión universitaria y problemas de la sociedad. Incluye empleo, pero también ambiente, democracia, cultura, innovación, desigualdad y desarrollo territorial.

Las sedes regionales pueden convertirse en nodos de conocimiento cuando articulan docencia, investigación y extensión con actores locales, y no solamente cuando descentralizan oferta.

Las universidades públicas regionalizadas enfrentan el reto de equilibrar estándares nacionales con necesidades locales. Una oferta idéntica en todos los territorios puede producir igualdad formal y poca pertinencia.

La planificación territorial necesita información, participación y coordinación con actores regionales.

### 3.8. Ciencia, investigación y soberanía cognitiva

La investigación universitaria se encuentra sometida a sistemas de evaluación internacional que privilegian determinadas publicaciones y métricas. Esto puede mejorar calidad, pero también orientar agendas hacia temas con mayor visibilidad.

Los sistemas de métricas pueden mejorar estándares y, al mismo tiempo, crear incentivos hacia temas, idiomas y formatos con mayor visibilidad. La soberanía cognitiva consiste en participar en esos circuitos sin permitir que definan toda la agenda.

Una política científica pública necesita portafolios diversos: investigación básica, aplicada, territorial, interdisciplinaria y formación de investigadores, con criterios de evaluación acordes a sus temporalidades.

El desafío consiste en sostener estándares internacionales y, al mismo tiempo, producir conocimiento sobre problemas nacionales y regionales. La soberanía cognitiva se expresa en la capacidad de formular preguntas propias.

Una política de investigación pública necesita criterios múltiples: calidad, impacto social, formación de investigadores, ciencia abierta y articulación territorial.

### 3.9. Costa Rica: particularidades del Sistema Universitario Estatal

El Sistema Universitario Estatal costarricense posee una trayectoria de autonomía, coordinación y presencia territorial que constituye una fortaleza. Sin embargo, enfrenta retos relacionados con financiamiento, sostenibilidad, transformación digital y legitimidad pública.

UCR, UNA, TEC, UNED y UTN poseen historias, especializaciones, modalidades y territorios distintos. Esa diversidad no debilita necesariamente al sistema; puede convertirse en complementariedad mediante cooperación.

El PLANES 2026-2030 y el proceso prospectivo al 2050 refuerzan una lógica sistémica de mediano y largo plazo (Consejo Nacional de Rectores, 2024, 2025, 2026). En esta obra funcionan como antecedentes documentales y no como sustitutos del análisis empírico de Retos y desafíos.

La discusión sobre FEES revela que el financiamiento es también una discusión sobre el papel de la universidad en el modelo de desarrollo. La planificación universitaria necesita demostrar resultados sin reducir su misión a indicadores económicos.

CONARE constituye un espacio relevante para coordinación prospectiva. La cooperación sistémica puede ayudar a evitar duplicaciones y construir capacidades compartidas en investigación, tecnología y regionalización.

El Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2021-2025 permite observar esta tensión entre coordinación y autonomía. El sistema necesita definir objetivos compartidos sin borrar la identidad de cada universidad. Esta característica convierte la planificación interuniversitaria en una práctica de concertación: no existe una autoridad única que pueda ordenar linealmente el conjunto, por lo que la viabilidad depende de acuerdos, capacidades compartidas y construcción de prioridades comunes (CONARE, 2021).

El estudio prospectivo de CONARE hacia 2050 amplía todavía más el horizonte. Su principal aporte para esta obra no es ofrecer una predicción, sino mostrar que el sistema debe anticipar cambios que exceden los ciclos institucionales ordinarios. Tecnología, demografía, ambiente, financiamiento y nuevas formas de aprendizaje exigen capacidades construidas con antelación (Consejo Nacional de Rectores, 2024, 2025).

Los informes del Estado de la Educación complementan esta lectura al colocar el desempeño universitario dentro de desigualdades sociales y educativas más amplias (Programa Estado de la Nación, 2023, 2025). Esto obliga a que la planificación no se concentre únicamente en eficiencia interna. Acceso, permanencia, distribución territorial de oportunidades y pertinencia social deben formar parte del análisis de sostenibilidad.

La experiencia de la UNA refuerza esta perspectiva. Su misión histórica de articular docencia, investigación y extensión con problemáticas sociales, y la experiencia específica de la EPPS en formación teórico-práctica y trabajo territorial, ilustran que la capacidad universitaria no se construye solo desde la administración central. También se produce en unidades académicas, programas, proyectos y redes que conectan conocimiento con problemas públicos (Comunidad Emergente de Epistemología Genética-UNA, 2026).

### **3.10. Reto, desafío y capacidad institucional**

Conviene distinguir reto y desafío. El reto identifica una situación que exige atención; el desafío implica construir capacidad para responder. Esta diferencia evita que el diagnóstico se confunda con la estrategia.

La distinción mejora la formulación estratégica. El reto describe una condición que exige atención; el desafío identifica la capacidad que la institución necesita construir para responder. Si ambos se confunden, los planes suelen quedarse en objetivos generales.

La inteligencia artificial, por ejemplo, es una transformación; sus efectos sobre evaluación y trabajo son retos; desarrollar gobernanza, formación y criterios éticos constituye el desafío.

Una brecha digital es un reto. Construir infraestructura, formación y gobernanza tecnológica es el desafío. La presión fiscal es un reto; desarrollar planificación plurianual y demostrar valor público es el desafío.

La planificación transforma problemas en capacidades. Ese es su aporte fundamental.

### **3.11. Interdependencia de los retos**

Los retos descritos se refuerzan mutuamente. Una restricción financiera puede limitar investigación y digitalización; una débil regionalización puede profundizar desigualdad; una evaluación centrada en métricas puede desplazar investigación territorial.

La interdependencia significa que las soluciones pueden generar efectos contradictorios. Digitalizar puede ampliar cobertura y aumentar dependencia; internacionalizar puede fortalecer redes y desplazar prioridades territoriales.

Cuando estos conflictos persisten entre valores legítimos, el problema deja de ser un reto aislado y se convierte en tensión estructural. Esta es la transición hacia el capítulo 4.

Esta interdependencia significa que las respuestas sectoriales tienen límites. Una estrategia universitaria necesita mecanismos de integración entre funciones y niveles.

El siguiente capítulo reorganiza estos retos en seis tensiones estructurales para mostrar los conflictos de fondo que atraviesan la institución.

### **14.29. Balance del capítulo**

La lectura multinivel muestra que la universidad pública no enfrenta una crisis única, sino una combinación de transformaciones que operan en escalas globales, regionales y nacionales. La dificultad principal no está en identificar problemas, sino en construir respuestas articuladas.

El balance permite afirmar que la capacidad institucional media entre entorno y resultado. Las universidades no controlan todas las presiones, pero tampoco responden automáticamente: sus decisiones, recursos y culturas modifican cómo esas presiones se traducen en consecuencias.

Planificar significa, en este sentido, construir capacidad de interpretación y acción frente a entornos que no pueden controlarse plenamente.

La planificación universitaria debe funcionar como mecanismo de traducción entre escalas. Necesita interpretar tendencias globales, condiciones regionales y capacidades institucionales antes de formular prioridades.

El paso de retos a tensiones permite avanzar hacia una comprensión más profunda: detrás de muchos problemas existen conflictos entre valores, racionalidades y proyectos universitarios.

El Cuadro 9 reorganiza los retos según escala y los vincula con desafíos de capacidad. Esta distinción evita una lectura determinista: un fenómeno global no produce automáticamente una respuesta global, del mismo modo que un problema institucional puede tener causas nacionales o regionales. La planificación debe identificar dónde se origina la presión, dónde se manifiesta y en qué nivel existe capacidad real de intervención.

**Cuadro 9 Retos multinivel y desafíos de capacidad institucional**

| Nivel         | Retos                  | Desafío institucional                | Implicación para planificación        |
|---------------|------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Global        | Competencia y rankings | Definir estrategia sin perder misión | Evaluación alineada con valor público |
| Global        | IA y digitalización    | Construir gobernanza tecnológica     | Política institucional de largo plazo |
| Regional      | Desigualdad            | Ampliar inclusión efectiva           | Planificación de trayectorias         |
| Regional      | Dependencia científica | Fortalecer capacidades propias       | Cooperación y ciencia abierta         |
| Nacional      | Presión fiscal         | Sostener capacidades estratégicas    | Planificación plurianual              |
| Institucional | Fragmentación          | Integrar funciones y unidades        | Gobernanza y coordinación             |

Fuente: elaboración propia, 2026.

La síntesis evidencia que el reto más importante no es la existencia de múltiples escalas, sino su interacción. La presión fiscal nacional condiciona inversión tecnológica; la dependencia científica regional afecta la capacidad institucional de investigación; y la competencia global puede modificar políticas de evaluación dentro de cada universidad. Por ello, una planificación estrictamente interna resulta insuficiente para comprender problemas que se producen fuera de sus fronteras organizativas.

En Costa Rica, la coordinación interuniversitaria constituye una respuesta institucional a esta condición multinivel. CONARE ofrece un espacio en el que problemas de financiamiento, calidad, regionalización y prospectiva pueden discutirse como asuntos sistémicos (CONARE, 2021; Consejo Nacional de Rectores, 2024, 2025). La autonomía de cada universidad no desaparece; se articula con la necesidad de construir capacidades que ninguna institución puede desarrollar de manera aislada con la misma eficiencia.

El cuadro también permite distinguir entre adaptación y transformación. Frente a una nueva tecnología puede bastar inicialmente con capacitación; frente a una modificación estructural del perfil estudiantil o del financiamiento, la universidad puede necesitar revisar su modelo académico y organizativo. Esta distinción ayuda a evitar respuestas sobredimensionadas frente a cambios menores y respuestas insuficientes frente a transformaciones profundas.

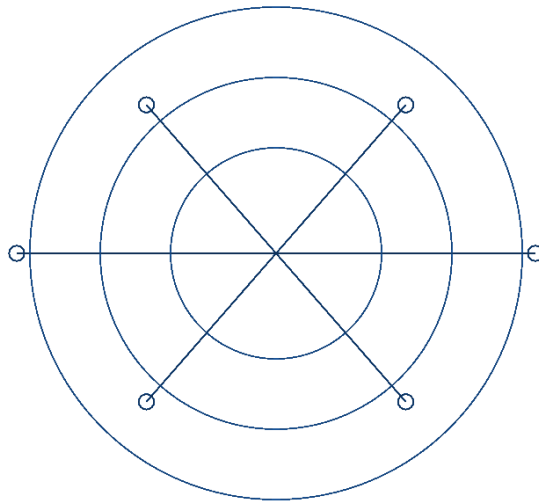
De esta manera, el cuadro prepara el paso conceptual del capítulo 4: los retos multinivel pueden reagruparse como tensiones estructurales cuando dejan de ser problemas coyunturales y expresan conflictos persistentes entre valores, capacidades y proyectos universitarios.

## CAPÍTULO 4

---

# SEIS TENSIONES ESTRUCTURALES DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Idea eje: interpretar las tensiones persistentes que obligan a la universidad a equilibrar autonomía, rendición de cuentas, financiamiento, inclusión, innovación y estabilidad institucional.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 4. Seis tensiones estructurales de la universidad pública

---

### 4.1. Introducción: del problema aislado a la tensión estructural

La noción de tensión permite comprender que muchos problemas universitarios no tienen una solución definitiva. La autonomía, por ejemplo, debe convivir con rendición de cuentas; la especialización disciplinaria con interdisciplinariedad; la estabilidad institucional con innovación.

El concepto de tensión evita presentar los problemas como dilemas donde solo una opción puede sobrevivir o como fallas técnicas con una solución definitiva. En universidades públicas, muchos valores legítimos deben coexistir, aunque generen fricciones.

Planificar tensiones significa establecer criterios para decidir, definir salvaguardas y revisar equilibrios. La respuesta es dinámica porque cambian actores, recursos y contextos.

Una tensión no es un defecto que pueda eliminarse. Es una relación entre valores, intereses o capacidades que debe ser gestionada. La planificación adquiere aquí una función de equilibrio dinámico.

### 4.2. Primera tensión: conocimiento global y justicia cognitiva

La universidad necesita participar en redes globales de conocimiento, pero esa participación ocurre dentro de jerarquías. Los centros académicos con mayores recursos influyen sobre agendas, publicaciones y estándares.

De Sousa Santos (2010) ayuda a interpretar esta tensión desde la justicia cognitiva: la apertura internacional es necesaria, pero la universidad debe conservar capacidad para reconocer problemas y saberes que los circuitos dominantes pueden invisibilizar.

El equilibrio estratégico exige internacionalización selectiva, ciencia abierta y cooperación regional. Participar globalmente desde capacidades locales reduce la falsa alternativa entre aislamiento y subordinación.

La tensión se produce entre integración y dependencia. Aislarse debilita la ciencia; adaptarse sin criterio puede reducir autonomía. La justicia cognitiva propone ampliar reconocimiento de problemas y saberes sin renunciar al rigor.

La respuesta estratégica incluye ciencia abierta, cooperación regional, formación doctoral y capacidad para definir agendas propias.

### **4.3. Segunda tensión: autonomía y rendición de cuentas**

La autonomía protege la libertad académica, pero una universidad financiada con recursos públicos debe responder por sus decisiones. Ambas dimensiones son necesarias.

Esta tensión expresa un problema de legitimidad. La autonomía necesita respaldo social, y ese respaldo se fortalece cuando la universidad demuestra autorregulación, transparencia y calidad.

Moore (1995) permite leer la relación en términos de valor, legitimidad y capacidad: una institución autónoma necesita mostrar qué valor público produce y cómo utiliza sus recursos para sostenerlo.

La tensión aparece cuando la rendición de cuentas se convierte en control externo o cuando la autonomía se utiliza para evitar evaluación. El equilibrio requiere transparencia, información y legitimidad.

La planificación puede convertir esta tensión en una relación productiva mediante indicadores vinculados con misión y procesos participativos de evaluación.

### **4.4. Tercera tensión: financiamiento y valor público**

La sostenibilidad financiera obliga a priorizar. Sin embargo, la lógica presupuestaria puede desplazar funciones cuyo valor no se observa inmediatamente.

El conflicto entre corto y largo plazo es central. Una reducción presupuestaria puede generar equilibrio inmediato y deteriorar investigación, infraestructura o formación de personal.

El valor público permite justificar inversiones cuya contribución aparece con retraso. La pregunta deja de ser únicamente cuánto cuesta una actividad y pasa a incluir qué capacidad pública sostiene.

Investigación básica, humanidades, regionalización o formación doctoral necesitan horizontes largos. Evaluarlas únicamente por resultados inmediatos puede debilitar capacidades.

La tensión se ubica entre disciplina fiscal y protección de inversión estratégica. El concepto de valor público ayuda a construir criterios más amplios.

#### **4.5. Cuarta tensión: inclusión y diferenciación territorial**

La universidad pública tiene un compromiso con igualdad, pero los territorios presentan necesidades diferentes. Ofrecer exactamente lo mismo en todas partes puede ser injusto si las condiciones de partida son desiguales.

La equidad territorial exige tratar de manera diferenciada condiciones diferentes. Un estándar académico común puede coexistir con apoyos e inversiones regionales distintos.

Las publicaciones de la EPPS sobre educación superior y desarrollo local en la Región Brunca muestran que territorio y universidad se articulan mediante actores y capacidades, no solo mediante oferta de carreras (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010).

La regionalización debe equilibrar estándares académicos con pertinencia local. Esta tensión requiere flexibilidad, información territorial y cooperación.

La planificación necesita evitar tanto la centralización excesiva como una fragmentación que produzca universidades de distinta calidad según territorio.

La experiencia universitaria costarricense permite observar esta tensión con claridad. La regionalización amplía oportunidades, pero solo produce equidad sustantiva cuando las sedes y territorios cuentan con condiciones académicas, recursos y posibilidades reales de generar conocimiento. El riesgo de una expansión basada únicamente en oferta docente es reproducir, dentro de la propia universidad pública, relaciones centro-periferia que el proyecto de regionalización busca precisamente disminuir.

En la trayectoria de la UNA, y particularmente en experiencias vinculadas con la EPPS, el territorio ha funcionado como espacio de formación e intervención y no solo como lugar físico donde se imparte docencia. La planificación y la promoción social trabajan con gobiernos locales, instituciones, organizaciones y comunidades; esa práctica muestra que la pertinencia territorial depende de relaciones sostenidas y de capacidad para producir conocimiento situado (Comunidad Emergente de Epistemología Genética-UNA, 2026).

#### **4.6. Quinta tensión: innovación tecnológica y responsabilidad ética**

La innovación tecnológica promete eficiencia y nuevas oportunidades de aprendizaje. Sin embargo, cada tecnología introduce riesgos relacionados con datos, accesibilidad, sesgos y dependencia.

UNESCO (2023) sitúa privacidad, inclusión y supervisión humana entre los criterios para IA educativa. Ética e innovación deben formar parte del mismo diseño.

Pilotos, trazabilidad, evaluación y reversibilidad permiten experimentar sin comprometer prematuramente a toda la institución.

La tensión no se resuelve adoptando o rechazando herramientas. Requiere gobernanza tecnológica y capacidad de evaluación.

La ética debe formar parte del diseño desde el inicio. Privacidad, transparencia y equidad son criterios estratégicos.

#### **4.7. Sexta tensión: estabilidad del modelo e innovación institucional**

Las universidades necesitan estabilidad para sostener carreras, investigación y condiciones laborales. Esa misma estabilidad puede convertirse en rigidez frente a cambios del entorno.

La estabilidad protege continuidad académica, derechos y acumulación de conocimiento. Puede convertirse en rigidez cuando procedimientos creados para otra realidad impiden responder a cambios del entorno.

La planificación transformadora necesita distinguir qué principios y capacidades deben preservarse y qué estructuras o procedimientos pueden rediseñarse.

La tensión se produce entre continuidad e innovación. Reformar demasiado rápido puede destruir capacidades; cambiar demasiado lento puede volver irrelevantes estructuras.

La planificación transformadora debe identificar qué elementos deben preservarse y cuáles requieren rediseño.

#### **4.8. La tensión transversal entre competencia y cooperación**

Aunque no se formula como una de las seis tensiones centrales, la relación competencia-cooperación atraviesa todas. Las universidades compiten por estudiantes, fondos y reputación, pero necesitan cooperar para producir ciencia y enfrentar problemas nacionales.

En Costa Rica, las universidades estatales pueden competir por matrícula, prestigio o recursos y, al mismo tiempo, cooperar en infraestructura, investigación y regionalización. El PLANES 2026-2030 refuerza esa dimensión sistémica (Consejo Nacional de Rectores, 2026).

La decisión estratégica consiste en identificar dónde la diversidad produce complementariedad y dónde la duplicación genera costos sin valor adicional.

En sistemas públicos pequeños, la cooperación puede generar economías de escala y ampliar capacidades. La competencia puede estimular mejora, pero también duplicación.

La planificación sistémica debe decidir dónde conviene competir y dónde cooperar.

#### **4.9. La tensión entre especialización e interdisciplinariedad**

La ciencia necesita disciplinas sólidas, pero los problemas complejos requieren integración. La universidad enfrenta así una tensión entre profundidad y articulación.

La experiencia documentada por Salas Barquero (2023) muestra que la integración requiere formación epistemológica y metodológica. La interdisciplinariedad no surge automáticamente de reunir especialistas.

El equilibrio entre profundidad e integración se construye mediante problemas comunes, tiempo para colaboración y criterios de reconocimiento.

La interdisciplinariedad no debe eliminar disciplinas. Requiere estructuras que permitan trabajar entre ellas.

La planificación académica debe crear incentivos, tiempo y reconocimiento para proyectos conjuntos.

Esta tensión tiene un antecedente concreto en la cooperación académica entre la EPPS-UNA y el CEIICH-UNAM. A partir de 2015 se desarrollaron procesos de formación en investigación interdisciplinaria que incluyeron diplomados, talleres y seminarios y que posteriormente contribuyeron a conformar una Comunidad Emergente de Epistemología Genética. La experiencia mostró que la interdisciplinariedad exige formación, lenguaje común y construcción metodológica, no únicamente voluntad de colaboración (Comunidad Emergente de Epistemología Genética-UNA, 2026).

El aprendizaje institucional que se desprende de esa experiencia es pertinente para esta tensión: la especialización sigue siendo necesaria, pero debe estar acompañada por dispositivos que permitan integrar perspectivas alrededor de problemas complejos. La universidad no resuelve la fragmentación declarando la interdisciplinariedad en sus planes; necesita tiempo académico, incentivos, metodologías y comunidades capaces de practicarla.

#### **4.10. Cómo gobernar tensiones sin buscar soluciones falsas**

Una mala planificación trata cada tensión como problema que debe desaparecer. Una planificación madura acepta que algunas contradicciones son permanentes.

El gobierno de tensiones puede apoyarse en escenarios y criterios explícitos de decisión. Si la institución reconoce los riesgos de inclinarse demasiado hacia eficiencia, autonomía, estandarización o innovación, puede diseñar salvaguardas.

La prospectiva es útil porque un equilibrio razonable hoy puede convertirse en problema mañana. Las tensiones requieren monitoreo.

Gobernar tensiones significa construir reglas para balancear valores, revisar decisiones y aprender. Esto exige información y deliberación.

La prospectiva puede ayudar porque permite observar cómo diferentes decisiones desplazan el equilibrio a largo plazo.

#### **4.11. Matriz integradora de tensiones**

Las seis tensiones pueden representarse como una matriz donde cada una conecta dos polos legítimos. El propósito no es elegir uno y eliminar el otro, sino construir condiciones para que la institución mantenga su misión mientras responde a transformaciones.

Esta lógica es especialmente importante en la universidad pública porque sus decisiones deben conciliar libertad académica, responsabilidad social, sostenibilidad y democracia.

#### **14.29. Balance del capítulo**

Las tensiones estructurales muestran que la universidad pública no puede gestionarse mediante recetas. Cada decisión implica trade-offs, actores y consecuencias.

El aporte del capítulo es convertir una lista de problemas en una arquitectura de conflictos persistentes. Esta formulación obliga a declarar valores, reconocer intercambios y justificar decisiones.

Los capítulos 4 y 5 desarrollan los marcos necesarios para interpretar esas tensiones: la teoría crítica examina fines, poder y racionalidad; la complejidad reconstruye interdependencias, incertidumbre y construcción del problema.

La teoría crítica permitirá examinar quién define esos equilibrios y qué racionalidades dominan la decisión. La complejidad permitirá observar interdependencias y efectos indirectos.

Por ello, la Parte II del libro avanza desde el diagnóstico hacia los marcos interpretativos necesarios para comprender la universidad como institución política y sistema complejo.

#### 4.13. Reflexión aplicada: una agenda de preguntas para el gobierno universitario

La utilidad de las tensiones se expresa en preguntas concretas: ¿cómo rendir cuentas sin debilitar autonomía?, ¿cómo innovar sin profundizar brechas?, ¿cómo internacionalizarse sin aumentar dependencia?, ¿cómo regionalizar sin fragmentar calidad?, ¿cómo sostener investigación de largo plazo bajo presión fiscal?

Estas preguntas no tienen respuestas universales. Su valor consiste en orientar deliberación y hacer visibles los criterios que están en juego.

El Cuadro 10 resume las seis tensiones como relaciones entre polos que poseen legitimidad propia. Su propósito no es indicar cuál polo debe imponerse, sino mostrar que la planificación universitaria trabaja con equilibrios dinámicos. Autonomía y rendición de cuentas, estabilidad e innovación o estándares comunes y pertinencia territorial no son opciones mutuamente excluyentes; son dimensiones que deben ser articuladas mediante decisiones institucionales.

**Cuadro 10 Seis tensiones estructurales de la universidad pública**

| Tensión              | Polo 1             | Polo 2                | Riesgo si se desequilibra   | Criterio de planificación |
|----------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Conocimiento         | Integración global | Justicia cognitiva    | Dependencia o aislamiento   | Autonomía científica      |
| Gobernanza           | Autonomía          | Rendición de cuentas  | Control o autorreferencia   | Responsabilidad pública   |
| Financiamiento       | Disciplina fiscal  | Inversión estratégica | Ajuste o rigidez            | Valor público             |
| Territorio           | Estándares comunes | Pertinencia regional  | Centralismo o fragmentación | Equidad territorial       |
| Tecnología           | Innovación         | Responsabilidad ética | Rezago o adopción acrítica  | Gobernanza tecnológica    |
| Modelo universitario | Estabilidad        | Transformación        | Inmovilidad o ruptura       | Cambio estratégico        |

Fuente: elaboración propia, 2026.

La matriz permite observar una característica común: el desequilibrio hacia cualquiera de los polos puede producir pérdida de valor público. Una autonomía sin rendición de cuentas puede convertirse en autorreferencia; una rendición de cuentas sin autonomía puede convertirse en control. Del mismo modo, la innovación sin responsabilidad ética puede

generar dependencia, mientras que una defensa rígida de la estabilidad puede producir inmovilidad institucional.

Desde una perspectiva de teoría crítica, estas tensiones obligan a preguntar quién define el punto de equilibrio y mediante qué racionalidad. Desde la complejidad, obligan a reconocer que mover una dimensión modifica otras. Y desde la planificación, obligan a convertir esos conflictos en decisiones viables. El cuadro funciona, por tanto, como bisagra entre la primera y la segunda parte del libro.

La experiencia de la UNA y de la EPPS ayuda a comprender que esas tensiones no son abstracciones. La articulación entre investigación, docencia y extensión; la vinculación territorial; y los procesos de formación interdisciplinaria desarrollados con el CEIICH-UNAM muestran que la universidad construye respuestas mediante procesos institucionales prolongados, negociación de prioridades y acumulación de capacidades (Comunidad Emergente de Epistemología Genética-UNA, 2026).

En consecuencia, las seis tensiones no deben leerse como un diagnóstico cerrado. Constituyen una agenda de gobierno universitario. Cada una exige indicadores, deliberación, evaluación y prospectiva para evitar que las decisiones de corto plazo debiliten capacidades necesarias en el futuro.

#### **4.14. Cierre de la Parte I**

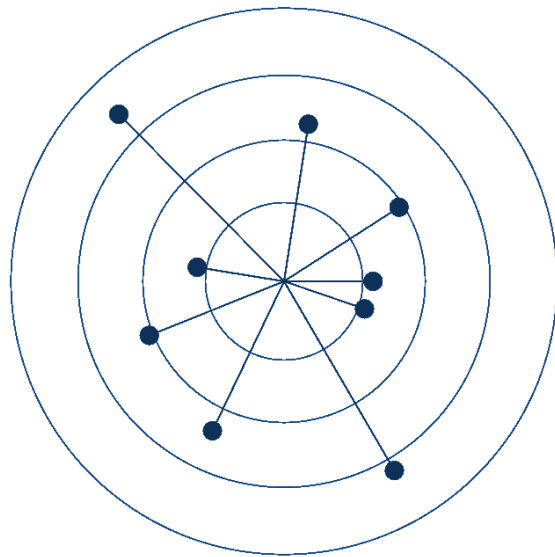
La primera parte ha mostrado que la universidad pública se encuentra atravesada por transformaciones que modifican su entorno y su propia organización. La lectura multinivel permitió distinguir escalas; las seis tensiones estructurales permitieron identificar conflictos de fondo. A partir de este punto, el análisis requiere marcos capaces de interrogar racionalidades, poder, desigualdad e interdependencia. Esa será la función de la teoría crítica y la complejidad en la Parte II.

## PARTE II

---

# UNA LECTURA CRÍTICA Y COMPLEJA DE LA UNIVERSIDAD

Esta parte desarrolla una lectura de la universidad desde la teoría crítica y la complejidad. Analiza racionalidades, relaciones de poder, conocimiento, interdisciplinariedad e interdependencias institucionales para comprender a la universidad pública como sistema complejo.



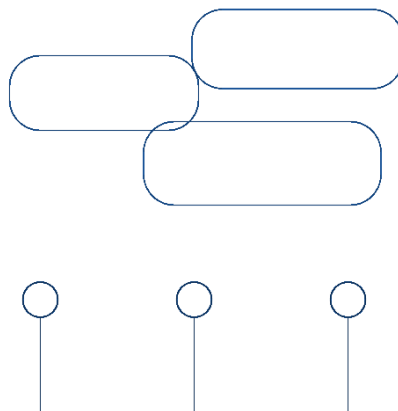
Dr. Ronald Salas Barquero

## CAPÍTULO 5

---

# UNIVERSIDAD, RACIONALIDAD INSTRUMENTAL Y TEORÍA CRÍTICA

Idea eje: examinar los fines, las relaciones de poder y los riesgos de una racionalidad reducida a eficiencia, métricas y competencia, preservando el sentido público de la universidad.



## Capítulo 5. Universidad, racionalidad instrumental y teoría crítica

---

### 5.1. Introducción: por qué una lectura crítica de la universidad

La universidad pública suele presentarse a sí misma mediante misiones, estatutos y principios que destacan autonomía, conocimiento, democracia, excelencia e inclusión. Esos principios son importantes, pero no bastan para comprender cómo funciona realmente una institución. Entre la declaración normativa y la práctica cotidiana existe un espacio donde operan prioridades, incentivos, relaciones de poder y formas de racionalidad que pueden modificar el sentido de la misión.

Una lectura crítica parte precisamente de esa distancia. No pregunta únicamente qué dice la universidad que es, sino cómo decide, qué premia, qué excluye, qué tipos de conocimiento considera valiosos y qué consecuencias producen sus mecanismos de gobierno. Esta perspectiva evita dos simplificaciones: idealizar la universidad pública por su condición jurídica o reducirla a una organización ineficiente que debe ser modernizada mediante instrumentos gerenciales.

Este desplazamiento de la mirada normativa hacia el funcionamiento real de la institución tiene consecuencias epistemológicas. La universidad no puede analizarse únicamente a partir de sus estatutos o de los fines que declara; también debe estudiarse mediante los dispositivos que organizan su vida cotidiana: sistemas de evaluación, incentivos, presupuestos, formas de participación y criterios de reconocimiento. Habermas (1987) permite comprender que las instituciones modernas articulan racionalidades distintas y que el problema surge cuando la lógica orientada al control de medios desplaza los procesos de entendimiento y deliberación. Desde esta perspectiva, la crítica no consiste en negar la gestión, sino en examinar qué fines termina privilegiando.

En el campo universitario esta precaución es especialmente importante porque la institución reúne funciones que responden a temporalidades y criterios de valor diferentes. La docencia

produce efectos que se observan en trayectorias formativas prolongadas; la investigación puede requerir años antes de generar resultados; la extensión y el trabajo territorial producen capacidades sociales difíciles de reducir a una métrica única. Por ello, la planificación crítica necesita reconocer una pluralidad de valores y construir mecanismos de evaluación que no confundan aquello que puede medirse con aquello que merece ser protegido.

La teoría crítica permite colocar en el centro una pregunta fundamental: ¿qué racionalidad orienta las decisiones universitarias? Una misma institución puede proclamar el valor de la formación integral y, al mismo tiempo, organizar incentivos exclusivamente alrededor de productividad cuantificable. Puede defender inclusión mientras reproduce desigualdades en acceso o permanencia. Puede hablar de interdisciplinariedad mientras sus estructuras presupuestarias y académicas refuerzan la fragmentación.

## **5.2. Racionalidad instrumental y colonización de fines**

Habermas (1987) distingue formas de racionalidad y advierte sobre la expansión de lógicas instrumentales hacia ámbitos donde deberían existir deliberación, comunicación y construcción intersubjetiva de sentido. Esta idea resulta especialmente útil para analizar instituciones complejas. La racionalidad instrumental es necesaria cuando se trata de elegir medios eficaces para alcanzar un objetivo; el problema aparece cuando los medios comienzan a definir los fines.

La distinción de Habermas resulta útil porque permite separar dos discusiones que con frecuencia se mezclan. Una universidad necesita eficiencia administrativa: debe gestionar recursos, tiempos, infraestructura, matrícula y tecnologías. Pero esa eficiencia pertenece al plano de los medios. Los fines —qué conocimiento priorizar, qué poblaciones atender, qué modelo de formación sostener y qué responsabilidades asumir frente a la sociedad— requieren deliberación pública y justificación normativa. Cuando una métrica administrativa comienza a decidir por sí misma esos fines, la racionalidad instrumental deja de ser una herramienta y se convierte en principio de gobierno.

Esta tensión se vuelve visible en procesos de acreditación, presupuestación o evaluación del desempeño. Tales instrumentos pueden mejorar la calidad si ayudan a identificar problemas y ordenar decisiones; sin embargo, también pueden inducir conductas adaptativas cuando se convierten en objetivos autónomos. Hazelkorn (2015) muestra un fenómeno semejante con los rankings: las instituciones no solo son medidas, sino que reorientan estrategias para responder a aquello que el indicador premia. La planificación universitaria debe, por tanto, evaluar periódicamente sus propios instrumentos y preguntar si siguen sirviendo a la misión o si han comenzado a sustituirla.

En la universidad, esto ocurre cuando la pregunta por la calidad se convierte únicamente en una pregunta por indicadores; cuando la investigación se valora sobre todo por cantidad

de publicaciones; cuando la internacionalización se mide por convenios; o cuando la eficiencia financiera termina determinando qué áreas merecen continuidad. El instrumento deja de servir a la misión y comienza a reemplazarla.

Este proceso no es producto de una conspiración ni de una sola política. Se construye gradualmente mediante sistemas de evaluación, presupuestos, acreditación, rankings, requisitos administrativos y lenguajes de gestión. Cada instrumento puede tener una justificación razonable. El problema surge cuando su acumulación produce una cultura donde aquello que no puede medirse con facilidad pierde legitimidad.

La planificación universitaria crítica debe, por ello, interrogar los instrumentos que utiliza. Un indicador no es neutro: orienta atención, distribuye incentivos y puede modificar comportamientos. La pregunta adecuada no es únicamente si el indicador está bien calculado, sino qué tipo de universidad ayuda a construir.

### **5.3. Universidad y capitalismo académico**

Slaughter y Rhoades (2004) utilizan el concepto de capitalismo académico para describir la incorporación de lógicas de mercado en la educación superior. Estas lógicas se expresan en competencia por fondos, propiedad intelectual, alianzas empresariales, venta de servicios, reputación y búsqueda de fuentes alternativas de ingreso. No implican necesariamente privatización formal; pueden desarrollarse dentro de universidades públicas.

El concepto de capitalismo académico no describe una transformación homogénea ni implica que toda relación con el entorno productivo sea ilegítima. Slaughter y Rhoades (2004) analizan redes y comportamientos mediante los cuales universidades, Estados y mercados construyen nuevos circuitos de financiamiento, propiedad intelectual y competencia. La cuestión crítica reside en el equilibrio institucional: una universidad pública puede cooperar con empresas y, al mismo tiempo, proteger investigación básica, humanidades, extensión y conocimiento de interés público que no poseen retorno financiero inmediato.

Esta discusión es particularmente relevante en América Latina, donde las restricciones fiscales y la dependencia tecnológica pueden presionar a las universidades a buscar recursos externos sin disponer siempre de iguales capacidades de negociación. La autonomía universitaria no debería interpretarse como aislamiento del mercado, sino como capacidad para establecer condiciones de vinculación coherentes con la misión pública. Una planificación transformadora necesita criterios explícitos para decidir qué alianzas se

promueven, qué bienes deben mantenerse como comunes y qué riesgos de captura o desplazamiento de prioridades deben evitarse.

El vínculo con sectores productivos puede ser legítimo e incluso necesario. La universidad pública debe dialogar con empresas, cooperativas, gobiernos y organizaciones. La cuestión crítica es qué condiciones orientan esa relación. Cuando el mercado se convierte en criterio dominante de pertinencia, áreas con menor rentabilidad inmediata pueden quedar subordinadas pese a su importancia científica, cultural o democrática.

Esta tensión afecta especialmente a las ciencias sociales, humanidades y artes, pero también a áreas científicas básicas cuyos resultados requieren horizontes largos. Si la universidad valora principalmente aquello que genera ingresos o visibilidad inmediata, corre el riesgo de reducir la diversidad de su ecosistema académico.

Una política universitaria responsable necesita, entonces, una concepción plural de valor. El retorno financiero puede ser un indicador relevante en determinados proyectos, pero no puede transformarse en medida universal de contribución.

#### **5.4. Rankings, métricas y gobierno por comparación**

Los rankings internacionales introducen una forma particular de gobierno: la comparación permanente. Hazelkorn (2015) ha mostrado que estos sistemas no se limitan a describir instituciones; influyen en estrategias, reputaciones, decisiones de estudiantes y políticas gubernamentales. Su capacidad performativa reside precisamente en que las universidades comienzan a reorganizar comportamientos para mejorar posiciones.

Hazelkorn (2015) advierte que los rankings modifican la conversación universitaria porque convierten la comparación internacional en una referencia de legitimidad. Esto puede estimular transparencia y aprendizaje, pero también homogenizar instituciones con misiones históricamente distintas. Cuando la posición comparativa adquiere valor político, la universidad puede priorizar acciones que mejoran reputación visible, aunque no necesariamente fortalezcan inclusión, regionalización o relación con el territorio.

Para el Sistema Universitario Estatal costarricense, esta tensión obliga a construir una evaluación de doble entrada: una capaz de dialogar con estándares internacionales de ciencia y calidad, y otra orientada a medir contribuciones públicas específicas del contexto nacional. El problema no es escoger entre calidad internacional y pertinencia social, sino evitar que una de ellas anule a la otra. En ese sentido, el valor público puede funcionar como criterio integrador porque permite preguntar qué capacidades sociales, científicas,

culturales y territoriales produce la universidad más allá de su posición en tablas comparativas.

La comparación puede ser útil. Permite identificar brechas, observar tendencias y aprender de otras instituciones. El problema aparece cuando el ranking se transforma en horizonte estratégico y no en una fuente más de información. Una universidad orientada al desarrollo territorial puede quedar penalizada por métricas que privilegian citación internacional. Una institución con fuerte compromiso de inclusión puede aparecer débil en sistemas que no capturan esa dimensión.

El uso crítico de métricas requiere distinguir entre calidad y visibilidad. No todo lo visible es valioso y no todo lo valioso alcanza alta visibilidad. La investigación con comunidades, la extensión crítica o determinados aportes a políticas públicas pueden tener gran impacto social y poca presencia en índices bibliométricos.

La planificación universitaria debería construir sistemas internos de evaluación capaces de dialogar con estándares externos sin subordinarse completamente a ellos. El valor público ofrece una vía para esa integración.

### **5.5. Bourdieu, reproducción y desigualdad universitaria**

Bourdieu y Passeron (2000) mostraron que los sistemas educativos pueden convertir desigualdades sociales previas en resultados que luego aparecen como mérito individual. La universidad pública no está fuera de este proceso. Aunque amplíe acceso, puede reproducir diferencias mediante formas de selección, lenguajes académicos, expectativas y condiciones materiales de estudio.

El aporte de Bourdieu y Passeron también obliga a revisar la idea de neutralidad institucional. Las reglas académicas pueden aplicarse de manera formalmente igual y, aun así, producir efectos desiguales cuando los estudiantes llegan con capitales culturales, económicos y sociales diferentes. Por eso, la democratización de la universidad no puede reducirse al incremento de matrícula. Debe analizar acceso, permanencia, logro, participación y posibilidades reales de apropiación del conocimiento.

Metodológicamente, esta perspectiva exige trabajar con trayectorias y no solo con promedios. Una tasa general de graduación puede ocultar diferencias territoriales, socioeconómicas o de género; del mismo modo, una tasa global de participación en investigación puede ocultar concentraciones por disciplina o sede. La planificación universitaria necesita indicadores desagregados y, sobre todo, capacidad interpretativa

para comprender por qué se producen las diferencias. La estadística es indispensable, pero su sentido depende de una teoría de la desigualdad que permita formular preguntas pertinentes.

El mérito es una categoría necesaria en educación, pero no puede analizarse al margen de condiciones de origen. Dos estudiantes con idéntica capacidad pueden tener trayectorias distintas si uno dispone de tiempo, conectividad, redes familiares y estabilidad económica, mientras otra combina estudio, empleo y responsabilidades de cuidado.

La planificación universitaria debe observar trayectorias completas y no únicamente tasas de ingreso. Becas, acompañamiento, tutorías, accesibilidad y flexibilidad curricular forman parte de una política de equidad. La igualdad formal puede coexistir con desigualdad real si la institución no reconoce esas diferencias.

Esta lectura también afecta la evaluación académica. Las trayectorias del personal docente e investigador están atravesadas por oportunidades desiguales de acceso a redes, financiamiento y tiempo para investigar. Un sistema que ignora esas condiciones puede reproducir desigualdades bajo criterios aparentemente neutrales.

## **5.6. Freire: universidad, diálogo y producción de sujetos**

Paulo Freire (1970) cuestionó una educación bancaria donde el conocimiento se deposita en sujetos pasivos. Su aporte trasciende la pedagogía escolar y ofrece una clave para pensar la universidad. Una institución democrática no forma únicamente profesionales técnicamente competentes; forma sujetos capaces de leer críticamente su realidad y participar en su transformación.

La contribución de Freire no se limita a recomendar participación. Su planteamiento obliga a reconocer que toda práctica educativa produce una determinada relación entre conocimiento, autoridad y sujeto. En la universidad, una pedagogía dialógica supone que el estudiante no es únicamente receptor de contenidos y que los actores territoriales no son simples beneficiarios de extensión. La producción de conocimiento puede enriquecerse cuando incorpora problematización, experiencia y reflexión crítica, sin renunciar por ello a los criterios científicos propios de cada disciplina.

Esta concepción tiene una consecuencia metodológica para la planificación: los actores que ejecutan o reciben una política poseen conocimientos sobre obstáculos, capacidades y efectos que no siempre están disponibles en la administración central. Incorporarlos en la construcción del problema mejora la calidad de la decisión y, al mismo tiempo,

fortalece legitimidad. La participación no debe confundirse con plebiscitar decisiones técnicas; consiste en diseñar procesos donde el conocimiento especializado dialogue con experiencias institucionales y sociales relevantes.

Aplicada a la universidad pública, la pedagogía freireana obliga a revisar relaciones entre docencia, investigación y extensión. Si el conocimiento se produce únicamente dentro de la institución y luego se transfiere a comunidades, se mantiene una lógica vertical. La extensión crítica propone una relación diferente: diálogo, coproducción y aprendizaje recíproco.

La planificación también puede ser bancaria. Ocurre cuando diagnósticos y soluciones se elaboran desde una oficina y luego se comunican a quienes deben ejecutarlos. Una planificación participativa no elimina el conocimiento técnico, pero reconoce que actores diferentes poseen información, experiencias y criterios relevantes.

Freire aporta así una dimensión política a la planificación universitaria: decidir también es educar y construir sujetos institucionales capaces de deliberar sobre el futuro.

### **5.7. Giroux y la universidad como esfera pública democrática**

Giroux (2001) concibe la educación como espacio cultural y político. Esta perspectiva permite pensar la universidad como esfera pública donde se disputan sentidos sobre sociedad, democracia y ciudadanía. El campus no es únicamente un lugar de formación profesional; es también un espacio donde se aprende a argumentar, convivir con diferencias y participar en decisiones.

La noción de universidad como esfera pública democrática permite comprender que la formación universitaria tiene un componente institucional: se aprende ciudadanía no solo en cursos específicos, sino también en la forma en que la universidad organiza debate, representación y resolución de conflictos. Cuando las estructuras participativas se vuelven puramente procedimentales, la institución transmite una experiencia de democracia limitada. Por el contrario, una cultura universitaria que argumenta informa decisiones y reconoce desacuerdos puede convertir la gobernanza en una dimensión formativa.

Esta perspectiva es relevante para la planificación porque los planes universitarios no son documentos neutros. Seleccionan problemas, distribuyen recursos y definen horizontes deseables. Si esos procesos carecen de deliberación suficiente, la planificación puede convertirse en una tecnología administrativa desconectada de la comunidad académica. Una planificación democrática no elimina la responsabilidad de las autoridades, pero

exige trazabilidad: debe ser posible saber qué argumentos orientaron una prioridad y cómo se consideraron posiciones divergentes.

Esta función puede debilitarse cuando la universidad se organiza exclusivamente alrededor de empleabilidad, competencias y productividad. Ninguna de esas dimensiones es irrelevante, pero resultan insuficientes para definir una institución pública.

La defensa de la esfera pública universitaria implica proteger libertad académica, pluralismo y espacios de deliberación. También exige evitar que la participación se convierta en ritual sin incidencia real. Una gobernanza democrática necesita reglas que permitan transformar deliberación en decisiones.

Desde la planificación, la democracia universitaria no es un obstáculo que debe reducirse para ganar eficiencia. Es una condición de legitimidad que debe organizarse de manera capaz de producir acción.

### **5.8. Nussbaum y el valor de las humanidades**

Nussbaum (2010) advierte sobre el riesgo de reducir la educación a una función económica. Cuando la formación se orienta exclusivamente hacia crecimiento y competitividad, pueden debilitarse capacidades como argumentación, imaginación, empatía y pensamiento crítico.

El planteamiento de Nussbaum permite discutir una tendencia frecuente en las reformas universitarias: equiparar pertinencia con adaptación inmediata al mercado laboral. La empleabilidad constituye una responsabilidad legítima, especialmente en sociedades con desigualdad y desempleo juvenil, pero la universidad pública también forma capacidades de juicio, deliberación, sensibilidad histórica y comprensión de la diversidad. Esas capacidades no son ornamentales; intervienen directamente en el ejercicio profesional y en la calidad de las instituciones democráticas.

La consecuencia para la planificación curricular es que las transformaciones tecnológicas no deberían producir una reducción de la formación humanística, sino una integración más exigente entre saber técnico y responsabilidad social. La expansión de la inteligencia artificial refuerza este argumento: cuanto mayor sea la capacidad de automatizar operaciones, mayor será la necesidad de formar criterio para evaluar consecuencias, sesgos, usos legítimos y responsabilidades.

La universidad contemporánea enfrenta presión para demostrar empleabilidad y retorno económico. Esta exigencia puede ser legítima, especialmente para estudiantes que esperan

mejorar condiciones de vida. Sin embargo, una formación universitaria que abandone dimensión ética, histórica y cultural produce profesionales con competencias estrechas.

El reto consiste en integrar formación profesional y formación democrática. No se trata de añadir cursos humanísticos de manera periférica, sino de incorporar preguntas éticas y sociales dentro de las disciplinas.

La planificación curricular debe reconocer que calidad no es solo actualización técnica. También implica capacidad para comprender consecuencias sociales de la práctica profesional.

### **5.9. Dussel y la crítica desde la exterioridad**

Enrique Dussel (2000) desarrolla una ética de la liberación que parte de quienes quedan fuera o son afectados por sistemas de dominación. Esta perspectiva introduce una pregunta incómoda pero necesaria para la universidad pública: ¿quiénes no están representados en sus decisiones y quiénes soportan los costos de sus políticas?

La perspectiva de Dussel permite introducir un criterio de evaluación que suele quedar fuera de los planes: observar las decisiones desde quienes reciben sus efectos más adversos. Este procedimiento no sustituye el análisis general, pero ayuda a identificar externalidades institucionales. Una política de digitalización, por ejemplo, puede ser eficiente en términos agregados y generar nuevas exclusiones si no considera conectividad, accesibilidad o competencias digitales de determinados grupos.

En el contexto latinoamericano, la exterioridad también remite a territorios y conocimientos históricamente periféricos. Una universidad con presencia regional necesita evitar que el centro institucional defina de manera unilateral prioridades y soluciones. La planificación territorial adquiere calidad cuando reconoce asimetrías de poder y permite que la información producida en sedes, comunidades e instituciones locales influya en las decisiones estratégicas.

La exterioridad puede observarse en grupos con menor acceso, territorios periféricos, saberes poco reconocidos o comunidades que participan como objetos de investigación sin recibir devolución. La universidad puede producir conocimiento sobre desigualdad y, al mismo tiempo, reproducirla institucionalmente.

Una planificación crítica necesita mecanismos para incorporar voces que no siempre tienen poder dentro de los órganos formales. Esto no significa que toda demanda deba convertirse en decisión, sino que el diagnóstico debe reconocer consecuencias sobre sujetos concretos.

Dussel ayuda a recordar que la responsabilidad universitaria no termina en el campus. Sus decisiones tienen efectos sociales y territoriales.

#### **5.10. Hinkelammert: crítica de la racionalidad económica**

Hinkelammert (2005) cuestiona una racionalidad que convierte la eficiencia económica en criterio absoluto, ignorando condiciones de reproducción de la vida. Su aporte resulta pertinente para discutir universidad pública y financiamiento.

La crítica de Hinkelammert resulta metodológicamente útil porque obliga a distinguir optimización parcial y racionalidad institucional. Reducir un gasto puede mejorar un indicador presupuestario y deteriorar simultáneamente capacidades de largo plazo; aumentar carga docente puede elevar eficiencia aparente y disminuir tiempo para investigación; concentrar servicios puede ahorrar costos y aumentar desigualdad territorial. La planificación debe observar estas relaciones antes de identificar una opción como eficiente.

En consecuencia, la sostenibilidad financiera de la universidad pública no debería concebirse como reducción sistemática del costo, sino como capacidad de reproducir en el tiempo las funciones que justifican la inversión pública. Esta definición amplía la discusión presupuestaria: exige priorización, evaluación y responsabilidad, pero también protege capacidades científicas, formativas y territoriales cuya pérdida puede ser difícil o costosa de reconstruir.

Las restricciones presupuestarias son reales y deben ser gestionadas. Sin embargo, cuando toda decisión se evalúa únicamente por costo inmediato, pueden eliminarse capacidades que sostienen valor social de largo plazo. La formación doctoral, la investigación básica o la presencia territorial requieren inversiones cuya rentabilidad no se expresa rápidamente.

La crítica de Hinkelammert no niega la necesidad de eficiencia. Plantea que la eficiencia debe estar subordinada a fines humanos y sociales. Una universidad financieramente eficiente pero incapaz de cumplir su misión pública sería, desde esta perspectiva, una institución racional en sus medios e irracional en sus fines.

Esta distinción será central más adelante cuando se analice valor público y sostenibilidad.

### **5.11. De Sousa Santos y justicia cognitiva**

De Sousa Santos (2010) propone que no puede existir justicia social global sin justicia cognitiva. Esta tesis cuestiona la jerarquización de conocimientos y permite pensar la universidad como espacio donde se decide qué saberes poseen legitimidad.

La justicia cognitiva introduce una tensión productiva entre rigor y apertura epistemológica. La universidad tiene la obligación de distinguir conocimiento validado, opinión y evidencia; al mismo tiempo, debe reconocer que la formulación de los problemas puede enriquecerse con conocimientos profesionales, comunitarios y territoriales. El diálogo de saberes no elimina la evaluación crítica: la vuelve más compleja porque obliga a explicitar criterios, reconocer contextos y comparar formas de evidencia.

Esta concepción resulta especialmente pertinente para investigación y extensión. Cuando una comunidad participa únicamente como fuente de datos, la universidad conserva el monopolio sobre las preguntas y la interpretación. Cuando existe coproducción, los actores pueden contribuir a formular problemas, identificar variables no visibles y discutir resultados. La planificación institucional debe crear condiciones éticas y metodológicas para esa interacción, evitando tanto la apropiación extractiva de conocimientos como la idealización acrítica de cualquier saber local.

La universidad necesita criterios rigurosos para producir conocimiento. La justicia cognitiva no significa equiparar cualquier afirmación con ciencia. Significa reconocer que los problemas pueden ser formulados desde experiencias y saberes diversos y que la ciencia puede enriquecerse mediante diálogo con ellos.

Esta perspectiva se relaciona con la extensión crítica y la investigación territorial. Las comunidades no son únicamente fuentes de datos; pueden participar en la construcción de problemas y en la interpretación de resultados.

Para la planificación universitaria, la justicia cognitiva también plantea un desafío interno: evitar que determinadas disciplinas o formas de producción académica monopolicen reconocimiento y recursos.

### **5.12. Una lectura latinoamericana de la universidad pública**

Freire, Dussel, Hinkelammert y De Sousa Santos convergen en una preocupación: el conocimiento no puede separarse de las condiciones sociales en que se produce. Esta preocupación diferencia una lectura latinoamericana de modelos centrados exclusivamente en eficiencia o competitividad.

A esta convergencia se suma una cuestión estructural: América Latina participa en circuitos globales de conocimiento desde posiciones desiguales. Las universidades de la región necesitan publicar, cooperar e internacionalizarse, pero también requieren capacidades para definir agendas propias. La autonomía científica no equivale a autosuficiencia; significa poder participar en redes globales sin abandonar problemas nacionales y territoriales que pueden ser poco visibles en las agendas dominantes.

La experiencia costarricense ofrece una base institucional particular para esta discusión. El sistema público combina autonomía constitucional, coordinación interuniversitaria y presencia territorial. En ese marco, la pregunta crítica no es si las universidades deben responder a estándares internacionales, sino cómo articularlos con sus responsabilidades públicas nacionales. Esa articulación constituye una tarea de planificación y no una decisión automática derivada de métricas externas.

La universidad pública latinoamericana opera en sociedades con desigualdad, dependencia científica y heterogeneidad territorial. Su responsabilidad no consiste en aislarse de estándares internacionales, sino en construir capacidad para dialogar con ellos desde problemas propios.

Esta perspectiva también cuestiona una internacionalización entendida como imitación. Cooperar académicamente puede fortalecer autonomía cuando produce capacidades compartidas y comunidades de conocimiento.

La cooperación CEIICH–UNAM–PIPPS–UNA ofrece un ejemplo de internacionalización académica basada en construcción de capacidades y diálogo epistemológico más que en simple movilidad institucional.

### **5.13. Teoría crítica y planificación universitaria**

La teoría crítica aporta a la planificación universitaria un conjunto de preguntas. ¿Qué fines se priorizan? ¿Qué racionalidades dominan? ¿Quién define los problemas? ¿Quién queda fuera? ¿Qué efectos producen los instrumentos de evaluación? ¿Cómo se distribuyen recursos y oportunidades?

Desde un punto de vista metodológico, estas preguntas pueden incorporarse a los instrumentos de planificación mediante análisis de actores, evaluación distributiva, revisión de supuestos e identificación de efectos no intencionales. Una matriz estratégica, por ejemplo, puede incluir no solo metas y responsables, sino también poblaciones afectadas,

riesgos de exclusión, conocimientos requeridos y criterios de valor público. La crítica se convierte así en una dimensión operativa de la planificación.

Esta traducción metodológica es importante para evitar que la teoría crítica permanezca en un plano exclusivamente discursivo. El desafío consiste en convertir principios como justicia, participación o autonomía en criterios observables de decisión sin reducirlos a indicadores simplistas. La planificación universitaria transformadora necesita combinar procedimientos técnicos con espacios deliberativos donde los resultados de esos procedimientos puedan ser discutidos y reinterpretados.

Estas preguntas no sustituyen herramientas técnicas. Las vuelven más responsables. Presupuestos, indicadores y planes siguen siendo necesarios, pero deben conectarse con deliberación sobre misión y justicia.

Una planificación crítica tampoco supone oposición permanente a todo cambio. La crítica consiste en examinar criterios y consecuencias. Una universidad puede adoptar tecnología, modificar currículos o fortalecer alianzas empresariales si puede justificar cómo esas decisiones sirven a fines públicos.

El resultado es una concepción de planificación donde técnica y ética no se separan.

#### **14.29. Balance del capítulo**

El capítulo ha mostrado que la universidad pública puede ser analizada como espacio de disputa entre diferentes racionalidades. La expansión de métricas, mercados y formas de gestión modifica la institución, pero no determina automáticamente su futuro.

Leído desde los capítulos 1–3, el aporte de la teoría crítica consiste en explicar por qué las tensiones universitarias no son únicamente técnicas. Rankings, financiamiento, digitalización o evaluación implican decisiones sobre fines, distribución de recursos y legitimidad.

Esta continuidad fortalece la arquitectura de la obra: la Parte I identifica transformaciones y tensiones; el capítulo 5 examina las racionalidades que pueden gobernarlas; y el capítulo 6 incorpora la complejidad necesaria para comprender sus interdependencias.

La síntesis del capítulo permite precisar una tesis: la racionalidad instrumental no debe ser expulsada de la universidad, sino subordinada a una racionalidad institucional más amplia. Presupuesto, evaluación, indicadores, acreditación y tecnología son necesarios; se vuelven problemáticos cuando dejan de responder a finalidades públicas explícitas. Esta distinción evita dos extremos igualmente débiles: una defensa romántica de la universidad que

rechaza toda medición y una modernización gerencial que confunde calidad con aquello que puede cuantificarse.

Para la UNA y la EPPS, esta lectura abre una línea concreta de trabajo. El Estatuto Orgánico y la planificación institucional de la UNA colocan el compromiso social, la producción de conocimiento y la articulación de funciones sustantivas dentro de su misión (Universidad Nacional, 2016; APEUNA, 2022). La producción académica de la EPPS, por su parte, documenta una tradición donde planificación, promoción social, territorio e investigación se vinculan con problemas públicos (Salas Barquero, Alvarado Aguilar, et al., 2010; Salas Barquero et al., 2026). El desafío no es repetir esa tradición, sino actualizarla frente a nuevas presiones métricas, tecnológicas y financieras.

Habermas ayuda a identificar el riesgo de colonización instrumental; Bourdieu muestra cómo la institución puede reproducir desigualdades; Freire y Giroux recuperan diálogo y democracia; Dussel, Hinkelammert y De Sousa Santos sitúan la discusión en la realidad latinoamericana.

La principal conclusión es que la universidad pública necesita capacidad para interrogar sus propios mecanismos. La crítica no se dirige únicamente hacia presiones externas; también debe examinar rutinas internas, incentivos y relaciones de poder.

Sin embargo, una lectura crítica aún puede quedarse corta si no explica cómo se relacionan las múltiples dimensiones de la institución. El siguiente capítulo introduce pensamiento crítico y sistemas complejos para reconstruir esas interdependencias.

### **5.15. Reflexión aplicada: cómo reconocer racionalidad instrumental en una decisión universitaria**

Una decisión puede analizarse mediante cuatro preguntas: qué objetivo declara, qué indicador utiliza, qué actores participan y qué consecuencias quedan fuera del indicador. Este ejercicio ayuda a detectar cuándo una herramienta comienza a sustituir el propósito.

Por ejemplo, una política que busca aumentar productividad científica podría premiar únicamente cantidad de artículos. El resultado puede mejorar el indicador y, al mismo tiempo, reducir investigación territorial o colaboración interdisciplinaria. Una evaluación crítica no elimina el indicador; lo complementa y revisa sus efectos.

La racionalidad instrumental se vuelve problemática cuando deja de ser visible. Hacer explícitos sus supuestos es una tarea central de la planificación universitaria.

**Cuadro 11 Lecturas críticas de la universidad pública**

| Autor / corriente | Problema que ilumina            | Pregunta para la universidad                    | Implicación para planificación                  |
|-------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Habermas          | Racionalidad instrumental       | ¿Los medios están sustituyendo a los fines?     | Revisar indicadores y procesos deliberativos    |
| Bourdieu          | Reproducción de desigualdades   | ¿La igualdad formal produce equidad real?       | Planificar trayectorias y apoyos                |
| Freire            | Educación bancaria / diálogo    | ¿Quién produce conocimiento y quién participa?  | Planificación participativa y extensión crítica |
| Giroux            | Universidad como esfera pública | ¿La institución forma ciudadanía democrática?   | Gobernanza y espacios de deliberación           |
| Dussel            | Exterioridad y exclusión        | ¿Quién queda fuera de la decisión?              | Análisis de impactos y sujetos                  |
| De Sousa Santos   | Justicia cognitiva              | ¿Qué conocimientos y problemas son legitimados? | Diversidad epistemológica y territorio          |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 11 permite observar que la teoría crítica no opera en esta obra como un conjunto de autores yuxtapuestos, sino como una familia de preguntas que desplazan la planificación universitaria desde el control de medios hacia la deliberación sobre fines. Habermas (1987) advierte sobre la expansión de la racionalidad instrumental; Bourdieu y Passeron (2000) muestran que la igualdad formal puede coexistir con mecanismos de reproducción; Freire (1970) sitúa el diálogo y la formación de sujetos en el centro de la educación; y Dussel (2000), Hinkelammert (2005) y De Sousa Santos (2010) obligan a examinar exclusiones, racionalidad económica y justicia cognitiva desde una perspectiva latinoamericana.

La lectura conjunta de estas perspectivas tiene una consecuencia metodológica importante: una decisión universitaria no debe evaluarse únicamente por su eficiencia técnica. También debe preguntarse quién define el problema, qué actores participan, qué conocimientos son reconocidos, qué grupos pueden quedar fuera y qué efectos sociales produce la decisión. De esta manera, la teoría crítica se convierte en un criterio de vigilancia epistemológica y

política de la planificación, particularmente frente a indicadores, rankings, presupuestos y reformas que pueden presentarse como neutrales cuando en realidad incorporan opciones de valor.

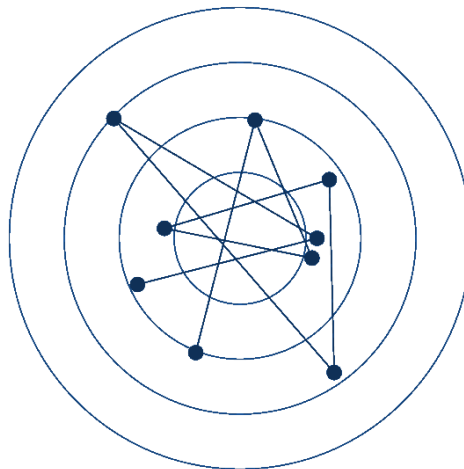
En una universidad pública como la UNA, esta discusión adquiere un sentido práctico porque la misión institucional combina formación, investigación, extensión, inclusión y compromiso territorial. La tradición de la EPPS refuerza esa lectura al vincular planificación con participación y promoción social. La experiencia acumulada en procesos territoriales e investigación interdisciplinaria muestra que la toma de decisiones gana densidad cuando incorpora conocimiento técnico, diálogo con actores y lectura de contextos. El cuadro, por tanto, no propone escoger un autor, sino construir una racionalidad universitaria capaz de articular crítica, deliberación y responsabilidad pública.

## CAPÍTULO 6

---

# LA UNIVERSIDAD COMO SISTEMA COMPLEJO: INTERDISCIPLINARIEDAD, CONOCIMIENTO E INVESTIGACIÓN

Idea eje: comprender la universidad como un sistema abierto e interdependiente, donde conocimiento, investigación, interdisciplinariedad y organización institucional se relacionan de manera no lineal.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 6. La universidad como sistema complejo: interdisciplinariedad, conocimiento e investigación

---

### 6.1. Introducción: por qué la complejidad es un problema universitario

Las universidades se organizan mediante divisiones. Existen facultades, escuelas, departamentos, carreras, vicerrectorías, oficinas administrativas y sistemas presupuestarios diferenciados. Esta estructura permite distribuir funciones, pero también puede inducir la idea de que los problemas se encuentran separados de la misma manera.

La realidad universitaria contradice esa suposición. La baja matrícula puede relacionarse con demografía, territorio, costos, reputación, oferta y mercado laboral. La productividad científica puede depender de carga docente, financiamiento, redes, formación doctoral y cultura institucional. La digitalización afecta simultáneamente pedagogía, datos, presupuesto y organización del trabajo.

La complejidad no significa simplemente que existan muchas variables. Significa que las variables se definen mutuamente y que intervenir una dimensión produce efectos sobre otras. Esta característica vuelve insuficiente las respuestas lineales.

Pensar la universidad como sistema complejo implica reconocer interdependencias, incertidumbre, múltiples escalas y necesidad de integración disciplinaria.

### 6.2. Morin: conocimiento, fragmentación y pensamiento complejo

Morin (1999) ha insistido en que el conocimiento moderno tiende a fragmentar aquello que en la realidad aparece relacionado. Las disciplinas producen profundidad y especialización, pero también pueden generar ceguera cuando convierten sus fronteras en límites del problema.

La crítica de Morin a la fragmentación no debe interpretarse como rechazo de la especialización. El conocimiento científico avanza precisamente porque delimita objetos, métodos y lenguajes capaces de profundizar en dimensiones específicas. El problema aparece cuando esa delimitación se naturaliza y se supone que la realidad posee las mismas fronteras que la organización académica. La complejidad introduce una exigencia epistemológica: distinguir analíticamente sin perder la posibilidad de volver a relacionar.

Para la universidad, esta exigencia cuestiona estructuras que suelen planificar docencia, investigación, extensión, presupuesto y territorio como compartimentos. La especialización administrativa puede ser eficiente para gestionar tareas, pero necesita mecanismos de

integración capaces de reconstruir efectos cruzados. De lo contrario, cada unidad optimiza su componente mientras el sistema institucional produce contradicciones.

La universidad es uno de los lugares donde esta tensión resulta más visible. Su organización curricular y científica se construyó alrededor de disciplinas; al mismo tiempo, los problemas contemporáneos exigen respuestas que las atraviesan.

El pensamiento complejo no propone eliminar disciplinas. Propone contextualizar, relacionar y reconocer incertidumbre. Para la universidad, esto significa complementar especialización con capacidades de integración.

La planificación universitaria puede convertirse en un espacio para esa integración si deja de trabajar únicamente por unidades y comienza a observar efectos cruzados.

### **6.3. Rolando García y los sistemas complejos**

Rolando García (2006) desarrolla una perspectiva metodológica especialmente relevante para esta obra. Un sistema complejo está compuesto por elementos interdefinidos: cada componente adquiere significado por las relaciones que mantiene con otros. Esta definición evita tratar la complejidad como simple metáfora.

En García, la noción de sistema complejo posee un alcance metodológico preciso. No se trata de afirmar simplemente que existen muchos factores, sino de reconocer que los componentes se definen recíprocamente y que el investigador construye un recorte del sistema según una problemática. Esto significa que no existe una lista universal de variables relevantes: su selección depende de preguntas, escalas y procesos que deben justificarse teóricamente.

Esta concepción resulta valiosa para la planificación universitaria porque obliga a abandonar diagnósticos contruidos como inventarios. Una lista de problemas de matrícula, presupuesto, tecnología o infraestructura no constituye por sí misma una explicación. El análisis comienza cuando se reconstruyen relaciones: cómo una decisión presupuestaria modifica oferta académica; cómo esa oferta afecta trayectorias estudiantiles; cómo la distribución territorial condiciona acceso; y cómo esos cambios retroalimentan decisiones futuras.

Aplicada a la universidad, la idea de interdefinición obliga a reconstruir configuraciones. La regionalización, por ejemplo, no puede comprenderse sin oferta académica, financiamiento, infraestructura, actores locales, movilidad y condiciones demográficas. Una política que interviene solo uno de esos componentes puede desplazar el problema.

La metodología de García parte del problema y no de la disciplina. Esto constituye una diferencia fundamental. En vez de reunir especialistas y pedir a cada uno un diagnóstico, el equipo construye primero un problema común, define dimensiones y luego organiza aportes disciplinares.

Esta lógica es especialmente útil para la planificación universitaria porque permite pasar de diagnósticos sectoriales a problemas estratégicos integrados.

#### **6.4. Piaget y la construcción del conocimiento**

La epistemología genética de Piaget aporta una idea central: el conocimiento se construye mediante interacción entre sujeto y objeto. No es una copia pasiva de la realidad. Esta concepción tuvo una influencia importante en el desarrollo posterior de los trabajos de Rolando García sobre sistemas complejos.

Piaget (1970) permite reforzar una idea metodológica central: conocer implica operar sobre un objeto construido mediante relaciones, no recibir pasivamente una realidad ya organizada. García retoma este fundamento para explicar que los equipos interdisciplinarios deben construir su objeto común. En términos universitarios, esto significa que categorías como calidad, pertinencia, abandono, innovación o regionalización no son datos autosuficientes; requieren definiciones, indicadores y relaciones que expresan una determinada concepción institucional.

Esta conciencia epistemológica mejora la calidad de la planificación porque obliga a hacer explícitos los supuestos. Si una universidad define calidad únicamente mediante productividad científica, construirá un problema distinto del que surge cuando incorpora aprendizaje, inclusión, territorio y valor público. La discusión conceptual antecede a la medición: primero se decide qué fenómeno se quiere comprender y luego se seleccionan evidencias pertinentes.

En la investigación universitaria, esta perspectiva recuerda que los problemas no existen completamente formulados antes de ser estudiados. Los equipos construyen objetos mediante preguntas, categorías y recortes.

Esta observación tiene implicaciones metodológicas y éticas. La selección de variables, fuentes y escalas siempre expresa decisiones teóricas. Reconocer esa construcción mejora transparencia.

Para la formación universitaria, también implica enseñar a formular problemas y no solo a aplicar técnicas.

## 6.5. Amozurrutia y la integración de campos cognoscitivos

Los desarrollos de José Amozurrutia de María y Campos en el ámbito de investigación interdisciplinaria y sistemas complejos aportan herramientas para pensar la integración entre campos cognoscitivos, información y construcción metodológica. Su trabajo dentro del CEIICH–UNAM ha contribuido a traducir debates epistemológicos en procesos de formación y diseño de investigación.

Amozurrutia de María y Campos (2012) propone un modelo adaptativo para la investigación interdisciplinaria de sistemas sociales complejos que articula construcción conceptual, organización de información y procesos de aprendizaje colectivo. Su aporte es relevante porque muestra que la interdisciplinariedad necesita dispositivos de integración y no solamente disposición al diálogo. En trabajos posteriores con Maass Moreno, la Ciberkultur@ se presenta como una estrategia que articula comunicación, información y conocimiento dentro de comunidades emergentes de investigación interdisciplinaria (Amozurrutia & Maass Moreno, 2015).

Para la universidad pública, esta perspectiva ayuda a pensar la infraestructura cognitiva de la interdisciplina. Reunir personas de campos distintos es apenas el inicio; se necesitan lenguajes de traducción, criterios para organizar información, mecanismos de retroalimentación y espacios donde el equipo pueda reformular colectivamente sus preguntas. Esta dimensión es particularmente pertinente para programas de investigación como el PIPPS, cuyo valor no depende únicamente del número de proyectos, sino de su capacidad para acumular conocimiento y construir comunidades académicas.

La relevancia para una universidad pública radica en que la interdisciplinariedad necesita procedimientos. No basta con declarar que un proyecto es interdisciplinario; debe mostrar cómo se construyeron categorías compartidas, cómo se integró información y cómo se produjo una interpretación común.

La cooperación académica entre CEIICH–UNAM y PIPPS–UNA ha permitido acercar estas discusiones a procesos de formación y reflexión institucional. La experiencia muestra que la cooperación internacional puede fortalecer capacidades epistemológicas y metodológicas cuando se construye alrededor de problemas y comunidades de aprendizaje.

Esta dimensión será recuperada más adelante en el capítulo dedicado a EPPS–PIPPS, pero aquí funciona como ejemplo de cómo la complejidad se convierte en práctica investigativa.

## 6.6. Multidisciplinariedad, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad

Estos conceptos suelen utilizarse como sinónimos, aunque expresan niveles diferentes de articulación. La multidisciplinariedad reúne perspectivas diversas alrededor de un tema, pero no exige integración profunda. La interdisciplinariedad construye relaciones entre conceptos, métodos y problemas. La transdisciplinariedad abre el proceso hacia actores y saberes que trascienden disciplinas académicas.

La distinción entre multidisciplinariedad, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad también posee consecuencias para la evaluación. Un proyecto multidisciplinario puede ser pertinente cuando el problema requiere diagnósticos paralelos; no debería considerarse inferior por no alcanzar integración total. La exigencia debe corresponder a la pregunta. La interdisciplinariedad se vuelve necesaria cuando la explicación depende de relaciones entre dimensiones y ninguna disciplina puede reconstruirlas por separado.

La transdisciplinariedad introduce otra capa: la participación de actores no académicos en la construcción del conocimiento. En una universidad pública, esta opción puede fortalecer pertinencia y legitimidad, pero requiere reglas sobre roles, validación, devolución y

propiedad de la información. Por ello, la apertura hacia otros saberes debe acompañarse de diseño metodológico y ética de investigación; de lo contrario, el término puede convertirse en una etiqueta sin contenido operativo.

La distinción es importante porque evita inflar declaraciones institucionales. Un equipo con economistas, sociólogos y educadores no es automáticamente interdisciplinario. Puede trabajar en paralelo y producir resultados separados.

La investigación interdisciplinaria comienza cuando existe un problema común que obliga a negociar categorías y relaciones. La transdisciplinariedad añade diálogo con conocimientos profesionales, comunitarios o institucionales.

En la universidad pública, estas formas de integración pueden cumplir funciones diferentes y deben ser planificadas según la naturaleza del problema.

## 6.7. Investigación interdisciplinaria: del equipo diverso al problema común

La experiencia documentada en la cooperación CEIICH–UNAM–PIPPS–UNA insiste en que la investigación interdisciplinaria no equivale a sumar disciplinas. Requiere formular problemas complejos, delimitar unidades de observación, construir categorías y producir análisis integrado. Esta precisión metodológica es central y se retoma aquí como aprendizaje

conceptual de los trabajos desarrollados en cooperación entre CEIICH–UNAM y PIPPS–UNA (Salas Barquero, 2023; Salas Barquero et al., 2023).

La trayectoria documentada por Salas Barquero (2023) y por el trabajo de mapeo teórico-metodológico de la EPPS (Salas Barquero et al., 2023) muestra que la formación interdisciplinaria no se produce espontáneamente. Requiere tiempo, espacios de reflexión epistemológica y prácticas donde los equipos aprendan a formular objetos comunes. Esta observación coincide con García (2006): el núcleo metodológico de la interdisciplina no es la diversidad de profesiones presentes, sino la construcción compartida del sistema de relaciones que se pretende explicar.

De aquí se deriva una implicación institucional: los programas de investigación necesitan mecanismos de continuidad. Si cada proyecto comienza desde cero, la experiencia interdisciplinaria se pierde con el cierre administrativo. Repositorios, seminarios internos, protocolos de investigación, comunidades de aprendizaje y publicaciones colectivas pueden convertir experiencias aisladas en memoria metodológica acumulativa.

El problema común funciona como eje de integración. Sin él, cada especialista tiende a proteger su lenguaje y sus métodos. Con un problema compartido, las disciplinas se convierten en recursos para comprender dimensiones diferentes de una misma configuración.

Este enfoque puede aplicarse a problemas universitarios. La deserción, por ejemplo, no es solo fenómeno pedagógico; involucra economía, sociología, psicología, tecnología, políticas institucionales y territorio. Un estudio interdisciplinario debe mostrar cómo esas dimensiones interactúan.

La planificación universitaria necesita este tipo de investigación porque sus decisiones suelen afectar sistemas completos.

## **6.8. Universidad como sistema abierto**

La universidad no es un sistema cerrado. Interactúa con Estado, mercado laboral, comunidades, organismos internacionales, tecnologías y cambios demográficos. Estas relaciones modifican internamente currículos, presupuesto, investigación y gobernanza.

El concepto de sistema abierto permite superar explicaciones que atribuyen los cambios universitarios exclusivamente a decisiones internas. Demografía, políticas fiscales, mercados laborales, tecnologías, crisis ambientales y regulaciones alteran condiciones de operación.

Sin embargo, estas presiones no actúan de forma mecánica: son interpretadas por actores universitarios y mediadas por autonomía, cultura institucional y capacidades organizativas.

Esta relación entre condicionamiento y agencia es fundamental para la planificación. La universidad no controla su entorno, pero puede construir márgenes de maniobra mediante información, cooperación, escenarios y decisiones anticipatorias. La planificación estratégica no elimina incertidumbre; organiza capacidades para responder a ella sin abandonar fines institucionales.

Pensar la institución como sistema abierto evita atribuir todos los problemas a factores internos. Una reducción de matrícula puede estar asociada con cambios demográficos; una presión por internacionalización puede provenir de circuitos globales de reputación.

Sin embargo, sistema abierto no significa institución determinada por el entorno. La universidad posee capacidad de respuesta, negociación e innovación. La autonomía es precisamente una forma de esa capacidad.

La planificación debe observar tanto condicionamientos como márgenes de acción.

## **6.9. Interdependencia entre docencia, investigación, extensión y gestión**

Las funciones universitarias suelen presentarse de manera diferenciada, pero se condicionan mutuamente. Una política de carga docente influye en investigación; la investigación alimenta currículos; la extensión produce problemas y conocimientos que pueden transformar docencia; la gestión distribuye recursos entre todas.

La interdependencia de funciones también debe observarse en términos presupuestarios y de carrera académica. Una política que incentiva publicaciones puede modificar docencia; una ampliación de matrícula puede aumentar cargas y reducir investigación; un proyecto territorial puede generar aprendizajes curriculares si existen mecanismos para integrarlos.

Sin esos puentes, la institución corre el riesgo de evaluar cada función por separado y castigar precisamente las actividades que las articulan.

La planificación integrada requiere, por tanto, indicadores y espacios de decisión capaces de seguir relaciones entre funciones. No se trata de fusionar docencia, investigación y extensión en una categoría indiferenciada, sino de reconocer que muchas capacidades universitarias se producen en sus interfaces. La experiencia histórica de la EPPS en articulación entre formación, investigación y trabajo territorial ofrece un referente para comprender esa lógica (Salas Barquero, Alvarado Aguilar, et al., 2010).

Cuando las funciones se planifican por separado, aparecen contradicciones. Se puede exigir más investigación sin reducir cargas o promover regionalización sin fortalecer equipos locales.

La mirada compleja obliga a evaluar efectos cruzados. Cada política debería preguntarse qué otras funciones modifican.

Esta integración constituye una de las bases de la planificación universitaria transformadora que se desarrollará en la Parte III.

### **6.10. Complejidad institucional y culturas académicas**

Las universidades no están formadas únicamente por estructuras formales. Cada disciplina, facultad o sede desarrolla culturas académicas, lenguajes y tradiciones. Estas culturas influyen en la forma en que se interpretan políticas.

Las culturas académicas funcionan como estructuras de sentido que orientan lo que cada comunidad considera una buena investigación, una docencia legítima o una evidencia convincente. Por eso, las reformas institucionales encuentran respuestas diferentes aun cuando el procedimiento formal sea idéntico. La complejidad institucional no proviene solo del número de unidades, sino de la coexistencia de racionalidades profesionales y epistemológicas.

Este hecho obliga a planificar el cambio como proceso de aprendizaje y negociación. Las políticas uniformes pueden ser necesarias en aspectos normativos, pero su implementación requiere reconocer heterogeneidad disciplinaria y territorial. La gobernanza compleja combina coherencia institucional con márgenes de adaptación local, evitando tanto la fragmentación extrema como la homogeneización que desconoce diferencias reales.

Una misma reforma puede ser recibida de manera diferente por ingeniería, artes o ciencias sociales. La resistencia no siempre proviene de rechazo al cambio; puede expresar diferencias en prácticas y valores.

La planificación compleja necesita reconocer estas culturas. Uniformar procedimientos puede simplificar administración y generar efectos no deseados.

La coordinación debe buscar coherencia sin eliminar diversidad.

### 6.11. Incertidumbre y no linealidad

Los sistemas complejos no permiten predecir completamente efectos. Una política puede generar consecuencias imprevistas porque los actores adaptan comportamientos y el entorno cambia.

La no linealidad implica que pequeñas modificaciones pueden producir efectos significativos y que grandes intervenciones pueden generar resultados menores de los previstos. En organizaciones donde los actores interpretan y responden a las políticas, las decisiones alteran precisamente el sistema que intentan gobernar. Esta característica aproxima la complejidad a la planificación situacional: toda estrategia debe observar reacciones, cambios de contexto y nuevas restricciones.

Metodológicamente, esta condición recomienda combinar planificación con evaluación formativa. Los planes necesitan hitos, señales de alerta y mecanismos de revisión que permitan aprender sin perder orientación. La capacidad de corregir una estrategia no debe interpretarse como falta de planificación; puede ser un indicador de inteligencia institucional cuando el ajuste se apoya en evidencia y mantiene coherencia con los fines.

Esta incertidumbre no significa que la planificación sea inútil. Significa que debe ser adaptativa. Pilotos, evaluación, escenarios y revisiones periódicas permiten aprender.

Una institución que interpreta cualquier modificación de un plan como fracaso tenderá a ocultar información. Una institución que comprende la planificación como aprendizaje puede ajustar sin perder orientación.

La prospectiva se vuelve especialmente importante para trabajar con incertidumbres de largo plazo.

### 6.12. Complejidad, datos e inteligencia artificial

La universidad digital produce grandes cantidades de datos. Sistemas de matrícula, plataformas educativas, repositorios y herramientas de inteligencia artificial generan información que puede apoyar decisiones.

La disponibilidad de datos introduce una paradoja: aumenta la capacidad de observar fenómenos y, al mismo tiempo, puede reforzar una visión reduccionista si la institución confunde información registrada con realidad completa. Los sistemas administrativos capturan aquello para lo cual fueron diseñados; dejan fuera dimensiones cualitativas como experiencia estudiantil, confianza, aprendizaje organizativo o calidad de vínculos territoriales.

Desde la perspectiva de sistemas complejos, la inteligencia artificial y la analítica institucional deben insertarse en un proceso más amplio de construcción del problema. Los modelos pueden identificar patrones, pero la interpretación de su significado exige teoría,

conocimiento contextual y deliberación ética. La gobernanza de datos no es un asunto meramente técnico: determina quién puede observar, clasificar y decidir sobre trayectorias de personas y unidades académicas.

El riesgo consiste en suponer que más datos producen automáticamente mejor comprensión. Los datos necesitan teoría, contexto e interpretación. Una correlación no explica necesariamente un mecanismo.

La complejidad obliga a combinar análisis cuantitativo con conocimiento cualitativo de actores y procesos. También exige gobernanza de datos, privacidad y evaluación ética.

La inteligencia artificial puede ampliar capacidades analíticas, pero no reemplaza la construcción del problema.

### **6.13. Complejidad y territorio**

El territorio constituye un laboratorio natural de complejidad. En una región se entrelazan ambiente, empleo, educación, movilidad, instituciones y cultura. La universidad que trabaja territorialmente no puede mantener divisiones rígidas.

La expresión territorio no debe reducirse a localización geográfica. En planificación, el territorio constituye una configuración histórica de actores, instituciones, capacidades, conflictos, infraestructuras y prácticas culturales. Esta lectura ayuda a comprender por qué una misma política universitaria puede producir resultados distintos entre regiones y por qué la regionalización requiere conocimiento situado.

La producción de la EPPS sobre desarrollo local y educación superior regional aporta una base concreta para esta discusión. Los trabajos sobre universidad y actores sociales, educación superior pública y Sede Brunca muestran la necesidad de relacionar oferta académica, desarrollo local, actores institucionales y capacidades territoriales (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010; Salas Barquero, Calderón Fernández, et al., 2010). En este libro esas experiencias se utilizan como antecedentes conceptuales, sin convertirlas en resultados empíricos nuevos.

La investigación territorial exige interdisciplinariedad y diálogo con actores. Los problemas se construyen con información científica y experiencia local.

La experiencia de la EPPS en trabajo territorial muestra la utilidad de integrar planificación, participación y conocimiento aplicado. El nuevo libro no repetirá esa historia, pero sí recupera el principio: el territorio obliga a relacionar aquello que la estructura académica separa.

Esta idea conecta complejidad con innovación social, tema que será desarrollado en la Parte IV.

#### **6.14. Complejidad y formación universitaria**

Formar para problemas complejos implica revisar currículos. Una acumulación de asignaturas especializadas no garantiza capacidad para integrar conocimiento.

El desafío curricular consiste en equilibrar profundidad disciplinaria e integración. Un currículo excesivamente fragmentado puede producir especialistas incapaces de dialogar con otros campos; uno excesivamente general puede debilitar fundamentos. La formación para la complejidad necesita momentos diferenciados: dominio disciplinar, problemas integradores, trabajo colectivo y reflexión sobre los supuestos epistemológicos de cada enfoque.

La investigación formativa constituye un mecanismo privilegiado para lograr esa integración. Cuando el estudiantado participa en formulación de problemas, análisis de evidencia y discusión de resultados, aprende que el método no es una receta separada de la teoría. Esta relación puede fortalecerse mediante seminarios, TFG vinculados a líneas de investigación y proyectos que conecten aula, investigación y territorio.

La formación necesita espacios donde el estudiantado formule problemas, trabaje en equipos y confronte casos reales. Seminarios, proyectos integradores, investigación formativa y extensión pueden cumplir esa función.

La interdisciplinariedad no debe aparecer únicamente en cursos electivos. Puede convertirse en competencia transversal si se acompaña de fundamentos disciplinares sólidos.

La flexibilidad curricular, por tanto, no significa pérdida de rigor. Significa capacidad para conectar fundamentos con problemas emergentes.

#### **6.15. La experiencia CEIICH-UNAM-PIPPS-UNA como aprendizaje institucional**

La cooperación entre el CEIICH-UNAM y el PIPPS-UNA ofrece una experiencia de formación en investigación interdisciplinaria, epistemología genética y sistemas complejos. Los materiales académicos de esa cooperación registran diplomados, talleres, seminarios, conferencias y

procesos de construcción de comunidades de conocimiento (Salas Barquero, 2023; Salas Barquero et al., 2023).

La documentación disponible permite caracterizar esta cooperación como proceso de formación y acumulación de capacidades, no como un evento aislado. Los vínculos incluyeron diplomados, talleres, seminarios y construcción de comunidades orientadas a investigación interdisciplinaria; su sentido metodológico consistió en trabajar con epistemología genética, sistemas complejos y construcción colectiva de problemas. La experiencia ha sido sistematizada en producción académica de la EPPS y en trabajos de cooperación con investigadores del CEIICH (Salas Barquero, 2023; Comunidad Emergente de Epistemología Genética PIPPS-UNA, 2026).

Esta experiencia ofrece una lección institucional transferible sin afirmar resultados que no hayan sido evaluados empíricamente: la internacionalización puede generar valor cuando fortalece capacidades locales y deja memoria organizativa. Para el PIPPS, ello sugiere que las alianzas deberían evaluarse no solo por número de convenios o movilidad, sino por su contribución a métodos, publicaciones, redes, formación estudiantil y continuidad de líneas de investigación.

Su relevancia para esta obra no reside en presentar resultados institucionales que requieran evaluación empírica, sino en mostrar una forma de internacionalización académica distinta a la simple movilidad. La cooperación se orientó a construcción de capacidades metodológicas y epistemológicas.

Esta experiencia también demuestra que la interdisciplinariedad requiere continuidad. Los aprendizajes no se consolidan mediante una actividad aislada; necesitan comunidades, redes y proyectos.

El PIPPS puede aprovechar este antecedente para fortalecer su agenda de investigación, respetando siempre la autoría compartida de los productos desarrollados en cooperación.

### **6.16. Complejidad y planificación universitaria**

El aporte principal de la complejidad a la planificación universitaria consiste en mejorar la formulación de problemas. Antes de diseñar una solución, la institución necesita identificar relaciones, actores, escalas y efectos indirectos.

La formulación de problemas puede organizarse mediante una secuencia metodológica: delimitar el fenómeno, identificar procesos y escalas, reconocer actores, construir relaciones entre dimensiones, seleccionar evidencia y revisar hipótesis explicativas. Este

procedimiento evita que la planificación salte de un síntoma a una solución. Antes de proponer una plataforma digital, una nueva sede o una reforma curricular, la institución debe comprender qué relaciones producen el problema que intenta resolver.

La complejidad también introduce prudencia estratégica. Una decisión robusta no es aquella que presupone un futuro estable, sino la que conserva utilidad bajo distintos escenarios y puede ser ajustada cuando cambian las condiciones. Esta idea prepara la transición hacia la Parte III, donde planificación situacional y prospectiva se integrarán como capacidades para decidir bajo incertidumbre.

Esto obliga a combinar análisis sectorial e integración. Las unidades especializadas siguen siendo necesarias, pero deben existir mecanismos que reconstruyan el conjunto.

La planificación puede cumplir esa función mediante matrices de interdependencia, análisis de actores, escenarios y procesos de deliberación.

Una universidad que comprende sus problemas como sistemas complejos puede tomar decisiones más prudentes sin volverse inmóvil.

#### **14.29. Balance del capítulo**

La complejidad no es una palabra para describir aquello que parece difícil. Es una perspectiva epistemológica y metodológica que reconoce interdependencia, construcción del problema e incertidumbre.

En relación con los capítulos 1–3, la complejidad explica por qué los retos multinivel y las tensiones estructurales no pueden resolverse mediante políticas aisladas. Cada decisión modifica relaciones entre financiamiento, territorio, conocimiento, actores y funciones.

La teoría crítica y la complejidad cumplen así funciones complementarias: una pregunta qué fines y relaciones de poder orientan la decisión; la otra pregunta cómo se relacionan los componentes y qué efectos indirectos pueden producirse. Juntas preparan el paso hacia la planificación transformadora del capítulo 7.

El balance permite distinguir tres niveles de aporte. En el plano epistemológico, la complejidad cuestiona la fragmentación y obliga a explicitar la construcción del objeto. En el plano metodológico, propone trabajar con relaciones, escalas y procesos interdefinidos. En el plano institucional, exige estructuras capaces de coordinar disciplinas, funciones y actores sin eliminar diversidad. Estos tres niveles deben permanecer articulados para evitar que la complejidad se convierta en un lenguaje abstracto sin consecuencias para la investigación.

La producción de la EPPS sobre multidisciplinariedad e interdisciplinariedad ofrece un punto de apoyo importante para esta integración (Salas Barquero, 2023; Salas Barquero et al., 2023). Su valor para esta obra no consiste en demostrar que la Escuela haya resuelto el problema de la interdisciplina, sino en aportar una trayectoria documentada de formación y reflexión desde la cual pueden formularse capacidades futuras del PIPPS y de la universidad pública.

Morin ayuda a cuestionar fragmentación; Piaget aporta una concepción constructiva del conocimiento; García ofrece una metodología de sistemas complejos; Amozurrutia contribuye a operacionalizar procesos de integración en investigación interdisciplinaria.

La principal implicación universitaria es clara: problemas complejos requieren estructuras capaces de conectar disciplinas, funciones y actores. La interdisciplinariedad no puede depender únicamente de buena voluntad.

Con esta base, la Parte III podrá abordar la planificación como proceso de construcción de decisiones dentro de una institución compleja.

### **6.18. Reflexión aplicada: cómo convertir un problema universitario en objeto interdisciplinario**

Un problema como la permanencia estudiantil puede servir de ejemplo. En lugar de comenzar por una disciplina, se formula una pregunta: ¿qué relaciones explican que determinados grupos enfrenten mayor riesgo de abandonar?

Luego se identifican dimensiones: condiciones económicas, desempeño académico, conectividad, bienestar emocional, transporte, responsabilidades familiares, prácticas docentes y políticas institucionales. Cada disciplina aporta categorías y métodos, pero el análisis debe reconstruir relaciones.

El resultado no es una colección de diagnósticos. Es una explicación integrada que permite diseñar intervenciones coordinadas. Esta es la diferencia entre multidisciplinariedad e investigación interdisciplinaria.

Cuadro 12 Niveles de articulación del conocimiento en la universidad

| Modalidad          | Característica principal                   | Riesgo frecuente                      | Aplicación universitaria                       |
|--------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------|
| Disciplinaria      | Profundidad en un campo                    | Aislamiento                           | Formación especializada e investigación básica |
| Multidisciplinaria | Coexistencia de disciplinas                | Trabajo paralelo                      | Equipos diversos alrededor de un tema          |
| Interdisciplinaria | Construcción integrada del problema        | Integración solo al final             | Investigación de problemas complejos           |
| Transdisciplinaria | Diálogo con saberes extraacadémicos        | Pérdida de criterios si no hay método | Extensión crítica y coproducción               |
| Sistémica-compleja | Análisis de relaciones e interdefiniciones | Exceso de abstracción                 | Planificación de problemas institucionales     |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 12 establece una distinción necesaria entre disciplinariedad, multidisciplinariedad, interdisciplinariedad, transdisciplinariedad y enfoque sistémico-complejo. Estas modalidades no representan una escala simple en la que una forma de conocimiento sustituye a la anterior. La disciplina continúa siendo indispensable para producir profundidad conceptual y metodológica; el problema aparece cuando sus fronteras se convierten en barreras para formular problemas que, por su propia naturaleza, desbordan un solo campo de conocimiento. Morin (1999) cuestiona precisamente esa fragmentación, mientras García (2006) plantea que la investigación interdisciplinaria debe construirse alrededor de sistemas cuyos componentes se encuentran interdefinidos.

La diferencia fundamental está en el grado y la calidad de la integración. Un equipo multidisciplinario puede reunir especialistas y mantener análisis paralelos; una investigación interdisciplinaria necesita construir un problema común, categorías compartidas y una interpretación integrada. La transdisciplinariedad agrega otra exigencia: incorporar saberes, experiencias y actores que no proceden exclusivamente de las disciplinas académicas. En la universidad pública, esta apertura puede concretarse mediante extensión crítica,

investigación participativa y trabajo territorial, siempre que exista rigor metodológico y no se confunda diálogo de saberes con ausencia de criterios de validación.

La cooperación CEIICH-UNAM–PIPPS-UNA constituye una experiencia especialmente pertinente para interpretar este cuadro. Los diplomados, talleres, seminarios y la Comunidad Emergente de Epistemología Genética permitieron discutir la investigación interdisciplinaria desde Piaget, Rolando García y Amozurrutia, insistiendo en que la integración debe estar presente desde la formulación del problema y no añadirse al final como suma de informes.

Esta experiencia institucional ayuda a convertir una clasificación conceptual en una capacidad universitaria concreta: aprender a construir problemas complejos de manera colectiva.

**Cuadro 13 Universidad como sistema complejo: dimensiones e interdependencias**

| Dimensión      | Se relaciona especialmente con           | Ejemplo de efecto cruzado                         |
|----------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Financiamiento | Investigación, docencia, regionalización | Recorte presupuestario reduce formación doctoral  |
| Tecnología     | Docencia, gestión, ética                 | IA modifica evaluación y protección de datos      |
| Territorio     | Oferta, extensión, investigación         | Regionalización exige capacidades locales         |
| Gobernanza     | Autonomía, participación, ejecución      | Exceso de centralización reduce adaptación        |
| Investigación  | Carga docente, redes, financiamiento     | Incentivos bibliométricos desplazan temas locales |
| Currículo      | Trabajo, disciplinas, innovación         | Nueva tecnología exige actualización formativa    |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 13 traduce la noción de complejidad al funcionamiento cotidiano de la universidad. Financiamiento, tecnología, territorio, gobernanza, investigación y currículo aparecen como

dimensiones diferenciables, pero no independientes. Esta es la idea central de un sistema complejo: las modificaciones en un componente alteran condiciones de otros y pueden producir consecuencias que no estaban contenidas en el objetivo inicial de la política. García (2006) denomina interdefinición a esta relación, mientras Morin (1999) insiste en la necesidad de religar aquello que el conocimiento especializado tiende a separar.

La utilidad del cuadro reside en mostrar que una decisión aparentemente sectorial puede producir efectos institucionales amplios. Un ajuste presupuestario modifica condiciones de investigación y regionalización; una política de inteligencia artificial afecta docencia, evaluación, privacidad y organización del trabajo; una reforma curricular repercute sobre perfiles docentes, recursos y relaciones con el entorno profesional. Por ello, la planificación universitaria no puede limitarse a agregar planes de unidades. Requiere mecanismos capaces de anticipar interdependencias y reconocer costos indirectos, sin pretender que todos ellos puedan ser calculados con exactitud.

En la UNA, la articulación entre docencia, investigación y extensión constituye un principio institucional que vuelve especialmente visible esta interdependencia. La experiencia de la EPPS muestra que la formación vinculada con territorio, investigación aplicada y extensión necesita coordinación entre funciones, tiempos académicos y recursos. El cuadro sugiere, entonces, que la complejidad debe convertirse en criterio organizativo: antes de aprobar una decisión estratégica conviene preguntar qué otras dimensiones universitarias serán modificadas y qué capacidades deberán acompañar el cambio.

## **6.19. Cierre de la Parte II**

La Parte II ha permitido avanzar desde la descripción de tensiones hacia su comprensión. La teoría crítica mostró que la universidad está atravesada por racionalidades, relaciones de poder y conflictos sobre fines. La complejidad mostró que esos conflictos se producen dentro de sistemas interdependientes donde las respuestas sectoriales resultan insuficientes.

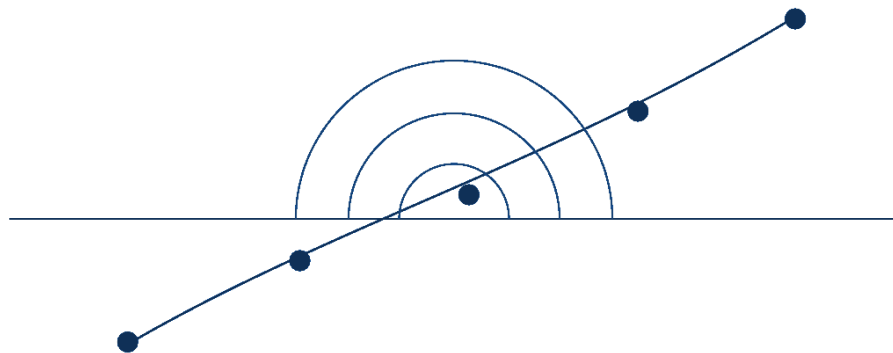
Ambas perspectivas convergen en una consecuencia para la planificación: decidir no es aplicar una técnica sobre una realidad estable. Es construir problemas, reconocer actores, interpretar relaciones, deliberar sobre valores y actuar bajo incertidumbre. La Parte III desarrollará esta idea mediante una propuesta de planificación universitaria transformadora, situacional y prospectiva.

PARTE III

---

# PLANIFICAR LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Esta parte reconstruye el tránsito desde la planificación administrativa hacia una planificación universitaria transformadora. Integra problema, actores, decisión, complejidad y prospectiva para fortalecer la capacidad estratégica y anticipatoria de la universidad pública.



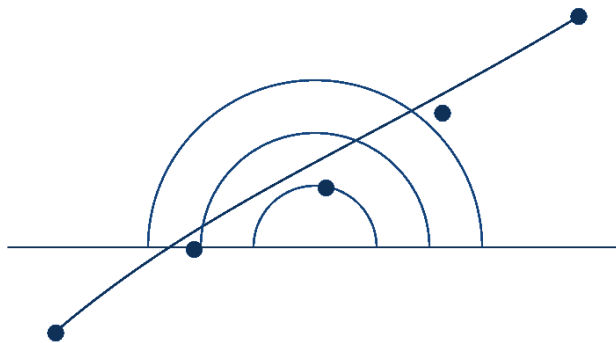
Dr. Ronald Salas Barquero

## CAPÍTULO 7

---

# DE LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA A LA PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA TRANSFORMADORA

Idea eje: desplazar la planificación desde el cumplimiento documental hacia una capacidad institucional que articule problemas, actores, viabilidad, participación, estrategia y aprendizaje.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 7. De la planificación administrativa a la planificación universitaria transformadora

---

### 7.1. Introducción: la planificación universitaria como problema

Las universidades planifican de manera permanente, aunque no siempre reconozcan todas sus decisiones como parte de un proceso de planificación. Elaboran presupuestos, crean carreras, modifican currículos, asignan plazas, construyen infraestructura, definen políticas de investigación, regionalizan oferta y establecen prioridades. Estas decisiones producen efectos acumulativos sobre el modelo institucional.

Esta asociación entre planificación y cumplimiento administrativo responde en parte a la necesidad legítima de ordenar recursos, responsabilidades y rendición de cuentas. Sin embargo, Armijo (2011) advierte que la planificación estratégica en el sector público pierde capacidad orientadora cuando se reduce a metas desconectadas de decisiones sustantivas. En la universidad, el problema es más complejo porque el plan debe articular funciones con temporalidades distintas: docencia, investigación, extensión, gestión, regionalización e infraestructura no producen resultados al mismo ritmo ni pueden evaluarse con un único criterio.

La cuestión central, por tanto, no es abandonar la planificación formal, sino reubicarla dentro de una concepción de gobierno universitario. Salas Barquero et al. (2026) sostienen que la planificación y la promoción social requieren articular diagnóstico, actores, participación, programación, ejecución y evaluación. Aplicada a la universidad, esta perspectiva implica que un plan institucional debe explicar no solo qué se hará, sino qué problema público pretende transformar, qué capacidades requiere, qué actores condicionan su viabilidad y cómo se aprenderá durante la implementación.

El problema surge cuando la planificación queda reducida a la elaboración periódica de documentos. En ese caso, el plan puede convertirse en una representación ordenada de actividades ya previstas, más que en una herramienta para intervenir estratégicamente sobre problemas. La institución cumple con el procedimiento, pero la estrategia continúa dispersa en decisiones coyunturales.

Una planificación universitaria transformadora parte de una premisa distinta: el plan es un medio para organizar capacidad de decisión. Su calidad no depende únicamente de la coherencia formal entre objetivos, metas e indicadores, sino de la calidad con que se construyen los problemas y se reconocen actores, restricciones y futuros.

Esta diferencia es fundamental porque una universidad puede tener excelentes instrumentos de seguimiento y, al mismo tiempo, carecer de una conversación institucional sobre qué capacidades necesita construir a diez, veinte o treinta años.

## **7.2. Planeamiento normativo y límites de la lógica lineal**

La tradición normativa de planificación parte de una secuencia relativamente estable: diagnóstico, objetivos, acciones, recursos y evaluación. Este esquema sigue siendo útil para problemas donde existe claridad sobre medios y resultados. Sin embargo, se vuelve insuficiente cuando existen actores con intereses distintos, incertidumbre y cambios en el entorno.

La lógica normativa resulta útil cuando existen relaciones relativamente estables entre objetivos, recursos y procedimientos. Muchas operaciones universitarias —matrícula, mantenimiento, adquisiciones o programación académica— necesitan justamente esa previsibilidad. El límite aparece cuando la misma lógica se utiliza para problemas donde intervienen conflictos, incertidumbre y actores con capacidad de modificar el curso de la acción.

Matus (1987, 1993) cuestiona la figura del planificador que diseña desde fuera una trayectoria óptima y supone que la realidad obedecerá al plan. Su planteamiento no niega la norma; la convierte en una referencia dentro de una situación concreta. Para la universidad, esto significa que una meta como fortalecer investigación, ampliar regionalización o transformar currículos debe analizarse en relación con recursos, coaliciones, regulaciones, culturas académicas y restricciones externas.

En la universidad, muchas decisiones presentan precisamente esas características. Una reforma curricular afecta identidades disciplinares, condiciones laborales, acreditación, estudiantes y mercado profesional. Una política de investigación modifica incentivos, distribución de tiempo y relaciones entre unidades. El problema no puede tratarse como una cadena técnica neutral.

La lógica normativa tiende a suponer que la institución controla las variables relevantes. La experiencia muestra lo contrario. Las universidades operan dentro de contextos fiscales, políticos, demográficos y tecnológicos que no controlan completamente.

La planificación transformadora no abandona la programación. La sitúa dentro de una lectura estratégica donde el plan debe poder adaptarse a cambios y conflictos.

### 7.3. Carlos Matus y la planificación estratégica situacional

Matus (1987, 1993, 1998) introduce una ruptura importante con la planificación normativa al colocar en el centro la situación, los actores y la gobernabilidad. Planificar significa actuar desde una posición concreta, frente a otros actores que poseen recursos y proyectos. La realidad no es un objeto pasivo; es un campo de fuerzas.

La planificación estratégica situacional incorpora una idea especialmente fecunda para organizaciones universitarias: cada actor explica la situación desde una posición y con intereses determinados. No existe una descripción completamente neutral del problema porque las explicaciones dependen de información, responsabilidades y capacidades de acción. Esto obliga a distinguir entre dato y explicación: dos actores pueden compartir una cifra de matrícula y, sin embargo, atribuir su variación a causas diferentes.

En términos metodológicos, la contribución de Matus permite construir problemas mediante relaciones causales y no mediante inventarios. La pregunta deja de ser únicamente qué problema tenemos y pasa a ser qué procesos lo producen, quiénes pueden modificarlos, qué restricciones operan y qué consecuencias tendría intervenir. Este desplazamiento mejora la calidad de la decisión porque hace visible la diferencia entre síntomas, causas próximas y nudos críticos.

Esta perspectiva tiene gran utilidad para la universidad pública. Las decisiones no dependen únicamente de la rectoría o de una oficina de planificación. Consejos universitarios, facultades, escuelas, sindicatos, asociaciones estudiantiles, gobiernos, organismos de control y comunidades científicas poseen capacidades de influencia diferentes.

El concepto de situación obliga a reconocer que un mismo problema puede ser interpretado de manera distinta por actores distintos. Una política de austeridad puede ser vista como sostenibilidad por un sector y como debilitamiento académico por otro. La tarea de planificación no consiste en borrar esas diferencias, sino en construir alternativas viables dentro de ellas.

La planificación estratégica situacional aporta, por tanto, una visión política de la decisión. La viabilidad no está dada de antemano; se construye mediante negociación, alianzas, aprendizaje y secuencias de acción.

#### **7.4. Problema, situación y explicación**

Una de las contribuciones más relevantes de la tradición matusiana es diferenciar síntoma y problema. Las organizaciones tienden a reaccionar frente a indicadores visibles: baja matrícula, ejecución presupuestaria lenta, baja producción científica o dificultades de graduación. Sin embargo, esos datos no explican por sí mismos las causas.

La categoría de situación permite además reconocer que el mismo problema cambia según escala y momento. Una dificultad de permanencia estudiantil puede estar asociada con prácticas docentes en un curso, con condiciones socioeconómicas de una región, con políticas de becas o con transformaciones demográficas nacionales. La construcción estratégica necesita decidir qué nivel de intervención corresponde a cada causa y qué actor posee capacidad real para actuar.

Esta lectura se relaciona directamente con la perspectiva de sistemas complejos desarrollada en el capítulo anterior. García (2006) insiste en que un problema interdisciplinario se construye mediante relaciones entre componentes interdefinidos. Matus agrega la dimensión política: esas relaciones están atravesadas por actores que controlan recursos, interpretan la situación y disputan alternativas. Planificación situacional y complejidad convergen, por tanto, en la necesidad de construir el problema antes de diseñar la solución.

Construir un problema exige identificar relaciones causales, actores y restricciones. Una baja matrícula puede vincularse con demografía, pertinencia de la oferta, localización, costos indirectos, reputación, horarios o competencia. Cada explicación conduce a una estrategia distinta.

La planificación universitaria necesita invertir más tiempo en construcción del problema y menos en soluciones anticipadas. Una campaña de promoción puede ser inútil si el problema principal es la estructura curricular o la ubicación territorial.

Esta lógica se conecta directamente con la complejidad: explicar significa reconstruir relaciones, no acumular variables.

#### **7.5. Actores, poder y viabilidad**

La universidad pública es una organización plural. Esta pluralidad constituye una fortaleza democrática, pero también vuelve compleja la implementación de decisiones. Los actores poseen recursos diferentes: autoridad formal, conocimiento especializado, capacidad de movilización, control presupuestario, legitimidad o redes externas.

En una universidad pública, el mapa de actores no debería reducirse a organigramas. Consejos universitarios, rectorías, unidades académicas, asociaciones estudiantiles, sindicatos, oficinas técnicas, sedes regionales, comunidades y organismos estatales poseen capacidades distintas para apoyar, modificar o bloquear decisiones. La planificación gana realismo cuando identifica recursos de poder, argumentos, intereses y posibles alianzas sin convertir el análisis en una lectura meramente instrumental de las personas.

La noción de viabilidad de Matus resulta especialmente útil porque obliga a diferenciar lo deseable de lo realizable. Una decisión académicamente valiosa puede fracasar si no dispone de recursos, legitimidad o secuencia de implementación. La tarea estratégica consiste en construir viabilidad: modificar condiciones, generar apoyos, acumular capacidades y ordenar acciones para que una propuesta pueda convertirse en política efectiva.

El análisis de actores permite reconocer esas capacidades y anticipar puntos de apoyo o conflicto. No es una técnica de manipulación; es una herramienta para comprender la situación.

Una estrategia académicamente correcta puede fracasar si no considera viabilidad política e institucional. Del mismo modo, una estrategia políticamente viable puede ser académicamente débil. La planificación debe combinar ambas dimensiones.

La gobernabilidad se construye cuando la institución identifica qué variables controla, cuáles puede influir y cuáles debe aceptar como condicionantes externos.

## **7.6. Arlette Pichardo Muñiz y la articulación entre planificación y programación social**

La obra de Arlette Pichardo Muñiz aporta una dimensión especialmente relevante para la tradición latinoamericana de planificación social. Su aproximación vincula diagnóstico, programación, ejecución y evaluación, y recuerda que una estrategia solo adquiere sentido cuando puede traducirse en capacidades operativas y resultados sociales.

Pichardo Muñiz (1997) introduce una mediación que resulta clave para este libro: la relación entre orientación estratégica y programación social. Una decisión no adquiere carácter transformador por el solo hecho de formular un horizonte ambicioso; necesita desagregarse en programas, proyectos, responsabilidades, recursos, tiempos e indicadores capaces de sostener la acción. Esta preocupación es especialmente pertinente para universidades que producen planes conceptualmente sólidos, pero encuentran dificultades al traducirlos a operación.

Su aporte también permite conectar planificación con promoción social. La programación no es únicamente una secuencia técnica: debe considerar población, participación, territorio y efectos distributivos. En esa línea, Salas Barquero et al. (2026) recuperan la planificación y la promoción social como campos complementarios, donde estrategia y mediación social se articulan. Para la universidad pública, esta relación ayuda a evitar que las decisiones institucionales se diseñen sin considerar a los sujetos y territorios sobre los cuales actuarán.

Esta mirada resulta útil para la universidad porque existe con frecuencia una brecha entre formulación estratégica y ejecución. Los planes institucionales pueden plantear transformación digital, interdisciplinariedad o regionalización sin especificar recursos, responsables, secuencias y mecanismos de seguimiento.

Pichardo ayuda a recuperar la mediación entre decisión y acción. Formular no basta. Una política necesita programas, proyectos, presupuestos, responsabilidades y evaluación.

En el contexto universitario, esta articulación permite conectar visión de largo plazo con gestión cotidiana, evitando tanto el formalismo estratégico como el activismo sin orientación.

### **7.7. CEPAL-ILPES y la tradición de planificación del desarrollo**

La CEPAL y el ILPES han desarrollado una tradición latinoamericana de planificación vinculada con desarrollo, cambio estructural, territorio y capacidades estatales. Aunque su origen se relaciona con planificación económica y social, muchos de sus aportes mantienen vigencia para la universidad.

La tradición CEPAL–ILPES aporta una concepción de planificación asociada con cambio estructural, capacidades estatales y desarrollo. Su relevancia universitaria aparece cuando la institución se entiende como parte de un sistema nacional de conocimiento y no solo como

organización educativa. Las decisiones sobre formación, investigación e infraestructura científica afectan capacidades productivas, sociales y territoriales de largo plazo.

Medina Vásquez y Ortegón (2006) muestran que la prospectiva y la decisión estratégica en América Latina deben articular análisis de entorno, construcción de futuros y capacidad institucional. Esa perspectiva complementa la tradición de planificación del desarrollo: no basta con diagnosticar brechas actuales, porque las políticas educativas producen efectos

acumulativos y enfrentan transformaciones tecnológicas, demográficas y ambientales que exigen anticipación.

La idea central es que las instituciones públicas deben construir capacidades para orientar transformaciones y no limitarse a administrar coyunturas. Esta perspectiva resulta especialmente relevante en contextos de desigualdad, donde las decisiones de inversión y política producen efectos distributivos.

Aplicada a la universidad, la planificación del desarrollo obliga a conectar la estrategia institucional con problemas nacionales y regionales. La universidad no puede definirse únicamente desde dentro; debe comprender el papel que desempeña en sistemas de innovación, educación, ciencia y desarrollo territorial.

La tradición CEPAL–ILPES también aporta una mirada de largo plazo que se articula naturalmente con prospectiva.

### **7.8. Planificación del desarrollo educativo**

La planificación del desarrollo educativo amplía el campo de análisis porque conecta educación con transformaciones sociales, económicas y culturales. La universidad no es un subsistema aislado: forma profesionales, produce conocimiento y participa en construcción institucional (Salas Barquero et al., 2026).

Planificar el desarrollo educativo implica reconocer que la educación superior produce capacidades que no pueden evaluarse únicamente mediante demanda inmediata de empleo. La universidad forma profesionales, genera conocimiento, desarrolla cultura científica, sostiene debate público y crea redes territoriales. Por ello, una política de oferta académica debe dialogar con mercado laboral, pero también con necesidades de ciudadanía, innovación, sostenibilidad y cohesión social.

En Costa Rica, los instrumentos del Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal permiten observar esa orientación sistémica. El PLANES 2026–2030 incorpora explícitamente el valor público, la formación integral, la investigación, la extensión y la acción social como componentes del quehacer universitario (Consejo Nacional de Rectores, 2026). Esto refuerza una idea central del presente libro: la planificación universitaria debe ser capaz de traducir misión pública en prioridades, capacidades e inversiones verificables.

Planificar el desarrollo educativo implica preguntarse qué capacidades necesitará una sociedad y cómo la universidad puede contribuir a construirlas. Esta pregunta supera la lógica de oferta académica basada únicamente en demanda inmediata.

La planificación universitaria debe observar tendencias demográficas, tecnológicas y laborales, pero también problemas de ciudadanía, ambiente, desigualdad y cohesión social.

El desarrollo educativo no se reduce, por tanto, a crecimiento de matrícula. Incluye calidad, inclusión, investigación, innovación, territorio y valor público.

### **7.9. De la gestión del plan a la construcción de capacidad estratégica**

Una de las limitaciones más frecuentes de la planificación institucional es que se concentra en gestionar el plan ya aprobado. La capacidad estratégica, en cambio, implica revisar supuestos, observar cambios y modificar prioridades.

La capacidad estratégica no reside únicamente en una oficina especializada. Requiere que la institución pueda producir análisis, discutir evidencia y ajustar decisiones en varios niveles. Las unidades de planificación pueden desempeñar un papel articulador, pero necesitan vínculos efectivos con presupuesto, evaluación, tecnologías de información y gobierno académico. De lo contrario, el plan corre el riesgo de convertirse en un documento separado de la dinámica real de decisión.

La memoria institucional es parte de esa capacidad. Registrar por qué se adoptó una política, qué supuestos la sustentaron y qué resultados produjo permite evitar diagnósticos repetitivos. En programas académicos como el PIPPS, esta lógica puede expresarse mediante líneas de investigación acumulativas, repositorios, seminarios internos y publicaciones que conecten proyectos sucesivos, en lugar de tratarlos como iniciativas aisladas.

Esto requiere sistemas de información, equipos de análisis y espacios de deliberación. La oficina de planificación puede evolucionar desde una función de control documental hacia una función de inteligencia institucional.

La capacidad estratégica también depende de memoria. Si cada administración comienza desde cero, la universidad pierde aprendizaje acumulado.

Planificar transformadoramente significa construir mecanismos que sobrevivan a los ciclos de gobierno y permitan continuidad con revisión.

### 7.10. Presupuesto y estrategia

Ninguna planificación es estratégica si no se conecta con presupuesto. Las prioridades reales de una institución se expresan en la forma en que distribuye recursos.

La relación entre presupuesto y estrategia obliga a reconocer costos de oportunidad. Financiar una prioridad significa postergar o limitar otras. Esta dimensión distributiva vuelve insuficiente la idea de presupuesto como simple traducción contable del plan. La planificación debe justificar por qué una inversión genera capacidades de mayor valor público y qué consecuencias tendría no realizarla.

Los horizontes plurianuales resultan especialmente importantes para infraestructura científica, formación de posgrado, regionalización y transformación digital. Estas decisiones requieren continuidad más allá de un ejercicio presupuestario. El PLANES 2026–2030 y el proceso prospectivo asociado muestran precisamente un esfuerzo por vincular planificación de mediano plazo con una visión de más largo alcance del sistema universitario estatal (Consejo Nacional de Rectores, 2024, 2026).

El presupuesto anual puede entrar en conflicto con decisiones de largo plazo. Formación doctoral, infraestructura científica o regionalización requieren inversiones plurianuales.

Una universidad transformadora necesita distinguir gasto operativo e inversión estratégica, así como proteger capacidades cuya pérdida sería difícil de recuperar.

El presupuesto debe convertirse en instrumento de estrategia y no solo de control financiero.

### 7.11. Indicadores, metas y evaluación

Los indicadores permiten observar avances, pero pueden producir distorsiones cuando se convierten en fines. Una meta de publicaciones, por ejemplo, puede mejorar producción cuantitativa y deteriorar colaboración o pertinencia.

Armijo (2011) señala que los indicadores deben vincularse con objetivos estratégicos y utilizarse como instrumentos de gestión, no como sustitutos del juicio. Esta advertencia resulta central en la universidad, donde productividad científica, matrícula, graduación o ejecución presupuestaria capturan dimensiones relevantes pero parciales. Un sistema robusto de evaluación necesita combinar indicadores de proceso, resultado y contribución pública.

La evaluación cualitativa permite interpretar mecanismos que los datos agregados no muestran. Una mejora en matrícula regional, por ejemplo, necesita leerse junto con permanencia, pertinencia académica, capacidad docente y vinculación territorial. La evaluación se vuelve estratégica cuando produce explicaciones que permiten revisar decisiones, no cuando se limita a certificar que una meta fue formalmente alcanzada.

La planificación universitaria necesita sistemas de indicadores que combinen eficiencia, calidad, equidad, impacto y valor público.

También debe incorporar evaluación cualitativa. Determinados procesos, como construcción de capacidades territoriales o fortalecimiento de redes científicas, no se capturan adecuadamente con una sola métrica.

Evaluar debe servir para aprender y corregir, no únicamente para certificar cumplimiento.

## **7.12. Participación y legitimidad de la planificación**

La participación puede fortalecer la planificación cuando mejora información, incorpora perspectivas y genera legitimidad. Sin embargo, también puede convertirse en ritual si las consultas no tienen incidencia.

Desde una perspectiva habermasiana, la legitimidad de la decisión depende en parte de la calidad de los procesos de argumentación y no únicamente de la autoridad formal (Habermas, 1987). En una universidad, esto implica ofrecer información suficiente, explicitar alternativas y reconocer restricciones. La participación pierde valor cuando se convoca después de que la decisión sustantiva ya ha sido tomada.

La planificación participativa tampoco exige que toda decisión sea colectiva. Determinadas responsabilidades corresponden a órganos y autoridades definidos normativamente. El criterio es diferente: las decisiones estratégicas deben incorporar conocimiento de actores afectados y disponer de procedimientos que permitan argumentar, revisar y rendir cuentas. Participación y responsabilidad decisoria son complementarias, no opuestas.

Una participación efectiva necesita claridad sobre qué decisiones están abiertas, qué restricciones existen y cómo se utilizarán los aportes.

En la universidad, la pluralidad de actores hace especialmente importante esta transparencia. La participación no elimina el conflicto, pero permite procesarlo institucionalmente.

La planificación participativa debe articularse con responsabilidad decisoria: alguien debe asumir la decisión final y rendir cuentas por ella.

### **7.13. Ética de la decisión universitaria**

Planificar significa distribuir oportunidades, recursos y riesgos. Por ello, toda planificación contiene una dimensión ética.

La dimensión ética puede operacionalizarse mediante preguntas de evaluación estratégica: quién se beneficia, quién asume costos, qué grupos pueden quedar excluidos, qué riesgos se transfieren al futuro y qué derechos deben protegerse. Estas preguntas convierten principios generales en criterios concretos para comparar alternativas.

En el contexto universitario, la ética también se relaciona con temporalidad. Algunas decisiones generan beneficios inmediatos y costos futuros; otras requieren inversiones presentes para proteger capacidades de largo plazo. La planificación responsable debe incluir justicia intergeneracional, sostenibilidad y preservación de bienes científicos e institucionales que no pueden reconstruirse rápidamente una vez perdidos.

Decidir dónde abrir una carrera, qué investigación financiar o qué tecnología adoptar produce consecuencias diferenciadas. La neutralidad técnica no puede justificar por sí sola esas decisiones.

Equidad, accesibilidad, sostenibilidad, privacidad y transparencia deberían formar parte de los criterios de evaluación estratégica.

La ética no aparece después de la decisión; debe incorporarse desde la formulación del problema.

### **7.14. Rasgos de una planificación universitaria transformadora**

Una planificación universitaria transformadora puede caracterizarse por varios rasgos. Es crítica porque interroga fines; situacional porque reconoce actores; compleja porque reconstruye relaciones; participativa porque incorpora pluralidad; evaluativa porque aprende; y prospectiva porque considera futuros.

La integración de estos rasgos permite formular una definición más precisa: la planificación universitaria transformadora es un proceso continuo mediante el cual la universidad interpreta críticamente su entorno, construye problemas de manera sistémica, delibera entre actores, prioriza decisiones viables, moviliza recursos, evalúa efectos y anticipa

futuros para producir valor público. Esta definición no elimina instrumentos tradicionales; los reorganiza dentro de una lógica de aprendizaje y gobierno.

La propuesta se diferencia tanto de un planeamiento burocrático como de una visión voluntarista de transformación. La primera reduce la planificación al cumplimiento; la segunda puede formular aspiraciones sin viabilidad. La perspectiva aquí defendida articula sentido público, análisis situacional, programación, evaluación y prospectiva como capacidades institucionales mutuamente dependientes.

No se trata de crear una nueva etiqueta. Se trata de integrar capacidades que normalmente aparecen dispersas.

La transformación comienza cuando la institución utiliza la planificación para formular preguntas que no son meramente operativas.

En ese punto, planificar deja de ser una obligación administrativa y se convierte en forma de gobierno universitario.

#### **14.29. Balance del capítulo**

El capítulo ha mostrado que la planificación universitaria necesita superar el predominio de una lógica normativa y administrativa. Matus aporta situacionalidad, actores y viabilidad; Pichardo fortalece la articulación entre planificación y programación social; CEPAL–ILPES ofrece una tradición de planificación del desarrollo que conecta estrategia con transformación estructural.

En síntesis, Matus aporta una teoría de la situación, los actores y la viabilidad; Pichardo Muñiz refuerza la transición entre estrategia y programación; CEPAL–ILPES aporta la tradición de planificación del desarrollo; Armijo ayuda a relacionar estrategia, indicadores y gestión pública; y Salas Barquero et al. (2026) ofrecen una formulación situada de planificación y promoción social desde la experiencia académica costarricense. La contribución del capítulo consiste en reunir estas tradiciones alrededor del problema específico de la universidad pública.

Esta síntesis permite preparar el paso al capítulo siguiente. Si la planificación es una forma de gobierno, su calidad depende de cómo se construyen las decisiones bajo incertidumbre. La discusión debe desplazarse ahora desde el plan como documento hacia la arquitectura cognitiva, política y ética que permite decidir.

La principal conclusión es que la planificación no puede separarse de poder, recursos, ética y aprendizaje. Una institución planifica realmente cuando convierte problemas en decisiones y decisiones en capacidades.

El siguiente capítulo profundizará en esa construcción de decisiones dentro de organizaciones complejas.

#### **7.16. Reflexión aplicada: una decisión universitaria vista desde Matus y Pichardo**

Imaginemos una universidad que desea ampliar su presencia regional. Una lectura normativa podría definir una meta de nuevas carreras y asignar presupuesto. Una lectura situacional preguntaría además quiénes apoyan o resisten, qué capacidades existen, qué actores territoriales participan y qué restricciones afectan viabilidad.

La perspectiva de Pichardo obligaría a traducir la estrategia en programación: responsables, recursos, etapas, evaluación y mecanismos de retroalimentación.

La combinación de ambas miradas permite pasar de una declaración de regionalización a una estrategia territorial con viabilidad y aprendizaje.

**Cuadro 14 Del planeamiento administrativo a la planificación universitaria transformadora**

| Dimensión     | Enfoque administrativo           | Enfoque transformador                              |
|---------------|----------------------------------|----------------------------------------------------|
| Problema      | Se describe mediante indicadores | Se construye mediante relaciones, actores y causas |
| Actores       | Se consultan o informan          | Se analizan capacidades, intereses y viabilidad    |
| Tiempo        | Predominio anual                 | Horizontes múltiples y largo plazo                 |
| Presupuesto   | Control de ejecución             | Asignación estratégica y protección de capacidades |
| Evaluación    | Cumplimiento de metas            | Aprendizaje, impacto y ajuste                      |
| Participación | Procedimiento consultivo         | Construcción de legitimidad y conocimiento         |
| Futuro        | Proyección lineal                | Escenarios, incertidumbre y anticipación           |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 14 sintetiza el desplazamiento que propone esta obra desde un planeamiento predominantemente administrativo hacia una planificación universitaria transformadora. La diferencia no consiste en abandonar indicadores, presupuestos o procedimientos de control. Consiste en situarlos dentro de un proceso más amplio de construcción de problemas, análisis de actores, aprendizaje y anticipación. Matus (1987, 1993, 1998) cuestionó la idea de un planificador externo que controla la realidad y propuso una planificación situada entre actores que poseen recursos, intereses y capacidades de acción diferentes.

Desde esta perspectiva, describir un problema mediante indicadores es apenas un punto de partida. La planificación debe explicar relaciones causales, reconocer quiénes participan en la situación y distinguir variables controlables, influenciadas y condicionantes. Pichardo Muñiz (1997) complementa esta lectura al recordar que la planificación social necesita traducir orientación estratégica en programación, responsables, recursos y evaluación. La

dimensión transformadora surge precisamente de esa articulación entre comprensión, viabilidad y acción.

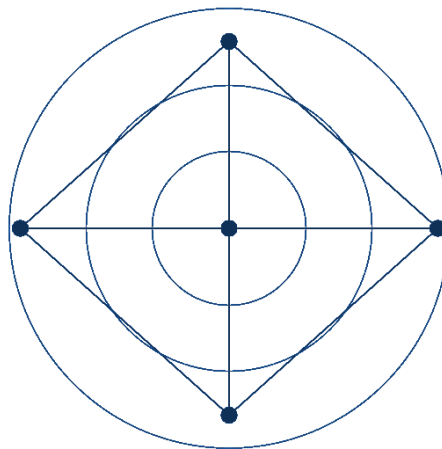
En el ámbito universitario, esta distinción ayuda a comprender por qué un plan formalmente correcto puede tener poca capacidad de transformación. Si la regionalización, la investigación interdisciplinaria o la innovación social se formulan como objetivos sin asignación presupuestaria, capacidades humanas y secuencias de implementación, permanecen como declaraciones. La experiencia de la EPPS y el PIPPS muestra la importancia de articular proyectos, formación, investigación y redes institucionales para que una prioridad se convierta en capacidad acumulada. El cuadro debe leerse, por tanto, como una propuesta de cambio en la cultura de planificación, no solamente en sus formatos.

## CAPÍTULO 8

---

# PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA, COMPLEJIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE DECISIONES

Idea eje: analizar cómo se construyen decisiones universitarias bajo incertidumbre, articulando información, actores, gobernabilidad, deliberación, secuenciación estratégica y valor público.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 8. Planificación universitaria, complejidad y construcción de decisiones

---

### 8.1. Introducción: decidir bajo incertidumbre

La decisión constituye el núcleo práctico de la planificación. Las universidades producen gran cantidad de información, diagnósticos y planes, pero la transformación depende finalmente de decisiones: qué priorizar, qué financiar, qué suspender, qué innovar y qué capacidades construir.

Esta afirmación no significa reducir la planificación a un acto final de autoridad. La decisión es el resultado de un proceso que selecciona información, construye alternativas y asigna recursos. En organizaciones complejas, la calidad de ese proceso importa tanto como la opción escogida, porque determina qué evidencia fue considerada, qué actores pudieron intervenir y qué riesgos fueron reconocidos.

Matus (1987, 1993) permite comprender la decisión como acción situada: cada actor decide con información incompleta, recursos limitados y expectativas sobre las respuestas de otros. La complejidad añade otro elemento: una decisión modifica el sistema y puede generar efectos no previstos. Por ello, la estrategia universitaria necesita combinar capacidad de decidir con capacidad de revisar.

Decidir en una organización compleja implica actuar con información incompleta. Los actores responden, el entorno cambia y las consecuencias no siempre son previsibles.

Por ello, una buena planificación no elimina incertidumbre; crea mejores condiciones para decidir dentro de ella.

Este capítulo propone una arquitectura de decisión que integra complejidad, actores, viabilidad, deliberación, valor público y aprendizaje.

### 8.2. Tipos de problemas y tipos de decisión

No todos los problemas requieren el mismo proceso. Algunos son simples y pueden resolverse mediante procedimientos. Otros son complicados y exigen especialistas. Los problemas complejos dependen de múltiples actores y cambian mientras se interviene.

La clasificación de problemas no debe entenderse como una tipología rígida. Un asunto inicialmente técnico puede adquirir dimensiones políticas o éticas cuando afecta derechos, recursos o identidades institucionales. La utilidad del diagnóstico consiste en seleccionar

un proceso proporcional a la complejidad del problema y evitar tanto la burocratización de asuntos simples como la simplificación de problemas estratégicos.

En la práctica universitaria, la pregunta metodológica es qué información y qué actores son necesarios para comprender suficientemente este problema. La respuesta define si se requiere análisis técnico, investigación interdisciplinaria, deliberación colegiada, pilotaje o una combinación de estos mecanismos.

Confundir estas categorías produce ineficiencia. Una falla técnica no necesita un gran proceso participativo; una reforma del modelo académico no puede resolverse como si fuera una falla técnica.

La planificación debe seleccionar herramientas según naturaleza del problema.

Esta distinción también ayuda a determinar cuánta información, participación y experimentación se necesita.

### **8.3. Construcción estratégica del problema**

Las organizaciones suelen saltar del síntoma a la solución. La construcción estratégica obliga a detener ese impulso.

La construcción estratégica del problema puede organizarse mediante cuatro operaciones: describir manifestaciones, explicar relaciones causales, identificar actores y delimitar capacidad de intervención. Esta secuencia impide confundir un indicador con el problema mismo. Una baja graduación, por ejemplo, es una manifestación que puede depender de currículo, economía estudiantil, prácticas docentes, organización administrativa o condiciones territoriales.

García (2006) y Matus (1993) convergen en un punto relevante: el problema se construye. No es una realidad que se presenta ya clasificada. La universidad necesita declarar los supuestos desde los cuales selecciona variables y escalas, porque diferentes construcciones del problema conducen a políticas distintas.

Formular un problema implica describirlo, explicar relaciones, identificar actores y reconocer qué variables pueden modificarse.

Un problema mal formulado puede producir una solución eficiente pero irrelevante.

La calidad de la decisión depende, en buena medida, de la calidad con que se construye el problema.

#### 8.4. Información cuantitativa y conocimiento cualitativo

Las universidades disponen de grandes bases de datos sobre matrícula, rendimiento, presupuesto e investigación. Esa información es indispensable, pero no suficiente.

La integración de métodos cuantitativos y cualitativos no debe convertirse en una suma mecánica de datos. Los indicadores permiten estimar magnitud, distribución y tendencia; las entrevistas, observaciones o análisis documentales pueden contribuir a explicar procesos y significados. La triangulación conceptual consiste en poner esas evidencias en relación con una pregunta y una teoría, no únicamente en acumular fuentes.

Esta distinción es importante para la planificación porque los sistemas de información suelen privilegiar aquello que puede registrarse rutinariamente. Una decisión estratégica necesita además conocimiento sobre cultura académica, percepción de barreras, prácticas informales y relaciones territoriales. La evidencia válida depende del tipo de problema que se intenta explicar.

Los datos muestran patrones; las experiencias de actores ayudan a explicar mecanismos. Una tasa de abandono no dice por qué estudiantes abandonan.

Combinar evidencia cuantitativa y cualitativa mejora diagnóstico y evita decisiones basadas únicamente en percepciones.

La planificación universitaria necesita sistemas de inteligencia que integren ambas fuentes.

#### 8.5. Mapas de actores y campos de fuerza

El análisis de actores identifica intereses, recursos, posiciones y relaciones. En la universidad, los actores se organizan en redes formales e informales.

Un mapa de actores debe considerar al menos posición, intereses, recursos, legitimidad, capacidad de veto y posibles alianzas. Sin embargo, su finalidad no es manipular actores, sino comprender el campo de decisión. La planificación pública necesita reconocer que los desacuerdos pueden expresar intereses legítimos y conocimientos diferentes sobre el problema.

La lectura de actores también ayuda a diseñar participación diferenciada. No todos requieren el mismo tipo de involucramiento: algunos deben deliberar, otros aportar información especializada y otros ser informados o consultados. Esta diferenciación

permite evitar procesos participativos indiscriminados que consumen recursos sin mejorar la decisión.

Un mapa útil debe evitar categorías demasiado amplias. El personal académico, por ejemplo, no constituye un actor homogéneo.

Los campos de fuerza cambian durante el proceso. Una estrategia puede construir apoyos mediante información, negociación o resultados tempranos.

La planificación necesita actualizar estos mapas y no tratarlos como fotografía permanente.

### **8.6. Gobernabilidad y capacidad de acción**

La gobernabilidad puede entenderse como relación entre variables que un actor controla, puede influir o no controla. Esta distinción ayuda a construir estrategias realistas.

Matus distingue entre variables bajo control, variables sobre las que puede ejercerse influencia y variables fuera del control inmediato del actor. Esta distinción ayuda a evitar estrategias voluntaristas. Una universidad no determina el contexto fiscal o las tendencias demográficas, pero puede construir alianzas, diversificar modalidades, proteger capacidades y preparar respuestas anticipadas.

La gobernabilidad es, por tanto, dinámica. Una estrategia puede modificar capacidad de acción mediante acuerdos, aprendizaje, inversiones y legitimidad. El análisis estratégico no pregunta únicamente qué puede hacer hoy la institución, sino qué capacidades necesita construir para ampliar su margen de maniobra mañana.

Una universidad puede controlar sus reglamentos internos y no controlar completamente el contexto fiscal. Puede influir en alianzas territoriales y no determinar tendencias demográficas.

La estrategia debe concentrar recursos donde existe capacidad de acción y construir mecanismos para gestionar condicionantes externos.

Reconocer límites no significa resignarse; significa orientar mejor la acción.

### 8.7. Deliberación, conflicto y legitimidad

Las decisiones universitarias generan desacuerdos porque distribuyen recursos y afectan identidades. La deliberación ofrece un mecanismo para procesar ese conflicto.

Habermas (1987) aporta un criterio normativo para esta discusión: la deliberación requiere condiciones donde los argumentos puedan ser examinados y las pretensiones de validez sean discutibles. En la universidad, la colegialidad puede aproximarse a este ideal cuando existe información compartida, reglas claras y posibilidad efectiva de cuestionar alternativas.

El conflicto no debe interpretarse automáticamente como fracaso de la planificación. Puede revelar valores incompatibles, impactos distributivos o incertidumbres reales. Una decisión legítima necesita registrar esos desacuerdos y explicar por qué una alternativa fue escogida aun cuando no exista consenso.

Una deliberación de calidad requiere información compartida, alternativas explícitas y reconocimiento de restricciones.

El consenso no siempre es posible ni necesario. La legitimidad puede surgir de procedimientos justos incluso cuando persiste desacuerdo.

La planificación puede estructurar la deliberación sin sustituir la responsabilidad política de decidir.

### 8.8. Decisiones reversibles e irreversibles

Una estrategia prudente distingue decisiones según costo de corrección. Algunas pueden probarse y modificarse; otras generan compromisos de largo plazo.

La reversibilidad constituye un criterio de diseño estratégico. Cuando la incertidumbre es alta y el costo de aprendizaje es manejable, los pilotos permiten experimentar sin comprometer

toda la institución. En cambio, decisiones que crean obligaciones financieras o regulatorias de largo plazo requieren mayor evidencia y evaluación ex ante.

Esta lógica se relaciona con la noción de opciones estratégicas: conservar alternativas abiertas puede tener valor cuando el entorno cambia rápidamente. La universidad no necesita decidir todo de una vez. Puede secuenciar inversiones y condicionar fases posteriores a resultados observables.

En contextos de alta incertidumbre, las decisiones reversibles permiten aprendizaje. Pilotos, fases y pruebas controladas reducen riesgo.

Las decisiones irreversibles requieren mayor análisis y participación. Construir infraestructura, cerrar una carrera o cambiar un régimen académico produce efectos duraderos.

Esta distinción es especialmente útil en transformación tecnológica.

### **8.9. Secuenciación estratégica**

Una estrategia no consiste solo en elegir acciones, sino en ordenar su secuencia. Algunas decisiones crean condiciones para otras.

La secuenciación transforma la viabilidad porque algunas acciones producen recursos políticos, técnicos o cognitivos para etapas posteriores. Formar equipos antes de desplegar una plataforma, construir acuerdos antes de modificar reglamentos o generar evidencia antes de escalar una innovación son ejemplos de decisiones que reducen riesgo.

En este sentido, la estrategia se parece menos a una lista de actividades y más a una trayectoria de acumulación de capacidades. La pregunta no es solo qué hacer, sino qué debe ocurrir primero para que lo siguiente sea posible.

Por ejemplo, una transformación curricular puede requerir primero formación docente, infraestructura y cambios regulatorios.

La secuencia permite construir viabilidad progresiva y reducir resistencia.

Matus insistía en la importancia del momento táctico-operacional; la estrategia debe traducirse en operaciones concretas y articuladas.

### **8.10. Coordinación entre niveles institucionales**

Las universidades combinan gobierno central y autonomía de unidades. Esta estructura exige coordinación.

La coordinación multinivel requiere definir principios de subsidiariedad: las decisiones deben tomarse en el nivel más próximo capaz de resolver el problema, salvo cuando la coherencia sistémica exija reglas comunes. Esta distinción es útil para universidades con sedes, facultades y unidades académicas diversas.

En el Sistema Universitario Estatal, la coordinación adquiere además una dimensión interuniversitaria. CONARE no sustituye la autonomía de cada institución, pero crea espacios para estrategias compartidas en áreas donde la cooperación puede producir economías, capacidades científicas o respuestas nacionales que ninguna universidad lograría aisladamente.

No todas las decisiones deben centralizarse. La clave está en definir qué requiere estándares comunes y qué necesita adaptación local.

La protección de datos puede necesitar reglas centrales; la vinculación territorial puede requerir flexibilidad regional.

La planificación sistémica construye coherencia sin imponer uniformidad.

### **8.11. Interdependencias y efectos no deseados**

Las políticas universitarias producen efectos cruzados. Un incentivo de investigación puede aumentar publicaciones y reducir docencia de calidad; una política de ahorro puede deteriorar mantenimiento.

El análisis de interdependencias puede apoyarse en matrices que registren efectos directos, indirectos y riesgos sobre otras funciones. Este instrumento no predice con exactitud, pero obliga a formular hipótesis de impacto antes de ejecutar. La principal ganancia es cognitiva: hace visibles relaciones que suelen quedar fuera del documento sectorial.

La complejidad exige también seguimiento posterior. Los efectos no deseados no siempre pueden anticiparse. Por ello, la planificación necesita indicadores de alerta y espacios de revisión capaces de identificar consecuencias emergentes antes de que se consoliden.

La planificación compleja debe anticipar estos efectos mediante matrices de interdependencia.

No se puede prever todo, pero sí identificar relaciones probables.

La evaluación posterior completa este proceso al registrar consecuencias no previstas.

### 8.12. Valor público como criterio de decisión

Moore (1995) propone articular resultados valiosos, legitimidad y capacidad operativa. Este marco resulta útil para la universidad.

El triángulo estratégico de Moore permite evaluar una iniciativa desde tres preguntas simultáneas: qué valor produce, qué legitimidad o apoyo la sostiene y qué capacidad operativa existe para realizarla. Su utilidad universitaria consiste en impedir decisiones unidimensionales. Una innovación puede ser académicamente atractiva y carecer de capacidades; una acción administrativamente viable puede aportar poco valor público.

El concepto de valor público también ayuda a integrar dimensiones que las métricas tradicionales separan: formación, conocimiento, democracia, territorio, inclusión e innovación. El PLANES 2026–2030 incorpora explícitamente el valor público como orientación del sistema universitario estatal, lo que crea un puente entre la teoría de Moore y la planificación interuniversitaria costarricense (Consejo Nacional de Rectores, 2026).

Una decisión académica puede ser deseable pero inviable; otra puede ser viable y generar poco valor público.

El análisis estratégico debe combinar propósito, apoyo y capacidades.

El valor público ayuda a evitar decisiones justificadas únicamente por eficiencia o por tradición.

### 8.13. Ética, transparencia y trazabilidad

Las decisiones universitarias deben poder explicarse. La trazabilidad implica registrar evidencia, criterios y responsables.

La trazabilidad es especialmente importante en contextos de automatización y uso creciente de analítica institucional. Si un modelo o algoritmo influye en asignación de recursos, admisión, evaluación o detección de riesgo, la institución necesita conocer datos utilizados, supuestos, criterios y mecanismos de apelación. La opacidad técnica puede convertirse en un problema de gobernanza.

La transparencia, sin embargo, debe equilibrarse con privacidad y protección de información sensible. El principio estratégico consiste en hacer pública la lógica de la decisión y mantener auditable la evidencia, sin exponer datos personales ni comprometer derechos.

Esto es especialmente importante cuando se utilizan algoritmos, inteligencia artificial o sistemas automatizados.

La transparencia no requiere publicar toda información sensible, pero sí explicar lógica y mecanismos de revisión.

Una institución que puede reconstruir cómo decidió fortalece aprendizaje y legitimidad.

### **8.14. Aprendizaje institucional**

La evaluación produce aprendizaje solo cuando modifica decisiones. Muchas universidades generan informes que no retroalimentan estrategia.

El aprendizaje institucional requiere ciclos de retroalimentación explícitos. Un informe de evaluación solo genera capacidad cuando sus hallazgos modifican presupuestos, procedimientos o prioridades. Esto implica asignar responsables y momentos de revisión, de manera que la evaluación no quede desconectada del proceso decisorio.

La cultura del aprendizaje también necesita distinguir error de negligencia. En contextos complejos, algunas hipótesis pueden fallar aun cuando fueron razonables. Penalizar toda desviación incentiva ocultamiento; en cambio, documentar supuestos y revisar decisiones favorece una institución capaz de aprender.

El aprendizaje institucional necesita espacios donde la evidencia sea discutida y transformada en ajustes.

También requiere una cultura que permita reconocer errores sin convertirlos inmediatamente en sanción.

La planificación adaptativa depende de esa capacidad.

### **8.15. Memoria estratégica y continuidad**

Los cambios de autoridades pueden interrumpir procesos y repetir diagnósticos. La memoria estratégica protege aprendizajes sin impedir nuevas orientaciones.

La memoria estratégica puede materializarse en repositorios de decisiones, informes de cierre, mapas de supuestos, evaluaciones y series de indicadores. Su valor no reside en conservar documentos, sino en permitir que nuevos equipos comprendan las razones de decisiones anteriores y distingan qué condiciones han cambiado.

Para programas como el PIPPS, esta lógica es particularmente pertinente. La continuidad de líneas, instrumentos, publicaciones y alianzas convierte proyectos individuales en acumulación académica. La memoria es una infraestructura de investigación y también una capacidad de planificación.

Registrar supuestos, razones y resultados permite comprender por qué una política funcionó o fracasó.

Esta memoria debe ser más que archivo documental. Necesita síntesis y accesibilidad.

El PIPPS y otros programas de investigación pueden contribuir a producir memoria analítica sobre la institución.

### **8.16. Una arquitectura integrada de decisión universitaria**

La decisión universitaria puede organizarse en ocho momentos: construcción del problema; análisis de evidencia; mapa de actores; análisis de interdependencias; formulación de alternativas; valoración de viabilidad y valor público; decisión; evaluación y ajuste.

La arquitectura propuesta no pretende reemplazar procedimientos formales. Funciona como una guía analítica que puede insertarse en distintos niveles institucionales. Su utilidad está en impedir omisiones frecuentes: formular una solución antes del problema, ignorar actores, subestimar interdependencias o aprobar una iniciativa sin capacidad operativa.

Esta arquitectura también hace posible auditar decisiones. Si se registra qué evidencia se utilizó, qué alternativas se consideraron y qué criterios orientaron la selección, la rendición de cuentas deja de limitarse al cumplimiento y puede examinar la calidad del razonamiento estratégico.

Estos momentos no forman una secuencia rígida. Pueden repetirse y superponerse.

Su función es impedir que la solución preferida aparezca antes de comprender el problema.

La arquitectura integra planificación estratégica, complejidad y evaluación.

### **14.29. Balance del capítulo**

Decidir en una universidad compleja requiere mucho más que autoridad formal. Exige información, comprensión del problema, lectura de actores, deliberación, criterios de valor y capacidad de aprender.

El capítulo permite integrar tres criterios de calidad decisoria: racionalidad analítica, legitimidad y aprendizaje. La primera exige evidencia y construcción rigurosa del problema;

la segunda requiere procesos justificables frente a la comunidad; la tercera demanda capacidad de revisar cuando cambian condiciones o aparecen efectos inesperados.

La planificación transformadora no busca una decisión perfecta, sino decisiones suficientemente fundamentadas, viables y revisables. Esta concepción prepara la transición hacia la prospectiva, porque muchas decisiones universitarias deben tomarse antes de conocer con precisión el entorno futuro.

La planificación ofrece una arquitectura para ordenar ese proceso sin pretender eliminar incertidumbre.

El siguiente capítulo incorpora la dimensión temporal: cómo construir decisiones cuando sus efectos pueden extenderse durante décadas.

### **8.18. Aplicación conceptual: arquitectura de decisión para transformación digital**

Una política de inteligencia artificial podría comenzar con un diagnóstico de usos existentes, riesgos y necesidades. Luego identificaría actores: docentes, estudiantes, tecnología, bibliotecas, asesoría jurídica y gobierno universitario.

Se construirían alternativas de gobernanza, se analizarían costos, privacidad, accesibilidad y formación, y se podrían implementar pilotos reversibles.

La evaluación permitiría ajustar antes de institucionalizar.

El ejemplo muestra cómo la arquitectura de decisión convierte una tendencia tecnológica en un proceso de gobierno.

**Cuadro 15 Arquitectura para la construcción de decisiones universitarias**

| Momento                     | Pregunta central                             | Producto esperado         |
|-----------------------------|----------------------------------------------|---------------------------|
| 1.Construcción del problema | ¿Qué ocurre y por qué?                       | Explicación estratégica   |
| 2. Evidencia                | ¿Qué sabemos y qué falta?                    | Base de información       |
| 3. Actores                  | ¿Quién puede apoyar, bloquear o transformar? | Mapa de actores           |
| 4. Interdependencias        | ¿Qué otras dimensiones se afectan?           | Matriz sistémica          |
| 5. Alternativas             | ¿Qué cursos de acción existen?               | Opciones comparables      |
| 6. Viabilidad y valor       | ¿Qué puede hacerse y qué valor produce?      | Priorización              |
| 7. Decisión                 | ¿Qué se hará, quién y cuándo?                | Acuerdo y programación    |
| 8. Evaluación               | ¿Qué ocurrió y qué debe ajustarse?           | Aprendizaje institucional |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 15 organiza la construcción de decisiones universitarias en ocho momentos analíticos. No se trata de una receta lineal ni de un procedimiento que deba aplicarse de manera idéntica a cualquier problema. Su propósito es introducir disciplina intelectual en la decisión, evitando que la solución preferida aparezca antes de haber comprendido el problema. Esta lógica recoge aportes de la planificación situacional de Matus, del pensamiento complejo de García y de la gestión orientada al valor público de Moore (1995).

La secuencia comienza por construir el problema y reunir evidencia, continúa con el reconocimiento de actores e interdependencias, y solo después formula alternativas. Esta organización es relevante porque muchas decisiones institucionales fracasan no por ausencia de información, sino porque la información no se integra dentro de una explicación compartida. La viabilidad y el valor público funcionan como filtros complementarios: una alternativa debe ser posible, pero también debe poder justificarse por el valor académico y social que produce.

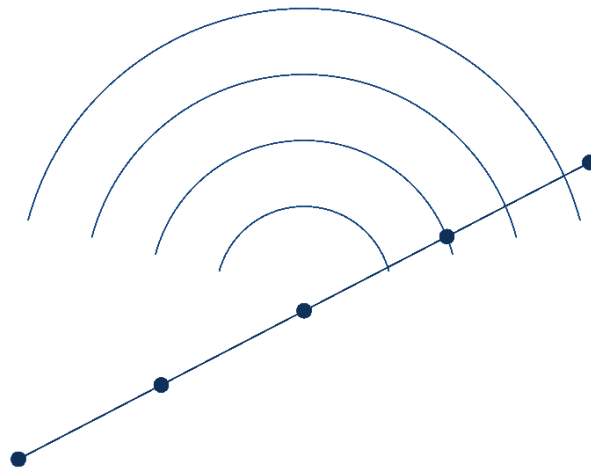
En universidades públicas con estructuras colegiadas, la arquitectura propuesta puede fortalecer deliberación y trazabilidad. No elimina el conflicto ni sustituye a los órganos competentes, pero permite que las decisiones se apoyen en preguntas comunes y que posteriormente puedan evaluarse. Para la UNA, donde la autonomía, la participación y la coordinación entre unidades forman parte del gobierno institucional, esta lógica puede servir para ordenar decisiones complejas sin reducirlas a un acto administrativo. El último momento -evaluación y ajuste- cierra el ciclo recordando que decidir también significa aprender.

## CAPÍTULO 9

---

# PROSPECTIVA UNIVERSITARIA Y CONSTRUCCIÓN DE FUTUROS

Idea eje: incorporar el futuro como dimensión de gobierno mediante tendencias, incertidumbres, escenarios, juicio experto y capacidades anticipatorias para orientar decisiones del presente.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 9. Prospectiva universitaria y construcción de futuros

---

### 9.1. Introducción: el futuro como dimensión de gobierno

Las universidades toman decisiones cuyos efectos pueden durar décadas. Una plaza académica, una infraestructura científica, una carrera o una alianza internacional producen trayectorias de largo plazo.

La tensión entre largo plazo y ciclos administrativos explica por qué la prospectiva debe entenderse como capacidad institucional y no como ejercicio ocasional. Una universidad puede formular una visión a 2050 y, sin embargo, continuar tomando decisiones de corto plazo si presupuesto, inversión y evaluación no incorporan ese horizonte.

La prospectiva introduce una disciplina de pensamiento: observar cambios, explorar incertidumbres y discutir consecuencias antes de que se conviertan en urgencias. Medina Vásquez y Ortegón (2006) insisten en que la prospectiva adquiere sentido cuando se vincula con decisión estratégica; su valor no reside en describir el futuro, sino en ampliar el espacio de opciones presentes.

Sin embargo, la gestión cotidiana está dominada por horizontes cortos: presupuesto anual, períodos rectorales, procesos de acreditación y coyunturas políticas.

La prospectiva introduce una corrección: obliga a pensar qué futuros pueden emerger y qué capacidades deben construirse hoy.

Su propósito no es adivinar. Es mejorar decisiones frente a incertidumbre.

### 9.2. De la predicción a la prospectiva

La predicción busca estimar qué ocurrirá. La prospectiva parte de que existen futuros posibles y que las decisiones presentes influyen sobre ellos.

Godet y Durance (2007) distinguen anticipación y acción mediante una idea central: los futuros no son datos que puedan descubrirse completamente, sino espacios de posibilidad sobre los cuales las decisiones presentes tienen influencia desigual. La prospectiva estratégica combina vigilancia del entorno, construcción de escenarios y formulación de opciones.

En educación superior, este enfoque evita dos errores. El primero es asumir que una proyección lineal constituye el futuro; el segundo es sustituir análisis por imaginación libre.

La prospectiva rigurosa trabaja con evidencia, tendencias, incertidumbres y coherencia interna de los escenarios, y luego los conecta con decisiones.

Godet y Durance (2007) insisten en la relación entre anticipación y acción. Medina Vásquez y Ortegón (2006) vinculan prospectiva con decisión estratégica en América Latina.

Esta diferencia resulta clave para la universidad. Predecir con exactitud qué profesiones existirán en 2050 es improbable; construir capacidades de aprendizaje, flexibilidad e interdisciplinariedad es posible.

La prospectiva se concentra más en preparar que en acertar.

### **9.3. Tendencias, señales e incertidumbres**

El análisis prospectivo distingue tendencias relativamente robustas, señales emergentes e incertidumbres críticas.

La distinción entre tendencia e incertidumbre tiene consecuencias metodológicas. Las tendencias ayudan a reconocer fuerzas relativamente persistentes; las incertidumbres críticas permiten estructurar escenarios. Las señales emergentes sirven para detectar rupturas posibles antes de que existan series históricas suficientes para medirlas.

Una universidad necesita, por tanto, combinar fuentes cuantitativas con observación cualitativa del entorno. Datos demográficos, empleo, matrícula y financiamiento deben dialogar con cambios regulatorios, tecnologías emergentes, comportamientos estudiantiles y transformaciones culturales.

El envejecimiento demográfico o la digitalización pueden mostrar tendencias claras, mientras la velocidad de automatización o los futuros modelos de financiamiento presentan mayor incertidumbre.

Las señales débiles permiten observar cambios que todavía no dominan el sistema.

La universidad necesita mecanismos de vigilancia estratégica para identificar estos elementos de manera continua.

#### 9.4. Megatendencias universitarias

Entre las megatendencias relevantes se encuentran inteligencia artificial, aprendizaje a lo largo de la vida, cambios demográficos, crisis climática, movilidad internacional y transformación del trabajo.

El estudio prospectivo desarrollado por CONARE para la educación superior universitaria estatal al 2050 incorpora análisis de tendencias, megatendencias e incertidumbres como parte del proceso que alimentó la formulación del PLANES 2026–2030. La metodología oficial fue aprobada en 2024 y utiliza planificación por escenarios para fortalecer la estrategia de largo plazo (Consejo Nacional de Rectores, 2024).

La utilidad de este antecedente para el presente libro es conceptual e institucional: demuestra que el sistema universitario costarricense ha comenzado a vincular planificación de mediano plazo con exploración sistemática de futuros. No se reproducen aquí los resultados empíricos del Seminario de investigación que desarrolla el PIPPS-UNA ni se pretende sustituir el análisis que corresponde posteriormente en la construcción de un libro

de Retos y desafíos de la Educación Superior en el Siglo XXI con lineamientos estratégicos prospectivos al 2050, para el Sistema Universitario Público Costarricense.

Cada una afecta varias funciones. La IA modifica enseñanza e investigación; la demografía altera matrícula; el clima afecta infraestructura y territorios.

El análisis aislado de tendencias puede producir respuestas fragmentadas.

La prospectiva universitaria debe examinar combinaciones y efectos cruzados.

#### 9.5. Incertidumbres críticas para la universidad pública

No todas las incertidumbres merecen igual atención. Las críticas son aquellas cuyo desenlace puede modificar significativamente la estrategia.

Una incertidumbre es estratégica cuando combina impacto potencial y dificultad de anticipar su evolución. Esta selección evita convertir la prospectiva en un catálogo infinito de riesgos. El ejercicio debe concentrarse en variables capaces de modificar de manera sustantiva el modelo universitario o la viabilidad de una decisión.

La identificación de incertidumbres también necesita revisión periódica. Una variable que hoy es incierta puede convertirse en tendencia, mientras una señal marginal puede

adquirir importancia. La vigilancia prospectiva es, por ello, un proceso continuo y no una etapa cerrada.

Ejemplos incluyen estabilidad del financiamiento público, velocidad de transformación tecnológica, evolución de la demanda estudiantil y capacidad estatal para sostener ciencia.

Identificar incertidumbres ayuda a construir escenarios contrastantes.

El objetivo no es resolver la incertidumbre, sino preparar decisiones robustas ante varios resultados.

### **9.6. Construcción de escenarios**

Los escenarios son narrativas estructuradas de futuros plausibles. No son pronósticos ni deseos.

Un escenario de calidad debe ser plausible, internamente coherente, relevante para la decisión y suficientemente distinto de los demás para revelar alternativas estratégicas. Su función no es asignar probabilidades exactas, sino explorar cómo podrían interactuar tendencias e incertidumbres bajo configuraciones diferentes.

El proceso de CONARE al 2050 constituye un antecedente metodológico relevante porque adopta un enfoque de planificación por escenarios y articula el ejercicio con la formulación del PLANES 2026–2030 (Consejo Nacional de Rectores, 2024; Azofeifa-Ureña et al., 2025). El valor principal para esta obra radica en mostrar la posibilidad de conectar escenarios de largo plazo con instrumentos formales de planificación interuniversitaria.

Un escenario útil combina tendencias e incertidumbres y muestra consecuencias sobre decisiones.

La universidad puede construir escenarios tendenciales, críticos, de transición y transformación.

El valor principal del escenario está en la conversación estratégica que genera.

### **9.7. Escenario tendencial**

Un escenario tendencial explora qué ocurriría si continúan patrones actuales. Puede mostrar acumulación de problemas que hoy parecen manejables.

El análisis de inercia obliga a identificar dependencias de trayectoria. Algunas estructuras universitarias —infraestructura, regímenes académicos, distribución territorial o

modelos curriculares— cambian lentamente y condicionan decisiones futuras. El escenario tendencial ayuda a reconocer dónde la continuidad aparente puede producir vulnerabilidades acumulativas.

Metodológicamente, este escenario sirve como línea de contraste. No debe presentarse como predicción, sino como una construcción que permite preguntar qué ocurriría si no se modifican relaciones relevantes. Su valor aparece cuando ayuda a identificar decisiones que no pueden postergarse indefinidamente.

Por ejemplo, si la matrícula disminuye gradualmente y la estructura de costos permanece rígida, la sostenibilidad puede deteriorarse.

El escenario tendencial no debe confundirse con futuro más probable. Es una referencia para observar inercia.

Su utilidad consiste en mostrar consecuencias de no cambiar.

## 9.8. Escenario crítico

Un escenario crítico combina condiciones adversas: presión fiscal, aceleración tecnológica, desigualdad y pérdida de legitimidad.

Los escenarios críticos permiten realizar pruebas de estrés institucional. La pregunta no es únicamente qué podría salir mal, sino qué capacidades permitirían mantener funciones esenciales bajo condiciones adversas. Esta lógica desplaza la perspectiva del temor hacia la resiliencia.

Para una universidad pública, la resiliencia no debe confundirse con simple supervivencia organizativa. Incluye capacidad de proteger acceso, producción científica, autonomía, integridad académica y presencia territorial aun cuando cambien recursos o tecnologías.

Su función no es producir alarma, sino identificar vulnerabilidades.

Una universidad puede utilizarlo para desarrollar planes de contingencia y capacidades de resiliencia.

Pensar escenarios críticos fortalece preparación sin asumir que necesariamente ocurrirán.

### 9.9. Escenario transformador

El escenario transformador explora qué podría ocurrir si la universidad desarrolla capacidades deliberadamente.

Un escenario transformador necesita diferenciar deseo y estrategia. La descripción de un futuro deseable debe acompañarse de condiciones de posibilidad: qué capacidades institucionales, acuerdos, inversiones y cambios normativos serían necesarios. Sin esta mediación, el escenario se convierte en visión aspiracional.

La prospectiva estratégica contribuye precisamente a construir esa mediación. Permite realizar retroceso desde el futuro deseado hacia decisiones presentes, identificar hitos y reconocer qué acciones son robustas bajo más de un escenario.

Puede incluir cooperación interuniversitaria, gobernanza digital, currículos flexibles, regionalización y ciencia abierta.

Su valor no reside en describir un futuro ideal, sino en identificar decisiones necesarias para acercarse a él.

La prospectiva se conecta aquí directamente con estrategia.

### 9.10. Participación en la construcción de futuros

Los futuros universitarios no deben ser contruidos únicamente por especialistas. Docentes, estudiantes, personal administrativo y actores externos observan señales diferentes y deben participar en ese proceso de construcción de los futuros escenarios para el largo plazo.

La participación amplía la base cognitiva del ejercicio porque distintos actores observan señales desde posiciones diferentes. Personal académico puede reconocer cambios disciplinarios; estudiantes identifican transformaciones en prácticas de aprendizaje; sedes regionales detectan dinámicas territoriales; oficinas técnicas aportan datos sobre recursos y capacidades.

La participación prospectiva requiere, sin embargo, facilitación y criterios de síntesis. Las opiniones deben organizarse alrededor de variables, incertidumbres y relaciones causales. De lo contrario, el ejercicio corre el riesgo de producir una colección de preferencias sin capacidad analítica.

La participación amplía información y permite identificar expectativas.

Sin embargo, prospectiva participativa necesita método. Una colección de opiniones no constituye escenario.

El equipo de planificación debe estructurar evidencia, supuestos y relaciones.

### **9.11. Delphi y juicio experto**

El método Delphi permite organizar juicio experto mediante rondas sucesivas y retroalimentación. Su utilidad se encuentra en explorar temas con alta incertidumbre.

Delphi resulta útil cuando se necesita estructurar conocimiento experto disperso y reducir influencia de jerarquías mediante rondas de consulta. Su fortaleza no proviene de producir verdad por consenso, sino de hacer visibles convergencias, desacuerdos y argumentos bajo condiciones de incertidumbre.

Medina Vásquez y Ortegón (2006) ubican el juicio experto dentro de un conjunto más amplio de herramientas prospectivas. Por ello, el Delphi no debería utilizarse de manera aislada: gana calidad cuando se combina con análisis documental, tendencias, escenarios y criterios explícitos de selección de expertos.

En este libro, el Delphi se aborda únicamente como herramienta prospectiva conceptual. Los resultados del ejercicio aplicado en el Seminario de investigación del PIPPS-UNA pertenecen a la publicación empírica correspondiente en una editorial de nuestras universidades públicas.

La distinción es importante para mantener separación entre reflexión teórica y resultados de investigación aplicada.

El Delphi puede complementar escenarios, pero no sustituye análisis estructural.

### **9.12. Prospectiva y planificación estratégica**

La prospectiva sin estrategia puede convertirse en ejercicio imaginativo. La estrategia sin prospectiva puede quedar atrapada en el presente.

La articulación entre prospectiva y estrategia puede expresarse mediante tres preguntas: qué futuros deben explorarse, qué capacidades son útiles bajo varios de ellos y qué señales indicarían que la estrategia necesita ajuste. Esta estructura convierte los escenarios en instrumentos de decisión.

El proceso del PLANES 2026–2030 ofrece un ejemplo institucional de esta conexión. El propio documento señala que la visión del sistema fue alimentada por talleres del estudio prospectivo al 2050 y que las estrategias se alinearon con un futuro deseable compartido (Consejo Nacional de Rectores, 2026).

La articulación requiere traducir escenarios en decisiones, capacidades y señales de seguimiento.

Una estrategia robusta es aquella que funciona razonablemente bien bajo varios futuros. Esto implica priorizar capacidades transversales más que apostar todo a una predicción.

### **9.13. Prospectiva y presupuesto plurianual**

Los futuros se construyen con recursos. Una visión institucional sin programación presupuestaria permanece como aspiración.

La presupuestación plurianual permite relacionar escenarios con trayectorias de inversión. Una universidad que identifica como estratégica la transformación digital, la ciencia abierta o la regionalización necesita estimar no solo costos iniciales, sino mantenimiento, formación y renovación de capacidades.

La prospectiva también permite valorar costos de inacción. Determinadas decisiones parecen costosas en el presente porque sus beneficios son diferidos; sin una perspectiva temporal amplia, el presupuesto tiende a favorecer urgencias visibles sobre capacidades cuyo deterioro solo se observa años después.

La prospectiva puede ayudar a proteger inversiones estratégicas que requieren continuidad.

También permite evaluar costos de no actuar. Postergar mantenimiento o formación avanzada puede generar mayores costos futuros.

El presupuesto plurianual conecta anticipación y capacidad operativa.

### **9.14. Prospectiva tecnológica**

La velocidad tecnológica hace especialmente necesaria la prospectiva. Adoptar demasiado tarde puede producir rezago; adoptar demasiado rápido puede aumentar dependencia.

La prospectiva tecnológica debe evitar el determinismo. Las tecnologías no producen automáticamente un modelo universitario; sus efectos dependen de regulaciones, capacidades, usos pedagógicos y decisiones institucionales. La pregunta estratégica no es

qué herramienta dominará, sino qué principios y capacidades permitirán evaluar tecnologías sucesivas.

En ese sentido, gobernanza de datos, accesibilidad, ciberseguridad, alfabetización digital, ética y propiedad intelectual constituyen capacidades más estables que una plataforma específica. La planificación puede proteger estas capacidades frente a ciclos rápidos de obsolescencia.

La estrategia debería concentrarse en capacidades más estables: alfabetización digital, seguridad, gobernanza de datos, accesibilidad y evaluación ética.

Las herramientas específicas cambiarán. Las capacidades institucionales deben permanecer.

Esta lógica reduce dependencia de modas tecnológicas.

### **9.15. Prospectiva demográfica y aprendizaje a lo largo de la vida**

Los cambios demográficos pueden modificar perfiles de matrícula. Menor población joven puede coexistir con mayor demanda de actualización profesional.

La prospectiva demográfica obliga a diferenciar cohortes y territorios. Una reducción nacional de población joven no afecta de igual manera todas las regiones ni elimina demanda de educación superior; puede coexistir con movilidad interna, migración, reconversión laboral y necesidades de formación a lo largo de la vida.

La planificación de oferta debe, por tanto, evitar respuestas lineales. Cerrar, abrir o transformar programas requiere analizar población, empleabilidad, capacidad académica, modalidades de aprendizaje y necesidades regionales. La flexibilidad institucional no consiste en reaccionar a cada cambio de corto plazo, sino en construir portafolios capaces de adaptarse.

La universidad necesitará diversificar trayectorias sin fragmentar calidad.

Programas cortos, microcredenciales, posgrados y educación continua pueden convivir con carreras tradicionales.

La prospectiva ayuda a preparar estos cambios antes de que la caída de matrícula se convierta en crisis.

### 9.16. Prospectiva territorial y sostenibilidad

Los territorios enfrentarán impactos diferenciados por cambio climático, transformación productiva y migración.

El Plan Estratégico Nacional 2050 de MIDEPLAN muestra que las regiones costarricenses presentan configuraciones distintas de capital humano, infraestructura, inclusión y desarrollo económico. Para la universidad pública, este marco refuerza la necesidad de una prospectiva territorial que no trate el país como espacio homogéneo (MIDEPLAN, 2022).

Las publicaciones de PIPPS-UNA sobre desarrollo local, educación superior pública y Sede Brunca aportan antecedentes para interpretar esta relación entre universidad y territorio (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010; Salas Barquero, Calderón Fernández, et al., 2010). En esta obra se utilizan como base conceptual, sin trasladar resultados empíricos del Seminario de investigación de Retos y desafíos.

La universidad pública necesita observar esas diferencias para orientar investigación y oferta.

La prospectiva territorial puede identificar capacidades regionales, riesgos y oportunidades.

La sostenibilidad deja de ser un tema sectorial y se convierte en criterio transversal de planificación.

### 9.17. Horizonte 2050 y universidad latinoamericana

El horizonte 2050 permite salir de ciclos gubernamentales y formular preguntas estructurales. ¿Qué capacidades científicas necesitará la región? ¿Cómo cambiarán las formas de aprendizaje? ¿Qué lugar ocupará la universidad pública frente a plataformas globales?

En Costa Rica, el estudio prospectivo de CONARE al 2050 funciona como antecedente estratégico especialmente relevante. La documentación oficial muestra que el proceso fue concebido para fortalecer la planificación por escenarios y alimentar el PLANES 2026–2030; el documento metodológico de 2025 registra el estudio como parte de la coordinación interuniversitaria nacional (Consejo Nacional de Rectores, 2025).

La obra actual dialoga con ese antecedente desde una perspectiva distinta. No busca construir un nuevo diagnóstico empírico del Sistema Universitario Estatal ni evaluar comparativamente las cinco universidades. Su propósito es extraer una lección conceptual: la anticipación debe institucionalizarse y conectarse con planificación, presupuesto, gobernanza y aprendizaje.

No se trata de escribir un futuro cerrado. Se trata de construir una agenda de capacidades.

Autonomía científica, cooperación regional, inclusión digital, sostenibilidad y prospectiva serán probablemente dimensiones centrales.

El horizonte largo también obliga a pensar responsabilidad intergeneracional.

### **9.18. Capacidad anticipatoria institucional**

La meta de la prospectiva no es producir un documento, sino desarrollar capacidad anticipatoria.

La capacidad anticipatoria puede observarse en prácticas concretas: vigilancia de señales, actualización de escenarios, análisis de riesgos, redes de expertos, ejercicios periódicos de futuro y mecanismos para traducir hallazgos a decisiones. Una unidad de prospectiva aislada no garantiza esta capacidad si sus análisis no ingresan a presupuesto y gobierno.

El proceso de CONARE ofrece un antecedente valioso porque la prospectiva fue vinculada expresamente con la formulación del PLANES. La memoria oficial del proceso documenta esa articulación entre estudio de largo plazo y planificación interuniversitaria de mediano plazo (Azofeifa-Ureña et al., 2025).

Una institución anticipatoria observa señales, discute escenarios y ajusta decisiones.

Esto requiere unidades de análisis, redes de expertos, sistemas de información y espacios de deliberación.

La anticipación debe convertirse en función permanente de gobierno universitario.

### **14.29. Balance del capítulo**

La prospectiva amplía la planificación al incorporar el tiempo largo y la incertidumbre. Su utilidad no reside en predecir, sino en preparar.

El balance del capítulo permite distinguir prospectiva de simple visión institucional. Una visión expresa un futuro deseado; la prospectiva analiza futuros múltiples, identifica incertidumbres y examina decisiones robustas. La primera puede inspirar; la segunda aporta método para decidir bajo cambio.

En consecuencia, la universidad pública necesita una cultura anticipatoria distribuida. Planificación, investigación, gobierno, sedes y unidades académicas deben poder observar

señales y discutir escenarios. La prospectiva se convierte así en una capacidad transversal y no en una especialidad desconectada.

Los escenarios permiten explorar alternativas; el Delphi organiza juicio experto; la vigilancia estratégica identifica señales; el presupuesto plurianual traduce futuros en capacidades.

La principal conclusión es que la universidad pública necesita institucionalizar la anticipación.

Con esta base, la Parte III cierra articulando planificación, decisión y futuro como dimensiones de una misma capacidad estratégica.

### **9.20. Reflexión aplicada: cuatro escenarios conceptuales de universidad pública hacia 2050**

A modo exclusivamente conceptual pueden imaginarse cuatro trayectorias: continuidad administrada, ajuste defensivo, modernización tecnocrática y transformación pública.

Estos cuatro escenarios cumplen una función pedagógica y no sustituyen los escenarios oficiales contruidos por CONARE ni los resultados del Seminario de investigación que se publicarán en la UNED. Se incluyen únicamente para mostrar cómo una misma universidad puede seguir trayectorias diferentes según el modo en que combine financiamiento, tecnología, autonomía, participación y valor público.

La utilidad analítica de este ejercicio consiste en preguntar qué decisiones serían robustas bajo varias trayectorias. Fortalecer formación docente, gobernanza de datos, cooperación científica, memoria institucional y capacidad prospectiva puede resultar valioso tanto en contextos de expansión como de restricción. Esa búsqueda de robustez constituye el puente entre prospectiva y planificación transformadora.

La continuidad administrada mantiene estructuras actuales con cambios graduales. El ajuste defensivo prioriza supervivencia financiera. La modernización tecnocrática acelera digitalización y eficiencia, pero puede debilitar deliberación. La transformación pública combina innovación con autonomía, equidad, territorio y valor público.

Estos escenarios no constituyen resultados de investigación ni describen instituciones concretas. Funcionan como herramienta para mostrar que diferentes decisiones presentes construyen futuros distintos.

La prospectiva universitaria adquiere sentido cuando convierte esas alternativas en discusión estratégica.

**Cuadro 16 Herramientas prospectivas y utilidad para la universidad**

| Herramienta                | Qué aporta                           | Uso universitario                  |
|----------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| Vigilancia estratégica     | Detección de tendencias y señales    | Tecnología, demografía, regulación |
| Análisis de incertidumbres | Identificación de variables críticas | Financiamiento, matrícula, IA      |
| Escenarios                 | Exploración de futuros plausibles    | Decisiones de largo plazo          |
| Delphi                     | Juicio experto estructurado          | Prioridades y riesgos emergentes   |
| Backcasting                | Trayectoria desde un futuro deseado  | Construcción de capacidades        |
| Indicadores de alerta      | Seguimiento de señales               | Revisión de estrategia             |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 16 reúne herramientas que cumplen funciones diferentes dentro de un proceso prospectivo. Vigilancia estratégica, análisis de incertidumbres, escenarios, Delphi, Backcasting (pensar hacia atrás desde el futuro) e indicadores de alerta no son técnicas intercambiables. Cada una responde a una pregunta distinta: qué cambios están emergiendo, qué variables pueden alterar significativamente la estrategia, qué futuros son plausibles, qué juicio poseen especialistas, qué capacidades exige un futuro deseado y qué señales indican que una trayectoria está modificándose. Godet y Durance (2007) y Medina Vásquez y Ortégón (2006) coinciden en que la prospectiva adquiere valor cuando anticipación y acción estratégica se articulan.

La lectura del cuadro ayuda a evitar una confusión frecuente: utilizar la prospectiva como sinónimo de predicción. Ninguna de estas herramientas garantiza saber qué ocurrirá. Su función es ampliar el campo de decisión y reducir la sorpresa estratégica. Los escenarios, por ejemplo, permiten comparar consecuencias de combinaciones distintas de tendencias e incertidumbres; el Delphi organiza juicio experto; el backcasting trabaja desde un futuro deseado hacia las condiciones necesarias para alcanzarlo. El valor está en la conversación y en las capacidades que la institución construye para responder a varios futuros posibles.

El contexto costarricense ofrece un referente concreto mediante los ejercicios prospectivos de CONARE hacia 2050. Ese tipo de trabajo muestra que la educación superior estatal necesita observar conjuntamente transformaciones tecnológicas, demográficas, ambientales y financieras. Para la UNA y sus unidades académicas, la prospectiva puede descender

también a escalas institucionales y territoriales, convirtiéndose en apoyo para decisiones sobre oferta académica, investigación, regionalización y formación de capacidades. El cuadro, en consecuencia, presenta una caja de herramientas para institucionalizar la anticipación.

**Cuadro 17 Cuatro escenarios conceptuales de universidad pública hacia 2050**

| Escenario                  | Rasgo dominante              | Riesgo                             | Capacidad necesaria                 |
|----------------------------|------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Continuidad administrada   | Cambio gradual               | Rezago acumulativo                 | Aprendizaje institucional           |
| Ajuste defensivo           | Contención financiera        | Pérdida de capacidades             | Priorización estratégica            |
| Modernización tecnocrática | Digitalización y métricas    | Debilitamiento del sentido público | Gobernanza ética                    |
| Transformación pública     | Innovación con valor público | Alta complejidad de coordinación   | Planificación crítica y prospectiva |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 17 presenta cuatro escenarios conceptuales que no deben ser interpretados como pronósticos ni como resultados empíricos sobre una universidad específica. Su función es mostrar cómo distintas combinaciones de decisiones pueden producir trayectorias institucionales contrastantes. La continuidad administrada privilegia estabilidad, el ajuste defensivo protege supervivencia inmediata, la modernización tecnocrática acelera digitalización y métricas, y la transformación pública intenta combinar innovación con valor público, autonomía y coordinación.

La comparación evidencia que cada escenario contiene ventajas y riesgos. La continuidad puede preservar capacidades, pero acumular rezagos; el ajuste puede recuperar equilibrio financiero y al mismo tiempo debilitar investigación o regionalización; la modernización

puede mejorar procesos, pero subordinar la misión a indicadores; la transformación pública puede ampliar coherencia estratégica, aunque exige capacidades de coordinación más complejas. La prospectiva no busca seleccionar mecánicamente uno de estos futuros, sino hacer visibles los supuestos y consecuencias de diferentes cursos de acción.

Para el Sistema Universitario Estatal costarricense, esta lectura resulta útil porque los desafíos hacia 2050 no serán únicamente tecnológicos o fiscales. También involucrarán autonomía, legitimidad, equidad territorial, producción científica y cooperación. La decisión estratégica consiste en identificar qué capacidades presentes aumentan la posibilidad de construir una trayectoria de transformación pública. En este sentido, el cuadro funciona como puente entre escenarios y planificación: obliga a preguntar qué decisiones de hoy hacen más probable cada futuro.

### **9.21. Cierre de la Parte III**

La Parte III ha construido una propuesta de planificación universitaria que se distancia del cumplimiento rutinario sin abandonar la gestión. La planificación aparece como capacidad para formular problemas, reconocer actores, construir viabilidad, articular recursos, evaluar y anticipar.

La tradición latinoamericana aporta elementos decisivos. Matus introduce situación, poder y gobernabilidad; Pichardo conecta planificación con programación, con recursos disponibles y evaluación social; CEPAL–ILPES sitúa la planificación en el desarrollo y el largo plazo. La complejidad amplía la mirada y la prospectiva incorpora futuros posibles.

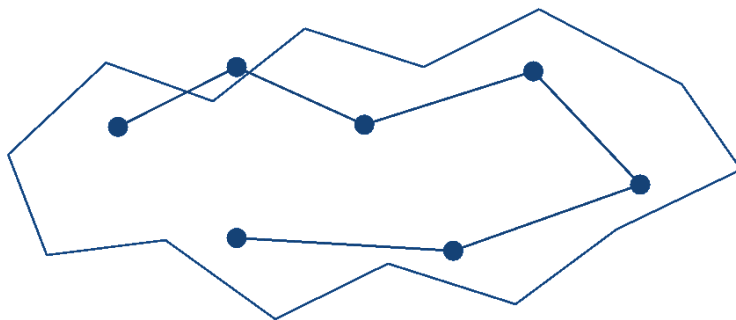
El resultado es una concepción de planificación universitaria crítica, compleja y prospectiva. La Parte IV mostrará cómo esta capacidad puede expresarse en innovación social, coproducción de conocimiento, territorio y articulación institucional a partir de la experiencia EPPS–PIPPS- UNA.

PARTE IV

---

# UNIVERSIDAD, INNOVACIÓN Y TERRITORIO

Esta parte articula innovación social, conocimiento, interdisciplinariedad y territorio. Examina el papel de la EPPS y el PIEPPS como espacios de articulación entre docencia, investigación, extensión y construcción de respuestas universitarias con sentido público.



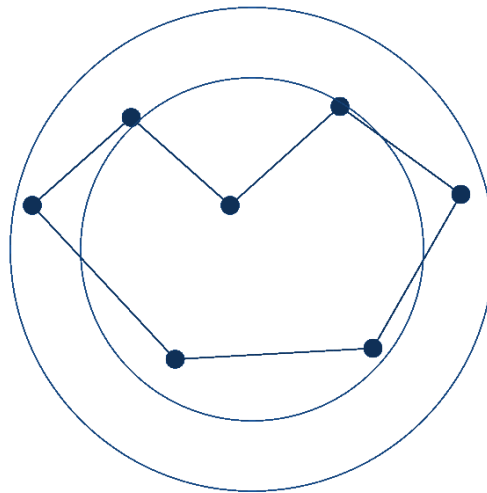
Dr. Ronald Salas Barquero

## CAPÍTULO 10

---

# INNOVACIÓN SOCIAL UNIVERSITARIA: CONOCIMIENTO, PARTICIPACIÓN Y TRANSFORMACIÓN

Idea eje: comprender la innovación social como articulación entre conocimiento, participación, territorio, extensión, políticas públicas y producción de valor público.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 10. Innovación social universitaria: conocimiento, participación y transformación

---

### 10.1. Introducción: qué significa innovar socialmente desde la universidad

La innovación se ha convertido en una de las palabras más frecuentes del lenguaje universitario contemporáneo. Se habla de innovación pedagógica, tecnológica, curricular, institucional y científica. Esta expansión semántica tiene un riesgo evidente: cuando todo cambio se presenta como innovación, el concepto pierde capacidad analítica.

Su expansión conceptual obliga, sin embargo, a establecer criterios rigurosos. No toda actividad nueva, participativa o comunitaria constituye innovación social. Phills, Deiglmeier y Miller (2008) subrayan que una innovación social supone una solución novedosa o mejorada a una necesidad social y que su valor se relaciona con beneficios colectivos. Esta definición desplaza la atención desde la novedad en sí misma hacia la transformación de capacidades, relaciones y resultados.

Para la universidad pública, esta precisión es decisiva. Un proyecto puede ser innovador desde el punto de vista pedagógico o tecnológico y no generar cambios sociales sostenibles; del mismo modo, una experiencia territorial puede producir aprendizajes valiosos sin alcanzar todavía el nivel de innovación social. El análisis académico necesita distinguir entre innovación, experimentación, extensión, servicio y transformación, evitando que el concepto se convierta en una etiqueta promocional.

La innovación social permite recuperar una pregunta más exigente. No se centra únicamente en la novedad de una herramienta o procedimiento, sino en la capacidad de producir respuestas diferentes frente a problemas sociales persistentes. Phills, Deiglmeier y Miller (2008) señalan que una innovación social combina novedad y efectividad con creación de valor que beneficia principalmente a la sociedad.

Para la universidad pública, esta definición es especialmente pertinente porque obliga a relacionar innovación con misión. Una iniciativa puede ser tecnológicamente novedosa y producir poco valor público. Otra puede utilizar recursos sencillos y transformar significativamente una relación institucional o territorial.

Por ello, el criterio principal no será cuánto se diferencia una iniciativa de lo existente, sino qué problema modifica, qué capacidades construye, quién participa y cómo se sostienen sus efectos.

## 10.2. De la innovación tecnológica a la innovación social

La innovación universitaria ha estado históricamente asociada con investigación científica, patentes, transferencia tecnológica y emprendimiento. Estas dimensiones son relevantes, pero representan solo una parte del campo.

Mulgan (2006) plantea que la innovación social se desarrolla mediante procesos donde las nuevas ideas responden a necesidades y crean relaciones o colaboraciones distintas. Esta perspectiva permite diferenciarla de una innovación estrictamente tecnológica: la primera no se define por el tipo de herramienta utilizada, sino por la reorganización de respuestas sociales, instituciones y capacidades.

En educación superior, ambas formas de innovación pueden complementarse. Una plataforma digital puede ampliar acceso, pero su valor social dependerá de accesibilidad, acompañamiento, alfabetización y apropiación por parte de usuarios. La pregunta estratégica no es si la universidad innova tecnológicamente, sino si esa innovación modifica de manera positiva las condiciones de aprendizaje, investigación, participación o vinculación territorial.

La innovación social amplía la mirada hacia procesos organizativos, metodologías participativas, redes institucionales, políticas públicas y formas de coproducción. Una nueva manera de articular universidad, gobierno local y comunidad puede ser tan relevante como una innovación tecnológica.

Esta ampliación es particularmente importante en ciencias sociales, educación y planificación, donde los principales resultados no siempre adoptan la forma de productos patentables. Muchas veces el valor aparece en nuevas capacidades de decisión, organización o coordinación.

La universidad pública necesita, por tanto, sistemas de evaluación capaces de reconocer innovación tecnológica y social sin subordinarlas a una única métrica.

## 10.3. Innovación social y bien público

La innovación social universitaria adquiere sentido cuando se vincula con el carácter público de la institución. Esto significa que su finalidad no puede limitarse a generar visibilidad o captar recursos.

El concepto de bien público permite establecer un criterio normativo para valorar innovaciones. Una universidad estatal no debería considerar exitosa una innovación únicamente porque reduzca costos o aumente usuarios. También debe analizar efectos

sobre equidad, conocimiento abierto, participación, sostenibilidad y fortalecimiento institucional. Esta lectura conecta innovación con valor público y evita reducirla a eficiencia.

En el contexto latinoamericano, esta exigencia es especialmente relevante porque las universidades enfrentan desigualdades territoriales y brechas tecnológicas que pueden ampliarse mediante innovaciones mal diseñadas. La innovación social adquiere sentido cuando contribuye a democratizar capacidades y conocimiento, no cuando reproduce desigualdades bajo un lenguaje de modernización.

El bien público introduce preguntas distributivas: quién se beneficia, qué territorios reciben capacidades, qué problemas se priorizan y qué conocimientos se democratizan.

Una innovación puede ser eficaz para un grupo reducido y profundizar desigualdades en otros. Por ello, la evaluación debe incorporar equidad.

El vínculo entre innovación y bien público ayuda a evitar una visión celebratoria. Innovar también implica asumir responsabilidad por efectos no deseados.

#### **10.4. Mulgan y la construcción de nuevas respuestas sociales**

Mulgan (2006) entiende la innovación social como desarrollo e implementación de nuevas ideas que responden a necesidades sociales y crean nuevas relaciones o colaboraciones. Esta definición es especialmente útil para analizar el papel de las universidades.

El aporte de Mulgan puede leerse como una secuencia metodológica: identificación de necesidades, generación de ideas, experimentación, aprendizaje, sostenimiento y difusión. Murray, Caulier-Grice y Mulgan (2010) desarrollan esta lógica en forma de espiral, mostrando que la innovación no avanza de manera lineal y que distintas fases pueden retroalimentarse.

Esta secuencia resulta útil para la planificación universitaria porque permite diferenciar momentos. La exploración exige apertura y diversidad de ideas; la implementación requiere gestión y recursos; la evaluación necesita evidencia; el escalamiento demanda institucionalización. Tratar todas las fases con el mismo instrumento de gestión puede debilitar la innovación.

Muchas necesidades no pueden resolverse por una sola institución. Requieren cooperación entre universidades, gobiernos, comunidades, organizaciones sociales y sectores productivos.

La innovación aparece entonces en la configuración de relaciones. Una red estable de cooperación puede ser un resultado más importante que un producto puntual.

La planificación universitaria debe aprender a reconocer y sostener esas redes.

### **10.5. Coproducción de conocimiento**

La coproducción modifica la relación tradicional entre universidad y sociedad. En lugar de definir problemas internamente y luego buscar lugares donde aplicar soluciones, se construyen preguntas con actores involucrados.

La coproducción modifica también la distribución de autoridad epistemológica. En lugar de asumir que el conocimiento académico se produce internamente y luego se transfiere, reconoce que los actores sociales pueden intervenir en la formulación de problemas, interpretación de evidencia y construcción de alternativas. De Sousa Santos (2010) vincula esta apertura con la justicia cognitiva, mientras Fals Borda (1991) insiste en una investigación comprometida con sujetos capaces de producir conocimiento sobre su propia realidad.

Esta apertura no elimina la responsabilidad científica de la universidad. La coproducción requiere reglas metodológicas claras sobre validación, roles, propiedad de datos, devolución y autoría. El desafío consiste en integrar saberes sin confundir participación con equivalencia epistemológica absoluta. El rigor y el diálogo de saberes deben reforzarse mutuamente.

Esto no elimina responsabilidades académicas. La universidad mantiene obligaciones de rigor, ética y validación. Lo que cambia es la distribución de voz en el proceso.

Las comunidades aportan experiencia situada, conocimiento del territorio y criterios de viabilidad. Los equipos universitarios aportan métodos, marcos conceptuales y capacidad de sistematización.

La coproducción adquiere valor cuando ambas formas de conocimiento transforman el problema inicial.

### **10.6. Extensión crítica como mediación universitaria**

La extensión crítica se diferencia de una lógica de prestación de servicios porque concibe la relación universidad-sociedad como proceso de diálogo y aprendizaje mutuo. Esta perspectiva se nutre de la tradición de educación popular y de la investigación-acción participativa.

Freire (1970) aporta un fundamento pedagógico para esta concepción al cuestionar relaciones verticales de transmisión y proponer una educación problematizadora. Aplicada a la extensión universitaria, esta perspectiva invita a construir procesos donde las comunidades no sean receptoras pasivas, sino interlocutoras con capacidad para definir problemas y evaluar respuestas.

Desde la planificación, la extensión crítica puede aportar información contextual que no aparece en bases administrativas. Su valor no se limita a ejecutar proyectos; también puede mejorar la capacidad de la universidad para interpretar territorios, detectar necesidades emergentes y aprender de resultados no previstos.

Desde esta mirada, la extensión no es una función periférica. Puede convertirse en espacio donde docencia e investigación confrontan problemas reales.

La extensión crítica también cuestiona la idea de transferencia lineal de conocimiento. El saber universitario no desciende hacia el territorio; entra en relación con conocimientos existentes.

Esta mediación es uno de los lugares donde la interdisciplinariedad puede avanzar hacia formas transdisciplinarias.

### **10.7. Transdisciplinariedad y diálogo de saberes**

La transdisciplinariedad no significa abandonar las disciplinas. Significa reconocer que determinados problemas requieren interacción con saberes que se producen fuera de la academia.

La transdisciplinariedad no debe presentarse como una etapa superior obligatoria. Su pertinencia depende de la naturaleza del problema. Cuando una cuestión pública involucra conocimientos profesionales, comunitarios o territoriales indispensables para comprender relaciones y diseñar alternativas, la apertura transdisciplinaria puede mejorar la investigación.

En la universidad pública, la principal ganancia de esta perspectiva es metodológica: obliga a preguntar quién posee conocimiento relevante sobre el problema y cómo puede incorporarse responsablemente. Esta pregunta ayuda a superar una división rígida entre conocimiento experto y experiencia social.

El conocimiento de funcionarios locales, organizaciones comunitarias, cooperativas, grupos culturales y profesionales puede ser decisivo para formular problemas y evaluar soluciones.

La universidad necesita crear procedimientos para ese diálogo. Sin método, la participación puede volverse simbólica; sin apertura, la investigación puede ignorar conocimiento relevante.

La planificación y la promoción social poseen una posición privilegiada para construir estas mediaciones.

### **10.8. Docencia, investigación y extensión como circuito de innovación**

La innovación social gana fuerza cuando las funciones universitarias se articulan. Una experiencia territorial puede generar una pregunta de investigación; sus resultados pueden alimentar un curso; estudiantes pueden participar en proyectos y producir nuevos datos (Salas Barquero, Alvarado Aguilar, et al., 2010).

La integración de docencia, investigación y extensión transforma la innovación en un circuito de aprendizaje institucional. Una pregunta surgida en territorio puede convertirse en investigación; sus resultados pueden ingresar en cursos; estudiantes pueden participar en nuevas fases de intervención; y la evaluación puede producir publicaciones o ajustes metodológicos. Este ciclo es más valioso que una actividad aislada porque genera acumulación.

La experiencia histórica de la EPPS en articulación entre formación, investigación y trabajo territorial constituye un antecedente pertinente para comprender esta lógica (Salas Barquero, Alvarado Aguilar, et al., 2010). No se utiliza aquí como evidencia de impacto de una innovación específica, sino como base institucional para pensar cómo integrar funciones universitarias alrededor de problemas públicos.

Este circuito transforma la formación. El estudiantado aprende a trabajar con problemas abiertos y actores diversos.

También fortalece investigación porque introduce preguntas surgidas de la práctica.

La planificación institucional debe crear condiciones para que estas conexiones no dependan únicamente de iniciativa individual.

### **10.9. Aprendizaje basado en problemas públicos**

Una universidad orientada a la innovación social puede incorporar problemas públicos como eje formativo. Esto no significa sustituir fundamentos por práctica.

Trabajar con problemas públicos exige una diferencia importante respecto del uso didáctico de casos. Los problemas reales no suelen estar cerrados, poseen información incompleta y afectan a actores con intereses diversos. Esta condición permite desarrollar capacidades de investigación, argumentación y toma de decisiones que difícilmente se adquieren mediante ejercicios totalmente estructurados.

Para evitar instrumentalizar comunidades o instituciones, estos procesos requieren acuerdos sobre objetivos, tiempos, datos y devolución. La universidad debe cuidar que la formación estudiantil produzca también valor para los actores participantes y que el territorio no se convierta en un laboratorio extractivo.

Al contrario, los fundamentos adquieren mayor sentido cuando se utilizan para interpretar situaciones reales.

Los proyectos integradores, seminarios, laboratorios territoriales y trabajos finales pueden servir como dispositivos de aprendizaje.

La clave es evitar que estas experiencias se conviertan en actividades aisladas sin continuidad curricular.

### **10.10. Territorio como espacio de innovación**

El territorio concentra interdependencias que rara vez aparecen juntas dentro de la estructura universitaria. Desarrollo productivo, ambiente, educación, movilidad, gobernanza y cultura se cruzan en la vida cotidiana.

Desde la planificación del desarrollo, el territorio constituye una configuración de relaciones sociales, económicas, ambientales e institucionales. Por eso, la innovación territorial no puede reducirse a trasladar soluciones diseñadas en el centro universitario. Necesita comprender capacidades locales, redes, conflictos y trayectorias históricas.

Los libros publicados en la EPPS sobre desarrollo local, universidad y actores sociales, educación superior pública y Sede Brunca aportan una base costarricense para esta lectura (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010; Salas Barquero,

Calderón Fernández, et al., 2010). Su principal aporte al presente libro es mostrar que la relación universidad-territorio requiere continuidad, conocimiento situado y articulación con actores.

Esta condición convierte al territorio en espacio privilegiado para innovación social.

La universidad puede acompañar procesos de diagnóstico, planificación, evaluación y fortalecimiento de capacidades (Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010).

Pero la presencia territorial requiere continuidad. Intervenciones breves pueden generar expectativas sin construir procesos sostenibles.

### **10.11. Innovación social y políticas públicas**

Muchas innovaciones universitarias pueden aportar a políticas públicas. Investigaciones, sistemas de información, metodologías y experiencias territoriales pueden convertirse en insumos para gobiernos.

Las políticas públicas constituyen un ámbito donde la universidad puede aportar evidencia, evaluación, prototipos y sistematización. Sin embargo, la innovación universitaria no debe confundirse con sustituir responsabilidades estatales. Su función más consistente es ampliar capacidades de análisis y experimentar soluciones que posteriormente puedan ser apropiadas por instituciones competentes.

La relación con políticas públicas exige además atención a escalabilidad, financiamiento y regulación. Una solución efectiva en un proyecto pequeño puede depender de condiciones que desaparecen al ampliar cobertura. La evaluación debe identificar qué componentes son transferibles y cuáles responden a un contexto específico.

Sin embargo, el paso desde experiencia local a política requiere evidencia y sistematización.

La universidad puede desempeñar un papel de mediación entre conocimiento, actores y decisión pública.

Esta función fortalece su valor público cuando mantiene independencia crítica.

### **10.12. Innovación social y participación**

La participación es un componente frecuente de la innovación social, pero su presencia formal no garantiza calidad.

La calidad de la participación puede evaluarse por su incidencia real en las decisiones. Informar, consultar, codiseñar y cogestionar representan grados distintos de involucramiento. No todos los proyectos requieren el nivel máximo, pero la modalidad utilizada debe ser explícita y coherente con los objetivos.

Esta diferenciación evita participación simbólica. Cuando actores son convocados para legitimar una solución ya definida, el proceso puede aumentar frustración en lugar de confianza. La innovación social necesita espacios donde los conocimientos aportados puedan modificar efectivamente el diseño.

Es necesario distinguir información, consulta, colaboración y cogestión. Cada nivel implica diferentes grados de incidencia.

La planificación debe definir con claridad qué está abierto a decisión y qué restricciones existen.

La participación sin capacidad de influencia puede debilitar confianza.

### **10.13. Sostenibilidad de las innovaciones**

Una experiencia puede ser exitosa y desaparecer al terminar el financiamiento. La sostenibilidad depende de apropiación, capacidades, recursos y reglas.

La sostenibilidad posee al menos tres dimensiones: organizativa, financiera y cognitiva. Una práctica puede mantenerse porque existe presupuesto, pero perderse si depende de una sola persona; otra puede continuar formalmente y dejar de aprender. Por ello, institucionalizar una innovación significa desarrollar capacidades, reglas y memoria, no únicamente asignar recursos.

Para la universidad, la sistematización constituye un mecanismo de sostenibilidad cognitiva. Documentar procesos, decisiones, dificultades y aprendizajes permite que una experiencia pueda ser evaluada, adaptada y transferida sin depender exclusivamente de quienes la iniciaron. Por ello, la innovación debe pensar desde el inicio cómo continuará.

La institucionalización puede proteger continuidad, pero también burocratizar. El reto es formalizar lo necesario sin eliminar flexibilidad.

La evaluación debe incluir capacidad de permanencia y adaptación.

#### **10.14. Escalamiento y transferencia**

Escarlar una innovación no significa necesariamente replicarla de forma idéntica. Los territorios poseen condiciones diferentes.

Murray et al. (2010) muestran que la difusión de innovaciones puede adoptar múltiples vías: replicación, adaptación, redes, políticas o crecimiento organizativo. En contextos universitarios, la transferencia más valiosa puede ser metodológica: compartir principios y capacidades que otras unidades adapten a su realidad.

Esta visión resulta coherente con la complejidad. Si los territorios y unidades académicas poseen condiciones diferentes, una réplica exacta puede fracasar. Escalar requiere distinguir el núcleo de la innovación de sus componentes contextuales.

Puede escalar un principio, una metodología o una red.

La sistematización permite identificar qué elementos son transferibles y cuáles dependen del contexto.

La universidad tiene una ventaja comparativa en documentar y analizar esas condiciones.

#### **10.15. Evaluación de innovación social**

La evaluación debe ir más allá de contar participantes o actividades. Necesita observar cambios en capacidades, relaciones, decisiones y resultados.

La evaluación debe combinar resultados inmediatos, cambios de capacidades y efectos de mediano plazo. Contar participantes o actividades describe alcance, pero no necesariamente transformación. Los criterios del Cuadro 18 —pertinencia, coproducción, capacidades, equidad, sostenibilidad, aprendizaje y valor público— ofrecen una estructura más completa.

La atribución constituye otro desafío. Los cambios sociales rara vez dependen de un solo proyecto universitario. Una evaluación rigurosa debe evitar atribuir causalidad excesiva y reconocer contribuciones dentro de procesos donde intervienen múltiples actores. Esta prudencia fortalece credibilidad científica.

Los métodos cualitativos son especialmente importantes para comprender procesos. También pueden utilizarse indicadores cuantitativos cuando existe claridad sobre resultados. La combinación de evidencia fortalece aprendizaje y rendición de cuentas.

#### **10.16. Riesgos de la innovación social universitaria**

La innovación social puede convertirse en discurso legitimador. Una institución podría presentar cualquier proyecto comunitario como innovación.

Entre los riesgos se encuentran la romantización de la participación, la apropiación institucional de saberes comunitarios, la precarización del trabajo académico, la dependencia de financiamiento temporal y la utilización del concepto como marca reputacional.

Reconocer estos riesgos es parte de una práctica innovadora responsable.

La crítica no debe paralizar la experimentación. Su función es introducir salvaguardas: ética, acuerdos de propiedad intelectual, evaluación, devolución, sostenibilidad y revisión de impactos distributivos.

También existe el riesgo de trasladar responsabilidades estatales a comunidades bajo lenguaje de participación.

Otro riesgo es la fragmentación: múltiples proyectos pequeños sin agenda común. Una mirada crítica necesita distinguir innovación auténtica de etiquetado institucional.

#### **10.17. Gobernanza institucional de la innovación**

La universidad necesita políticas que apoyen innovación sin imponer un único formato.

La gobernanza de innovación debe equilibrar autonomía de los equipos y coherencia institucional. Una regulación excesiva puede bloquear experimentación; la ausencia de criterios puede producir dispersión, duplicación o riesgos éticos. La institución necesita marcos proporcionales al nivel de riesgo y madurez de cada iniciativa.

Los programas de investigación pueden cumplir un papel articulador al ofrecer metodologías, acompañamiento, repositorios y espacios de aprendizaje entre proyectos. En esta lógica, el PIPPS puede contribuir no como oficina de control, sino como plataforma académica que sistematiza y conecta experiencias.

Fondos, reconocimiento académico, formación y repositorios pueden crear condiciones. La gobernanza debe facilitar articulación entre unidades y evitar duplicaciones.

El reto consiste en combinar flexibilidad con trazabilidad.

### **10.18. Innovación social y valor público universitario**

El valor público ofrece un criterio integrador. Una innovación universitaria debería poder explicar qué beneficio produce, para quién y con qué legitimidad.

El concepto de valor público permite integrar tres dimensiones: beneficio social, legitimidad y capacidad de sostener la intervención. Una innovación que genera impacto puntual, pero debilita confianza o no puede sostenerse institucionalmente produce un valor limitado. Esta lectura conecta el capítulo con la discusión de Moore y con el PLANES 2026-2030.

Para la universidad pública, el valor de innovar se mide también por capacidades que permanecen: conocimiento abierto, formación de estudiantes, redes, metodologías, fortalecimiento de actores y mejoras institucionales. Estas contribuciones justifican una evaluación más amplia que la contabilización de productos.

Esto permite diferenciar visibilidad institucional de impacto social. También obliga a considerar equidad y sostenibilidad.

La innovación social se vuelve entonces una vía para renovar la legitimidad de la universidad pública.

### **14.29. Balance del capítulo**

El capítulo ha mostrado que la innovación social universitaria no puede reducirse a novedad tecnológica ni a proyecto comunitario. Es un proceso que articula conocimiento, participación, territorio y transformación institucional.

El argumento central puede resumirse de la siguiente manera: la innovación social universitaria es un proceso planificado de aprendizaje y coproducción mediante el cual la universidad, junto con otros actores, construye y evalúa respuestas a problemas públicos con el propósito de generar capacidades y valor público. Esta definición la vincula directamente con planificación, investigación y extensión.

Desde esta perspectiva, innovación social no constituye una función adicional de la universidad. Es una forma de articular funciones existentes alrededor de problemas complejos. El capítulo siguiente examina cómo esta articulación puede adquirir una expresión institucional en la EPPS y el PIPPS.

La coproducción, la extensión crítica y la transdisciplinariedad amplían la forma en que la universidad se relaciona con la sociedad.

Su consolidación requiere planificación, evaluación y capacidad de sostener aprendizajes.

El capítulo siguiente analiza cómo estas ideas pueden leerse desde una experiencia institucional específica: la EPPS y el PIPPS.

### **10.20. Reflexión aplicada: una ruta universitaria de innovación social**

Una ruta posible comienza con identificación participativa de un problema, continúa con construcción interdisciplinaria de alternativas, prueba en pequeña escala, evaluación, sistematización y decisión sobre sostenibilidad.

En cada fase cambian los actores y los tipos de conocimiento necesarios.

El proceso no busca imponer una solución terminada, sino aprender durante la intervención. Esta lógica convierte innovación social y planificación en procesos inseparables.

**Cuadro 18 Criterios para valorar innovación social universitaria**

| Criterio       | Pregunta orientadora                                     | Evidencia posible            |
|----------------|----------------------------------------------------------|------------------------------|
| Pertinencia    | ¿Responde a un problema significativo?                   | Diagnóstico y participación  |
| Coproducción   | ¿Los actores participan en construcción de conocimiento? | Diseño y acuerdos            |
| Capacidades    | ¿Deja habilidades, redes o recursos instalados?          | Cambios organizativos        |
| Equidad        | ¿Cómo distribuye beneficios?                             | Cobertura y trayectorias     |
| Sostenibilidad | ¿Puede mantenerse o adaptarse?                           | Recursos y apropiación       |
| Aprendizaje    | ¿Produce conocimiento transferible?                      | Sistematización y evaluación |
| Valor público  | ¿Fortalece la misión universitaria?                      | Resultados sociales          |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 18 propone siete criterios para distinguir una innovación social universitaria de una actividad novedosa pero episódica. Pertinencia, coproducción, construcción de capacidades, equidad, sostenibilidad, aprendizaje y valor público forman un sistema de evaluación más exigente que el simple registro de actividades. Phills, Deiglmeier y Miller (2008), Mulgan (2006) y Murray, Caulier-Grice y Mulgan (2010) coinciden en que la innovación social adquiere relevancia cuando introduce respuestas nuevas o mejoradas a problemas sociales y modifica relaciones, capacidades o formas de colaboración.

La interpretación del cuadro exige observar tanto resultados como procesos. Una experiencia puede responder a un problema pertinente y, sin embargo, depender completamente del equipo universitario; otra puede lograr alta participación, pero no dejar capacidades instaladas. Por ello, los criterios deben analizarse de manera conjunta. La innovación social no se valida por su novedad declarada, sino por la combinación entre pertinencia, apropiación, aprendizaje y sostenibilidad.

Esta lectura se relaciona directamente con la tradición de extensión y trabajo territorial de la EPPS. La vinculación con comunidades, instituciones públicas y gobiernos locales ofrece condiciones para construir innovación desde problemas situados, pero también exige sistematizar, evaluar y devolver resultados. El PIPPS puede contribuir precisamente a esa tarea al convertir experiencias en conocimiento acumulativo. El cuadro ayuda a pasar de una noción promocional de innovación social a un criterio académico para analizarla y planificarla.

**Cuadro 19 Innovación tecnológica e innovación social en la universidad**

| Dimensión           | Innovación tecnológica           | Innovación social                             |
|---------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------|
| Objeto principal    | Herramientas y procesos técnicos | Relaciones, capacidades y respuestas sociales |
| Resultado frecuente | Producto, plataforma, patente    | Metodología, red, política, capacidad         |
| Actores             | Equipos técnicos y usuarios      | Universidad, comunidades e instituciones      |
| Evaluación          | Desempeño y eficiencia           | Impacto, apropiación y valor público          |
| Riesgo              | Obsolescencia o dependencia      | Burocratización o participación simbólica     |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 19 diferencia innovación tecnológica e innovación social sin plantearlas como alternativas excluyentes. La primera suele concentrarse en herramientas, procesos técnicos, plataformas o productos; la segunda observa relaciones, capacidades, metodologías y respuestas colectivas. Ambas pueden producir valor universitario, pero requieren criterios de evaluación distintos. Una plataforma digital puede ser técnicamente eficiente y socialmente excluyente; una innovación social puede fortalecer organización comunitaria y, al mismo tiempo, necesitar herramientas tecnológicas para ampliar su alcance.

La distinción resulta especialmente importante en un contexto donde innovación tiende a asociarse con digitalización y emprendimiento. Desde una universidad pública, el criterio debe ser más amplio: qué problema se resuelve, quién participa, cómo se distribuyen los beneficios y qué dependencia se genera. La obsolescencia constituye un riesgo de la

innovación tecnológica; la participación simbólica o la burocratización pueden debilitar la innovación social. Por ello, ambas requieren gobernanza, evaluación ética y aprendizaje.

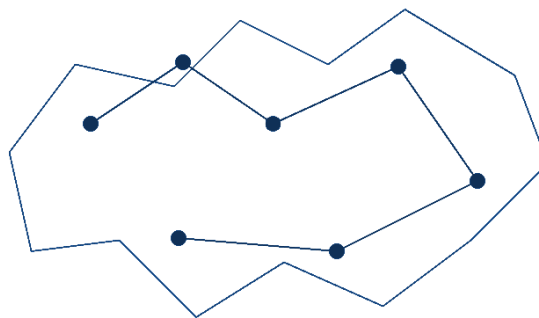
La UNA ofrece un marco apropiado para pensar esta complementariedad porque sus funciones sustantivas combinan formación, investigación y extensión. En la EPPS, la innovación social puede apoyarse en metodologías participativas, investigación aplicada y planificación territorial, mientras la transformación digital puede fortalecer sistemas de información, comunicación y análisis. El cuadro sugiere que la pregunta universitaria no debe ser tecnología o sociedad, sino cómo articular innovación técnica y social bajo criterios de valor público.

## CAPÍTULO 11

---

# EPPS–PIEPPS: CONOCIMIENTO, INNOVACIÓN, INTERDISCIPLINARIEDAD Y TERRITORIO

Idea eje: mostrar cómo la EPPS y el PIEPPS pueden articular investigación, formación, innovación social, interdisciplinariedad, redes y territorio dentro de una agenda académica acumulativa.



Dr. Ronald Salas Barquero

## **Capítulo 11. EPPS–PIPPS: conocimiento, innovación, interdisciplinariedad y territorio**

---

### **11.1. Introducción: de la memoria institucional a la capacidad futura**

La historia de la Escuela de Planificación y Promoción Social constituye un componente importante de su identidad, pero no es necesario reproducirla nuevamente en esta obra. El interés del presente capítulo se encuentra en otra pregunta: ¿qué capacidades acumuladas por la EPPS pueden convertirse en plataforma para investigación, innovación social y construcción de futuro universitario? (Salas Barquero, Alvarado Aguilar, et al., 2010).

Esta decisión editorial es importante porque evita convertir el capítulo en una nueva historia institucional. La trayectoria ya ha sido documentada en publicaciones de la Escuela y del autor. Aquí se utiliza como antecedente para una pregunta distinta: qué capacidades intelectuales, metodológicas y territoriales pueden organizarse prospectivamente para fortalecer investigación y valor público.

Salas Barquero, Alvarado Aguilar, Benavides Badilla y Chavarría Agüero (2010) documentan aportes de la actividad académica de la EPPS entre 1980 y 2006. Esa obra permite sostener que la Escuela posee una trayectoria acumulada en docencia, investigación y vinculación universitaria. El desafío contemporáneo consiste en convertir esa acumulación histórica en una arquitectura explícita de conocimiento.

Esta diferencia permite pasar de la memoria a la estrategia. Una trayectoria institucional adquiere valor prospectivo cuando ayuda a reconocer fortalezas, vacíos y posibilidades.

El PIPPS puede ser leído desde esta perspectiva como espacio de articulación entre producción de conocimiento, formación, territorio y redes académicas.

Su potencial depende menos de la cantidad de actividades realizadas que de la capacidad para generar acumulación intelectual.

### **11.2. Planificación y promoción social como identidad articuladora**

La combinación entre planificación y promoción social constituye una singularidad académica. La primera aporta lectura estratégica, actores, recursos, decisiones y futuro. La segunda aporta participación, organización, mediación y territorio (Salas Barquero et al., 2026).

Esta articulación constituye también una propuesta epistemológica. La planificación aporta lectura estructural, estrategia y capacidad de anticipación; la promoción social incorpora organización, participación y mediación con actores. Su integración evita separar diagnóstico y acción, o estrategia y territorio, y permite formular problemas públicos desde una perspectiva más completa.

El libro Planificación y promoción social: Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados sistematiza esta relación como campo de conocimiento y práctica (Salas Barquero et al., 2026). En la presente obra, ese fundamento se desplaza hacia un objeto específico: la universidad pública y sus capacidades de planificación, investigación e innovación.

Cuando estas dimensiones se separan, la planificación puede volverse tecnocrática y la promoción social puede reducirse a acompañamiento sin estrategia.

Su articulación permite construir una praxis donde conocimiento y acción se retroalimentan.

Esta identidad puede convertirse en ventaja para investigación de problemas públicos complejos.

### **11.3. PIPPS como programa de investigación y no como suma de proyectos**

Un programa de investigación se diferencia de un conjunto de proyectos porque construye continuidad. Necesita líneas, preguntas acumulativas y productos que dialoguen entre sí (Salas Barquero et al, 2023).

La idea de programa implica acumulación teórica y metodológica. Los proyectos deben conservar autonomía temática, pero necesitan compartir problemas, conceptos o infraestructuras que permitan aprender de manera acumulativa. Un programa maduro puede mostrar cómo una investigación modifica preguntas posteriores y cómo sus productos forman parte de una trayectoria.

Esta lógica exige gobernanza académica. La selección de líneas no debería responder únicamente a oportunidades de financiamiento o intereses individuales, sino a una combinación de identidad disciplinaria, problemas públicos y capacidades disponibles. La propuesta de fortalecimiento EPPS-PIPPS 2027-2031 plantea precisamente una agenda organizada alrededor de planificación, territorio, políticas públicas, innovación social, prospectiva y educación superior. Al tratarse de una propuesta, debe presentarse como ruta futura y no como logro consolidado.

El PIPPS puede fortalecer esta lógica mediante agendas de mediano plazo.

Cada proyecto debería poder identificar qué conocimiento previo utiliza y qué nueva pregunta aporta.

La acumulación también facilita formación de estudiantes y construcción de redes.

#### **11.4. Líneas estratégicas de investigación**

Una agenda del PIPPS puede organizarse alrededor de núcleos coherentes con la identidad de la Escuela.

Las líneas estratégicas deben cumplir dos funciones: orientar acumulación y facilitar cooperación. Si son demasiado amplias, cualquier proyecto puede adscribirse sin producir identidad; si son demasiado estrechas, restringen innovación. Una revisión periódica permite ajustar su pertinencia ante cambios en la agenda universitaria y territorial.

Una posible arquitectura puede distinguir líneas sustantivas —planificación territorial, universidad pública, innovación social y políticas públicas— y capacidades transversales —prospectiva, evaluación, interdisciplinariedad, ciencia abierta y análisis de datos—. Esta distinción evita que metodologías se conviertan en temas aislados y favorece su uso a través de diferentes proyectos.

Planificación y desarrollo territorial; universidad pública y educación superior; innovación social; políticas públicas; prospectiva; e investigación interdisciplinaria constituyen posibles ejes.

El número de líneas debe ser suficientemente reducido para producir acumulación y suficientemente amplio para permitir diversidad.

La revisión periódica evita que las líneas se conviertan en categorías permanentes desconectadas de nuevos problemas.

#### **11.5. Investigación aplicada y rigor académico**

La investigación aplicada suele ser injustamente asociada con menor rigor. Su diferencia no está en la calidad metodológica, sino en la relación explícita con problemas y decisiones.

El rigor de una investigación aplicada depende de la claridad del problema, la coherencia entre teoría y método, la calidad de la evidencia y la transparencia de inferencias. Su orientación hacia decisiones no la convierte en consultoría. La diferencia está en que sus preguntas nacen de problemas donde existe una expectativa explícita de utilidad pública.

Para la EPPS, esta orientación puede convertirse en una fortaleza si se evita el riesgo de fragmentación. Investigar demandas puntuales de instituciones o territorios tiene valor cuando los hallazgos se conectan con preguntas acumulativas y pueden producir conocimiento transferible más allá del caso.

La EPPS posee condiciones para desarrollar investigación aplicada porque sus campos están vinculados con políticas, territorio e instituciones.

El desafío consiste en fortalecer diseño, evidencia, ética y publicación.

Una investigación útil para la acción debe ser también académicamente defendible.

### **11.6. TFG como fuente de conocimiento institucional**

Los trabajos finales de graduación pueden ser una fuente relevante de investigación y memoria académica cuando se articulan con líneas de programa.

Los TFG representan una reserva de conocimiento frecuentemente subutilizada. Su articulación con líneas de investigación permitiría identificar tendencias temáticas, metodologías recurrentes y vacíos de evidencia. Esto no implica subordinar las decisiones estudiantiles a un programa, sino ofrecer marcos donde su trabajo pueda contribuir a una conversación académica más amplia.

El PIPPS podría producir estados de conocimiento periódicos derivados de TFG, preservando autoría y calidad. Esta práctica ayudaría a evitar repetición de diagnósticos y permitiría que nuevas cohortes comiencen desde resultados ya disponibles.

Su valor aumenta si los resultados no quedan aislados en repositorios.

El PIPPS puede promover síntesis, bases temáticas y publicaciones derivadas respetando autorías.

Esta estrategia también fortalece formación investigativa y evita repetición de diagnósticos.

### **11.7. Semilleros y formación investigativa**

Los semilleros permiten incorporar estudiantes tempranamente a investigación.

Un semillero de investigación debe concebirse como espacio formativo y no como mecanismo para aumentar productividad. Su función principal es enseñar a formular preguntas, leer críticamente, trabajar con evidencia, discutir ética y escribir

académicamente. La participación temprana puede mejorar la transición entre cursos metodológicos y TFG.

La propuesta EPPS-PIPPS contempla semilleros vinculados con problemas sociales, territoriales e institucionales, así como apoyo a proyectos y diagnósticos. Al tratarse de una agenda propuesta, su inclusión en este capítulo se formula como capacidad futura que requiere diseño, tutoría y evaluación.

Su función no debe reducirse a producir artículos. Deben formar lectura crítica, diseño metodológico, ética y escritura.

La participación en proyectos reales conecta teoría y práctica.

El PIPPS puede convertirse en espacio intergeneracional entre estudiantes, académicos y personas graduadas.

### **11.8. Cooperación CEIICH-UNAM-PIPPS-UNA**

La cooperación con el CEIICH-UNAM constituye un referente relevante porque se ha orientado a investigación interdisciplinaria, sistemas complejos, epistemología genética y construcción de comunidades de conocimiento.

La relevancia de esta cooperación puede analizarse en términos de capacidad institucional. Los procesos de formación desarrollados alrededor de investigación interdisciplinaria, epistemología genética y sistemas complejos no solo aportan contenidos, sino lenguajes y procedimientos que pueden permanecer en equipos académicos. Salas Barquero (2023) sistematiza experiencias de investigación multi e interdisciplinaria asociadas al programa.

Este antecedente también obliga a mantener una ética clara de autoría. Los productos elaborados con Juan Carlos Villa Soto, José Amozurrutia de María y Campos y otros participantes deben reconocerse como trabajos colectivos. El fortalecimiento del PIPPS no requiere apropiarse de esos productos, sino aprender de las capacidades construidas en cooperación.

Su valor supera la internacionalización convencional basada en movilidad o convenios. Se trata de una relación de fortalecimiento de capacidades.

Los diplomados, talleres, seminarios y espacios de intercambio muestran una vía de internacionalización académica crítica.

En este libro, estos aportes se reconocen como producto de cooperación y se respetan las coautorías de los trabajos específicos desarrollados con Juan Carlos Villa Soto y José Amozurrutia de María y Campos.

Hay otro libro en proceso de publicación con la editorial del CEIICH-UNAM sobre la investigación de las trayectorias metodológicas y epistemológicas de los investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNA, producto de la Comunidad Emergente de Conocimiento Genética del PIPPS, con base al convenio de colaboración firmado entre CEIICH-UNAM y EPPS-UNA desde el año 2015.

### **11.9. Internacionalización crítica**

La internacionalización crítica pregunta qué capacidades deja una relación internacional.

Esta perspectiva se diferencia de una internacionalización medida únicamente por movilidad, convenios o visibilidad. Una relación internacional produce valor cuando amplía capacidades de investigación, forma estudiantes y académicos, genera proyectos o publicaciones y fortalece redes con continuidad.

En América Latina, la cooperación Sur-Sur y regional puede contribuir a reducir dependencia de agendas externas. El criterio no es rechazar redes globales, sino construir alianzas donde las universidades de la región participen en definición de problemas y metodologías.

Un convenio sin proyectos o aprendizaje puede tener poco impacto. Una red que transforma métodos, formación y publicaciones genera mayor valor.

La cooperación Sur-Sur resulta especialmente importante para universidades latinoamericanas.

El PIPPS puede utilizar sus redes como parte de una estrategia de construcción epistemológica y metodológica.

### **11.10. Investigación interdisciplinaria en la EPPS**

La planificación y la promoción social trabajan con problemas donde convergen economía, sociología, política, educación, ambiente y territorio (Salas Barquero, 2023; Salas Barquero et al., 2023).

La investigación interdisciplinaria necesita ser observable metodológicamente. Esto implica mostrar cómo se construyó el problema común, qué conceptos fueron negociados, cómo se integraron evidencias y de qué manera la interpretación final supera informes

disciplinarios paralelos. García (2006) y Amozurrutia de María y Campos (2012) ofrecen fundamentos útiles para esta exigencia.

El mapeo teórico-metodológico de la EPPS evidencia diversidad de enfoques académicos que puede constituir una fortaleza si existe capacidad de articulación (Salas Barquero et al., 2023). El desafío para el PIPPS es convertir diversidad en diálogo metodológico, sin imponer homogeneidad ni dejar la integración al azar.

Esto crea condiciones naturales para la interdisciplinariedad, pero no garantiza su práctica.

La investigación interdisciplinaria requiere problemas comunes, categorías compartidas y análisis integrado.

El PIPPS puede fortalecer protocolos y formación para que la interdisciplinariedad sea demostrable metodológicamente.

#### **11.11. Extensión crítica y transdisciplinariedad**

La extensión universitaria puede convertirse en espacio donde la interdisciplina dialoga con saberes territoriales.

La tradición de promoción social de la EPPS ofrece una base particular para esta articulación porque trabaja con organización, participación y territorio. Sin embargo, la extensión crítica necesita ser acompañada por investigación que documente procesos, evalúe resultados y explicita aprendizajes.

Cuando actores territoriales participan en formulación y análisis, el proceso puede adquirir rasgos transdisciplinarios. Esta apertura debe construirse con acuerdos claros sobre datos, tiempos, devolución y autoría para evitar relaciones extractivas.

La EPPS posee una tradición de trabajo con comunidades e instituciones que permite desarrollar esta dimensión.

La extensión crítica no se limita a llevar conocimiento. Construye mediaciones y aprendizaje.

Esta práctica puede acercarse a una lógica transdisciplinaria cuando los actores sociales participan en producción de conocimiento.

### **11.12. Territorio como unidad de articulación**

El territorio ofrece un eje capaz de integrar investigación, docencia y extensión (Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010).

El territorio puede funcionar como unidad de integración programática. En lugar de acumular proyectos dispersos en una región, un programa puede construir una agenda de mediano plazo que articule diagnóstico, investigación, cursos, TFG, extensión y redes. La continuidad permite observar cambios y no únicamente producir fotografías diagnósticas.

Las publicaciones de la EPPS sobre desarrollo local y actores sociales aportan antecedentes para esta perspectiva (Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010). El principio central es que el territorio no es un receptor de intervención, sino una configuración de actores y capacidades con la que la universidad construye conocimiento.

Un problema territorial puede generar proyectos, cursos, TFG y alianzas.

La continuidad territorial permite acumular conocimiento y evaluar cambios.

El PIPPS puede organizar observatorios, redes o agendas regionales sin convertir el territorio en simple escenario de intervención.

### **11.13. Sedes regionales y conocimiento situado**

Las sedes regionales no deberían ser vistas únicamente como espacios de oferta docente (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Calderón Fernández, et al., 2010).

La regionalización del conocimiento requiere distribuir capacidad investigativa y no solo oferta docente. Esto implica tiempo académico, infraestructura, redes y posibilidades de liderar proyectos desde las regiones. Centralizar diseño y análisis en la sede principal puede reproducir asimetrías internas.

Los trabajos sobre educación superior pública y Sede Brunca muestran la relevancia histórica de vincular universidad, región y desarrollo (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Calderón Fernández, et al., 2010). Para el PIPPS, estos antecedentes pueden orientar alianzas futuras con sedes regionales sin afirmar que exista ya un modelo consolidado.

Pueden convertirse en nodos de investigación y producción de conocimiento situado. Esto requiere recursos, personal y redes locales.

La articulación con el PIPPS puede fortalecer esa capacidad sin centralizar toda la investigación en la sede central.

#### **11.14. Innovación social como eje del PIPPS**

La innovación social puede articular varias líneas del programa porque conecta problemas, actores y transformación.

Como eje de programa, la innovación social puede funcionar como espacio de convergencia entre planificación, promoción social, investigación y territorio. Su utilidad depende de que existan criterios rigurosos para identificar problemas, evaluar respuestas y sistematizar capacidades.

La propuesta de fortalecimiento EPPS-PIPPS plantea explícitamente una línea de innovación social universitaria y acciones de articulación con cursos, TFG y proyectos. Dado que el documento es prospectivo, en este libro debe presentarse como una opción estratégica para 2027-2031, no como resultado alcanzado.

No debe convertirse en una etiqueta que sustituya planificación o promoción social. Su aporte está en estudiar nuevas respuestas y capacidades.

El PIPPS puede desarrollar criterios de evaluación y sistematización para este campo.

#### **11.15. Producción académica y estrategia editorial**

La investigación adquiere mayor impacto cuando circula en formatos adecuados.

Una estrategia editorial debe responder a diferentes públicos. Los artículos académicos permiten dialogar con comunidades científicas; informes técnicos apoyan decisiones; materiales didácticos alimentan docencia; devoluciones territoriales aseguran reciprocidad; y libros permiten integrar desarrollos de mayor alcance. La calidad no exige uniformar formatos, sino definir estándares apropiados para cada propósito.

La producción editorial también es memoria institucional. Los siete libros ya incorporados a la bibliografía muestran que existe una base acumulada de producción EPPS-UNA que puede dialogar con nuevas líneas del PIPPS. Recuperarla mediante citas pertinentes fortalece continuidad y evita presentar cada proyecto como inicio absoluto.

Artículos, libros, informes técnicos y materiales de devolución cumplen funciones diferentes. Una estrategia editorial puede organizar productos según públicos y líneas.

También permite fortalecer identidad del programa y visibilidad institucional.

### **11.16. Repositorios y memoria de investigación**

La memoria institucional necesita más que archivos administrativos.

Un repositorio de investigación debe incluir metadatos suficientes para localizar productos, responsables, métodos, territorios, fuentes y vínculos con líneas. No todo material puede ser abierto: bases con información personal requieren restricciones y criterios de conservación.

La gestión de repositorios conecta ciencia abierta con derechos de autor y ética. La apertura debe ser deliberada y compatible con consentimiento, licencias y protección de participantes. Esta capacidad puede fortalecer reproducibilidad y reutilización académica.

Un repositorio de proyectos, instrumentos, bases documentales y publicaciones puede facilitar acumulación.

La gestión de esa memoria debe respetar ética, protección de datos y derechos de autor. La trazabilidad permite saber qué se ha investigado y qué vacíos permanecen.

### **11.17. Articulación con docencia**

El PIPPS puede fortalecer docencia cuando sus investigaciones ingresan en cursos.

La integración con docencia puede organizarse mediante casos, seminarios de investigación, actualización bibliográfica y participación estudiantil en tareas adecuadas a su nivel. Su calidad depende de que exista reciprocidad: la investigación enriquece cursos y las preguntas surgidas en aula pueden alimentar nuevas investigaciones.

Esta relación evita una división artificial entre enseñar e investigar. En una escuela de planificación y promoción social, la formación profesional gana profundidad cuando los estudiantes observan cómo se construyen problemas reales y cómo teoría, método y evidencia se relacionan.

Esto actualiza contenidos y acerca estudiantes a problemas reales. También permite que los cursos generen preguntas para investigación.

La relación debe ser bidireccional y no limitarse a usar estudiantes como asistentes.

### **11.18. Articulación con extensión**

La extensión puede aportar problemas y redes a la investigación.

La articulación investigación-extensión puede mejorar evaluación de procesos territoriales. La extensión posee conocimiento relacional y continuidad con actores; la investigación aporta diseños de análisis y sistematización. Cuando ambas se coordinan, la universidad puede aprender de su intervención sin reducirla a prestación de servicios.

Esta relación también necesita proteger tiempos y responsabilidades. La integración no significa que cada proyecto de extensión deba convertirse en investigación, sino identificar aquellos casos donde existe una pregunta relevante y condiciones éticas para producir conocimiento.

La investigación puede ofrecer evaluación y sistematización a procesos territoriales. Una agenda común evita que ambas funciones trabajen por separado.

El PIPPS puede actuar como espacio de traducción entre ellas.

### **11.19. Articulación con gestión institucional**

La investigación también puede apoyar decisiones internas de la universidad.

La investigación institucional debe conservar independencia analítica. Si los estudios se diseñan únicamente para confirmar decisiones previamente adoptadas, pierden credibilidad. El valor de un programa académico reside precisamente en producir evidencia que pueda cuestionar supuestos y revelar efectos no previstos.

Por ello, la relación con autoridades debe basarse en mecanismos transparentes: solicitudes de estudios, acceso a información, devolución y publicación cuando corresponda.

Investigación aplicada y autonomía académica pueden reforzarse mutuamente.

Estudios sobre planificación, gobernanza, currículos o territorio pueden convertirse en evidencia para políticas.

Esto requiere mecanismos de comunicación entre investigación y autoridades.

La autonomía académica debe mantenerse para que la investigación no se convierta en simple consultoría interna.

### **11.20. Redes con instituciones públicas y gobiernos locales**

La planificación y promoción social poseen fuerte afinidad con instituciones públicas y gobiernos locales.

Las alianzas con gobiernos locales e instituciones públicas permiten construir preguntas vinculadas con planificación territorial, políticas sociales, evaluación e innovación. Para que estas redes sean sostenibles, necesitan acuerdos sobre objetivos, datos, productos y responsabilidades.

Un programa como PIPPS puede ofrecer continuidad institucional más allá de proyectos o autoridades particulares. Esta estabilidad es valiosa en relaciones territoriales donde la confianza se construye durante años.

Las redes pueden facilitar investigación aplicada, prácticas estudiantiles y transferencia de conocimiento.

Su sostenibilidad depende de reglas claras y continuidad.

El PIPPS puede funcionar como punto de articulación institucional.

### **11.21. Ética y gobernanza de la investigación**

Un programa de investigación necesita criterios claros de ética, autoría y datos.

La ética debe abarcar diseño, recolección de datos, tratamiento de información, autoría y devolución. En proyectos interdisciplinarios y territoriales, los límites de contribución pueden ser complejos; por ello, conviene definirlos desde el inicio y revisarlos durante el proceso.

La gobernanza de datos adquiere mayor importancia con repositorios, analítica e inteligencia artificial. El programa necesita criterios sobre acceso, seguridad, licencias y usos secundarios, de modo que la innovación metodológica no debilite derechos.

La transparencia sobre contribuciones es especialmente importante en proyectos colectivos. Los vínculos con comunidades requieren devolución de resultados.

La ética fortalece confianza y calidad.

### **11.22. Indicadores de un programa de investigación maduro**

La madurez de un programa no debería medirse únicamente por número de proyectos.

Los indicadores pueden agruparse en cuatro dimensiones: producción de conocimiento, formación, redes y contribución institucional-territorial. Esto permite evitar una evaluación basada exclusivamente en publicaciones o ejecución presupuestaria.

También conviene observar continuidad: porcentaje de proyectos conectados con líneas, reutilización de bases y métodos, publicaciones derivadas de TFG, participación estudiantil sostenida y alianzas de varios años. La madurez se expresa en acumulación y no únicamente en volumen de actividad.

También importan continuidad de líneas, formación de estudiantes, redes, publicaciones, impacto territorial y acumulación de conocimiento.

Los indicadores deben combinar producción y proceso. La evaluación periódica puede ayudar a revisar la agenda.

### **11.23. PIPPS como laboratorio académico de universidad pública**

La noción de laboratorio permite pensar el PIPPS como espacio donde se prueban formas de articulación entre investigación, docencia, extensión y territorio (Salas Barquero, 2023).

El concepto de laboratorio académico es útil si se entiende como capacidad para diseñar, probar, evaluar y sistematizar formas de trabajo universitario. No significa que comunidades o estudiantes sean objetos de experimentación. El foco está en las propias prácticas institucionales y en la posibilidad de aprender de ellas.

Esta noción conecta PIPPS con el argumento general del libro: una universidad pública capaz de planificar su futuro necesita espacios donde investigar sus procesos, ensayar metodologías y convertir resultados en aprendizaje institucional.

No se trata de experimentar sin criterios, sino de diseñar, evaluar y sistematizar prácticas. Los aprendizajes pueden aportar a otras unidades de la universidad.

El programa adquiere así una función que trasciende su propia producción.

#### **11.24. Agenda prospectiva del PIPPS**

El futuro del programa puede organizarse alrededor de capacidades más que de proyectos individuales.

La agenda propuesta para 2027-2031 incluye investigación territorial, innovación social, prospectiva, educación superior y producción académica, además de semilleros y articulación con Sedes Regionales de la UNA-UCR-ITCR-UNED-UTN. El documento es una propuesta de fortalecimiento y, por ello, funciona como insumo prospectivo, no como evidencia de acciones ya realizadas.

Una agenda prospectiva debería además establecer hitos, indicadores y revisiones. La pregunta no es solo qué líneas desarrollar, sino qué capacidades deben existir al final del período: equipos formados, repositorios, publicaciones, redes, participación estudiantil y mecanismos de evaluación.

Interdisciplinariedad, prospectiva, innovación social, ciencia abierta, análisis de datos y trabajo territorial constituyen capacidades estratégicas (Salas Barquero, 2023; Salas Barquero et al., 2023).

Su desarrollo requiere formación, alianzas y continuidad.

La planificación del programa debe conectarse con prioridades de la Escuela y de la Universidad.

#### **14.29. Balance del capítulo**

El capítulo ha propuesto leer la EPPS y el PIPPS desde una perspectiva de capacidad institucional, no de memoria histórica.

Esta lectura permite evitar dos riesgos: convertir la historia institucional en celebración o presentar propuestas futuras como logros consolidados. El capítulo utiliza publicaciones verificadas para reconocer capacidades acumuladas y documentos de propuesta para identificar posibilidades que todavía requieren decisión, recursos y evaluación.

El aporte conceptual del capítulo consiste en mostrar que un programa de investigación puede convertirse en infraestructura académica cuando conecta memoria, formación, interdisciplinariedad, territorio, publicaciones y redes. En esta perspectiva, el PIPPS no se define por un listado de proyectos, sino por la capacidad de producir acumulación y valor público.

La identidad articulada de planificación y promoción social ofrece una base para investigación aplicada, interdisciplinariedad e innovación social.

La cooperación académica, el territorio y la formación investigativa amplían esta capacidad.

El principal desafío consiste en convertir experiencias y proyectos en acumulación de conocimiento y valor público.

### 11.26. Reflexión aplicada: una arquitectura posible para el PIPPS

Una arquitectura posible podría organizarse en cuatro niveles: líneas estratégicas, proyectos articulados, formación investigativa y productos de conocimiento.

Cada línea debería vincular proyectos, TFG, publicaciones y redes.

La evaluación podría observar continuidad, impacto y capacidad de formación.

Esta arquitectura permitiría pasar de una lógica de actividades a una lógica de programa.

**Cuadro 20 PIPPS como plataforma académica**

| Dimensión             | Función                                   | Resultado esperado         |
|-----------------------|-------------------------------------------|----------------------------|
| Investigación         | Construir líneas y proyectos acumulativos | Conocimiento institucional |
| Formación             | Integrar estudiantes y semilleros         | Capacidades investigativas |
| Interdisciplinariedad | Articular problemas y campos              | Análisis complejos         |
| Territorio            | Vincular investigación con actores        | Conocimiento situado       |
| Internacionalización  | Construir redes y cooperación             | Capacidades compartidas    |
| Publicación           | Difundir y sistematizar                   | Memoria y visibilidad      |
| Innovación social     | Producir respuestas y metodologías        | Valor público              |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 20 presenta al PIPPS como una plataforma académica compuesta por siete dimensiones que se refuerzan entre sí. Investigación, formación, interdisciplinariedad, territorio, internacionalización, publicación e innovación social no deberían funcionar como líneas aisladas. Su valor se encuentra en la posibilidad de articularlas para producir acumulación de conocimiento, formación investigativa y capacidad de intervención sobre problemas públicos.

La experiencia de cooperación CEIICH-UNAM-PIPPS-UNA ofrece un ejemplo de esa articulación. A partir de 2015 se desarrollaron procesos de formación en investigación interdisciplinaria, diplomados, talleres y seminarios que posteriormente contribuyeron a la conformación de una comunidad epistémica. La experiencia muestra que la internacionalización produce mayor valor cuando no se limita a movilidad o convenios, sino que deja capacidades metodológicas, productos académicos y redes sostenidas. De manera similar, la dimensión territorial adquiere mayor fuerza cuando los problemas investigados alimentan docencia, TFG y extensión.

La lectura estratégica del cuadro implica que el PIPPS debe evaluarse por su capacidad de conectar estas dimensiones. Un programa de investigación maduro no se mide solo por cantidad de proyectos, sino por continuidad de líneas, formación de estudiantes, cooperación, publicaciones, memoria y aportes institucionales. Esta interpretación también ayuda a situar al PIPPS dentro de la EPPS y de la UNA: como un dispositivo capaz de articular investigación con las demás funciones universitarias y convertir experiencias dispersas en conocimiento institucional.

Cuadro 21 De proyecto aislado a programa de investigación

| Aspecto    | Proyecto aislado          | Programa articulado        |
|------------|---------------------------|----------------------------|
| Pregunta   | Problema específico       | Agenda acumulativa         |
| Duración   | Inicio y cierre definidos | Continuidad por líneas     |
| Productos  | Informe o artículo        | Portafolio de productos    |
| Formación  | Participación ocasional   | Trayectoria de estudiantes |
| Redes      | Convenios puntuales       | Cooperación sostenida      |
| Memoria    | Archivo del proyecto      | Sistema de conocimiento    |
| Evaluación | Cumplimiento de metas     | Acumulación e impacto      |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 21 muestra la diferencia entre ejecutar proyectos y construir un programa de investigación. Un proyecto posee una pregunta delimitada, un plazo y productos definidos; un programa necesita además continuidad temática, memoria, formación, redes y una agenda que permita que distintos proyectos se relacionen entre sí. Esta distinción es central para evitar que la investigación universitaria se fragmente en iniciativas que finalizan sin dejar acumulación.

La lógica programática permite que un resultado se convierta en antecedente de otra investigación, que los TFG se vinculen con líneas existentes y que estudiantes ingresen progresivamente a comunidades académicas. También favorece una estrategia editorial más coherente: artículos, libros, documentos de trabajo y sistematizaciones pueden ser entendidos como productos de una agenda y no como publicaciones desconectadas. La evaluación, por tanto, debe observar no solo cumplimiento de metas individuales, sino qué conocimiento y capacidades permanecen después de cada proyecto.

En el PIPPS, este tránsito resulta especialmente relevante. La experiencia acumulada en planificación, territorio, interdisciplinariedad, educación superior e innovación social ofrece una base para construir líneas de mediano plazo. La articulación con cursos, seminarios, TFG, semilleros, Sede Regional Brunca y redes como CEIICH-UNAM puede ampliar esa acumulación. El cuadro debe interpretarse, entonces, como una propuesta de

maduración institucional del programa y no como una desvalorización de los proyectos específicos que lo componen.

#### **11.27. Cierre de la Parte IV**

La Parte IV ha mostrado que la relación universidad-sociedad puede ser entendida como espacio de innovación, conocimiento y construcción de valor público. La innovación social exige participación, aprendizaje, evaluación y sostenibilidad; la extensión crítica crea mediaciones; el territorio obliga a conectar saberes y actores.

La lectura de EPPS–PIPPS permite llevar estas ideas a una escala institucional. El programa puede convertirse en plataforma para articular investigación, formación, redes y territorio, siempre que logre construir continuidad y acumulación.

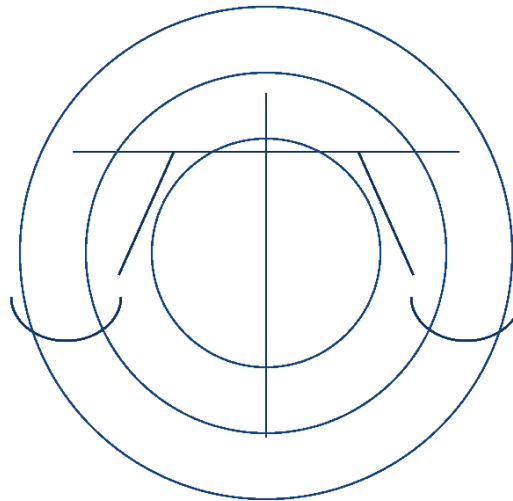
La Parte V trasladará este análisis al nivel más amplio de la universidad pública: autonomía, gobernanza, valor público y horizonte latinoamericano hacia 2050.

PARTE V

---

# VALOR PÚBLICO Y FUTURO UNIVERSITARIO

Esta última parte integra autonomía, gobernanza, valor público y horizonte 2050. Proyecta los argumentos del libro hacia una planificación universitaria crítica, compleja y prospectiva, orientada a fortalecer la misión pública y la capacidad institucional de construir futuro.



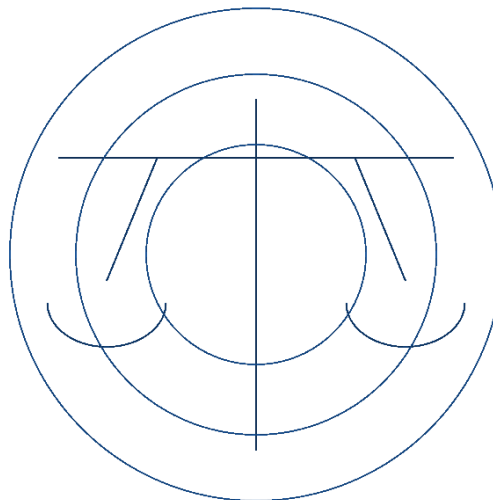
Dr. Ronald Salas Barquero

CAPÍTULO 12

---

# AUTONOMÍA, GOBERNANZA Y VALOR PÚBLICO UNIVERSITARIO

Idea eje: relacionar autonomía responsable, gobernanza, financiamiento, participación, rendición de cuentas y valor público como condiciones de legitimidad y sostenibilidad universitaria.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 12. Autonomía, gobernanza y valor público universitario

---

### 12.1. Introducción: la legitimidad como problema estratégico

La universidad pública no puede dar por asegurada su legitimidad. Aunque su trayectoria histórica, su función social y su producción académica constituyen bases importantes de reconocimiento, cada generación debe reconstruir la relación entre institución y sociedad. Esta reconstrucción ocurre en un contexto donde el financiamiento público es disputado, los resultados son comparados y las expectativas sociales cambian con rapidez.

La legitimidad institucional puede comprenderse como una relación dinámica entre misión, desempeño y reconocimiento social. Moore (1995) muestra que las organizaciones públicas necesitan combinar valor producido, autorización o legitimidad y capacidad operativa. En la universidad, esta relación es particularmente compleja porque sus resultados aparecen en plazos distintos y no todos pueden expresarse mediante indicadores inmediatos.

Por ello, la planificación de la legitimidad no debe confundirse con comunicación corporativa. Implica construir evidencia sobre formación, investigación, extensión, equidad, territorio y uso de recursos, y someter esa evidencia a deliberación pública. La confianza se fortalece cuando la institución puede explicar no solo sus logros, sino también sus límites, decisiones difíciles y mecanismos de mejora.

La legitimidad no se produce únicamente mediante discursos institucionales. Se construye cuando la universidad demuestra que utiliza sus capacidades para producir conocimiento, ampliar oportunidades, formar profesionales, contribuir al desarrollo y sostener espacios de pensamiento crítico.

Por ello, la legitimidad debe convertirse en problema de planificación. No en el sentido de diseñar campañas de imagen, sino de conectar misión, resultados, transparencia y comunicación pública.

El concepto de valor público ofrece un marco adecuado para esa tarea porque permite relacionar propósito, legitimidad y capacidad operativa.

## **12.2. Universidad pública como bien público y bien común**

La consideración de la educación superior como bien público implica reconocer que sus beneficios desbordan al individuo que obtiene un título. La universidad produce ciencia, cultura, información, ciudadanía, innovación y capacidades institucionales que permanecen disponibles para la sociedad.

Marginson (2016) distingue dimensiones públicas y privadas de la educación superior y advierte que los beneficios colectivos no aparecen automáticamente por el hecho de que una institución sea estatal. El carácter público debe producirse mediante políticas que amplíen acceso, conocimiento abierto, investigación orientada a problemas comunes y participación democrática.

En América Latina, la CRES 2018 y la CRES+5 reafirmaron la educación superior como derecho humano y bien público social (CRES, 2018; UNESCO, 2024). Esta formulación ofrece un fundamento normativo relevante para el libro: la universidad pública se legitima cuando convierte autonomía y recursos en capacidades sociales que desbordan el beneficio individual.

Esta dimensión colectiva justifica una parte esencial del financiamiento público. Sin embargo, también incrementa la responsabilidad de demostrar cómo se producen y distribuyen esos beneficios.

La noción de bien común agrega una dimensión relacional. El conocimiento universitario no es únicamente propiedad de quienes lo producen; forma parte de procesos sociales que pueden fortalecer democracia y desarrollo.

Una política universitaria orientada al bien común debe equilibrar excelencia, acceso, sostenibilidad y responsabilidad territorial.

## **12.3. Autonomía universitaria: dimensión histórica y política**

La autonomía universitaria ha sido una conquista central de la educación superior latinoamericana. Protege la capacidad de las instituciones para definir sus asuntos académicos, organizar sus estructuras y sostener libertad de pensamiento frente a presiones gubernamentales, económicas o ideológicas.

La tradición latinoamericana vincula autonomía con libertad académica, autogobierno y capacidad para sostener proyectos intelectuales frente a presiones externas. Esa autonomía no significa separación absoluta de la sociedad, sino una condición para que la universidad pueda investigar, enseñar y deliberar sin subordinación directa a intereses coyunturales.

En Costa Rica, los artículos 84 y 85 de la Constitución Política establecen un marco singular de autonomía y financiamiento para las universidades estatales (Asamblea Nacional Constituyente, 1949). Esta arquitectura jurídica debe leerse junto con la coordinación ejercida por CONARE: autonomía institucional y cooperación sistémica no son principios incompatibles, sino componentes de una forma particular de gobierno de la educación superior pública.

Su valor no reside únicamente en proteger a la universidad del Estado. También permite construir proyectos de largo plazo que sobreviven a ciclos políticos.

Esta autonomía tiene una dimensión académica, administrativa, organizativa y presupuestaria que puede adoptar formas distintas según el marco jurídico de cada país.

En Costa Rica, la autonomía constitucional de las universidades estatales constituye una base estructural del Sistema Universitario Estatal y debe analizarse junto con responsabilidad pública y coordinación interuniversitaria.

#### **12.4. Autonomía responsable**

La defensa de la autonomía se debilita cuando se interpreta como ausencia de rendición de cuentas. Una institución pública debe explicar sus decisiones y aceptar evaluación.

La noción de autonomía responsable permite superar una falsa oposición entre independencia y evaluación. La autonomía protege la capacidad de definir proyecto académico; la rendición de cuentas permite demostrar que esa capacidad se ejerce conforme con fines públicos. Ambas pueden reforzarse cuando la evaluación es plural, técnicamente rigurosa y respetuosa de competencias universitarias.

El riesgo aparece cuando la rendición de cuentas se convierte en control externo de contenidos, agendas científicas o decisiones académicas. La responsabilidad pública necesita centrarse en transparencia, resultados, equidad, calidad y uso de recursos, preservando libertad de investigación y capacidad de autogobierno.

La autonomía responsable parte de una relación distinta: la universidad conserva capacidad de definir sus fines, pero desarrolla mecanismos para demostrar resultados y corregir debilidades.

La responsabilidad no debe convertirse en control político de contenidos académicos. Debe centrarse en transparencia, uso de recursos, calidad, equidad y cumplimiento de misión.

La planificación universitaria puede funcionar como mecanismo de autorregulación responsable.

### **12.5. Gobernanza universitaria: más que estructura formal**

La gobernanza universitaria incluye órganos colegiados, autoridades ejecutivas, unidades académicas, asociaciones y redes informales. Su calidad depende de cómo estas estructuras procesan información, conflicto y decisión.

La literatura sobre gobernanza distingue estructura formal y capacidad efectiva de conducción. En la universidad, las reglas jurídicas establecen competencias, pero las decisiones también dependen de información, relaciones entre unidades, culturas académicas y confianza. Por ello, reformar organigramas no garantiza por sí mismo una gobernanza mejor.

Una gobernanza estratégica necesita claridad de responsabilidades, mecanismos de coordinación y memoria de decisiones. La planificación puede actuar como infraestructura de gobernanza cuando conecta información, deliberación, presupuesto y evaluación, evitando que cada órgano trabaje con diagnósticos diferentes.

Una estructura puede ser formalmente democrática y producir decisiones poco transparentes. Otra puede ser eficiente y concentrar excesivamente el poder.

El desafío consiste en combinar participación, responsabilidad y capacidad de ejecución.

La gobernanza debe evaluarse por su capacidad para sostener legitimidad y acción, no solo por el diseño de sus órganos.

### **12.6. Colegialidad y capacidad de decisión**

La colegialidad protege pluralidad y participación académica. Sin embargo, puede generar procesos lentos cuando existen múltiples instancias y competencias superpuestas.

Desde una perspectiva habermasiana, la colegialidad adquiere valor cuando crea condiciones para que los argumentos puedan ser examinados y cuestionados (Habermas, 1987). Su legitimidad no depende únicamente del número de representantes, sino de la calidad de la información disponible y de la posibilidad real de discutir alternativas.

La eficiencia decisoria tampoco debe medirse solo por velocidad. Una decisión rápida puede generar costos posteriores si carece de legitimidad o ignora efectos relevantes. El desafío es reducir redundancias y tiempos innecesarios sin eliminar deliberación sustantiva.

El problema no se resuelve eliminando colegialidad, sino mejorando la arquitectura de decisión.

Información común, agendas claras, plazos y delimitación de responsabilidades pueden aumentar capacidad sin reducir democracia.

La planificación puede aportar procedimientos que ordenen deliberación y hagan visibles las consecuencias de las alternativas.

### **12.7. Participación y representación**

La participación universitaria se organiza mediante representantes, asociaciones y órganos colegiados. Esta estructura no garantiza que todos los grupos tengan igual voz.

La representación produce inevitablemente asimetrías. Algunos grupos poseen mayor experiencia institucional, tiempo o acceso a información, mientras otros participan desde posiciones más frágiles. Una gobernanza democrática necesita identificar esas desigualdades y diseñar mecanismos que permitan participación informada.

Freire (1970) ayuda a comprender que participación no es presencia simbólica, sino capacidad de intervenir en la problematización. En planificación universitaria, esto supone abrir espacios donde estudiantes, personal, sedes y unidades puedan aportar conocimiento sobre efectos de las políticas, sin diluir la responsabilidad final de los órganos competentes.

Estudiantes, personal interino, sedes regionales o disciplinas pequeñas pueden tener menor capacidad de influencia.

Una gobernanza democrática necesita observar estas asimetrías.

La inclusión de voces diversas fortalece legitimidad cuando se acompaña de mecanismos reales de incidencia.

### **12.8. Transparencia y rendición de cuentas**

La transparencia universitaria no puede limitarse a publicar presupuestos o actas. Debe permitir comprender cómo se toman decisiones, con qué criterios y qué resultados producen.

La transparencia sustantiva exige trazabilidad: conocer qué problema se intentó resolver, qué alternativas fueron consideradas, qué evidencia se utilizó y cómo se evaluarán los efectos. Esta información permite pasar de una rendición de cuentas centrada en ejecución a otra capaz de examinar calidad de decisiones.

En sistemas complejos, la transparencia debe acompañarse de interpretación. Publicar grandes cantidades de datos sin contexto puede dificultar comprensión. La universidad necesita combinar datos abiertos, explicaciones narrativas y espacios de diálogo que permitan a públicos diversos comprender el significado de los resultados.

La rendición de cuentas necesita combinar indicadores con explicaciones cualitativas. Una misión compleja no puede reducirse a una sola medida.

La transparencia fortalece autonomía cuando demuestra capacidad de autorregulación.

### **12.9. Financiamiento público y proyecto universitario**

El financiamiento es una discusión sobre recursos y también sobre modelo de sociedad. Una universidad pública depende de inversión sostenida para formar profesionales, producir ciencia y mantener presencia territorial.

El presupuesto expresa prioridades. Por ello, la sostenibilidad financiera no puede separarse del proyecto universitario. Reducir gasto puede ser necesario en determinadas circunstancias, pero el análisis estratégico debe identificar qué capacidades son críticas y qué costos de largo plazo produciría su deterioro.

El financiamiento público de ciencia, becas, regionalización y formación avanzada posee horizontes que exceden ciclos presupuestarios anuales. Una planificación responsable necesita distinguir gasto corriente, mantenimiento de capacidades e inversión estratégica, y justificar esa distribución mediante criterios de valor público.

La presión fiscal obliga a priorizar. El problema aparece cuando el ajuste elimina capacidades estratégicas cuya reconstrucción posterior resulta costosa.

La planificación financiera debe diferenciar gastos inmediatos e inversiones de largo plazo.

La sostenibilidad no significa reducir misión, sino alinear recursos con prioridades explícitas.

### **12.10. FEES y sostenibilidad del sistema universitario costarricense**

En Costa Rica, el Fondo Especial para la Educación Superior constituye un componente central del financiamiento de las universidades estatales. Su negociación refleja tensiones entre autonomía, sostenibilidad fiscal y prioridades públicas. Este marco se sustenta constitucionalmente en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (Asamblea Nacional Constituyente, 1949).

El FEES constituye, además de un mecanismo financiero, una institución que articula relaciones entre Estado y universidades públicas. Su negociación periódica hace visibles tensiones sobre sostenibilidad fiscal, autonomía y prioridades nacionales. Analizarlo únicamente como monto anual empobrece el debate porque oculta las capacidades científicas, educativas y territoriales que ese financiamiento sostiene.

El PLANES 2026-2030 ofrece un marco para desplazar la discusión hacia resultados sistémicos y valor público (Consejo Nacional de Rectores, 2026). En ese sentido, el desafío universitario consiste en fortalecer evidencia sobre contribuciones y explicar cómo las decisiones de financiamiento afectan becas, investigación, infraestructura, regionalización y cooperación interuniversitaria.

El debate sobre FEES no debería reducirse a una disputa anual por montos. Requiere una conversación más amplia sobre capacidades que el país necesita sostener: investigación, becas, regionalización, innovación y formación avanzada.

La universidad también necesita fortalecer evidencia sobre resultados y efectos sociales.

Una visión estratégica permitiría desplazar el debate desde gasto hacia inversión pública y valor social.

### **12.11. Valor público: marco conceptual**

Moore (1995) propone que la gestión pública debe articular tres dimensiones: resultados socialmente valiosos, legitimidad y capacidad operativa. Esta idea puede adaptarse a la universidad.

El triángulo estratégico de Moore puede adaptarse con cautela a la universidad. El valor no se define únicamente por preferencias inmediatas de usuarios; debe relacionarse con misión, derechos, conocimiento y bienes colectivos. La legitimidad incluye comunidad universitaria, ciudadanía y marco jurídico; la capacidad operativa comprende personas, infraestructura, información y recursos.

Esta adaptación evita dos reduccionismos: entender valor como retorno económico o como simple satisfacción. El valor público universitario es multidimensional y necesita ser construido mediante criterios explícitos de formación, ciencia, equidad, cultura, democracia y territorio.

El valor público universitario no se identifica con satisfacción de usuarios ni con retorno financiero. Incluye bienes colectivos producidos por docencia, investigación, extensión, cultura y formación ciudadana.

La legitimidad se refiere a la confianza y al respaldo social necesarios para sostener la institución.

La capacidad operativa comprende recursos, conocimiento, organización y personas que permiten convertir misión en resultados.

### **12.12. Dimensiones del valor público universitario**

El valor público universitario puede analizarse mediante varias dimensiones: formación, equidad, ciencia, territorio, democracia, cultura, innovación y sostenibilidad.

Estas dimensiones no son aditivas ni siempre compatibles. Expandir matrícula sin recursos puede deteriorar condiciones de aprendizaje; concentrar inversión científica puede aumentar productividad y ampliar desigualdad territorial. La planificación debe reconocer esas tensiones y justificar cómo prioriza.

El enfoque de valor público permite entonces comparar alternativas no solo por costo, sino por contribuciones, legitimidad y sostenibilidad. Esta lógica será central en la propuesta conceptual del capítulo 14.

Estas dimensiones se relacionan y pueden entrar en tensión.

Una universidad puede producir alta investigación y mantener baja equidad territorial; otra puede ampliar matrícula y debilitar calidad.

La planificación debe buscar equilibrio y hacer explícitos los criterios utilizados.

### **12.13. Valor público y docencia**

La docencia produce valor público cuando forma profesionales capaces, éticos y comprometidos con problemas sociales.

Nussbaum (2010) advierte contra una concepción educativa reducida a productividad económica. La formación universitaria incluye capacidades de juicio, deliberación, comprensión histórica y responsabilidad ética. Estas dimensiones se vuelven especialmente importantes frente a automatización e inteligencia artificial.

Evaluar valor público docente requiere combinar acceso, permanencia, aprendizaje, graduación, inclusión y capacidad de inserción social y profesional. Ningún indicador aislado representa por sí solo la calidad formativa.

La calidad no puede medirse únicamente por empleabilidad, aunque esta sea relevante.

La formación también contribuye a ciudadanía, pensamiento crítico y capacidad de aprendizaje.

El valor público docente requiere observar acceso, permanencia, aprendizaje y graduación.

#### **12.14. Valor público e investigación**

La investigación produce valor público mediante conocimiento, formación científica, datos, innovación y participación en debates.

El valor científico posee componentes internos —originalidad, rigor, acumulación disciplinaria— y externos —capacidad para ampliar bienes comunes de conocimiento, formar investigadores o contribuir a decisiones públicas. Una política universitaria necesita reconocer ambos niveles para evitar que impacto social sustituya calidad científica o que productividad bibliométrica invisibilice otras contribuciones.

La ciencia abierta agrega una dimensión estratégica. Repositorios, datos compartidos y acceso abierto pueden ampliar valor público, siempre que se protejan derechos, ética y sostenibilidad de las infraestructuras.

Las publicaciones constituyen una evidencia, pero no agotan el impacto.

La ciencia abierta, el asesoramiento a políticas y la creación de capacidades son también resultados importantes.

Una política científica necesita reconocer diversidad de contribuciones.

#### **12.15. Valor público y extensión universitaria**

La extensión expresa valor público cuando conecta conocimiento con problemas sociales sin reducir la relación a prestación de servicios.

La extensión crítica permite observar contribuciones que no aparecen fácilmente en métricas tradicionales: fortalecimiento organizativo, aprendizaje colectivo, capacidad institucional local y coproducción. Estos resultados requieren metodologías de sistematización y evaluación capaces de registrar procesos.

Para la UNA y la EPPS, la articulación entre extensión, territorio e investigación constituye un espacio particularmente relevante. Las publicaciones sobre desarrollo local y Sede Brunca ofrecen antecedentes para pensar estas contribuciones sin convertirlas en una

afirmación automática de impacto (Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010; Salas Barquero, Calderón Fernández, et al., 2010).

La coproducción y la sistematización fortalecen esta función.

La extensión también puede producir aprendizaje para docencia e investigación.

Su evaluación debería observar capacidades y transformaciones, no solo número de actividades.

### **12.16. Valor público y territorio**

La dimensión territorial obliga a preguntar dónde se distribuyen capacidades universitarias.

La equidad territorial exige distinguir igualdad y suficiencia. Tratar todas las sedes exactamente igual puede reproducir desigualdad cuando parten de capacidades diferentes. La planificación necesita identificar umbrales mínimos de infraestructura, personal y oportunidades académicas que permitan ejercer funciones sustantivas con calidad.

El territorio también produce conocimiento. Una sede regional no genera valor únicamente por acercar carreras, sino por su capacidad para investigar problemas locales, construir redes y alimentar la estrategia universitaria con conocimiento situado.

La regionalización puede ampliar acceso y producir conocimiento situado.

Sin recursos suficientes, también puede reproducir desigualdades entre sedes. La planificación territorial debe incorporar equidad como criterio de valor.

### **12.17. Valor público y transformación digital**

La digitalización puede aumentar eficiencia y acceso, pero también generar nuevas dependencias y exclusiones.

UNESCO (2023) advierte que la inteligencia artificial generativa en educación exige gobernanza, protección de datos, transparencia y desarrollo de capacidades. En una universidad pública, estos criterios se conectan directamente con valor público: una tecnología útil pero opaca, excluyente o dependiente puede producir beneficios operativos y costos institucionales simultáneos.

La transformación digital debe evaluarse como política académica y no solo tecnológica. Afecta pedagogía, trabajo, propiedad intelectual, acceso, privacidad y distribución de capacidades. Por ello, sus decisiones necesitan deliberación y evaluación multidimensional.

Su valor público depende de accesibilidad, protección de datos, transparencia y calidad pedagógica.

La inteligencia artificial obliga a revisar criterios éticos y académicos.

La tecnología produce valor cuando fortalece misión y no cuando se adopta como fin en sí misma.

### **12.18. Comunicación pública y legitimidad**

La universidad debe aprender a explicar su aporte en lenguaje comprensible.

La comunicación pública es una función de rendición de cuentas y también de construcción democrática. Comunicar valor significa traducir procesos complejos sin simplificarlos hasta convertirlos en propaganda. Las instituciones ganan credibilidad cuando muestran evidencia, metodología y límites.

Esta tarea es especialmente relevante en debates de financiamiento. Explicar cómo una inversión se transforma en becas, conocimiento, infraestructura o capacidades territoriales permite construir una conversación pública más informada que la comparación aislada de montos.

Comunicar resultados no significa convertir la institución en una marca.

La comunicación pública necesita evidencia, transparencia y reconocimiento de límites. Una institución creíble comunica logros y problemas con la misma responsabilidad.

### **12.19. Indicadores de valor público**

Ningún indicador único puede representar el valor universitario. Se necesita un sistema plural.

Un sistema de indicadores de valor público debería combinar cobertura, aprendizaje, producción científica, equidad, territorialidad, sostenibilidad y legitimidad. La selección debe derivarse de la misión y no únicamente de disponibilidad de datos.

La evidencia cualitativa es indispensable para dimensiones como aprendizaje institucional, innovación social o fortalecimiento territorial. La triangulación entre indicadores y estudios cualitativos mejora interpretación y reduce incentivos para gestionar exclusivamente aquello que se mide.

Indicadores cuantitativos pueden medir cobertura, graduación, producción y financiamiento.

La evidencia cualitativa puede mostrar cambios territoriales, innovación institucional y aprendizaje.

La combinación permite una rendición de cuentas más coherente con la complejidad de la misión.

### **12.20. Gobernanza orientada al valor público**

Una gobernanza orientada al valor público comienza por preguntar qué resultados colectivos se buscan.

La gobernanza orientada al valor público integra propósito, autorización y capacidad. Antes de aprobar una iniciativa, la institución debería poder explicar qué contribución busca, qué legitimidad posee, qué capacidades necesita y cómo evaluará resultados.

Esta lógica convierte planificación, presupuesto, evaluación y comunicación en componentes de una misma arquitectura. La gobernanza deja de ser únicamente diseño de órganos y se convierte en capacidad para orientar recursos hacia fines públicos verificables.

Luego analiza legitimidad, actores, capacidades y recursos. Este enfoque permite conectar autonomía con responsabilidad.

También convierte planificación y evaluación en partes de una misma arquitectura de gobierno.

### **14.29. Balance del capítulo**

La autonomía, el financiamiento, la gobernanza y el valor público forman una relación inseparable. La universidad necesita autonomía para construir proyecto, recursos para sostener capacidades, gobernanza para decidir y valor público para justificar su misión.

El argumento del capítulo puede sintetizarse en una relación de reciprocidad: la autonomía permite construir proyecto; la gobernanza organiza decisiones; el financiamiento sostiene

capacidades; la rendición de cuentas produce legitimidad; y el valor público ofrece criterios para evaluar el conjunto. Debilitar uno de estos componentes afecta a los demás.

Para el Sistema Universitario Estatal costarricense, esta relación sugiere una agenda que combine autonomía constitucional, cooperación interuniversitaria y evaluación plural. La defensa de la universidad pública resulta más sólida cuando puede mostrar que autonomía y responsabilidad producen capacidades sociales de largo plazo.

La responsabilidad pública no debilita la autonomía cuando se construye desde autorregulación, transparencia y evaluación plural.

El capítulo siguiente proyecta estas condiciones hacia el horizonte 2050 y examina las principales transformaciones que pueden redefinir a la universidad latinoamericana.

**Cuadro 22. Dimensiones del valor público universitario**

| Dimensión      | Expresión de valor público           | Pregunta de evaluación                          |
|----------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Docencia       | Formación, ciudadanía y movilidad    | ¿Quién aprende, permanece y se gradúa?          |
| Investigación  | Conocimiento, innovación y evidencia | ¿Qué capacidades científicas se construyen?     |
| Extensión      | Coproducción y transformación        | ¿Qué capacidades quedan en territorios?         |
| Equidad        | Distribución de oportunidades        | ¿Quiénes acceden a los beneficios?              |
| Territorio     | Presencia y conocimiento situado     | ¿Cómo se distribuyen capacidades regionalmente? |
| Gobernanza     | Legitimidad y participación          | ¿Cómo se decide y se rinde cuentas?             |
| Sostenibilidad | Continuidad institucional            | ¿Se protegen capacidades de largo plazo?        |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 22 operacionaliza el concepto de valor público universitario mediante ocho dimensiones. La propuesta se inspira en Moore (1995), pero adapta su marco al carácter específico de la universidad pública, donde los resultados no pueden reducirse a prestación de servicios. Docencia, investigación, extensión, equidad, territorio, gobernanza, tecnología y sostenibilidad producen bienes diferentes y necesitan preguntas de evaluación distintas.

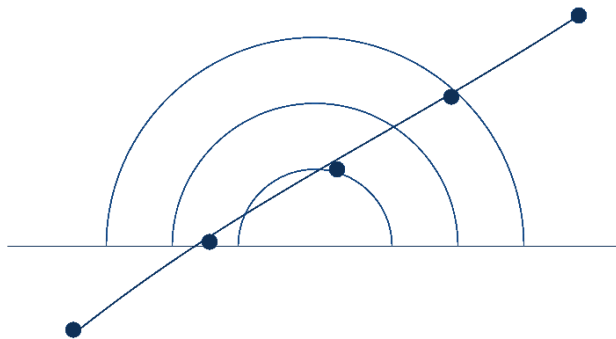
La principal utilidad del cuadro consiste en desplazar la discusión desde cantidad de actividades hacia contribuciones y capacidades. En docencia, no basta con contar matrícula si no se analizan permanencia y aprendizaje; en investigación, el número de publicaciones debe relacionarse con formación científica, conocimiento producido y efectos públicos; en extensión, las actividades deben observarse junto con capacidades que quedan en los territorios. La misma lógica se aplica a digitalización y sostenibilidad: una innovación puede aumentar eficiencia y al mismo tiempo generar dependencia o excluir grupos.

Para la UNA, cuya misión histórica se vincula con formación, investigación, extensión y atención de problemas sociales, este enfoque permite construir una rendición de cuentas más coherente con la complejidad institucional. La experiencia territorial de la EPPS ilustra que parte del valor universitario se produce fuera del campus, en relaciones con comunidades, instituciones y gobiernos locales. El cuadro propone, por ello, una evaluación plural que conecte autonomía, legitimidad y resultados sociales sin reducir la universidad a una sola métrica.

CAPÍTULO 13

# LA UNIVERSIDAD PÚBLICA LATINOAMERICANA HACIA 2050

Idea eje: proyectar los desafíos demográficos, tecnológicos, ambientales, laborales, territoriales y geopolíticos que condicionarán las capacidades estratégicas de la universidad pública latinoamericana.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 13. La universidad pública latinoamericana hacia 2050

---

### 13.1. Introducción: pensar 2050 sin convertirlo en pronóstico

El horizonte 2050 ofrece una distancia temporal suficiente para discutir transformaciones estructurales. No pretende describir con exactitud cómo será la universidad dentro de varias décadas, sino identificar capacidades que deberían comenzar a construirse desde ahora.

Pensar 2050 exige trabajar con incertidumbre estructural. Godet y Durance (2007) señalan que la prospectiva no busca predecir un único futuro, sino explorar futuros plausibles y preparar decisiones robustas. Esta lógica es especialmente pertinente para universidades porque muchas inversiones académicas y científicas producen efectos durante décadas.

El capítulo se mantiene deliberadamente en un plano teórico-documental. Los estudios prospectivos de CONARE y los documentos internacionales funcionan como antecedentes institucionales; no se incorporan aquí los resultados de entrevistas, triangulación o Delphi del Seminario que sustentará la publicación separada de la UNED.

Los futuros universitarios dependerán de decisiones tecnológicas, demográficas, ambientales, económicas y políticas que interactúan entre sí.

La prospectiva permite trabajar con esa incertidumbre sin renunciar a la acción.

En este capítulo, el horizonte 2050 se utiliza exclusivamente como marco conceptual y no como presentación de resultados empíricos del Seminario.

### 13.2. Cambio demográfico y nuevos perfiles estudiantiles

La estructura demográfica latinoamericana está cambiando. En algunos países se reducirá la proporción de población joven, mientras crecerá la necesidad de actualización profesional.

Las transformaciones demográficas no deben traducirse mecánicamente en menos demanda universitaria. En sociedades con envejecimiento, movilidad y cambios laborales puede crecer la necesidad de actualización, reconversión profesional y aprendizaje durante toda la vida. La planificación debe observar composición, territorio y trayectorias, no solo tamaño de cohortes.

Para Costa Rica, estas tendencias plantean preguntas sobre regionalización, oferta y modalidades. Una misma dinámica nacional puede producir efectos diferentes en regiones con estructuras productivas y demográficas distintas, por lo que la prospectiva universitaria necesita escala territorial.

La universidad deberá diversificar perfiles y edades.

El estudiante tradicional de tiempo completo convivirá con personas trabajadoras, adultas y profesionales que regresan periódicamente a formarse.

Esta diversidad requerirá currículos, horarios y apoyos más flexibles.

### **13.3. Aprendizaje a lo largo de la vida**

La aceleración tecnológica reduce la duración de algunas competencias profesionales.

Rama (2021) analiza la expansión de modalidades híbridas en América Latina y muestra que la diversificación tecnológica modifica organización, costos y experiencias educativas. Las microcredenciales pueden ampliar flexibilidad, pero también fragmentar trayectorias si se diseñan sin articulación curricular.

El aprendizaje a lo largo de la vida requiere una arquitectura que permita entrar, salir y regresar a la universidad conservando coherencia formativa. El reto no es multiplicar credenciales, sino construir trayectorias acumulables con estándares de calidad y reconocimiento.

La universidad tendrá que ofrecer oportunidades de actualización sin fragmentar la formación.

Microcredenciales, certificaciones y educación continua pueden complementar carreras y posgrados.

El desafío será mantener rigor y coherencia en trayectorias cada vez más diversas.

### **13.4. Inteligencia artificial y transformación del conocimiento**

La inteligencia artificial modificará la producción, búsqueda y organización del conocimiento.

UNESCO (2023) propone que el uso de IA generativa en educación e investigación se acompañe de protección de datos, supervisión humana, inclusión y desarrollo de

competencias. Estas orientaciones muestran que la transformación tecnológica no puede delegarse a decisiones individuales de uso.

El futuro universitario requerirá gobernanza institucional de modelos, datos y plataformas. Las capacidades más duraderas serán alfabetización crítica, evaluación de evidencia, diseño pedagógico y principios éticos, porque las herramientas específicas cambiarán con rapidez.

En docencia afectará evaluación, tutoría y diseño de actividades. En investigación ampliará análisis y automatización. En gestión apoyará decisiones.

La universidad deberá formar criterios para uso responsable y no únicamente habilidades técnicas.

La gobernanza de IA será parte de la gobernanza académica.

### **13.5. Futuro del trabajo y formación profesional**

La automatización transformará ocupaciones, pero las predicciones específicas poseen alta incertidumbre.

Nussbaum (2010) y Morin (1999), desde perspectivas diferentes, permiten sostener que la formación futura debe combinar conocimientos especializados con juicio, contextualización y comprensión de problemas complejos. Estas capacidades son menos vulnerables a la obsolescencia que una preparación centrada en tareas rutinarias.

La universidad debe dialogar con mercados laborales sin convertirlos en único criterio curricular. La formación profesional posee una responsabilidad anticipatoria: preparar personas capaces de aprender, deliberar y participar en transformaciones tecnológicas y sociales aún no definidas.

La universidad debe fortalecer capacidades transferibles: pensamiento crítico, comunicación, aprendizaje autónomo, ética e interdisciplinariedad.

La formación profesional no puede convertirse en entrenamiento para tareas que pueden desaparecer rápidamente.

El desafío es preparar para participar en la transformación del trabajo, no solo adaptarse a ella.

### 13.6. Geopolítica del conocimiento

La concentración global de infraestructura científica puede intensificarse.

Didriksson (2008) y Tünnermann (2008) advierten que la educación superior latinoamericana se inserta en relaciones internacionales marcadas por desigualdad científica y tecnológica. El crecimiento de plataformas, grandes modelos de IA y bases de datos puede profundizar esas asimetrías.

La respuesta no puede ser aislamiento. Requiere cooperación regional, infraestructura compartida, ciencia abierta y capacidad para definir agendas propias. La soberanía cognitiva se construye mediante participación en redes globales desde una posición con capacidades de negociación y producción.

Plataformas, revistas, inteligencia artificial y grandes bases de datos están dominadas por actores con enorme capacidad económica.

Las universidades latinoamericanas necesitarán cooperación regional y políticas de ciencia abierta.

La autonomía cognitiva dependerá tanto de infraestructura como de capacidad para definir agendas.

### 13.7. Ciencia abierta y bienes comunes de conocimiento

La ciencia abierta puede ampliar acceso, colaboración y reutilización de datos.

La política de ciencia abierta adoptada por la UNA refuerza institucionalmente esta orientación hacia acceso y circulación del conocimiento (Universidad Nacional, 2023). Sin embargo, apertura no equivale a ausencia de reglas: datos sensibles, derechos de autor y sostenibilidad de repositorios exigen gobernanza.

Como bien común, el conocimiento público necesita infraestructuras estables. Repositorios, estándares de metadatos, preservación digital y formación en gestión de datos serán componentes cada vez más importantes de la planificación científica.

También plantea desafíos de financiamiento, propiedad intelectual y calidad.

Las universidades públicas tienen una responsabilidad especial en democratizar conocimiento financiado públicamente.

Repositorios regionales y cooperación pueden reducir dependencia de plataformas comerciales.

### 13.8. Internacionalización solidaria

La internacionalización futura puede profundizar competencia por estudiantes y talento.

La internacionalización solidaria retoma la idea de cooperación como construcción de capacidades compartidas. Frente a una lógica centrada en captar estudiantes, posiciones o recursos, propone valorar redes por aprendizaje, reciprocidad y producción conjunta.

La cooperación CEIICH-UNAM-PIPPS-UNA ofrece un antecedente situado de este tipo de relación: su relevancia para esta obra reside en la formación interdisciplinaria y metodológica, no únicamente en la existencia de un convenio (Salas Barquero, 2023).

América Latina necesita fortalecer modelos basados en reciprocidad y cooperación.

Programas conjuntos, movilidad regional y redes científicas pueden ampliar capacidades.

La internacionalización solidaria se evalúa por lo que construye, no por número de convenios.

### 13.9. Universidad y crisis climática

La crisis climática modificará economías, territorios e infraestructura.

La sostenibilidad universitaria debe integrar operaciones y funciones sustantivas. Reducir huella ambiental de campus es importante, pero insuficiente si currículos, investigación y extensión no desarrollan capacidades para transición ecológica y justicia climática.

Los impactos diferenciados por territorio convierten la crisis climática en un problema de equidad. La planificación universitaria deberá relacionar infraestructura, riesgo, movilidad, investigación y trabajo con comunidades dentro de estrategias regionales.

Las universidades deberán producir conocimiento y transformar sus propias operaciones.

La sostenibilidad debe integrarse en currículos, investigación, campus y planificación territorial.

La respuesta climática también requiere justicia social porque los impactos son desiguales.

### **13.10. Territorios vulnerables y regionalización futura**

Los territorios no enfrentarán los mismos cambios. Algunas regiones serán más afectadas por clima, despoblamiento o transformación productiva.

El Plan Estratégico Nacional 2050 de MIDEPLAN evidencia brechas regionales de infraestructura, capital humano e inclusión, lo que refuerza la necesidad de una planificación universitaria territorialmente diferenciada (MIDEPLAN, 2022). La universidad no puede asumir que una misma política produce efectos equivalentes en todo el país.

Las experiencias documentadas de educación superior y desarrollo local en la Región Brunca permiten sostener que regionalización implica articulación con actores y necesidades territoriales, además de acceso académico (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Calderón Fernández, et al., 2010).

La universidad necesita capacidad para leer esas diferencias.

La regionalización futura combinará presencialidad, virtualidad y redes (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Calderón Fernández, et al., 2010).

Su éxito dependerá de producir conocimiento local y no únicamente de impartir carreras.

### **13.11. Transformación de los campus**

Los campus pueden evolucionar hacia espacios híbridos de aprendizaje, investigación y encuentro.

El campus futuro debe pensarse como infraestructura académica y social. Incluso con mayor virtualidad, laboratorios, bibliotecas, espacios de colaboración y vida universitaria continuarán cumpliendo funciones que no se reducen a impartir contenidos.

La planificación de infraestructura deberá incorporar flexibilidad, accesibilidad, eficiencia energética y uso compartido. La prospectiva puede evitar inversiones rígidas diseñadas para modalidades que podrían cambiar rápidamente.

La digitalización reducirá ciertas actividades presenciales, pero aumentará el valor de laboratorios, bibliotecas, espacios colaborativos y vida universitaria.

La infraestructura deberá ser flexible, sostenible y accesible. Planificar campus será también planificar comunidad académica.

### **13.12. Futuro de la docencia universitaria**

La docencia probablemente se desplazará desde transmisión de información hacia diseño de experiencias, tutoría y acompañamiento.

El acceso generalizado a información modifica el valor diferencial del profesorado. Enseñar implicará cada vez más diseñar experiencias, orientar investigación, retroalimentar, acompañar y ayudar a evaluar calidad de fuentes y argumentos.

Esta transformación exige formación docente continua y reconocimiento institucional. No puede descansar exclusivamente en iniciativa individual, porque afecta evaluación, carga de trabajo, propiedad intelectual y organización curricular.

El acceso inmediato a contenidos cambia la función del profesorado.

La formación docente necesitará incorporar tecnología, evaluación auténtica y pedagogías activas.

La relación humana seguirá siendo central, precisamente porque la información será cada vez más automatizable.

### **13.13. Futuro de la investigación**

La investigación será más intensiva en datos, colaboración y tecnología.

Los problemas climáticos, sanitarios, tecnológicos y territoriales incrementan la necesidad de enfoques interdisciplinarios. García (2006) recuerda que la interdisciplina exige construcción compartida del problema y no solo colaboración administrativa.

En sistemas universitarios relativamente pequeños, compartir infraestructura científica puede ampliar capacidades sin eliminar autonomía. La cooperación interuniversitaria puede convertirse en estrategia de eficiencia, soberanía científica y especialización complementaria.

También crecerá la importancia de problemas interdisciplinarios (Salas Barquero, 2023).

Las universidades deberán decidir qué infraestructuras desarrollar localmente y cuáles compartir.

La cooperación interuniversitaria puede convertirse en estrategia de soberanía científica.

### **13.14. Futuro de la extensión**

La extensión puede adquirir mayor relevancia en sociedades que demandan conocimiento aplicable y participación.

En sociedades con transformación acelerada, la extensión puede actuar como sistema de escucha institucional. Su presencia territorial permite identificar problemas emergentes y conectar investigación con actores que poseen conocimientos situados.

El futuro de la extensión dependerá de su capacidad para documentar y evaluar contribuciones. La digitalización ampliará alcance, pero las relaciones de confianza y coproducción seguirán requiriendo presencia y continuidad.

La digitalización permitirá nuevas formas de relación, pero no sustituirá presencia territorial. La extensión crítica puede funcionar como espacio de coproducción y aprendizaje. Su integración con investigación será una condición de calidad.

### **13.15. Gobernanza adaptativa**

Las estructuras universitarias deberán responder con mayor rapidez a cambios sin abandonar deliberación.

La gobernanza adaptativa combina estabilidad normativa y capacidad de ajuste. No significa modificar reglas frente a cada presión, sino diseñar mecanismos para pilotar, evaluar y revisar políticas cuando cambian las condiciones.

La reversibilidad adquiere valor estratégico. Decisiones tecnológicas o curriculares pueden implementarse por fases, permitiendo aprendizaje antes de comprometer recursos institucionales irreversibles.

Esto requerirá mecanismos de decisión reversibles, experimentación y evaluación. La gobernanza adaptativa no significa improvisación.

Significa capacidad para modificar políticas cuando la evidencia cambia.

### **13.16. Nuevas formas de rendición de cuentas**

La sociedad demandará mayor transparencia sobre recursos y resultados.

La rendición de cuentas futura necesitará explicar impactos distributivos y no solo promedios. Datos desagregados por territorio, condición socioeconómica o modalidad pueden revelar desigualdades ocultas bajo indicadores generales.

Al mismo tiempo, las universidades deberán evitar una lógica de vigilancia que convierta cada actividad en dato. Transparencia y protección de derechos deben evolucionar juntas, especialmente en contextos de analítica e inteligencia artificial.

La universidad necesitará sistemas de datos más accesibles y explicaciones más comprensibles.

La rendición de cuentas futura deberá incluir impacto social, ambiental y territorial. La confianza dependerá de la capacidad para comunicar con evidencia.

### **13.17. Riesgo de una universidad plataforma**

Las plataformas digitales pueden reorganizar educación superior mediante cursos, certificaciones y servicios globales.

El riesgo de plataforma consiste en perder control sobre contenidos, datos, relación con estudiantes y condiciones de acceso. La dependencia de proveedores puede limitar autonomía tecnológica y académica si la institución no desarrolla capacidades internas de gobernanza.

La universidad conserva ventajas difíciles de sustituir: investigación, certificación pública, comunidad académica, laboratorios, tutoría, deliberación y territorio. Su estrategia digital debería ampliar esas capacidades, no imitarlas débilmente mediante modelos comerciales de distribución de contenido.

La universidad podría perder funciones si se limita a competir en distribución de contenidos.

Su ventaja estará en investigación, comunidad académica, formación integral, certificación y relación territorial.

El reto será utilizar plataformas sin convertirse en dependencia de ellas.

### **13.18. Riesgo de fragmentación institucional**

La diversificación de credenciales y modalidades puede fragmentar la experiencia educativa.

La fragmentación puede producir una experiencia educativa compuesta por unidades desconectadas. La flexibilidad solo genera valor cuando existe arquitectura curricular que permita comprender progresión, equivalencias y resultados de aprendizaje.

La identidad institucional también importa. Una universidad pública no es únicamente un proveedor de créditos; es una comunidad con normas, investigación, cultura y responsabilidades. La planificación futura deberá preservar esa densidad institucional dentro de trayectorias más flexibles.

Una universidad compuesta por servicios aislados puede perder identidad académica. La planificación curricular necesitará construir continuidad entre experiencias.

El sentido institucional será tan importante como la flexibilidad.

### **13.19. Cooperación del Sistema Universitario Estatal**

En Costa Rica, la cooperación entre universidades estatales puede convertirse en una ventaja estratégica hacia 2050. El PLANES 2026-2030 refuerza esta dirección al formular el valor público del sistema en términos de generación, democratización y aplicación del conocimiento al servicio de la sociedad (CONARE, 2026).

El PLANES 2026-2030 refuerza una visión sistémica donde las cinco universidades estatales coordinan capacidades sin perder sus identidades (Consejo Nacional de Rectores, 2026). Esa cooperación puede resultar especialmente estratégica en infraestructura científica, datos, digitalización, formación de posgrado y regionalización.

El principio de cooperación permite responder a restricciones de escala. Compartir determinadas capacidades puede liberar recursos y ampliar alcance, siempre que existan reglas claras de gobernanza, acceso y reconocimiento de contribuciones.

Infraestructura científica, transformación digital, investigación y regionalización pueden beneficiarse de capacidades compartidas.

La coordinación no exige homogeneización.

El sistema puede preservar identidades institucionales y construir proyectos comunes.

### 13.20. Capacidades estratégicas para 2050

Más útil que predecir la forma exacta de la universidad es identificar capacidades necesarias.

Las capacidades robustas poseen valor bajo varios escenarios. Alfabetización digital, cooperación, prospectiva, interdisciplinariedad, gobernanza de datos y aprendizaje institucional son útiles tanto en contextos de expansión como de restricción.

Este enfoque evita apostar todo a una predicción. La estrategia se orienta a construir condiciones que permitan a la universidad responder a futuros diversos sin perder misión pública.

Anticipación, interdisciplinariedad, gobernanza digital, cooperación, territorialización, aprendizaje institucional y comunicación pública constituyen capacidades transversales.

Estas capacidades necesitan inversión y formación.

No pueden improvisarse cuando la crisis ya se ha producido.

### 13.21. Escenarios de futuro universitario

El futuro puede pensarse mediante escenarios que combinen financiamiento, tecnología, legitimidad y cooperación.

Los escenarios permiten comparar trayectorias y reconocer decisiones que generan dependencia. No buscan decidir cuál futuro ocurrirá, sino hacer visibles consecuencias de distintas combinaciones de financiamiento, tecnología, legitimidad y cooperación.

El estudio prospectivo de CONARE al 2050 constituye un antecedente nacional de esta metodología (Consejo Nacional de Rectores, 2024, 2025). Este libro dialoga con ese proceso desde un plano conceptual y reserva el análisis empírico detallado del Sistema Universitario Estatal para la obra independiente de Retos y desafíos.

Algunos futuros pueden producir universidades más fragmentadas y dependientes; otros pueden fortalecer el sentido público.

Los escenarios sirven para discutir qué decisiones acercan o alejan cada trayectoria. Su valor es estratégico, no predictivo.

### 14.29. Balance del capítulo

La universidad pública latinoamericana hacia 2050 enfrentará un entorno más digital, desigual, interdependiente y ambientalmente incierto.

El balance confirma que el problema de futuro no es solamente tecnológico. Demografía, desigualdad, sostenibilidad, geopolítica del conocimiento y legitimidad interactúan con transformación digital. Una respuesta centrada en una sola variable produciría una lectura reduccionista.

La capacidad decisiva será aprender institucionalmente. Una universidad capaz de observar cambios, construir escenarios, cooperar y revisar políticas podrá transformar incertidumbre en espacio de acción estratégica.

La principal tarea no será adaptarse pasivamente, sino construir capacidades para orientar el cambio.

Autonomía, cooperación, valor público, territorio y prospectiva serán componentes decisivos.

El capítulo siguiente integra estas ideas en una propuesta conceptual propia de planificación universitaria.

**Cuadro 22 Capacidades estratégicas de la universidad pública hacia 2050**

| Capacidad                 | Por qué será necesaria                 | Riesgo si no se desarrolla     |
|---------------------------|----------------------------------------|--------------------------------|
| Anticipación              | Detectar cambios y preparar respuestas | Gestión reactiva               |
| Gobernanza digital        | Regular IA, datos y plataformas        | Dependencia y riesgos éticos   |
| Interdisciplinariedad     | Abordar problemas complejos            | Fragmentación del conocimiento |
| Cooperación               | Compartir infraestructura y redes      | Duplicación y aislamiento      |
| Territorialización        | Responder a desigualdades regionales   | Centralización                 |
| Aprendizaje institucional | Corregir políticas y preservar memoria | Repetición de errores          |
| Comunicación pública      | Sostener legitimidad                   | Desconexión social             |
| Sostenibilidad            | Proteger capacidades de largo plazo    | Ajustes destructivos           |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 22 identifica ocho capacidades que resultan estratégicas para la universidad pública hacia 2050. La selección no pretende anticipar todas las transformaciones futuras, sino concentrarse en capacidades relativamente robustas frente a varios escenarios: anticipación, gobernanza digital, interdisciplinariedad, cooperación, territorialización, aprendizaje institucional, comunicación pública y sostenibilidad. Este enfoque es coherente con la prospectiva estratégica, que recomienda preparar capacidades antes que apostar exclusivamente por una predicción (Godet & Durance, 2007; Medina Vásquez & Ortegón, 2006).

Cada capacidad responde a un riesgo estructural. La ausencia de anticipación conduce a gestión reactiva; una gobernanza digital débil puede aumentar dependencia tecnológica y riesgos éticos; la fragmentación disciplinaria limita la comprensión de problemas complejos; y una cooperación insuficiente puede producir duplicaciones costosas. El cuadro también muestra que los desafíos futuros no son solo tecnológicos. Territorio, aprendizaje institucional, legitimidad y sostenibilidad forman parte del mismo horizonte.

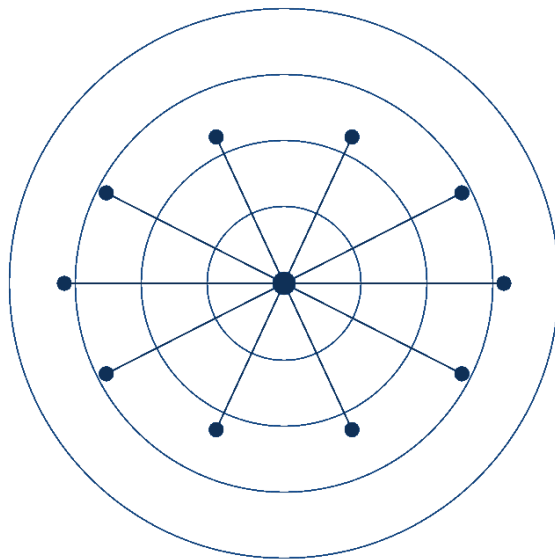
Los estudios prospectivos de CONARE hacia 2050 ofrecen un marco nacional para esta discusión. En el Sistema Universitario Estatal, muchas de estas capacidades pueden fortalecerse mediante cooperación interuniversitaria, infraestructura compartida, redes científicas y estrategias de regionalización. Para la UNA, el desafío consiste en traducir esas capacidades sistémicas a decisiones institucionales concretas y, en unidades como la EPPS, a agendas de investigación, formación y territorio que puedan sostenerse más allá de un período administrativo.

## CAPÍTULO 14

---

# UNIVERSIDAD PÚBLICA, PLANIFICACIÓN Y FUTURO: PROPUESTA CONCEPTUAL PARA UNA PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA CRÍTICA, COMPLEJA Y PROSPECTIVA

Idea eje: integrar los principales argumentos de la obra en una propuesta conceptual que articula sentido público, complejidad, participación, territorio, prospectiva, evaluación, ética y aprendizaje institucional.



Dr. Ronald Salas Barquero

## **Capítulo 14. Universidad pública, planificación y futuro: propuesta conceptual para una planificación universitaria crítica, compleja y prospectiva**

---

### **14.1. Introducción: integrar para proponer**

La propuesta conceptual que cierra este libro no surge de una fórmula previa. Se construye a partir del recorrido realizado por las partes anteriores.

El carácter de la propuesta es teórico y heurístico. No constituye un modelo validado empíricamente para todas las universidades ni pretende reemplazar marcos jurídicos o procedimientos existentes. Su utilidad reside en organizar preguntas y relaciones que puedan orientar análisis, diseño y evaluación de decisiones universitarias.

Los principios sintetizan aportes de teoría crítica, complejidad, planificación situacional, prospectiva, innovación social y valor público. La originalidad de la propuesta no reside en cada concepto por separado, sino en su articulación alrededor de la universidad pública como objeto específico.

La universidad ha sido analizada como bien público, campo de disputa, sistema complejo, actor territorial y organización que produce decisiones de largo plazo.

La planificación aparece como espacio donde estas dimensiones pueden integrarse.

El propósito del capítulo es formular principios que orienten esa integración sin convertirlos en receta universal.

### **14.2. La planificación universitaria como capacidad institucional**

La primera idea de la propuesta es que la planificación no debe ser entendida únicamente como unidad organizativa.

Entender planificación como capacidad distribuida implica que diferentes actores deben poseer alfabetización estratégica. Autoridades necesitan interpretar escenarios; unidades académicas deben construir problemas; oficinas técnicas requieren integrar datos; órganos colegiados necesitan deliberar con evidencia.

La oficina de planificación se convierte así en nodo de inteligencia estratégica y no en propietaria exclusiva del plan. Su papel consiste en diseñar métodos, conectar información, facilitar coordinación y sostener memoria institucional.

Es una capacidad distribuida que involucra autoridades, órganos colegiados, unidades académicas, investigación y sistemas de información.

La oficina especializada cumple una función articuladora, pero la estrategia pertenece a la institución.

Esta concepción desplaza la atención desde el documento hacia la capacidad de pensar y decidir.

### **14.3. Principio 1: planificar desde el sentido público**

Toda estrategia debería comenzar por una pregunta de propósito: ¿qué valor público busca producir?

Moore (1995) permite operacionalizar esta pregunta mediante valor, legitimidad y capacidad. La misión pública deja de ser una declaración abstracta cuando orienta criterios para comparar alternativas y asignar recursos.

En el contexto latinoamericano, el sentido público también se apoya en la tradición que concibe educación superior como derecho y bien público social (CRES, 2018; UNESCO, 2024). Planificar desde ese fundamento implica considerar equidad, conocimiento, democracia y territorio.

Esta pregunta ayuda a evitar que metas internas se conviertan en fines.

El sentido público incluye conocimiento, equidad, democracia, territorio y desarrollo. La misión debe traducirse en criterios de decisión.

### **14.4. Principio 2: construir el problema antes de diseñar la solución**

Una planificación crítica dedica tiempo a formular problemas.

García (2006) y Matus (1993) convergen en la necesidad de construir el problema. García enfatiza interdefiniciones y recortes del sistema; Matus incorpora actores, situación y capacidad de acción. Juntos permiten evitar soluciones diseñadas a partir de síntomas.

Metodológicamente, este principio exige explicitar variables, escalas, actores y supuestos antes de seleccionar instrumentos. La calidad del plan depende en buena medida de la calidad de la problematización.

Los síntomas deben relacionarse con causas, actores y contextos. La solución preferida no debería determinar el diagnóstico.

La complejidad se convierte aquí en método de problematización.

### **14.5. Principio 3: reconocer actores, poder y conflicto**

La universidad es plural y sus decisiones distribuyen recursos.

El poder no debe entenderse únicamente como conflicto abierto. También se expresa en control de información, capacidad presupuestaria, reglas, prestigio académico y posibilidades de veto. Reconocerlo mejora realismo estratégico.

La finalidad del análisis de actores no es manipular posiciones, sino construir viabilidad legítima. La negociación puede transformar preferencias y producir acuerdos que una visión puramente técnica no sería capaz de generar.

El conflicto no constituye necesariamente una falla.

La planificación debe identificar intereses, capacidades y posibilidades de negociación. La viabilidad se construye social e institucionalmente.

### **14.6. Principio 4: articular funciones universitarias**

Docencia, investigación, extensión y gestión forman un sistema.

La integración funcional no significa borrar especialización. Cada función posee objetivos y criterios propios, pero las decisiones deben observar efectos cruzados. Una política de carga docente, por ejemplo, modifica posibilidades de investigación; una agenda territorial puede transformar docencia y extensión.

La planificación integrada necesita indicadores y espacios de coordinación que sigan esas interdependencias. Esta lógica conecta la propuesta con la tradición de la UNA y con experiencias EPPS de articulación entre formación, investigación y territorio (Salas Barquero, Alvarado Aguilar, et al., 2010).

Las políticas deben analizar efectos cruzados.

La articulación aumenta valor y reduce contradicciones.

La planificación institucional debe crear espacios donde las funciones dialoguen.

#### **14.7. Principio 5: territorializar la estrategia**

La universidad pública opera en territorios heterogéneos.

Territorializar la estrategia exige conocer diferencias de población, infraestructura, actores y capacidades. La equidad puede requerir inversiones diferenciadas para alcanzar condiciones comparables de oportunidad académica.

Los antecedentes de desarrollo local y educación superior regional trabajados por la EPPS muestran que universidad y territorio se relacionan mediante redes y procesos de largo plazo, no únicamente mediante oferta de carreras (Salas Barquero, 2010; Salas Barquero, Gómez Ordóñez, et al., 2010).

La estrategia debe reconocer diferencias demográficas, económicas y culturales.

Territorializar no significa fragmentar estándares.

Significa adaptar capacidades con criterios de equidad.

#### **14.8. Principio 6: innovar con responsabilidad**

La innovación debe evaluarse por problemas que resuelve y capacidades que construye.

La innovación responsable combina experimentación, ética y aprendizaje. Murray et al. (2010) muestran que las innovaciones evolucionan mediante fases de exploración, prueba, sostenimiento y difusión; cada una requiere criterios distintos.

En tecnologías de IA, la responsabilidad implica supervisión humana, protección de datos, accesibilidad y trazabilidad (UNESCO, 2023). La innovación se vuelve estratégica cuando construye capacidades institucionales que permanecen más allá de una herramienta específica.

Tecnología e IA requieren criterios éticos.

La experimentación debe ser trazable y reversible cuando sea posible. La innovación social complementa la innovación tecnológica.

#### **14.9. Principio 7: construir capacidad prospectiva**

El futuro debe formar parte de la decisión.

Godet y Durance (2007) y Medina Vásquez y Ortegón (2006) permiten fundamentar este principio: la prospectiva amplía alternativas presentes mediante exploración de futuros plausibles. No pretende sustituir decisión política ni estimar con exactitud lo que ocurrirá.

La conexión con presupuesto es indispensable. Un escenario solo modifica la institución cuando se traduce en inversiones, capacidades, señales de monitoreo y decisiones revisables.

Escenarios, señales e incertidumbres permiten ampliar alternativas. La prospectiva debe conectarse con presupuesto y estrategia.

Una institución anticipatoria prepara capacidades antes de que el problema sea crisis.

#### **14.10. Principio 8: evaluar para aprender**

La evaluación no debe limitarse a certificar cumplimiento.

Evaluar para aprender implica formular hipótesis sobre cómo una política debería producir resultados y observar posteriormente si esos mecanismos ocurrieron. Este enfoque transforma la evaluación en parte del diseño y no en una etapa posterior.

La memoria institucional permite comparar expectativas y resultados a través del tiempo. Sin documentación de supuestos, la organización puede repetir decisiones sin saber por qué funcionaron o fracasaron.

Necesita producir información para cambiar.

La memoria institucional es parte de este aprendizaje. Aceptar ajustes fortalece, no debilita, la planificación.

#### **14.11. Principio 9: gobernar con autonomía responsable**

La autonomía y la rendición de cuentas deben reforzarse.

La autonomía responsable ofrece un marco de gobierno donde la universidad conserva capacidad de definir su proyecto y, simultáneamente, produce evidencia verificable sobre

uso de recursos y resultados. La transparencia se convierte en mecanismo de protección de legitimidad.

Este principio posee particular relevancia en Costa Rica por la autonomía constitucional de las universidades públicas y el papel coordinador de CONARE (Asamblea Nacional Constituyente, 1949; Consejo Nacional de Rectores, 2026).

La universidad necesita libertad para construir proyecto y responsabilidad para explicar resultados.

La gobernanza democrática debe combinar participación y capacidad de ejecución. La transparencia protege legitimidad.

#### **14.12. Principio 10: comunicar el valor público**

La universidad necesita traducir su complejidad a públicos diversos.

Comunicar valor público exige relacionar actividades con resultados y capacidades. La narración institucional debe mostrar cómo docencia, investigación, extensión y territorio se conectan con problemas sociales sin recurrir a afirmaciones imposibles de verificar.

La comunicación también debe reconocer incertidumbre. Explicar límites, riesgos y decisiones pendientes puede fortalecer confianza más que una presentación exclusivamente celebratoria.

La comunicación debe basarse en evidencia y no en propaganda. Explicar decisiones y resultados fortalece confianza.

El valor público debe ser visible y comprensible.

#### **14.13. Dimensión crítica de la propuesta**

La propuesta es crítica porque interroga fines, poder y exclusiones.

La dimensión crítica opera como control sobre los fines. Antes de preguntar si una política es eficiente, pregunta para quién, con qué consecuencias y qué concepción de universidad presupone. Habermas, Dussel y Hinkelammert ofrecen fundamentos diferentes para mantener visibles esas preguntas.

Esta dimensión no reemplaza evidencia técnica; la contextualiza. Una decisión puede ser técnicamente correcta y normativamente cuestionable si produce exclusiones o desplaza bienes públicos no considerados.

No acepta como neutrales indicadores, tecnologías o mercados. La crítica no implica rechazo automático.

Implica evaluación de consecuencias y coherencia con misión.

#### **14.14. Dimensión compleja**

La propuesta es compleja porque reconoce interdependencias.

La dimensión compleja obliga a construir relaciones antes de intervenir. García (2006) ofrece la base metodológica de sistemas interdefinidos y Morin (1999) recuerda la necesidad de religar aquello que la especialización separa.

En la práctica, esto se traduce en análisis de interdependencias, escalas y efectos indirectos. La complejidad no justifica indecisión; mejora la prudencia y la calidad de las hipótesis de intervención.

Los problemas universitarios se construyen entre funciones, actores y escalas. Las respuestas deben considerar efectos indirectos.

La interdisciplinariedad constituye una capacidad esencial.

#### **14.15. Dimensión prospectiva**

La propuesta es prospectiva porque incorpora futuros posibles.

La dimensión prospectiva introduce temporalidad larga en decisiones presentes. Su función es evitar que urgencias administrativas absorban inversiones cuya utilidad solo se observa en años o décadas.

CONARE ha comenzado a institucionalizar esta lógica mediante su estudio prospectivo al 2050 y la articulación con PLANES 2026-2030 (Consejo Nacional de Rectores, 2024, 2026). La propuesta retoma ese aprendizaje como antecedente, no como resultado empírico propio.

La universidad debe actuar con horizontes más largos que los ciclos administrativos. La anticipación permite proteger inversiones estratégicas.

El futuro se convierte en dimensión de gobierno.

#### **14.16. Dimensión participativa**

La participación aporta conocimiento y legitimidad.

La dimensión participativa distingue consulta, deliberación y decisión. No todos los actores poseen las mismas responsabilidades, pero diferentes posiciones pueden aportar información necesaria para comprender consecuencias.

Freire (1970) y Habermas (1987) permiten fundamentar la participación como proceso de problematización y argumentación, no como simple ratificación de decisiones.

Debe organizarse con reglas claras.

No toda decisión puede ser tomada por consenso.

La planificación participativa combina deliberación y responsabilidad.

#### **14.17. Dimensión territorial**

La universidad produce valor de manera diferenciada en el territorio.

La dimensión territorial introduce distribución espacial de capacidades como problema estratégico. No basta con contabilizar presencia; debe observarse si las regiones disponen de investigación, docencia, extensión e infraestructura suficientes.

Territorializar también significa permitir que el conocimiento regional influya en decisiones centrales. La relación debe ser bidireccional: la universidad lleva capacidades al territorio y aprende de él.

La estrategia debe reconocer brechas y capacidades regionales.

La regionalización debe integrar docencia, investigación y extensión. La equidad territorial forma parte del valor público.

#### **14.18. Dimensión evaluativa**

La planificación necesita retroalimentación.

La dimensión evaluativa articula indicadores, evidencia cualitativa y sistematización. Su finalidad no es demostrar éxito permanente, sino producir información confiable para sostener, modificar o cerrar políticas.

Una cultura de evaluación madura distingue aprendizaje de sanción. Sin esa distinción, los actores pueden ocultar problemas y convertir los indicadores en objetivos manipulables.

Indicadores, evidencia cualitativa y sistematización permiten aprender. La evaluación debe observar efectos previstos y no previstos.

Una institución madura convierte errores en conocimiento.

#### **14.19. Dimensión ética**

Las decisiones universitarias distribuyen oportunidades y riesgos.

La dimensión ética atraviesa todas las demás. Presupuesto, datos, IA, investigación y regionalización producen efectos distributivos que requieren justificación. La neutralidad técnica no elimina responsabilidad.

Los criterios de accesibilidad, privacidad, justicia intergeneracional y protección de participantes permiten traducir ética en preguntas concretas de diseño y evaluación.

La ética debe estar presente en tecnología, investigación, presupuesto y participación.

Transparencia, accesibilidad y protección de datos son criterios concretos.

La neutralidad técnica es insuficiente.

#### **14.20. Arquitectura conceptual integrada**

Las dimensiones anteriores pueden organizarse en una arquitectura donde el valor público ocupa el centro.

La arquitectura integrada propone que ninguna tradición teórica gobierne por sí sola. La teoría crítica pregunta por fines; la complejidad por relaciones; Matus por actores y

viabilidad; la prospectiva por futuros; Moore por valor y capacidad; la innovación social por coproducción y aprendizaje.

Esta combinación funciona como sistema de controles cruzados. Una estrategia técnicamente viable puede ser éticamente débil; una visión deseable puede carecer de capacidad operativa; una innovación participativa puede no ser sostenible. La integración obliga a examinar esas tensiones.

La teoría crítica orienta preguntas sobre fines; la complejidad analiza relaciones; la planificación organiza decisión; la prospectiva incorpora futuros; la evaluación produce aprendizaje.

Territorio, participación e innovación conectan la institución con sociedad. La autonomía responsable sostiene el marco político de la arquitectura.

#### **14.21. Ciclo de planificación universitaria transformadora**

El ciclo puede representarse en siete movimientos: comprender, deliberar, priorizar, hacer viable, ejecutar, evaluar y anticipar nuevamente.

Los siete movimientos no forman una cadena lineal. La evaluación puede obligar a reformular el problema; un cambio de escenario puede modificar prioridades; la deliberación puede revelar actores no considerados. La iteración es una propiedad del modelo.

Este ciclo se inspira en planificación situacional, evaluación y prospectiva, pero se adapta al carácter colegiado y multiescalar de la universidad. Su finalidad es construir continuidad entre reflexión y acción.

No se trata de una secuencia cerrada. Cada fase retroalimenta las anteriores.

El ciclo convierte planificación en aprendizaje continuo.

#### **14.22. Del plan institucional a la inteligencia estratégica**

Una universidad transformadora necesita más que un plan quinquenal.

La inteligencia estratégica puede definirse como capacidad para integrar datos, investigación, conocimiento de actores y prospectiva en decisiones. No equivale a un sistema informático ni a una oficina específica.

Su construcción requiere redes internas, competencias analíticas y mecanismos de síntesis. La información solo se vuelve inteligencia cuando se interpreta y modifica decisiones.

Necesita capacidad para observar cambios y generar escenarios.

La inteligencia estratégica integra datos, investigación y deliberación. Esta capacidad puede distribuirse en redes institucionales.

#### **14.23. De la planificación sectorial a la planificación integrada**

Las unidades deben mantener responsabilidades propias, pero la estrategia necesita integrar.

La planificación integrada necesita espacios donde proyectos sectoriales puedan compararse con prioridades institucionales. Presupuesto, currículo, investigación y territorio deben someterse a análisis de interdependencias antes de convertirse en decisiones cerradas.

Este principio reduce contradicciones sin imponer homogeneidad. La diversidad de unidades académicas permanece, pero se articula alrededor de problemas y metas compartidas.

Los grandes problemas atraviesan fronteras organizativas.

La planificación integrada identifica interdependencias y prioridades comunes. Esto reduce contradicciones entre políticas.

#### **14.24. De la reacción a la anticipación**

Muchas decisiones universitarias se toman cuando el problema ya es urgente.

Pasar de reacción a anticipación implica crear rutinas de vigilancia y escenarios. La organización necesita reconocer señales antes de que se transformen en crisis presupuestarias, tecnológicas o demográficas.

La anticipación no elimina imprevistos. Amplía tiempo de respuesta y permite preparar capacidades que serían costosas de improvisar.

La anticipación busca modificar esa temporalidad. Observar señales y escenarios permite actuar antes.

La prospectiva se convierte así en capacidad preventiva.

#### **14.25. De la actividad al valor público**

La universidad realiza miles de actividades.

El tránsito de actividad a valor público exige cadenas de resultados. Una actividad produce productos; estos pueden generar resultados y capacidades; algunos contribuyen posteriormente a impactos. Distinguir niveles evita atribuir efectos que la universidad no puede demostrar.

Esta lógica mejora rendición de cuentas y aprendizaje. Permite saber qué actividades generan realmente capacidades y cuáles deberían modificarse o discontinuarse.

El reto es demostrar qué resultados y capacidades producen. La planificación debe conectar actividad, resultado e impacto. El valor público evita confundir cantidad con contribución.

#### **14.26. De la innovación episódica a la innovación institucional**

Las innovaciones aisladas pueden desaparecer con las personas que las impulsan.

Institucionalizar innovación no significa burocratizarla. Consiste en conservar aprendizajes, crear capacidades, establecer criterios de evaluación y permitir adaptación.

Repositorios, comunidades de práctica y mecanismos de escalamiento pueden transformar experiencias individuales en conocimiento institucional reutilizable.

La institución necesita aprender de ellas.

Sistematizar, evaluar y transferir permite construir capacidad. La innovación institucionaliza aprendizajes sin burocratizarlos.

#### **14.27. Condiciones para implementar la propuesta**

La propuesta requiere liderazgo, información, formación y espacios de coordinación.

La implementación debe ser gradual. Algunas capacidades pueden fortalecerse dentro de estructuras existentes mediante formación, coordinación y mejora de información; otras requerirán decisiones presupuestarias o normativas.

El liderazgo necesario es distribuido. Rectorías y consejos pueden fijar orientación, pero unidades académicas, oficinas técnicas y programas de investigación deben apropiarse de métodos y convertirlos en práctica.

No necesita crear una burocracia completamente nueva.

Muchas capacidades pueden construirse dentro de estructuras existentes.

El cambio principal es cultural: planificar como forma de pensar y no solo como obligación.

#### **14.28. Límites de la propuesta**

Ningún modelo conceptual elimina conflicto o incertidumbre.

El principal límite es que la propuesta no ha sido validada empíricamente como modelo causal. Su carácter es teórico, integrador y heurístico. Puede orientar preguntas e instrumentos, pero necesita contraste mediante estudios comparativos y aplicaciones institucionales.

Asimismo, este libro no utiliza los resultados empíricos del Seminario sobre Retos y desafíos del Sistema Universitario Estatal. Esa investigación —documentos, entrevistas, triangulación y Delphi— corresponde a una obra separada. Mantener esta frontera protege la identidad epistemológica de ambos proyectos.

Las universidades poseen historias y marcos jurídicos diferentes. Los principios deben adaptarse.

Su utilidad depende de ser convertidos en preguntas y prácticas, no en nueva ortodoxia.

#### **14.29. Balance del capítulo**

La propuesta conceptual integra los principales argumentos de la obra en una concepción de planificación universitaria crítica, compleja, participativa, territorial, evaluativa y prospectiva.

El capítulo no propone una receta administrativa. Propone una forma de razonar la planificación universitaria: comenzar por sentido público, construir problemas, reconocer actores, anticipar futuros, evaluar y aprender.

Su valor deberá juzgarse por la capacidad que tenga para orientar investigación y práctica futura. En ese sentido, el capítulo constituye un punto de partida para contrastes empíricos, no una conclusión definitiva sobre cómo deben planificar todas las universidades.

Su propósito es fortalecer capacidad institucional para construir valor público.

La universidad no necesita abandonar gestión, indicadores o tecnología; necesita subordinarlos a fines académicos y sociales.

El futuro universitario dependerá de la calidad con que estas decisiones sean construidas.

#### **14.30. Reflexión final del capítulo: una universidad capaz de pensarse a sí misma**

La característica más importante de una universidad pública quizá sea su capacidad para producir conocimiento sobre el mundo y sobre sí misma.

La autorreflexión institucional es coherente con la propia misión universitaria: una organización dedicada a producir conocimiento debería ser capaz de investigar críticamente sus decisiones. Esa capacidad reduce dependencia de modas gerenciales y fortalece autonomía basada en evidencia.

La planificación transformadora convierte conocimiento sobre la institución en acción colectiva. Su horizonte no es alcanzar un estado final, sino sostener capacidad permanente para interpretar, decidir y aprender.

Una institución que investiga la sociedad, pero no aprende de su propia práctica pierde una parte de su potencial.

La planificación transformadora convierte esa autorreflexión en decisión.

Pensar críticamente, relacionar complejidades y anticipar futuros son, en última instancia, formas de ejercer responsabilidad pública.

**Cuadro 23** Diez principios de planificación universitaria transformadora

| Principio                    | Contenido central                            | Pregunta orientadora                    |
|------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1. Sentido público           | Valor colectivo y misión                     | ¿Para qué se decide?                    |
| 2. Construcción del problema | Causas, relaciones y evidencia               | ¿Qué problema existe realmente?         |
| 3. Actores y poder           | Viabilidad y conflicto                       | ¿Quién interviene y con qué capacidad?  |
| 4. Integración funcional     | Docencia, investigación, extensión y gestión | ¿Qué efectos cruzados se producen?      |
| 5. Territorialidad           | Equidad y pertinencia regional               | ¿Dónde y para quién se produce valor?   |
| 6. Innovación responsable    | Cambio con ética y aprendizaje               | ¿Qué mejora y qué riesgos introduce?    |
| 7. Prospectiva               | Futuros posibles                             | ¿Qué capacidades debemos construir hoy? |
| 8. Evaluación                | Aprendizaje y ajuste                         | ¿Qué evidencia obliga a cambiar?        |
| 9. Autonomía responsable     | Libertad y rendición de cuentas              | ¿Cómo se legitima la decisión?          |
| 10. Comunicación pública     | Transparencia y confianza                    | ¿Cómo se demuestra el valor producido?  |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 23 constituye una de las síntesis conceptuales centrales de la obra. Los diez principios no son un decálogo normativo cerrado, sino una arquitectura de preguntas que integra los aportes desarrollados a lo largo del libro. El sentido público se relaciona con Moore y con la tradición latinoamericana de universidad pública; la construcción del problema y los actores dialoga con Matus; la integración funcional y la complejidad remiten a García y Morin; la participación recupera a Freire; y la prospectiva incorpora los aportes de Godet, Durance, Medina Vásquez y Ortegón.

La fuerza de la propuesta se encuentra en la articulación. Ningún principio es suficiente por separado. Una planificación puede ser participativa y carecer de viabilidad; puede ser prospectiva y desatender equidad; puede innovar tecnológicamente y no producir valor público. Por ello, las preguntas del cuadro funcionan como controles cruzados de calidad estratégica. Antes de decidir, la institución debe poder justificar propósito, problema, actores, efectos, territorio, riesgos, futuro, aprendizaje, legitimidad y comunicación.

En este sentido, la propuesta busca responder a una limitación observada en muchas prácticas universitarias: la fragmentación entre planificación, presupuesto, evaluación, participación y prospectiva. La experiencia de la UNA y de la EPPS muestra que las funciones universitarias adquieren mayor coherencia cuando se articulan alrededor de problemas y territorios. El cuadro transforma esa experiencia y los referentes teóricos del libro en una propuesta generalizable, pero abierta a adaptación según la historia y el marco institucional de cada universidad.

**Cuadro 24 Ciclo de planificación universitaria crítica, compleja y prospectiva**

| Momento      | Acción principal                       | Resultado               |
|--------------|----------------------------------------|-------------------------|
| Comprender   | Construir el problema                  | Diagnóstico estratégico |
| Deliberar    | Incorporar actores y alternativas      | Legitimidad y opciones  |
| Priorizar    | Seleccionar criterios y objetivos      | Agenda estratégica      |
| Hacer viable | Alinear recursos, actores y secuencias | Capacidad operativa     |
| Ejecutar     | Implementar programas y decisiones     | Resultados              |
| Evaluar      | Analizar efectos y aprendizajes        | Retroalimentación       |
| Anticipar    | Revisar escenarios y señales           | Nueva orientación       |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 24 traduce los principios anteriores en un ciclo de planificación universitaria transformadora. Comprender, deliberar, priorizar, hacer viable, ejecutar, evaluar y anticipar son movimientos vinculados, no etapas rígidas. La lógica circular rompe con la idea de que el plan se formula una vez y luego únicamente se ejecuta. En contextos de incertidumbre, la planificación debe poder regresar al problema, revisar alternativas y modificar decisiones a partir de nueva evidencia.

El ciclo articula tres tradiciones presentes en la obra. De la planificación situacional recupera construcción del problema, actores y viabilidad; del pensamiento complejo toma la necesidad de revisar interdependencias; y de la prospectiva incorpora la revisión permanente de escenarios y señales. La evaluación ocupa un lugar decisivo porque convierte la experiencia en aprendizaje. Sin evaluación, la ejecución termina el proceso; con evaluación, cada resultado modifica la siguiente ronda de comprensión y anticipación.

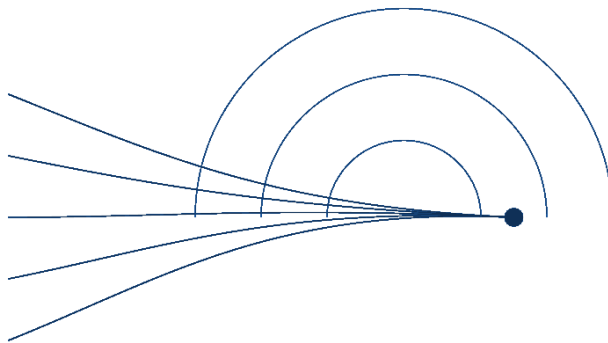
Esta dinámica es particularmente apropiada para universidades públicas, donde muchas decisiones deben construirse mediante órganos colegiados y desplegarse en unidades con diferentes grados de autonomía. La UNA puede utilizar un ciclo de este tipo para vincular información institucional, deliberación y seguimiento sin eliminar la diversidad de sus unidades académicas. La clave está en que el ciclo sea suficientemente común para producir coherencia y suficientemente flexible para adaptarse a problemas específicos.

## CAPÍTULO 15

---

# CONCLUSIONES, ORIENTACIONES Y PERSPECTIVAS PARA LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Idea eje: integrar los principales hallazgos conceptuales de la obra y traducirlos en orientaciones para planificación, docencia, investigación, extensión, gobernanza, transformación digital y territorio.



Dr. Ronald Salas Barquero

## Capítulo 15. Conclusiones, orientaciones y perspectivas para la universidad pública

---

### 15.1. Introducción: integración y cierre de la obra

El cierre de esta obra no debe limitarse a resumir lo desarrollado. Su propósito es integrar los argumentos y traducirlos en orientaciones para el futuro de la universidad pública.

El capítulo final retoma la pregunta central del libro: cómo comprender las transformaciones de la universidad pública y qué aportes ofrecen teoría crítica, complejidad, planificación social, prospectiva e innovación para repensar su futuro. Las conclusiones se organizan como respuestas acumulativas a esa pregunta, no como repetición del índice.

El cierre también distingue entre aportes conceptuales y afirmaciones empíricas. La obra desarrolla una propuesta teórica situada en América Latina y Costa Rica, mientras que su contrastación sistemática con resultados del Sistema Universitario Estatal queda abierta a investigación posterior y al libro independiente de Retos y desafíos.

A lo largo del libro se ha sostenido una tesis central: la universidad del siglo XXI necesita superar una planificación predominantemente administrativa y avanzar hacia una planificación crítica, compleja, participativa, territorial y prospectiva.

Esta tesis se construyó desde el análisis de transformaciones, tensiones, racionalidades, sistemas complejos, planificación, innovación social y valor público.

Las conclusiones siguientes recuperan los principales aportes y formulan recomendaciones para docencia, investigación, extensión, gestión y planificación.

### 15.2. Primera conclusión: la universidad pública continúa siendo una institución estratégica

Las transformaciones contemporáneas no han reducido la importancia de la universidad pública. La han vuelto más exigente.

La expansión de conocimiento, digitalización y nuevas demandas sociales no vuelven obsoleta a la universidad pública; cambian las condiciones bajo las cuales debe justificar y ejercer su misión. Su valor depende menos de monopolizar información y más de producir

conocimiento confiable, formar criterio, sostener comunidad académica y construir bienes públicos.

Por ello, la renovación institucional forma parte de la defensa de lo público. Preservar autonomía o financiamiento sin revisar estructuras, desigualdades y capacidades sería insuficiente; modernizar sin proteger misión pública sería igualmente problemático.

Su valor radica en producir conocimiento, formar profesionales, ampliar oportunidades y sostener espacios de pensamiento crítico.

La defensa de lo público necesita renovación institucional.

Conservar misión no significa conservar intactas todas las estructuras.

### **15.3. Segunda conclusión: la racionalidad instrumental debe permanecer subordinada a fines públicos**

Indicadores, eficiencia y evaluación son necesarios.

La teoría crítica permitió distinguir medios y fines. La universidad requiere instrumentos de gestión, pero estos deben permanecer subordinados a propósitos académicos y públicos. Habermas (1987), Hinkelammert (2005) y Nussbaum (2010) ayudan a mostrar, desde perspectivas diferentes, los límites de una racionalidad reducida a eficiencia.

Esta conclusión tiene una consecuencia práctica: cada indicador debe vincularse con una finalidad explícita y someterse a revisión si empieza a producir comportamientos contrarios a esa finalidad.

El problema aparece cuando sustituyen deliberación sobre misión. La universidad necesita medir sin reducirse a lo medible.

La teoría crítica aporta criterios para mantener visibles los fines.

### **15.4. Tercera conclusión: la universidad debe ser comprendida como sistema complejo**

Los problemas universitarios se producen mediante interdependencias.

La perspectiva de Morin (1999) y García (2006) permitió mostrar que la complejidad no equivale a dificultad, sino a interdependencia y construcción del problema. Esta idea

modifica la planificación: antes de escoger una solución deben reconstruirse relaciones entre funciones, escalas, actores y territorios.

La interdisciplinariedad aparece entonces como capacidad metodológica. No se trata de reunir especialistas, sino de construir objetos comunes capaces de integrar evidencia y conceptos.

Las respuestas lineales generan efectos no previstos.

La complejidad exige integrar disciplinas, funciones y escalas.

La planificación debe comenzar por una mejor formulación de problemas.

### **15.5. Cuarta conclusión: la planificación latinoamericana mantiene vigencia**

Matus, Pichardo y la tradición CEPAL-ILPES ofrecen aportes pertinentes para la universidad (Salas Barquero et al., 2026).

La vigencia de esta tradición reside en su capacidad para pensar situación, actores, viabilidad, programación y desarrollo. Estas categorías resultan especialmente valiosas frente a modelos de planificación universitaria demasiado normativos o administrativos.

Su actualización requiere dialogar con complejidad, valor público, gobernanza digital y prospectiva. La obra no propone regresar a un modelo histórico, sino reconstruir una tradición latinoamericana para problemas universitarios contemporáneos.

Situación, actores, viabilidad, programación y desarrollo siguen siendo categorías necesarias. Su vigencia depende de ser reinterpretadas en contextos contemporáneos.

La planificación universitaria necesita recuperar esta tradición sin reproducirla mecánicamente.

### **15.6. Quinta conclusión: la prospectiva debe institucionalizarse**

Pensar el futuro no puede depender de ejercicios ocasionales.

Godet y Durance (2007) y Medina Vásquez y Ortegón (2006) muestran que prospectiva y estrategia deben estar conectadas. La anticipación pierde utilidad si sus escenarios no modifican inversión, capacidades o decisiones.

El proceso de CONARE al 2050 constituye un antecedente institucional relevante para Costa Rica. Su vinculación con PLANES 2026-2030 muestra que la prospectiva puede ingresar a la planificación formal sin convertirse en predicción (Consejo Nacional de Rectores, 2024, 2026).

La universidad necesita sistemas permanentes de anticipación.

Escenarios, vigilancia e indicadores de alerta deben conectarse con presupuesto. El horizonte 2050 obliga a construir capacidades de largo plazo.

### **15.7. Sexta conclusión: la innovación social fortalece la relación universidad-sociedad**

La innovación social conecta conocimiento, participación y territorio.

La innovación social adquiere relevancia cuando articula coproducción, aprendizaje, sostenibilidad y evaluación. Su contribución no se mide por novedad retórica, sino por capacidades y valor público que permanecen.

La extensión crítica y el territorio ofrecen espacios privilegiados para esta articulación, siempre que existan rigor metodológico, ética y continuidad.

Su valor depende de coproducción, evaluación y sostenibilidad. La extensión crítica puede convertirse en mediación central.

La universidad produce mayor valor cuando aprende de sus territorios.

### **15.8. Séptima conclusión: el PIPPS puede funcionar como plataforma de acumulación académica**

Un programa de investigación maduro necesita líneas, memoria y continuidad.

La trayectoria documentada de la EPPS y las experiencias de investigación interdisciplinaria ofrecen una base para pensar al PIPPS como infraestructura académica de acumulación (Salas Barquero, 2023; Salas Barquero et al., 2023). Sin embargo, esa posibilidad depende de agenda, gobernanza, memoria y evaluación.

Las propuestas 2027-2031 deben entenderse como horizonte de fortalecimiento y no como logros ya obtenidos. Esta distinción resulta necesaria para mantener rigor entre evidencia institucional y proyección estratégica.

El PIPPS posee condiciones para articular investigación, formación, interdisciplinariedad y territorio (Salas Barquero, Alvarado Aguilar, et al., 2010; Salas Barquero, 2023).

La cooperación académica puede fortalecer esta capacidad.

El desafío es pasar de actividades dispersas a acumulación de conocimiento.

### **15.9. Octava conclusión: autonomía y responsabilidad deben pensarse juntas**

La autonomía protege proyecto y libertad académica.

La autonomía responsable sintetiza una de las tensiones centrales de la obra. Proteger independencia académica y, simultáneamente, fortalecer transparencia no son movimientos opuestos si la rendición de cuentas respeta competencias y utiliza criterios plurales.

En Costa Rica, esta relación posee fundamento constitucional y se expresa dentro de un sistema coordinado por CONARE. La legitimidad futura dependerá de demostrar que autonomía produce conocimiento, oportunidades y capacidades públicas.

La responsabilidad pública fortalece legitimidad. No existe contradicción necesaria entre ambas.

La transparencia y la evaluación plural pueden reforzar la autonomía.

### **15.10. Novena conclusión: el valor público constituye un criterio integrador**

El valor público permite conectar misión, resultados, legitimidad y capacidad.

Moore (1995) aportó una estructura útil para relacionar valor, legitimidad y capacidad. Adaptada a universidad, esta estructura permite superar debates centrados exclusivamente en costo, reputación o satisfacción de usuarios.

El valor público debe ser operacionalizado mediante sistemas plurales de evidencia. Formación, ciencia, equidad, territorio, cultura y sostenibilidad requieren indicadores diferentes y explicaciones cualitativas complementarias.

Ayuda a superar debates reducidos a costo o reputación. También introduce preguntas sobre equidad y territorio.

Puede convertirse en eje de planificación y rendición de cuentas.

### **15.11. Décima conclusión: el futuro requiere una nueva cultura de planificación**

La principal transformación propuesta por el libro es cultural.

La nueva cultura de planificación se caracteriza por problematizar antes de programar, integrar antes de fragmentar, deliberar antes de imponer, anticipar antes de reaccionar y evaluar para aprender. Esta secuencia resume el aporte conceptual de la obra.

La frase 'menos ritual, más reflexiva; menos fragmentada, más integradora; menos reactiva, más anticipatoria' sintetiza ese cambio cultural sin negar la necesidad de procedimientos formales.

Planificar debe dejar de asociarse únicamente con formatos y calendarios.

La institución necesita utilizar la planificación para pensar, deliberar, priorizar y anticipar.

La planificación se convierte así en una forma de inteligencia colectiva.

### **15.12. Recomendaciones para la planificación universitaria**

Fortalecer unidades de planificación como espacios de inteligencia estratégica y no solamente de seguimiento.

Esta orientación requiere profesionales capaces de combinar análisis de datos, facilitación, teoría de planificación y prospectiva. La unidad de planificación debe convertirse en nodo de conexión entre gobierno, presupuesto, evaluación y unidades académicas.

También se recomienda institucionalizar revisiones de supuestos y escenarios, de manera que el plan pueda ajustarse sin perder continuidad estratégica.

Vincular planes con presupuesto plurianual y escenarios. Incorporar análisis de actores, interdependencias y riesgos.

Construir sistemas de evaluación orientados a aprendizaje y valor público.

### **15.13. Recomendaciones para la docencia**

Revisar currículos para fortalecer pensamiento crítico, interdisciplinariedad y alfabetización digital.

La docencia futura debe equilibrar profundidad disciplinaria y capacidad de integración. Los currículos necesitan espacios donde estudiantes construyan problemas, trabajen con evidencia y discutan implicaciones éticas de tecnologías y decisiones.

La flexibilidad curricular debe acompañarse de coherencia. Microcredenciales, modalidades híbridas y aprendizaje continuo pueden ampliar acceso si se articulan con trayectorias formativas y estándares claros.

Desarrollar experiencias basadas en problemas públicos. Integrar investigación y extensión en la formación.

Diseñar trayectorias flexibles sin debilitar fundamentos académicos.

### **15.14. Recomendaciones para la investigación**

Fortalecer líneas acumulativas y cooperación interuniversitaria.

La investigación necesita agendas que permitan continuidad sin restringir creatividad. Programas y redes pueden facilitar infraestructura compartida, formación y reutilización responsable de datos.

La ciencia abierta debe avanzar junto con ética, propiedad intelectual y sostenibilidad. El objetivo es ampliar circulación de conocimiento sin debilitar derechos ni calidad.

Promover investigación interdisciplinaria con precisión metodológica. Desarrollar ciencia abierta y repositorios.

Reconocer diferentes formas de impacto científico y social.

### **15.15. Recomendaciones para la extensión universitaria**

Avanzar hacia modelos de extensión crítica y coproducción.

La extensión debería evaluarse por capacidades, relaciones y aprendizaje además de cobertura. La sistematización puede convertir experiencias territoriales en conocimiento útil para docencia, investigación y políticas.

La continuidad territorial requiere compromisos de mediano plazo. Intervenciones discontinuas pueden debilitar confianza y limitar capacidad para observar cambios.

Garantizar continuidad territorial. Sistematizar experiencias y aprendizajes.

Articular extensión con investigación y docencia.

### **15.16. Recomendaciones para la gobernanza**

Clarificar responsabilidades y reducir superposición de procesos.

La gobernanza debe mejorar arquitectura decisoria sin sacrificar colegialidad. Información común, trazabilidad y plazos pueden reducir lentitud innecesaria y elevar calidad de deliberación.

También se recomienda distinguir decisiones reversibles de irreversibles. Los pilotos y evaluaciones intermedias permiten aprender antes de comprometer a toda la institución.

Fortalecer deliberación basada en evidencia. Proteger pluralidad y capacidad de ejecución.

Mejorar transparencia y comunicación pública.

### **15.17. Recomendaciones para transformación digital e IA**

Desarrollar políticas institucionales de gobernanza de datos e inteligencia artificial.

La gobernanza de IA necesita principios de supervisión humana, privacidad, seguridad, transparencia, accesibilidad y evaluación de sesgos (UNESCO, 2023). Su aplicación debe diferenciar usos docentes, investigativos y administrativos.

La transformación digital también requiere estrategia de dependencia tecnológica. Las universidades deben conocer costos de migración, propiedad de datos y condiciones de proveedores antes de comprometer infraestructuras críticas.

Formar a docentes, estudiantes y personal.

Evaluar accesibilidad, privacidad y dependencia tecnológica.

Utilizar tecnología para fortalecer misión y no como sustituto de estrategia.

### **15.18. Recomendaciones para regionalización y territorio**

Tratar sedes regionales como nodos de conocimiento.

La regionalización futura debe incluir capacidad de investigar y decidir desde territorios. La distribución de recursos necesita considerar diferencias de partida y no solo criterios uniformes.

Se recomienda articular información regional, TFG, extensión e investigación para construir agendas territoriales de mediano plazo, evitando duplicación y centralización excesiva.

Integrar docencia, investigación y extensión territorial. Construir información regional para decisiones.

Evitar que la regionalización reproduzca desigualdad institucional.

### **15.19. Recomendaciones para PIPPS y EPPS**

Consolidar una agenda de investigación de mediano plazo.

Para la EPPS y el PIPPS, la agenda debe distinguir líneas sustantivas y capacidades transversales, y establecer hitos de formación, publicaciones, redes, semilleros y repositorios. La propuesta institucional disponible funciona como punto de partida, no como evidencia de implementación.

También se recomienda mantener reconocimiento explícito de coautorías y cooperación internacional, particularmente en productos desarrollados con CEIICH-UNAM, y fortalecer criterios de ética, autoría y memoria de investigación.

Fortalecer semilleros y participación estudiantil.

Sostener redes de cooperación como la relación CEIICH-UNAM-PIPPS-UNA (Salas Barquero, 2023; Salas Barquero et al., 2023).

Desarrollar memoria de investigación, estrategia editorial y evaluación de impacto.

## 15.20. Agenda académica y de investigación

La obra abre líneas de investigación que requieren desarrollo empírico.

Entre las prioridades se encuentra contrastar empíricamente la propuesta conceptual de planificación universitaria transformadora. Estudios de caso, análisis comparados y diseños longitudinales pueden examinar qué principios resultan útiles bajo distintos marcos jurídicos e institucionales.

Asimismo, conviene desarrollar indicadores de valor público universitario, metodologías para evaluar innovación social, estudios sobre gobernanza de IA y análisis de capacidades prospectivas en universidades latinoamericanas.

Entre ellas se encuentran valor público universitario, gobernanza de IA, modelos de planificación, regionalización, innovación social e interdisciplinariedad.

También se requiere investigación comparada latinoamericana. El libro no cierra el debate; propone una agenda.

El alcance de la obra es deliberadamente teórico, crítico y propositivo. No presenta validación empírica de sus principios ni pretende generalizar resultados a todas las universidades. Su propuesta funciona como marco heurístico que debe ser contrastado y adaptado.

Esta delimitación también preserva la independencia del libro de Retos y desafíos, que analizará empíricamente el Sistema Universitario Estatal costarricense mediante revisión documental, entrevistas, triangulación y Delphi. Ambas obras pueden dialogar, pero responden a preguntas, métodos y tipos de evidencia diferentes.

A partir de los vacíos identificados en el estado del arte y de los desarrollos conceptuales del libro, esta agenda puede organizarse en las siguientes líneas prioritarias:

- Estudiar comparativamente modelos de planificación universitaria en universidades públicas latinoamericanas.
- Construir metodologías e indicadores para evaluar valor público universitario.
- Analizar la gobernanza de inteligencia artificial, datos y plataformas en educación superior.
- Investigar relaciones entre regionalización, equidad territorial y producción de conocimiento.

- Evaluar experiencias de innovación social universitaria con criterios de sostenibilidad e impacto.
- Profundizar en metodologías de investigación interdisciplinaria y transdisciplinaria aplicadas a problemas universitarios.
- Analizar nuevas formas de rendición de cuentas compatibles con autonomía universitaria.
- Estudiar capacidades institucionales de prospectiva y anticipación en universidades públicas.
- Examinar cooperación interuniversitaria y construcción de infraestructura científica compartida.
- Fortalecer investigación sobre extensión crítica y coproducción de conocimiento.
- Desarrollar estudios longitudinales sobre trayectorias estudiantiles y desigualdad.
- Investigar el futuro del trabajo académico, la docencia y la investigación en contextos de automatización.
- Construir una agenda PIPPS sobre universidad pública, planificación, innovación social y territorio.

Estas líneas no constituyen un programa cerrado. Funcionan como una agenda acumulativa que puede desarrollarse mediante estudios de caso, comparaciones interuniversitarias, diseños longitudinales, evaluación de políticas, investigación-acción y ejercicios prospectivos. Su finalidad es convertir los vacíos identificados al inicio del libro en problemas de investigación capaces de producir nuevo conocimiento y retroalimentar la planificación universitaria.

Cuadro 25 Síntesis de recomendaciones estratégicas

| Ámbito          | Prioridad                               | Orientación                            |
|-----------------|-----------------------------------------|----------------------------------------|
| Planificación   | Inteligencia estratégica                | Escenarios, actores y presupuesto      |
| Docencia        | Formación integral                      | Flexibilidad con fundamentos           |
| Investigación   | Interdisciplinariedad y ciencia abierta | Capacidades acumulativas               |
| Extensión       | Coproducción territorial                | Continuidad y sistematización          |
| Gobernanza      | Autonomía responsable                   | Deliberación y transparencia           |
| Tecnología      | Gobernanza digital                      | Ética, datos y accesibilidad           |
| Regionalización | Equidad territorial                     | Sedes como nodos de                    |
| PIPPS           | Programa acumulativo                    | Líneas, redes, memoria y publicaciones |

Fuente: elaboración propia, 2026.

El Cuadro 25 condensa las recomendaciones finales en ocho ámbitos estratégicos y permite observar que el cierre de la obra no propone acciones aisladas. Planificación, docencia, investigación, extensión, gobernanza, tecnología, regionalización y PIPPS forman una agenda interdependiente. La inteligencia estratégica requiere evidencia producida por investigación; la formación integral necesita articular docencia con problemas reales; la regionalización depende de investigación y extensión; y la gobernanza digital requiere capacidades técnicas y criterios éticos.

La lectura transversal del cuadro muestra además una prioridad común: construir capacidades duraderas. Escenarios, interdisciplinariedad, coproducción, autonomía responsable, gobernanza digital, equidad territorial y memoria de investigación son orientaciones que requieren continuidad institucional. No pueden sostenerse mediante actividades aisladas ni depender exclusivamente de autoridades o equipos individuales. Esta es una de las razones por las que el libro insiste en vincular planificación con presupuesto, aprendizaje y largo plazo.

Para la EPPS y el PIPPS, las recomendaciones adquieren una expresión concreta en la posibilidad de articular líneas de investigación, semilleros, TFG, publicaciones, cooperación académica y trabajo territorial. Para la UNA, el desafío más amplio consiste en conectar esas experiencias de unidad académica con una estrategia institucional de valor público. Así entendido, el cuadro final no es un resumen administrativo de recomendaciones, sino una agenda de transformación cuya implementación debe ser gradual, evaluable y coherente con la autonomía universitaria.

### **15.21. Reflexión final: pensar la universidad pública es asumir responsabilidad por su futuro**

La universidad pública es una institución construida por generaciones. Cada época recibe estructuras, valores y capacidades que no creó completamente y, al mismo tiempo, toma decisiones que condicionarán a quienes llegarán después. Esa continuidad histórica convierte el futuro en una responsabilidad presente.

Durante mucho tiempo, la planificación fue asociada con la posibilidad de ordenar el desarrollo mediante conocimiento técnico. La incertidumbre, el conflicto y la complejidad mostraron los límites de esa aspiración. Planificar no significa controlar el futuro; significa construir mejores condiciones institucionales para decidir dentro de él.

La universidad necesita esa capacidad con urgencia. La inteligencia artificial, la crisis ambiental, los cambios demográficos, la desigualdad y la transformación del conocimiento no esperan a que las instituciones completen sus ciclos administrativos. Cada demora produce costos y cada adopción apresurada puede producir nuevos riesgos.

La respuesta no puede reducirse a una modernización sin dirección. Una universidad digitalizada, eficiente y competitiva podría debilitar su sentido público si deja de formar ciudadanía, producir conocimiento independiente o sostener vínculos territoriales. Del mismo modo, una institución que invoque su historia para evitar toda transformación puede debilitar aquello que pretende defender.

El equilibrio se encuentra en una idea exigente: cambiar con sentido. La autonomía permite decidir; la teoría crítica permite preguntar para qué; la complejidad ayuda a comprender relaciones; la planificación organiza acción y viabilidad; la prospectiva amplía horizontes; la evaluación permite aprender; el territorio recuerda dónde producen efectos las decisiones; y el valor público obliga a preguntar para quién existe la institución.

La Escuela de Planificación y Promoción Social y el PIPPS forman parte de esta conversación desde un campo académico que históricamente ha trabajado con desarrollo, territorio, participación, interdisciplinariedad y futuro. Esa experiencia no constituye la única perspectiva de la obra, pero ofrece una base concreta desde la cual dialogar con CONARE, las demás universidades públicas y la producción latinoamericana e internacional.

Ningún libro puede anticipar todos los problemas que enfrentará la educación superior en las próximas décadas ni ofrecer una receta válida para instituciones diferentes. Lo que sí puede hacer es proponer preguntas, categorías y principios que ayuden a construir decisiones más conscientes, a reconocer límites y a organizar nuevas agendas de investigación.

Esa ha sido la intención de esta obra. Defender la universidad pública no significa inmovilizarla; transformarla no significa abandonar su historia. Planificar su futuro significa mantener abierta la posibilidad de que siga siendo una institución capaz de producir conocimiento, ampliar derechos, fortalecer democracia y acompañar a la sociedad en la construcción de futuros más justos.

## Bibliografía general citada y consultada

Esta bibliografía general reúne las obras citadas y consultadas utilizadas para sustentar la discusión teórica, institucional y prospectiva del libro. Fue contrastada con las bibliografías complementarias elaboradas durante la revisión e integra fuentes de la Universidad Nacional, CIDE-UNA, EPPS-PIPPS, UCR, TEC, UNED, UTN, CONARE, Programa Estado de la Nación, SINAES, CONESUP, MEP, MIDEPLAN, MICITT, CSUCA, Centroamérica, América Latina y literatura internacional sobre educación superior pública y privada, planificación, prospectiva, complejidad, teoría crítica, innovación social, interdisciplinariedad y valor público. Las variantes duplicadas de una misma obra fueron unificadas en una sola referencia.

Acuña-Acuña, J. E., Cox-Alvarado, J., Elizondo-Solís, F., & Jiménez-Umaña, L. (2013).

Universidades costarricenses: pensando y construyendo juntas. *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*, 4(2), 207-255. <https://doi.org/10.22458/caes.v4i2.472>

Alfaro Rodríguez, M., Martín Pérez, J. R., & Vargas Dengo, M.-C. (2010). La investigación educativa interdisciplinaria integrada en el Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE): un aporte de las Unidades Académicas y del INEINA. *Revista Electrónica Educare*, 14(1), 161-167. <https://doi.org/10.15359/ree.14-1.13>

Alfaro Rojas, G., & Alvarado Cordero, S. (2018). El perfil de profesores universitarios de universidades públicas y privadas en la carrera de Educación. *Actualidades Investigativas en Educación*, 18(2), 1-21. <https://doi.org/10.15517/aie.v18i2.33161>

Altbach, P. G. (2016). *Global perspectives on higher education*. Johns Hopkins University Press.

Alvarado-Cordero, R., & Arzadun, P. (2019). University collaboration and individual factors of the professor: the case of public universities in Costa Rica. *Tec Empresarial*, 13(2), 19-32. <https://doi.org/10.18845/te.v13i2.4492>

Amador-Solano, M. G., & Salas-Acuña, E. F. (2022). El reto educativo universitario ante la pandemia por COVID-19: propuesta de criterios pedagógicos. *Revista Tecnología en Marcha*, 35(5), 286-300. <https://doi.org/10.18845/tm.v35i5.6195>

Amozurrutia de María y Campos, J. A. (2012). Complejidad y sistemas sociales: Un modelo adaptativo para la investigación interdisciplinaria. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

Amozurrutia, J. A., & Maass Moreno, M. (2015). Sistemas sociales e investigación interdisciplinaria: una propuesta desde la Cibercultur@. *INTER DISCIPLINA*, 1(1). <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2013.1.46519>.

APEUNA. (2022). Plan de Mediano Plazo Institucional 2023-2027. Universidad Nacional.

Araya Pochet, C. (2003). Crecimiento, democratización y diversificación de la educación superior en Costa Rica (1970-1994). En J. M. Salazar Mora (Ed.), *Historia de la educación costarricense* (pp. 365-407). EUNED.

- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. ILPES-CEPAL.
- Arocena, R., & Sutz, J. (2016). Development studies as an interdisciplinary field: Research, teaching, and institutional building in Uruguay. *Issues in Interdisciplinary Studies*, 34, 164-182.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. República de Costa Rica.
- Azofeifa-Ureña, C., Madrigal Solórzano, O., Rodríguez Alvarado, R., & Chaves Zambrano, Z. (2025). Memoria: Elaboración del estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050, en el marco del proceso de formulación del PLANES 2026-2030. CONARE-OPES.
- Barrantes Elizondo, L. (2023). Historia, estado actual y aportes de la sección regional, sedes regionales e interuniversitaria. Editorial Universidad Nacional. <https://doi.org/10.15359/euna.2023-28>
- Bautista Solís, P., Montero Corrales, C. A., Lezcano Calderón, S., Zúñiga Guerrero, S., Golcher Benavides, C., & Suárez Serrano, A. (2025). Construcción participativo-prospectiva de líneas de extensión e investigación de la Sede Regional Chorotega de la Universidad Nacional, Costa Rica. *Universidad en Diálogo*, 15(1), 1-51.
- Biesta, G. (2010). Good education in an age of measurement: Ethics, politics, democracy. Paradigm Publishers.
- Blanco, L. C., & Sauma-Chacón, M. J. (2020). Diferencias entre la educación universitaria pública y privada costarricense: rendimientos y calificación del trabajo. *Revista de Ciencias Económicas*, 38(1), 7-40. <https://doi.org/10.15517/rce.v38i1.39039>
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (2000). La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Fontamara.
- Brunner, J. J. (2005). Transformaciones de la universidad pública. *Revista de Sociología*, 19. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2005.27812>
- Brunner, J. J., & Alarcón Bravo, M. (2023). Imaginando escenarios de innovación en la educación superior de América Latina. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 35(1), 58-80. <https://doi.org/10.54674/ess.v35i1.753>
- Brunner, J. J., & Alarcón, M. (2024). Entre colegialidad y gerencialismo: La autonomía académica en Argentina, Chile y México. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 36(2), 41-66. <https://doi.org/10.54674/ess.v36i2.951>
- Campos Madrigal, M., Fuentes Farrulla, A. M., & García Ramírez, M. A. (2023). Análisis bibliométrico de la producción científica de la Revista Electrónica Educare y su utilización en los trabajos finales de graduación de licenciatura del Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) en los años comprendidos entre 2001 a 2020. Universidad Nacional.
- Castells, M. (1996). The rise of the network society. Blackwell.

Castillo Cedeño, I., Castillo Cedeño, R., Flores Davis, L. E., Jiménez Corrales, R. E., & León Sánchez, J. (2013). Una mirada a la evaluación de los aprendizajes en la División de Educación Básica del Centro de Investigación y Docencia en Educación desde el Modelo pedagógico de la Universidad Nacional, Costa Rica. *Revista Electrónica Educare*, 17(3), 89-

115. <https://doi.org/10.15359/ree.17-3.5>

Castillo Cedeño, I., Flores Davis, L. E., Jiménez Corrales, R. E., & Perearnau Torras, M. Á. (2008). Una reflexión necesaria: posibilidad de la construcción de un modelo pedagógico en la educación superior. *Revista Electrónica Educare*, 12(1), 123-134. <https://doi.org/10.15359/ree.12-1.9>

Cavallini Espinoza, D., & Cavallini Acuña, E. (2021). UNA planifica su futuro en clave de participación. Universidad Nacional.

Chiroleu, A. (2018). Democratización y masificación universitaria: una mirada sobre desigualdades y políticas públicas en el centenario de la Reforma de 1918. *Integración y Conocimiento*, 7(1), 68-85.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (varios documentos). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). La ineficiencia de la desigualdad. Naciones Unidas.

Comunidad Emergente de Epistemología Genética PIPPS-UNA. (2023). Trayectorias sociocognitivas de la investigación interdisciplinaria en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional, Costa Rica. CEIICH-UNAM.

Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe. (2018).

Declaración y Plan de Acción de la III Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES 2018). UNESCO-IESALC.

Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada. (2024). Lineamientos para la presentación de trámites ante el CONESUP. Ministerio de Educación Pública.

Consejo Nacional de Rectores. (2021). Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2021-2025. CONARE.

Consejo Nacional de Rectores. (2024). Metodología para la elaboración del estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050 y la

formulación del Plan Nacional de la Educación Superior 2026-2030 (PLANES). CONARE-OPES.

Consejo Nacional de Rectores. (2025). Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: Análisis de tendencias (Vol. 3). CONARE-OPES.

Consejo Nacional de Rectores. (2025). Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: Documento metodológico (Vol. 1). CONARE-OPES.

Consejo Nacional de Rectores. (2025). Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: Implementación de escenarios y estrategias (Vol. 5). CONARE-OPES.

- Consejo Nacional de Rectores. (2025). Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: Revisión de documentación (Vol. 2). CONARE-OPES.
- Consejo Nacional de Rectores. (2025). Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: Talleres y escenarios (Vol. 4). CONARE-OPES.
- Consejo Nacional de Rectores. (2026). Plan nacional de la educación superior 2026-2030. CONARE-OPES.
- Consejo Superior Universitario Centroamericano. (2021). Quinto Plan para la Integración Regional de la Educación Superior de Centroamérica y República Dominicana (PIRESC V). CSUCA.
- Consejo Universitario de la Universidad Nacional. (2024). Reglamento del Sistema de Planificación de la Universidad Nacional. Universidad Nacional.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. (1981). Ley N.º 6693: Ley de creación del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP).
- Costa Rica. Poder Ejecutivo. (2023). Decreto Ejecutivo N.º 44069-MEP: Reglamento General del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada. La Gaceta.
- Cox-Alvarado, J. (2011). Autoevaluación y acreditación por agrupamientos (clústeres) en la Escuela de Ciencias Administración de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica: un nuevo enfoque para el abordaje de la autoevaluación y acreditación en la educación superior. *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*, 1(2), 9-30. <https://doi.org/10.22458/caes.v1i2.405>
- De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. Siglo XXI Editores.
- De Wit, H. (2017). Internationalization of higher education: Nine misconceptions. *International Higher Education*, 88, 7-9.
- Didriksson, A. (2008). Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. UNESCO-IESALC.
- Dobles-Trejos, C., Jiménez-Corrales, R. E., Ruiz-Guevara, L. S., & Vargas-Dengo, M. C. (2015). Trayectoria de las prácticas investigativas en la División de Educación Básica de la Universidad Nacional: ruptura, innovación y cambio de paradigmas. *Revista Electrónica Educare*, 19(2), 383-404. <https://doi.org/10.15359/ree.19-2.21>
- Durán-Castro, O. (2025). Pueblos originarios: la cruda competencia para ingresar a las U públicas. *Investiga.TEC*, 18(52), 51-57. <https://doi.org/10.18845/itec.v18i52.7820>
- Dussel, E. (2000). *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. Trotta.
- Fals Borda, O. (1991). *Acción y conocimiento: Cómo romper el monopolio con investigación-acción participativa*. CINEP.
- Fournier García, E. (2003). La educación superior universitaria privada en Costa Rica. En J. M. Salazar Mora (Ed.), *Historia de la educación costarricense* (pp. 409-433). EUNED.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.

- Gamboa-Jiménez, A. G., Mc Quiddy-Padilla, E., León-Boza, I., Vargas-Valladares, I., Jiménez-Chavarría, S., & Vargas-González, V. M. (2024). Costa Rica aprende con la U Pública: promoviendo el acercamiento y la vinculación de la Universidad Pública con la comunidad nacional. *Investiga.TEC*, 17(49), 19-24. <https://doi.org/10.18845/itec.v17i49.7031>
- García, R. (2006). *Sistemas complejos: conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Gedisa.
- Giroux, H. A. (2001). *Cultura, política y práctica educativa*. Graó.
- Godet, M., & Durance, P. (2007). *Prospectiva estratégica: Problemas y métodos*. LIPSOR.
- Gutiérrez-Mata, J. M., & Rojas-Madrigal, C. (2013). Análisis comparativo de los criterios considerados para la autoevaluación en las guías del SINAES-Costa Rica. *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*, 4(1), 1-25. <https://doi.org/10.22458/caes.v4i1.451>
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- Hazelkorn, E. (2015). *Rankings and the reshaping of higher education*. Palgrave Macmillan.
- Hernández Rodríguez, A. C. (2002). Los desafíos de la docencia universitaria. *Revista Educación*, 26(2), 117-124. <https://doi.org/10.15517/revedu.v26i2.2907>
- Hinkelammert, F. J. (2005). *El sujeto y la ley: el retorno del sujeto reprimido*. EUNA.
- Instituto Tecnológico de Costa Rica. (2022). *Plan Estratégico Institucional 2022-2026*. Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- Jiménez Romero, A. (2014). Análisis del rendimiento de la educación regular, desde el punto de vista de la formación docente universitaria. *Revista Digital: Matemática, Educación e Internet*, 9(2). <https://doi.org/10.18845/rdmei.v9i2.2034>
- Knight, J. (2004). Internationalization remodeled: Definition, approaches, and rationales. *Journal of Studies in International Education*, 8(1), 5-31.
- López Alfaro, N., & Restrepo, M. E. (2023). La universidad en las comunidades, una expresión de la extensión universitaria. Editorial Universidad Nacional. <https://doi.org/10.15359/euna.2023-30>
- Marginson, S. (2016). *Higher education and the common good*. Melbourne University Publishing.
- Marginson, S. (2018). Private/public in higher education: A synthesis of economic and political approaches. *Studies in Higher Education*, 43(2), 322-337.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Fundación ALTADIR.
- Matus, C. (1993). *El método PES*. Fundación ALTADIR.
- Matus, C. (1998). *Adiós, señor presidente*. Fondo Editorial Altadir.
- Medina Vásquez, J., & Ortigón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. CEPAL/ILPES.
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2022). *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2027*. MICITT.
- Ministerio de Educación Pública. (2017). *Política educativa: La persona, centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*. MEP.

- Ministerio de Educación Pública. (2022). Ruta de la Educación 2022-2026. MEP.
- Ministerio de Educación Pública. (2025). Política de Planificación Estratégica e Integral del Sistema Educativo 2025-2035. MEP.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2022). Plan Estratégico Nacional 2050. MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2023). Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública Rogelio Fernández Güell 2023-2026. MIDEPLAN.
- Miranda Cervantes, G., & Vargas Dengo, M.-C. (2019). Identidad profesional y formación docente universitaria: un proceso en construcción desde la mirada del estudiantado. *Actualidades Investigativas en Educación*, 19(1), 196-215. <https://doi.org/10.15517/aie.v19i1.35379>
- Miranda Chavarría, R. (2004). La gestión de la calidad institucional en la Universidad Nacional, Costa Rica. *Revista Electrónica Educare*, 103-120. <https://doi.org/10.15359/ree.2004-Ext.5>
- Miranda Chavarría, R., & Valerio Hernández, V. (2004). Estrategia universitaria basada en habilidades. *Revista Electrónica Educare*, 81-99. <https://doi.org/10.15359/ree.2004-Ext.4>
- Montero-Corrales, C. A., Granados-Quesada, M., & Castro-García, D. (2024). Investigación en posgrados: ¿Un área de acción sustantiva por mejorar en la Universidad Nacional, Costa Rica? *Revista Electrónica Educare*, 28(2), 160-181. <https://doi.org/10.15359/ree.28-2.18443>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Mora Jiménez, H., & Hinkelammert, F. J. (2009). Planificación económica y control democrático del mercado. *Revista ABRA*, 28(37-38), 131-150.
- Mora Ramírez, A. (2015). Cartografías curriculares e imaginarios de la docencia universitaria: el caso de la Maestría en Educación con Énfasis en Docencia Universitaria de la División de Educología del CIDE. *Revista Ensayos Pedagógicos*, 10(2), 15-35. <https://doi.org/10.15359/rep.10-2.1>
- Mora-Sánchez, R. de J. (2013). Educación superior en Centroamérica. *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*, 4(1), 187-198. <https://doi.org/10.22458/caes.v4i1.460>
- Morán-Jorquera, A. (2020). La integración centroamericana: más allá del ámbito comercial. El caso de la acreditación de la educación superior. *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*, 11(1). <https://doi.org/10.22458/caes.v11i1.2763>
- Morera Beita, C., & Salgado Silva, V. (2023). *La investigación en la UNA: 50 años aportando a la sociedad*. Editorial Universidad Nacional.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. UNESCO.
- Mulgan, G. (2006). The process of social innovation. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 1(2), 145-162.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation*. The Young Foundation/NESTA.
- Núñez, B. (2008). *Hacia la Universidad Necesaria*. Editorial Universidad Nacional.

- Nussbaum, M. C. (2010). *Not for profit: Why democracy needs the humanities*. Princeton University Press.
- Phills, J. A., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34-43.
- Piaget, J. (1970). *Psicología y epistemología*. Ariel.
- Pichardo Muñiz, A. (1997). *Planificación y programación social*. Lumen/Hvmanitas.
- Pol, E., & Ville, S. (2009). Social innovation: Buzz word or enduring term? *The Journal of Socio-Economics*, 38(6), 878-885.
- Programa Estado de la Nación. (2019). Séptimo Estado de la Educación. CONARE. Programa Estado de la Nación. (2021). Octavo Estado de la Educación. CONARE. Programa Estado de la Nación. (2023). Noveno Estado de la Educación 2023. CONARE. Programa Estado de la Nación. (2025). Décimo Estado de la Educación 2025. CONARE. Rama, C. (2021). *La nueva educación híbrida en América Latina*. UDUAL.
- Ramírez Achoy, J. (2023). *Miradas críticas: Aportes y retos de las Ciencias Sociales en la Universidad Nacional*. Editorial Universidad Nacional.
- Rodríguez Barquero, L. (2023). 2023: Rol de la UTN frente a la declaratoria CONARE “Universidades públicas ante el cambio climático”. *Revista Académica Arjé*, 6(1). <https://doi.org/10.47633/arje.v6i1.638>
- Rodríguez Gómez, R. (1995). Universidad y globalización en América Latina. *Educación Superior y Sociedad*, 6(2), 143-158.
- Ruiz Zúñiga, Á. (2001). *El destino de Costa Rica y la educación superior: El escenario histórico del país, la educación y el papel de la universidad*. Editorial de la Universidad de Costa Rica; Consejo Nacional de Rectores.
- Ruiz, Á. (2002). *La educación superior en Costa Rica: Tendencias y retos en un nuevo escenario histórico*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Ruiz, Á. (2004). *La organización en la universidad pública de Costa Rica: Una propuesta*. Revista Electrónica Educare, 39-61. <https://doi.org/10.15359/ree.2004-Ext.2>
- Ruiz, Á. (2004). Misión de la educación superior en una frontera de épocas. *Revista Electrónica Educare*, 13-35. <https://doi.org/10.15359/ree.2004-Ext.1>
- Salas Barquero, R. (2010). *Educación superior pública: Caso de la carrera de Administración de Empresas de la Universidad Nacional-Región Brunca, Costa Rica*. Universidad Nacional, Escuela de Planificación y Promoción Social.
- Salas Barquero, R. (2023). Experiencias en la investigación desde la multidisciplinariedad e interdisciplinariedad en el Programa Académico de Investigación de la Escuela de Planificación y Promoción Social. Edinexo.
- Salas Barquero, R., Alvarado Aguilar, L., Benavides Badilla, N., & Chavarría Agüero, C. P. (2010). Aportes de la actividad académica de la Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional, en el desarrollo universitario (1980-2006). Universidad Nacional, Escuela de Planificación y Promoción Social.

- Salas Barquero, R., Calderón Fernández, M., Rodríguez Morales, L., & Mora Sánchez, R. (2010). Retos y desafíos de la Sede Brunca-UNA: Desarrollo de la educación superior de la zona sur de Costa Rica. Universidad Nacional, Escuela de Planificación y Promoción Social.
- Salas Barquero, R., Gómez Ordóñez, L. H., Calderón Fernández, M., Rodríguez Morales, L., & Mora Sánchez, R. (2010). Desarrollo local: Universidad y actores sociales. Universidad Nacional, Escuela de Planificación y Promoción Social.
- Salas Barquero, R., Morales Abarca, L. F., & Sánchez Mazza, C. (2025). Estado de la investigación científica en las universidades públicas de Costa Rica. Estudio de caso exploratorio: UNA, UCR, ITCR y UNED, durante el periodo 2020-2024. *Humanitas*, 23(23), 21-36. <https://doi.org/10.64893/sxbw9d22>
- Salas Barquero, R., Morales Calles, J. P., Solórzano Conejo, A. D., Mora Arrieta, M. J., Barrantes Picado, P. L., Torres Bellavita, A. L., & Morales Cascante, M. (2023). Mapeo y orientaciones teóricas metodológicas de los y las académicas de la Escuela de Planificación y Promoción Social. Edinexo.
- Salas Barquero, R., Sánchez Sánchez, A., Vargas Pacheco, R., Ulate Azofeifa, C., & Sánchez Mazza, C. (2026). Planificación y promoción social: Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados. EPPS-UNA.
- Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. (2023). Líneas de investigación, desarrollo e innovación 2023-2027. SINAES.
- Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. (2023). Plan Estratégico Institucional 2023-2027. SINAES.
- Slaughter, S., & Rhoades, G. (2004). Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education. Johns Hopkins University Press.
- Toruño Arguedas, C. (2020). Propuesta sistematizada para la evaluación de estructuras curriculares. El caso de la Universidad Técnica Nacional. *Yulök Revista de Innovación Académica*, 3(2), 29-43. <https://doi.org/10.47633/yulk.v3i2.200>
- Tünnermann Bernheim, C. (2008). La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998. IESALC-UNESCO.
- Ulate-Sánchez, R., Calderón-Badilla, Y., & Quesada-Fernández, C. (2019). Análisis de las definiciones de los modelos de educación de las universidades miembro del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*, 10(2), 1-33. <https://doi.org/10.22458/caes.v10i2.2658>
- Umaña-Mata, A. C. (2020). Educación superior en tiempos de COVID-19: oportunidades y retos de la educación a distancia. *Innovaciones Educativas*, 22(Especial), 36-49. <https://doi.org/10.22458/ie.v22iEspecial.3199>
- UNESCO. (2021). Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación. UNESCO.
- UNESCO. (2022). Más allá de los límites: nuevas formas de reinventar la educación superior. UNESCO.
- UNESCO. (2023). Guidance for generative AI in education and research. UNESCO.

UNESCO. (2024). Declaración de la CRES+5: compromiso con la democratización y universalización de la educación superior como motor de desarrollo. UNESCO.

Universidad de Costa Rica. (2021). Plan Estratégico Institucional 2021-2025. Universidad de Costa Rica.

Universidad Estatal a Distancia. (2022). Plan de Desarrollo Institucional 2022-2026.

Universidad Estatal a Distancia.

Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega. (2022). Plan Estratégico con Visión Prospectiva 2023-2027. Universidad Nacional.

Universidad Nacional. (2016). Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional. Universidad Nacional.

Universidad Nacional. (2023). Estrategia de Ciencia Abierta de la Universidad Nacional.

Universidad Nacional.

Universidad Nacional. (2023). Reglamento general del proceso de enseñanza y aprendizaje de la Universidad Nacional. Universidad Nacional.

Universidad Técnica Nacional. (2022). Plan Institucional de Desarrollo Estratégico 2022-2026.

Universidad Técnica Nacional.

Vargas Jiménez, V. (2025). Gestión de proyectos en educación superior: análisis de buenas prácticas a partir de una experiencia en una universidad en Costa Rica. *RESPaldo: Revista Internacional en Administración de Oficinas y Educación Comercial*, 10(2), 1-23. <https://doi.org/10.15359/respaldo.10-2.3>

Westley, F., & Antadze, N. (2010). Making a difference: Strategies for scaling social innovation for greater impact. *The Innovation Journal*, 15(2), 1-19.

Zúñiga Arias, A. Y. (2023). La UNA necesaria: Una mirada al pasado para cavar en el futuro de la UNA, 1973-2030. Editorial Universidad Nacional. <https://doi.org/10.15359/euna.2023-23>

Zúñiga Vargas, J. P. (2023). Visiones de la pedagogía universitaria desde la UNA: Un legado para la educación costarricense. Editorial Universidad Nacional.

## Trayectoria académica y obras publicadas

---

Entre 1990 y 2026, la trayectoria académica desarrollada en la Universidad Nacional articuló docencia, investigación, extensión universitaria y gestión académica en torno a la planificación del desarrollo, la educación superior pública, el territorio y la formación profesional. Este recorrido comprende una primera etapa en la Sede Regional Brunca y, posteriormente, el trabajo académico en la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS).

En docencia, la experiencia se ha orientado a la formación en planificación económica y social, planificación del desarrollo, investigación, desarrollo local y educación superior. La actividad docente se ha vinculado con trabajos finales de graduación, procesos de formación interdisciplinaria y la creación y coordinación del Posgrado en Planificación de la EPPS.

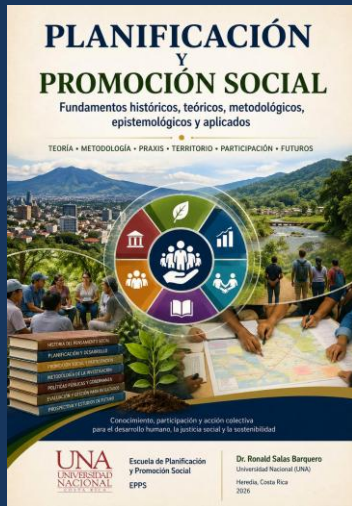
En investigación, la producción acumulada comprende libros, artículos, ponencias, estudios sobre educación superior pública, desarrollo territorial, planificación, prospectiva e interdisciplinariedad. Desde 2017, la coordinación del Programa de Investigación Académico EPPS (PIPPS-UNA) ha permitido fortalecer líneas de investigación, publicaciones, redes académicas y vínculos con el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (CEIICH-UNAM).

En extensión universitaria, el trabajo ha mantenido una relación constante con instituciones públicas, comunidades, actores territoriales y procesos de planificación regional. La experiencia en la Región Brunca, la participación en espacios de coordinación regional y la articulación universidad-sociedad han contribuido a comprender la planificación como una práctica vinculada con problemas concretos del desarrollo.

La integración de estas tres funciones sustantivas -docencia, investigación y extensión universitaria- constituye el hilo conductor de cuatro décadas de trabajo en la UNA. Más que presentar una reseña biográfica, esta sección muestra una producción académica acumulativa que vincula conocimiento, formación, territorio, cooperación universitaria y construcción de valor público.

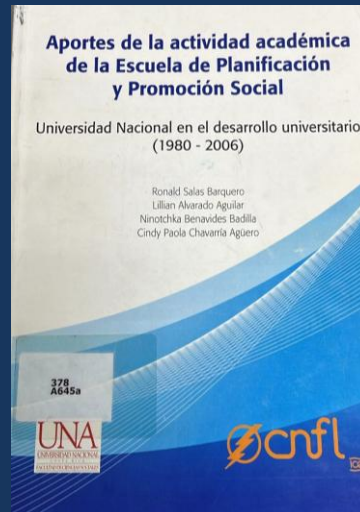
## OBRAS PUBLICADAS DEL AUTOR

Selección de portadas



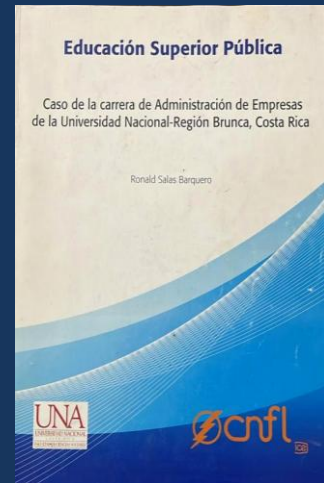
### PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL

Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados.



### APORTES DE LA ACTIVIDAD ACADÉMICA DE LA EPPS

Universidad Nacional en el desarrollo universitario (1980-2006).

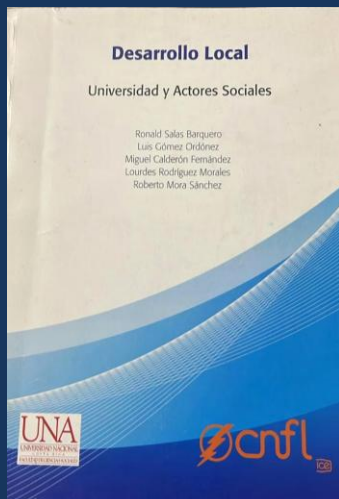


### EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

Caso de la carrera de Administración de Empresas de la Universidad Nacional - Región Branca.

Programa de Investigación Académico EPPS - PIPPS-UNA

## OBRAS PUBLICADAS DEL AUTOR



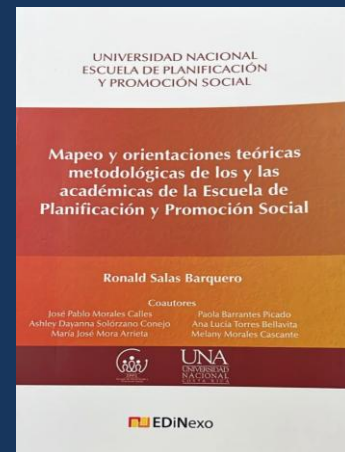
### DESARROLLO LOCAL

Universidad y actores sociales.



### TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

En el contexto de la educación superior: caso EPPS-UNA.



### MAPEO Y ORIENTACIONES TEÓRICAS METODOLÓGICAS

De los y las académicas de la Escuela de Planificación y Promoción Social.

## OBRAS PUBLICADAS DEL AUTOR

|                                                                                                                                                                    |                                                                             |                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                    |                                                                             |                                                                                                              |
| <p><b>EXPERIENCIAS EN LA INVESTIGACIÓN</b></p> <p>Desde la multidisciplinariedad e interdisciplinariedad en el Programa Académico de Investigación de la EPPS.</p> | <p><b>TENDENCIAS ACTUALES EN EDUCACIÓN</b></p> <p>La Pedagogía Crítica.</p> | <p><b>PROMOVIENDO EXPECTATIVAS PARA EL DESARROLLO</b></p> <p>Agroindustrial exportador de Pérez Zeledón.</p> |

Programa de Investigación Académico EPPS - PIPPS-UNA

## OBRAS PUBLICADAS DEL AUTOR

*Selección de portadas*

|                                                                                                                               |                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                               |                                                                                                                                                       |
| <p><b>RETOS Y DESAFÍOS DE LA SEDE BRUNCA-UNA</b></p> <p>Desarrollo de la educación superior de la zona sur de Costa Rica.</p> | <p><b>TRAYECTORIAS SOCIOCOGNITIVAS</b></p> <p>De la investigación interdisciplinaria en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional, Costa Rica.</p> |

Programa de Investigación Académico EPPS - PIPPS-UNA

## SOBRE EL AUTOR



**Dr. Ronald Salas Barquero.** Catedrático de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Doctor en Educación Latinoamericana de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), Máster en Administración del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y Licenciado en Planificación Económica y Social de la Universidad Nacional (UNA). Académico e investigador con más de 38 años de experiencia en planificación del desarrollo, educación superior pública, prospectiva, pedagogía crítica y gestión universitaria.

Ha coordinado el Programa de Investigación y el posgrado de planificación en la EPPS-UNA.

Su trayectoria combina la docencia universitaria, la investigación, la extensión y el acompañamiento a procesos de transformación social y educativa en Costa Rica y América Latina. Además, ha participado en ponencias nacionales e internacionales y ha realizado una serie de publicaciones sobre planificación y educación superior.

## OBRAS PUBLICADAS

- 1. Planificación y Promoción Social. Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados.
- 2. Aportes de la Actividad Académica de la EPPS. Universidad Nacional en el desarrollo universitario (1980-2006).
- 3. Educación Superior Pública. Caso de la carrera de Administración de Empresas de la Universidad Nacional - Región Brunca.
- 4. Desarrollo Local. Universidad y actores sociales.
- 5. Tecnologías de la Información y la Comunicación. En el contexto de la educación superior: caso EPPS-UNA.
- 6. Mapeo y orientaciones teóricas metodológicas. De los y las académicas de la Escuela de Planificación y Promoción Social.
- 7. Experiencias en la Investigación. Desde la multidisciplinariedad e interdisciplinariedad en el Programa Académico de Investigación de la EPPS.
- 8. Tendencias actuales en Educación. La Pedagogía Crítica.
- 9. Promoviendo expectativas para el desarrollo. Agroindustrial exportador de Pérez Zeledón.
- 10. Retos y desafíos de la Sede Brunca-UNA. Desarrollo de la educación superior de la zona sur de Costa Rica.
- 11. Trayectorias sociocognitivas. De la investigación interdisciplinaria en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional, Costa Rica.

## SOBRE LA OBRA

Esta obra ofrece una lectura crítica, teórica y prospectiva sobre la educación superior pública en el siglo XXI. Integra teoría crítica, complejidad, planificación estratégica, innovación social, territorio y valor público para comprender los grandes dilemas, tensiones y oportunidades que enfrentan las universidades públicas.

A partir del análisis de tendencias globales, regionales y nacionales, la obra propone marcos conceptuales y lineamientos orientadores para fortalecer la autonomía, la pertinencia, la calidad, la equidad y la contribución social de la universidad pública ante los desafíos del futuro, con una mirada que trasciende fronteras nacionales y se proyecta hacia América Latina.



**EPPS**  
Escuela de Planificación y  
Promoción Social



**UNA**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
COSTA RICA

Programa de Investigación Académico de la EPPS



*Una contribución para comprender el presente y pensar el futuro de la universidad pública desde la planificación, la teoría crítica, la complejidad y la innovación social.*

*Un aporte para fortalecer el valor público de la educación superior y su compromiso con el desarrollo humano, la justicia social y el bien común.*

ISBN: 978-9968-9614-9-3



9 789968 961493