

AUTONOMÍA Y REGULACIÓN: REFLEXIONES SOBRE ESTAS TENSIONES EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Claudio Rama Vitale*

La reflexión y discusión sobre la autonomía universitaria ha atravesado, de forma permanente, a América Latina en el siglo xx hasta que las universidades públicas de los diversos países alcanzaran tal estatus. Posteriormente, fue un tema que salió de la agenda pública. Hoy, sin embargo, ha regresado esta discusión como derivación del avance de la regulación y de la injerencia de los Gobiernos en la cuestión universitaria.

En tal sentido, podemos considerar que hoy estamos ante el fin del ciclo de la autonomía universitaria, y somos parte de una dinámica de creciente desautonomización y regulación. Tal nuevo escenario, como visualizaremos, está derivando, a su vez, en nuevas visiones de una reforma de la diversidad de los sistemas universitarios con diversidad de opciones, modelos, criterios e instituciones. Es este, además, el resultado no solo de los excesos reguladores, sino de la creciente complejidad de los sistemas de educación superior.

A casi cien años de las reformas y de los movimientos estudiantiles de Michoacán (1917) y de Córdoba (1918) es más que pertinente, también, una evaluación de este tiempo desde el manifiesto preliminar que marcó América Latina. Durante una parte importante de este siglo, hemos asistido a una continua reforma, a la que llamo la primera reforma universitaria, la reforma de cogobierno y de la autonomía universitaria. Durante este siglo, país por país, universidad por universidad, hubo enormes transformaciones de unos sistemas que antes eran ministeriales, gubernamentales y estatales, hacia dinámicas demarcadas por emprendimientos de cogobierno y autonomía en la gobernanza de las instituciones. Ello fue transformando a los países mediante un proceso de descentralización, en el que el Estado dejó de asumir su rol protagónico de Estado docente. En aquel modelo previo.

*Economista, ensayista y profesor uruguayo. Doctor en Educación, Doctor en Derecho. Consejero del Grupo de Universidades ILLUMINO. Exdirector del Instituto Internacional para la Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO, Premio Reina Sofía (2015).

La reflexión y discusión sobre la autonomía universitaria ha atravesado, de forma permanente, a América Latina en el siglo xx hasta que las universidades públicas de los diversos países alcanzaran tal estatus. Posteriormente, fue un tema que salió de la agenda pública. Hoy, sin embargo, ha regresado esta discusión como derivación del avance de la regulación y de la injerencia de los Gobiernos en la cuestión universitaria.

En tal sentido, podemos considerar que hoy estamos ante el fin del ciclo de la autonomía universitaria, y somos parte de una dinámica de creciente desautonomización y regulación. Tal nuevo escenario, como visualizaremos, está derivando, a su vez, en nuevas visiones de una reforma de la diversidad de los sistemas universitarios con diversidad de opciones, modelos, criterios e instituciones. Es este, además, el resultado no solo de los excesos reguladores, sino de la creciente complejidad de los sistemas de educación superior.

A casi cien años de las reformas y de los movimientos estudiantiles de Michoacán (1917) y de Córdoba (1918) es más que pertinente, también, una evaluación de este tiempo desde el manifiesto preliminar que marcó América Latina. Durante una parte importante de este siglo, hemos asistido a una continua reforma, a la que llamo la primera reforma universitaria, la reforma de cogobierno y de la autonomía universitaria. Durante este siglo, país por país, universidad por universidad, hubo enormes transformaciones de unos sistemas que antes eran ministeriales, gubernamentales y estatales, hacia dinámicas demarcadas por emprendimientos de cogobierno y autonomía en la gobernanza de las instituciones. Ello fue transformando a los países mediante un proceso de descentralización, en el que el Estado dejó de asumir su rol protagónico de Estado docente. En aquel modelo previo, los ministros designaban a los profesores y autorizaban a los estudiantes. Durante el siglo xix, la sociedad política gobernaba a las universidades definiendo sus rumbos, en tanto que la sociedad civil era débil, rural, primitiva, oligarca, conservadora. Ante estos modelos, se produjeron las reformas universitarias del cogobierno y la autonomía del siglo xx. Fue esta una reforma que le dio peso a la sociedad civil, por arriba de la sociedad política, que descentralizó las antiguas estructuras políticas centralizadas, y que se constituyó en un eje central en la construcción de las sociedades latinoamericanas.

Enfrentó una dinámica tradicional de la sociedad latinoamericana, marcada por una dominancia del escenario político, entre gobiernos liberales y conservadores, y dictaduras duras y blandas. Tales realidades derivaron en las banderas y las reformas del cogobierno y la autonomía. Fue, en tal sentido, una reforma política antes que académica, fuera de poder y gobierno, antes que de conocimiento y calidad. Su resultado fue de poder y no académica, y su impacto en tal sentido no fue en términos de creación de conocimiento.

Ello creó un sistema universitario latinoamericano diferenciado a escala mundial, marcado por la autonomía ya que, prácticamente, durante todo el siglo xx, país por país, año por año, se incorporó la autonomía como forma de gobernanza del sector estatal, como expresión de un nuevo pacto social y relación entre la sociedad política y la sociedad civil y las universidades.

Sin embargo, también ello facilitó la bandera de la construcción de la universidad revolucionaria, de la universidad obrera planteada por Haya de la Torre, con la utilización de la universidad como centro de las luchas políticas. El poder de la autonomía universitaria fue utilizado para la construcción de estructuras políticas a fin de confrontar con los gobiernos. Fue una reforma universitaria que recorrió el continente durante los años sesenta y parte de los setenta, donde la autonomía fue sujeta a otros intereses y luchas. Otros, porque la autonomía es la base de la libertad necesaria para la construcción de conocimiento, no para la construcción de un contrapoder.

Este sesentismo revolucionario que atravesó el continente y que impactó en las dinámicas universitarias en muchos países contribuyó, tanto en los procesos dictatoriales como en democracia, a facilitar procesos de diferenciación institucional que impulsaron la educación privada. Con ello pasamos de sistemas monopólicos públicos a sistemas mucho más diferenciados públicos y privados, como resultado de la incapacidad de la universidad pública de mantener sus roles y funciones y, como resultado de su rol como instrumento de las luchas políticas.

Ese escenario radicalizado de la universidad facilitó la diferenciación institucional, la cual, en general, no estuvo basada en la creación de universidades

privadas ni tampoco públicas salvo muy contadas excepciones, con un mínimo de control de calidad. Es este escenario de la diferenciación institucional junto a los excesos universitarios de los setenta, donde se comenzó a poner en la ruta de la política pública el regreso a la regulación directa. Empieza a conformarse un relativo proceso de desautorregulación, de falta de una efectiva autorregulación y por ende de nuevas visiones sobre la regulación externa pública sobre los sistemas universitarios. Nacen nuevas preguntas tales como: ¿cómo regular cuando hay diferenciación en las instituciones?, ¿cómo regular cuando efectivamente algunos sectores hacen exceso de su descentralización de poder?, ¿cómo regular y establecer sistemas que garanticen un mínimo de regulación de protección a los consumidores, en tanto ciudadanos, cuando efectivamente no hay un autocontrol de los procesos de calidad? La respuesta fue darle un nuevo rol al Estado latinoamericano, que siempre ha tendido a ser un Estado omnipotente, con clara transferencia de nuestra historia colonial. Ello, en lo universitario, implicó la búsqueda de transferencia del poder desde la sociedad civil hacia los Estados. Es esta la historia de la construcción de nuestros Estados latinoamericanos. Nacimos como sociedad política, y aunque tenemos dos siglos tratando de construir la democracia por la vía de la transferencia de los poderes hacia la sociedad civil, el peso de la sociedad política es superior que en los países desarrollados. La autonomía universitaria es uno más de los instrumentos que la sociedad ha ido construyendo para lograr mayor transferencia del poder a los ciudadanos, a las comunidades, a la sociedad civil, a los gobiernos regionales. Y ello siempre ha estado sujeto a la responsabilidad en el ejercicio de poder.

Hoy, a diferencia, estamos viendo en América Latina el regreso de la regularización estatal por todas partes. Apenas mirar que en Brasil se aprueban 1.3 normas por día, en el sector de educación, son apenas muestras de un proceso en curso muy amplio y extendido.

Ello es parte del proceso que estamos viendo en América Latina, marcados por la creciente regulación y el regreso del Gobierno a la dinámica universitaria. Es un proceso de desautonomización derivado de la baja diferenciación institucional de tipologías, pero a la vez, de un exceso de ofertas que comienzan a competir con diferentes niveles de calidad. Ello

nos plantea una necesaria reflexión, no solo de si ella es necesaria, sino, fundamentalmente, sobre las formas por las cuales se realiza la regulación. Ante todo, cabe anotar que ello es expresión de una relativa incapacidad de los propios actores universitarios de construir o crear un consenso de regulación.

Ante la diferenciación institucional de las universidades, desde los años noventa irrumpió en la región un nuevo actor universitario dado por las agencias de acreditación y los sistemas de autorización o licenciamiento de programas, sedes e instituciones. Con ello, se conformó un nuevo escenario institucional y de regulación. Sin embargo, ello se produce en un contexto diferenciado del conocimiento. Hoy no estamos hablando de una regulación en el contexto de las características del conocimiento del siglo xx, sino en el contexto del siglo xxi y de una sociedad que se expande gracias al impulso del conocimiento. De una sociedad que impulsa la diferenciación institucional, como parte de una multiplicidad de formas de creación, distribución y acceso al conocimiento.

Nuestro problema actual es cómo regular en un contexto donde se requiere diferenciación. Es esta una tensión compleja ya que la regulación tiende a homogenizar, a simplificar, a estandarizar la vida universitaria. E inversamente, la dinámica universitaria requiere diferenciación, diversidad, interdisciplinariedad, expansión creativa de múltiples niveles, modalidades o tipologías, tales como la educación presencial, a distancia, virtual, tecnológica o multicultural, lo cual implica una diversidad que entra en tensión con la regulación estandarizada que, de hecho, impulsa y promueve una simplificación en la gestión del conocimiento y la diferenciación institucional.

En este sentido, la actual discusión sobre los procesos de regulación y control no se refiere únicamente a recordar las causas que sostuvieron la reforma de la autonomía del siglo xx, ya que ello se produjo en otro tiempo, en términos del conocimiento. No estamos frente a la discusión de la autonomía de 1918, ni muchos menos a las dinámicas de luchas de poder del siglo xvii en tiempos de Giordano Bruno o Galileo, en los cuales la ciencia se enfrentaba a los Estados y las religiones. No son tampoco, los criterios de autonomía de los gremios profesionales que resistían a las Reforma

universitaria de Napoleón y Humboldt. Nuestro tiempo histórico, y el rol del conocimiento en la vida social es diferenciado y la defensa de las autonomías no tiene los mismos ejes que los debates del pasado.

La discusión de regulación y conocimiento tiene sus propios tiempos históricos y, por ende, cabe preguntarse cuál es el tiempo de nuestra América en el siglo XXI en ese debate de regulación y ciencia que tiene cientos de años ¿Ello se asocia a la construcción de las capas medias que impulsaron la reforma de 1918? ¿Es la construcción del imaginario de Rodó sobre el rol social de los estudiantes en la construcción del futuro? ¿Es el aumento de la diferenciación ante las limitaciones de la oferta pública? Sin duda, la autonomía tiene otra lógica en el contexto de la masificación con una cobertura de casi 46 % de los jóvenes entre los 18 y los 22 años estudiando en las aulas universitarias, y donde se está alcanzando la masificación.

En este escenario, tanto la autonomía como la regulación deben tener, como centro, contribuir a aumentar los procesos de diferenciación. Una de las leyes de las ciencias sociales, que estamos observando, es que el aumento de las complejidades laborales, de la división técnica y social del trabajo, del aumento de la diferenciación de tareas, deriva necesariamente en un aumento de la diversidad y diferenciación de las formas de creación y transferencia de conocimiento. Este tiende a fragmentarse y reunificarse en los llamados modos 1, 2 y 3 (y hasta se habla del 4 y 5) de creación de conocimientos, que imponen formas cada vez más complejas y creativas en las estructuras institucionales universitarias, y que tienden a chocar y restringirse por las formas que asumen las regulaciones. Estas chocan contra la expansión del conocimiento. En este escenario de dinámicas de una sociedad orientada a impulsar el conocimiento, cabe preguntarse si es el Estado y la burocracia o es la sociedad civil y las universidades quienes tienen a su cargo esta función social. Y nunca está más vigente que antes la frase de Felipe González que la burocracia no tiene la imaginación, la burocracia no produce creación, sino que es la sociedad la que realiza esa tarea y rol social. Quién tiene, a su cargo, pensar en nuevos programas, en nuevos diseños curriculares, en nuevas estructuras de gestión: ¿el Estado o la sociedad? Es la vieja discusión de Hegel, sobre la conformación del Estado y los roles de la sociedad política y la sociedad civil. Esta discusión se torna más compleja

en la sociedad del conocimiento, donde no hay pocos campos disciplinarios, sino cientos de miles en compleja expansión. En este sentido, bajando el tema a la tierra, como se puede evaluar con riqueza y profundidad en Brasil, por ejemplo, ¿más de 27 000 programas, en un solo nivel centralizado del Ministerio en la ciudad de Brasilia?

Cabe preguntarse si es el Estado, la centralización, la burocracia, la forma de regular que se requiere en los tiempos contemporáneos. Quiero ahora plantear la existencia de una creciente tensión entre regulación y diferenciación, en el actual contexto de la complejización. Sen, el premio Nobel hindú, planteó que el siglo xx ha sido el de la diversidad. En lo educativo, pudiéramos decir diversidad en campos cognitivos, de instituciones, de valores, de estructuras curriculares, y que será una dinámica que continúa con más intensidad en el futuro. Fue un siglo que terminó con una enorme diversidad en todos los ámbitos. Todos se visten distinto, profesan distintas religiones y aprenden en distintas instituciones. Tuvimos un solo modelo pedagógico, marcado por la tiza, la lengua y el pizarrón negro, y ahora tenemos miles de modelos curriculares con diversidad de recursos de aprendizaje y con los cuales hombres diferentes realizan sus aprendizajes. Estamos pasando de un modelo educativo encerrado en aulas, en la monotonía, a multiplicidad de caminos, inclusive de enseñanza lúdica, en el ambiente de trabajo o en la movilidad. ¿Quién puede regular esta diversidad?

En América Latina, nuestra historia colonial nos ha dejado el lastre de creer que el Estado es la panacea, la solución a los problemas. Hemos construido un pensamiento por el cual la sociedad política debe someter y gobernar a la sociedad civil, y hoy esta sociedad civil son los conocimientos. Sociedad civil es mercado y mercado es el conocimiento. Las oportunidades laborales de las personas están asociadas a la división social del trabajo y a los infinitos campos disciplinarios de los estudios, del conocimiento y de la producción.

Si en el siglo xx la reforma universitaria de la autonomía fue una reforma política, hoy la reforma universitaria tiene que ver con el conocimiento, y esta es una reforma de la diversidad. Kuhn, nos ha mostrado que no hay verdades sino paradigmas, que en el mundo del saber no caben los dogmas y

que sabemos que la verdad es relativa e histórica. El conocimiento ha sido el centro del avance del siglo xx. Este nos llevó a la lucha por la autonomía como bandera institucional y hacia fines del siglo pasado en casi todos los países de la región, esa autonomía ha alcanzado a ser plasmada y garantizada en las constituciones, ante una dinámica permanente de su violación e incumplimiento. En un sueño de buscar garantizar esos derechos, la gente puso en las Constituciones, esos derechos. Sin embargo, al tiempo, desde ese momento en este siglo xxi estamos frente a procesos de desautonomía, marcados por una creciente injerencia de los gobiernos amparados en la protección al consumidor, como afirmó la exministra Vélez quien afirmó que la regulación se amparaba en el deber del Gobierno de defender al consumidor. Cabe, sin embargo, reflexionar en cómo se defienden los derechos de los consumidores, y si la forma es la regulación. ¿Quién defiende al consumidor? ¿la sociedad civil o la sociedad política? Y, en tal sentido, preguntarse quién defiende el conocimiento, ¿la libertad o la regulación?

120

Es interesante recordar aquí que algunos estudios han sostenido, por ejemplo, en relación a este tema, que algo tan importante como la caída de la Unión Soviética, para algunos se refiere a las limitaciones a la expansión del conocimiento, incluso lo fechan en los años cincuenta, cuando se prohibieron en las universidades los estudios sobre genética, ya que, sobre la base de los enfoques tradicionales marxistas, lo que determinaba al ser humano era el medioambiente. Este paradigma bloqueó, en general, la expansión del conocimiento y frenó el aumento de la productividad del trabajo. El conocimiento se expande en libertad, en la diversidad de investigaciones.

No hay duda, sin embargo, que en ambientes diferenciados se requieren estándares para establecer mínimos de competencia y de oferta. Porque no puede acontecer que una institución tenga un programa de ingeniería, por ejemplo, de mil cuatrocientas horas y otra lo tenga de dos mil horas y den la misma certificación. Ello, porque no se puede competir sin igualdad de condiciones. Sin embargo, ello no requeriría una producción casi fabril de normas y regulaciones. La existencia de estándares mínimos es la base de la democracia, ya que no existe convivencia social, sin Estado de derecho, sin mínimos. En este sentido, en un escenario de diversidad y de necesaria libertad y regulación, el equilibrio se articula a niveles de autorregulación de los actores y

también de existencia de regulaciones sistémicas. Ello implica poner el acento en que el problema no es la autonomía de una institución, sino en una autonomía sistémica. Las instituciones, para cubrir las infinitas oportunidades de trabajo, no deben desarrollar las mismas ofertas. Cuanto sea más diferenciado el sistema es posible lograr más cobertura. Y ello implica que las instituciones tengan roles y funciones distintas. No todas deben hacer lo mismo ni en la misma intensidad en ninguna de las funciones, sea de docente, investigación, extensión u otras que se considere. La diversidad es la base de la creación del conocimiento y de la expansión de los sistemas universitarios, y el eje de la regulación debe atender a este escenario.

Cuando los sistemas universitarios eran para una elite, la preocupación de la política era muy escasa sobre el sector, que aportaba pocos votos. Sin embargo, cuando los sistemas universitarios tienen los actuales niveles de cobertura en América Latina, sin lugar que su funcionamiento impacta en muchos hogares y en la opinión pública. Se tornan así áreas de la acción política, y especialmente de *policy*. Este concepto sostiene la base de la legitimación de las acciones políticas de los gobiernos. Parte del supuesto que la acción del Gobierno impulsa acciones para su beneficio político a través del voto. La gratuidad se constituye en el centro de esta política. Permitir acceder a bienes gratuitos a quienes antes debían pagarlo, se constituye en uno de los mecanismos más sólidos para recibir apoyos por quienes antes no podían acceder a esos servicios en tanto carecían de recursos económicos. Cuando los sistemas universitarios son más grandes, la política y la *policy*, se constituyen en los ejes de la acción reguladora.

En otro aspecto de esta reflexión, cabe preguntarse cómo debe ser la regulación. ¿Estatal, gubernamental o social? ¿debe ser parcial o sistémica? ¿debe ser una centralista desde las capitales de los países atendiendo a un enfoque centrado en la unidad nacional, o descentralizada viendo las particularidades y pertinencias regionales?

En este sentido, debe pensarse en los problemas que crea la centralización de la regulación. Regulaciones nacionales tienden a reproducir múltiples desigualdades regionales. Cabe, por ejemplo, preguntarse en vuestro país, si desde Bogotá se puede resolver el bajo o mínimo nivel de 8% de

cobertura de educación superior que hay en Chocó, y que es entre 7 u 8 veces menos que el de la capital. La superación de las desigualdades debe resolverse desde paradigmas descentralizados y desde diversidad de formas, tipologías o modelos universitarios. La construcción de sociedades del conocimiento en el siglo *xxi*, requiere tanto la expansión de la cobertura como su diferenciación de niveles de formación de las capacidades, de estructuras institucionales, de los currículos, etc. Pongamos el caso del debate en relación a las universidades multiculturales, que no se pueden crear y cubrir esas demandas y realidades culturales y sociales, y por qué no, de esos saberes ancestrales, en tanto se les exige ajustarse a paradigmas totalmente diferenciados de sus entornos sociales, laborales y culturales. Otro paradigma que limita la expansión de la cobertura se refiere a un enfoque por el cual la presencialidad es lo que garantiza la calidad, y que una educación debe tener un mínimo de presencialidad.

122

Todos los sistemas de regulación de América Latina se han basado en la existencia de diagnósticos documentales de los insumos y los procesos. En ellos, cientos de variables son las que definen la calidad, tales como la formación del docente o la cantidad de horas del programa. Ello contiene un error central, asociado a concebir que la calidad se evidencia dada centralmente mediante información documental de los insumos. Sin embargo, la calidad se verifica en los resultados y en función de los insumos. En tal sentido, siguiendo con la ironía china de que no importa si el gato es blanco o negro, sino que lo que importa es que cace ratones, podemos sostener que no importa si el programa es de una universidad dual aula-empresa, como los modelos alemanes, o un modelo virtual completamente, o cualquier otro, sino que lo que importa son sus resultados. Sin embargo, la evaluación que da lugar a la regulación, es documental y burocrática. En educación sabemos bien que las clases deben evaluarse en pruebas o resultados de aprendizaje. Y desde la década de los noventa se ha comenzado a concebir que la calidad es la pertinencia, la utilidad de los aprendizajes.

Otro aspecto que debe ser analizado es la formación de los cuadros y funcionarios a cargo de los procesos de regulación. Se constata, en general, en la región, bajos niveles de formación, cambios permanentes de los equipos de Gobierno con alteración de los responsables de la política pública, y

alta supeditación de sus actos al nepotismo, intereses individuales, desconocimiento del tema, intereses políticos, o visiones de corto plazo. En esta diversidad de elementos definitorios de la política universitaria, su creciente importancia, por su dimensión, ha ido impulsando predominantemente el eje político, como centro de las definiciones de regulación.

En tal sentido, muchas veces estamos viendo que pequeños problemas puntuales de alguna universidad, asumen una enorme luz pública, y derivan en normas generales y en un mayor nivel de regulación. Es este un proceso en curso que llamo de «sobrerregulación» o de excesos regulacionistas. En una universidad del Perú, el rector roba, en otra, en Ecuador, transfiere fondos, en una más allá, en Chile, altera el marco del no lucro, etc., y crean procesos que derivan en nuevas leyes con más controles del Estado y más poder que controlar, fiscalizar y regular. Es una tendencia por doquier. Los problemas puntuales derivan en normas. Pero más allá de los casos asociados al lucro, es en el aumento regulador de los niveles de exigencias de calidad donde queremos centrarnos.

En la región, la forma de la regulación tiende a la estandarización, y ello nos plantea la conveniencia de sistemas homogéneos o sistemas diferenciados, y al tiempo, cuáles son los niveles de homogeneidad y cuáles son los diferenciados. ¿Pueden ser todas las instituciones de alta calidad o todas deben tener un nivel mínimo de calidad y diversidades de recorridos en su libertad? Si analizamos un área de política pública, como es el control de bromatología, es clara allí la existencia de mínimos de salud pública. Sin duda, mínimas variables históricas que van evolucionando, pero niveles mínimos iguales para todos. Ello no se da muchas veces en educación superior, ya que se definen mínimos de los programas mediante procedimientos de pares, los cuales, al ser diferentes en el análisis de un programa u otro, terminan construyendo mínimos diferenciados, no iguales para todos. Ello requiere pensar en tipologías y diferenciaciones con criterios diferenciados.

El mundo universitario de los sesenta vivió en un exceso de «radicalismo». Fue una realidad donde rectores, autoridades, comunidades académicas e instituciones permitieron el exceso de la deformación de la función académica de permitir la utilización de los campos universitarios para la

lucha política de guerrillas. En los ochenta y noventa, el exceso fue permitir ofertas de baja calidad y sobreoferta de instituciones sin control. Hoy estamos en otro exceso: en la sobrerregulación, en el exceso de normativización en algunos países. Este es, sin duda, un proceso pendular, sobre el cual hay dos visiones. Para algunos se están transformando los sistemas universitarios hacia la calidad, mientras que para otros se están reduciendo la innovación y la autonomía. Sin duda, en el siglo XIX, la base de los sistemas descansa en la innovación, en la creación destructiva como planteaba Shumpeter o la innovación social como se plantea hoy. La discusión de la regulación finalmente descansa en cómo ella impacta en la innovación.

La historia nos enseña cuáles han sido las relaciones entre ciencia y libertad, y esta es la base de la innovación. La innovación nace de la libertad de experimentación. Sin duda, existen riesgos con la libertad, pero también existen riesgos en la regulación. El desafío es cuáles riesgos asumir y cómo minimizarlos. Hay riesgos de que una universidad tome el camino del polizón, como hay siempre riesgos que un estudiante tome el camino más corto a la certificación como lo es el plagio. La regulación no va reducir y anular todos los riesgos, pero a la vez puede derivar en escasa innovación, homogeneidad, falta de creatividad y diferenciación y burocracia. Y, también, en este camino los riesgos de nepotismo o corrupción.

En este escenario de riesgos, cabe analizar su relación con las distintas formas de regulación y, específicamente, con una bien sea centralizada, descentralizada o regionalizada. En concreto, la pregunta es si una universidad o un gobierno, por ejemplo, el de Antioquia, tiene capacidades de establecer parámetros y criterios, ¿ello no crea eficiencias? ¿Acaso, por ejemplo, los colegios profesionales no tienen derecho y es conveniente que puedan sugerir componentes en el perfil de los asociados o, por ende, de los nuevos egresados? ¿Los exámenes del ICES deben en este sentido, siempre, ser centralizados en el Estado, o sería pertinente, en términos de calidad y diversidad, que los colegios profesionales tengan un protagonismo? Finalmente, esta discusión refiere a la sociedad civil, a las capacidades de los actores sociales de regular. Se me podrá decir que Antioquia no es Chocó, o que los gremios profesionales de Médicos no son los mismos que los de los Astrónomos. En este caso, es un tema de acción del

Estado centralizado donde la sociedad civil no tiene capacidades, no como principio filosófico de la regulación, ya que la discusión remite a reflexionar sobre los beneficios de la centralización del regular, en términos de calidad.

La estandarización, la homogeneidad, o los criterios únicos de los procesos de formación, limitan y acotan los niveles de competencia entre las instituciones y los propios programas. Limita, de hecho, diversidad de enfoques por competencia y libertad, donde múltiples universidades puedan crear sus propios programas y estructuras curriculares. ¿Se busca, entonces, mediante la regulación, que la competencia desaparezca en el mundo universitario y que las instituciones no tengan la capacidad de innovar, crear y diferenciarse? Hay un riesgo en los actuales contextos del conocimiento, de la homogeneidad, de universidades con unidades, políticas y acciones dirigidas desde afuera a través de estándares y criterios. Si vemos globalmente la región, nuestra mayor carencia son sistemas altamente homogéneos y carencia de diversidad como base de la calidad. ¿Dónde están los departamentos en este mundo de facultades napoleónicas? ¿Dónde están los institutos de investigación o los nudos problemáticos de investigación interdisciplinaria en un mundo cortado por la docencia y la profesión? Este es el debate que plantea Morín en relación a la necesidad de estructuras nuevas y modelos institucionales en función de nuevas formas de construcción del conocimiento. Pero ello no refiere a que todas las instituciones tampoco deban desarrollar estos nuevos paradigmas.

Las formas de regulación constituyen otro tema de discusión. En algunos casos tenemos una regulación con fuerte elementos de coacción, como en Venezuela, o, en otros, asociadas a incentivos como en México. Este caso muestra una forma de orientar el sistema a base de incentivos, y estos a su vez con diversidad de fondos, que facilitan a su vez diversidad de caminos. En estos escenarios, está la posibilidad de que una institución no esté interesada en alcanzar determinado resultado, pero al tiempo, otra institución puede estar interesada. Es claro que cuando las instituciones no quisieron hacer educación a distancia, esto fue lo que derivó en que aparecieran nuevas ofertas como, por ejemplo, la Universidad Nacional Abierta y Distancia (UNAD) donde hoy estamos. El sistema no es homogéneo, ni todas las instituciones se especializan en educación a distancia, sino que debe ser un

diferenciado, tomando en consideración las competencias de mercado, las especializaciones disciplinarias o las misiones de las instituciones.

Uno de los centros de la regulación remite claramente a reafirmar la autonomía. En la lógica de las dinámicas de poder en las universidades, la autonomía no es solo externa, sino que cumple una función interna para garantizar los equilibrios entre los diversos actores universitarios. En este sentido, la autonomía tiene su derivación en el cogobierno y la participación de los diversos actores en la gestión institucional. Bajo el enfoque de «tribus académicas», que introdujo Bourdieu, la regulación propende a mantener los equilibrios y procesos de decisión tomando en consideración a los diversos actores, para que la universidad sea realmente un debate y un encuentro de paradigmas distintos, para que sea efectivamente «niversitatis». Ello necesita equilibrios y procesos democráticos y de reconocimiento de diferencias. En tal sentido, el rol de la regulación no remite meramente a permitir cumplir la autonomía de las instituciones y al mismo tiempo la igualdad de los niveles de competencia o interacción entre las universidades, sino también a garantizar las condiciones de la libertad y de igualdad de las oportunidades en los recorridos y las trayectorias de los actores de los cuerpos académicos, para que, efectivamente, se cumpla la diversidad en el interior de las instituciones.

La construcción de los escenarios futuros de la educación superior requiere, entonces, un fino equilibrio entre estandarización y diferenciación, entre libertad y regulación. Ello coloca lógicas de autonomía a nivel de las instituciones y del sistema, así como lógicas de regulación diferenciada a nivel de las instituciones y del sistema como un todo. El aumento de la diferenciación institucional, académica o curricular, lleva a analizar el problema de la necesaria autonomía, dentro de lógicas más amplias de carácter sistémico. Ello, en tanto un sistema implica, necesariamente, funciones, roles y cometidos diferenciados y a la vez equilibrios dinámicos en la diferenciación, y, por ende, la estandarización u homogenización tiene el riesgo de anular los sistemas para establecer varias instituciones iguales sin diferenciación y funciones propias. La agenda de la educación superior, y más en las lógicas contemporáneas de la sociedad del conocimiento y la diferenciación, remiten siempre la libertad, en tanto requisito para crear

conocimiento y para responder a la división social del trabajo que la expansión del conocimiento crea. En tal sentido, la pertinencia no se construye exclusivamente en alguna regulación.

América Latina ha recorrido casi un siglo de autonomía, y en las últimas décadas, variando de país en país su génesis y características, estamos recorriendo el camino de la regulación y una cierta desautonomización. Es una respuesta pendular a excesos, a cambios de los contextos y a nuevas visiones amparadas en la educación como un bien público donde el consumidor o el votante adquiere un rol más importante en contextos de masificación de la cobertura. Todos los años en la región, se aprueba una nueva norma de evaluación, de acreditación, de regulación, más estándares, áreas donde no se regulaba, que pasan a estar sujetas a la política. Es la realidad de Perú, Costa Rica, Colombia, Paraguay y Chile, solo en los últimos años. Todas las normas tienen un relativo enfoque similar de regulación, estandarización, estatalización y burocratización. Cabe preguntarse si este es el camino más conveniente en el largo plazo. Sin duda alguna, la regulación es necesaria, pero esta es una regulación puntillosa, detallista y reglamentarista, que es cada vez más condicionante de la gestión. Allí aparecen nuevos debates sobre el carácter inconstitucional de las normas por doquier, sobre la homogeneidad y la limitación de la innovación.

En lo educativo propiamente, este proceso se basa en un enfoque complejo que sostiene que la calidad se consigue con regulación. Aquí está el paradigma de cómo se concibe y se construye la calidad de la enseñanza y los aprendizajes. Cómo se construyen sistemas de educación superior, de calidad, es la pregunta, finalmente, de la regulación. Pues, sobre la homogeneidad y sobre la diferenciación. El sistema universitario latinoamericano tiene fallas, por ejemplo, si nos referimos a su nivel de creación de conocimiento que es muy escaso, extremadamente escaso, y marginal en el mundo. Si se pusiera una bomba nuclear al sistema de investigación en América Latina, el impacto mundial sería muy bajo, casi tan mínimo como su existencia, si lo medimos, por ejemplo, por creación de patentes y en revistas indexadas de calidad. Representamos un porcentaje equilibrado al peso poblacional en términos de matrícula, egreso e instituciones. Pero marginal en doctores, publicaciones y patentes. Por ello, en el escalafón global estamos abajo. ¿Es

por la vía de regulaciones homogéneas que se va a solucionar esta debilidad? Sin duda que la regulación es necesaria, pero probablemente no deba basarse en la coacción sino en el incentivo, en la diferenciación de misiones y no en la homogeneidad, en estándares mínimos reales y no en utopías de acreditación de alta calidad para todas las instituciones. Desde regulaciones descentralizadas, diferenciadas, estatales y no gubernamentales, que cambian cada cinco años, según los cambios políticos.

La gran reforma del proceso de Bolonia en Europa, no es la reforma de créditos, de enfoques por competencia, o de estructuras de los niveles, sino de autonomía de las universidades. Están saliendo del modelo napoleónico de control. En tal sentido, en momentos en los cuales Europa está entrando a la autonomía, nosotros estamos saliendo de la autonomía. Nuestra mayor debilidad tiene que ver con la alta relación entre sistema político y sistema académico, en la dominancia de la sociedad política sobre la sociedad civil, en la valorización de la burocracia sobre la libertad. El siglo xx fue el tiempo de construcción de los Estados nacionales y somos lo que somos en América Latina, gracias a estos Estados nacionales y sus sistemas educativos, pero no seremos en el siglo xxi lo que pudiéramos llegar a ser dentro de sociedades en rápida transformación hacia sociedades del conocimiento globales, construyendo sistemas con exceso de regulación, sino conformando dinámicas de libertad, incentivos y recursos y, a la vez, regulaciones consensuales, sistémicas y participativas que no impongan criterios a una sociedad que necesita aumentar la diversidad, la diferenciación de la división técnica y social del trabajo, que es lo que genera conocimiento y nuevas oportunidades.