



## 100 años después. Autonomía y poder universitario en América Latina<sup>1</sup>

*100 years later. Autonomy and university power in Latin America*

Adrián Acosta Silva

Acosta Silva, A. (2018). 100 años después. Autonomía y poder universitario en América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9 (13), pp 77- 92.

### Resumen

¿Qué significa hoy la autonomía universitaria? ¿Qué efectos tuvo el movimiento reformador de Córdoba ocurrido hace un siglo en los distintos contextos institucionales y nacionales universitarios latinoamericanos? El argumento general que se discute es que ese movimiento, en su hechura institucional y representaciones sociales, configuró el entramado básico de las relaciones entre la autonomía institucional y el poder político universitario en las sociedades nacionales de la región. Sin embargo, los antecedentes del movimiento, así como sus efectos a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI permiten identificar al Manifiesto Liminar como un momento de ruptura y continuidad en la historia de las universidades latinoamericanas. Desde una perspectiva de sociología histórica comparada, se explora la idea que el “poder autónomo” de la universidad que emerge con el movimiento de Córdoba se extenderá y combinará con las fuerzas intelectuales y políticas de otras universidades públicas latinoamericanas, que construirán formas peculiares de poder universitario en torno a diversas combinaciones de modelos de legitimidad política y representación social.

**Palabras clave:** reforma universitaria/ autonomía/ poder/ legitimidad/ representación.

### Abstract

What does it mean today the University Autonomy? What effects did it have the reform movement of Cordoba happened in 1918 in the rest Latin American universities? The general argument to discussion is that Córdoba configured the basic framework relationship between autonomy and university political power into national societies of the region. Nevertheless, the origins and effects of Argentine reform, let to recognize to Manifiesto Liminar like a momentum of disruption and continuity in the history of latin-american universities. From a comparative historical-sociology perspective, it examined the idea that the “autonomus power” of universities was born with Cordoba movement, it will expand and combine in interaction con intellectual and politics forces into regional contexts, building varying university power forms about diverse models of political legitimacy and social representations.

**Keywords:** university reform/ autonomy/ power/ legitimacy/ representation.

<sup>1</sup> Este texto se desprende del proyecto “El poder de la universidad en América Latina: historia, sociología y política”, que el autor desarrolló como parte de una estancia sabática de investigación en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona durante el período 2016-2017. Dicho proyecto fue desarrollado con el apoyo de una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), bajo el “Programa de apoyo a estancias sabáticas internacionales, 2016”, clave 263807.



## Introducción

La celebración de los 100 años del Manifiesto Liminar que un grupo de estudiantes y profesores de la Universidad de Córdoba, en Argentina, publicó en junio de 1918 como la expresión emblemática del movimiento por la reforma universitaria en ese país, y que luego se extendió o coincidió con otros movimientos de reforma universitaria en distintos contextos nacionales durante la primera mitad del siglo XX, es un buen motivo para los muchos balances que seguramente se harán de ese *momentum* y sus efectos latinoamericanos a lo largo del siglo pasado y los primeros años del XXI. ¿Qué significó ese movimiento? ¿Fue un momento de ruptura con el pasado oligárquico de la universidad y, a la vez, el punto de inauguración de un ciclo autonómico universitario modernizador, con sus demandas de democratización política, cogobierno universitario, libertad intelectual, y compromiso social? ¿Fue la expresión política de transformaciones sociales más profunda, la “modernización espontánea” de una institución cuyo contexto, fuerzas políticas e intelectuales y actores protagónicos habían cambiado significativamente con la construcción de las nuevas repúblicas independientes del convulsivo siglo XIX en América Latina?

Estas preguntas permanecen en el centro de debates, opiniones, reflexiones y estudios muy diversos en torno a la caracterización del origen e implicaciones de la reforma universitaria del Córdoba ocurrida hace ya un siglo. Son preguntas que han sido abordadas con una multitud de respuestas contundentes, mitos fundacionales, hipótesis más o menos elaboradas, y no pocas conjeturas vagas, cautas o imprecisas. Reconociendo la complejidad y diversidad de las explicaciones sobre el fenómeno, en este ensayo se discute la idea de que reforma argentina ayudó a configurar el sentido básico de las relaciones simbólicas y prácticas entre la autonomía institucional y el poder político universitario. De manera complementaria, se examina la hipótesis de que la autonomía universitaria no nació con el movimiento reformador inspirado en el Manifiesto Liminar, sino que en realidad tiene su origen remoto en la fundación de las primeras universidades hispanoamericanas del siglo XVI: Santo Domingo, San Marcos y México. Esta idea, elaborada desde una perspectiva de sociología histórica, descansa en dos consideraciones de orden general. La primera es que solo una perspectiva de largo plazo permite comprender de mejor manera los distintos ciclos autonómicos de las universidades públicas latinoamericanas y caribeñas. La segunda es que, contra la distinción extendida entre no pocos historiadores y sociólogos de la existencia de una ruptura radical entre el pasado heterónimo de las universidades coloniales y el presente autonómico de las universidades modernas y contemporáneas –el que nace justamente con la reforma de Córdoba–, se sostendrá aquí el argumento de que, vista desde una perspectiva de largo plazo, la autonomía de las universidades es una cuestión de grado, un continuum, y no una distinción dicotómica.

Para examinar este argumento e hipótesis, se discute la tesis de que la autonomía es un poder institucional legítimo y socialmente representado a lo largo de los 480 años de historia de las universidades latinoamericanas y caribeñas. A través de una exploración general sobre la historia de las tres universidades más antiguas de la región (Santo Domingo, San Marcos y México), se tratará de mostrar las distintas trayectorias de las relaciones entre poder institucional, legitimidad y representación en los diversos contextos sociales y temporales universitarios. El supuesto de base de esta tarea es que el análisis sociológico de la autonomía como poder institucionalizado exige el reconocimiento de su complejidad conceptual y empírica, su configuración como producto de diversas tensiones sociales y políticas, y la existencia de diversos grados y modos de autonomía a lo largo de la historia de las universidades latinoamericanas.

Para ello el texto se divide en cuatro secciones. En el primero se presenta una breve conceptualización sobre las relaciones entre poder institucional, legitimidad política y representación social que configuran el entramado básico de la autonomía universitaria. En el segundo, se propone un esquema analítico y metodológico elaborado desde la sociología histórica, orientado hacia el desarrollo de una perspectiva comparada sobre las trayectorias de las autonomías universitarias de la región. En el tercero, se ofrece una propuesta de periodización que contempla cuatro grandes ciclos del poder autónomo universitario en América Latina: la era colonial (1538-1812), la republicana (1812-1918), la moderna (1918-1980), y la contemporánea (1980-2018). Finalmente, en la cuarta sección se formulan una serie de consideraciones finales a manera de conclusiones.



## 1. Autonomía universitaria: poder, legitimidad y representación

La autonomía universitaria en América Latina y El Caribe ha sido desde sus orígenes un tema polémico, históricamente complejo y semánticamente elusivo, sujeto a múltiples contingencias, apreciaciones y circunstancias. Su definición –vale decir, su *conceptualización*– suele ser ambigua, polisémica, y requiere de cierto esfuerzo analítico para precisar sus contenidos, sus limitaciones y potencialidades. El contexto, los actores y las ideas y fuerzas intelectuales de cada época determinan las interpretaciones, los significados y las prácticas autonómicas en cada caso. Sin embargo, no es de suyo evidente el hecho de que estas dificultades conceptuales e interpretativas sean también dificultades prácticas. En otras palabras, es complicado demostrar que la forma en qué y cómo se piensa la autonomía universitaria tenga implicaciones con las formas prácticas de su ejercicio institucional cotidiano. Lo más prudente es afirmar la hipótesis de que la “idea” de la autonomía de las universidades tiene alguna relación (vaga, imprecisa, contradictoria) con las prácticas autonómicas realmente existentes.

Por ello, el estudio de la autonomía requiere explicitar la perspectiva y el foco de análisis. En este caso, la perspectiva lo constituye la sociología histórica y el foco las relaciones entre poder, legitimidad y representación de las universidades. La perspectiva elegida se caracteriza principalmente por el énfasis en la temporalidad larga como la dimensión principal de los fenómenos sociológicos, una dimensión que permite reconstruir las trayectorias sociales de actores, grupos o instituciones específicas a partir de identificar y comparar las fuentes y los mecanismos causales que producen sus comportamientos (Skocpol, 1984, 2003; Smith, 1991; Mann, 1993). Introducir el largo plazo en el análisis sociológico permite también comprender de manera más consistente las diversas etapas, fuentes y tensiones que explican las acciones, las prácticas o las representaciones sociales que se construyen en torno a fenómenos concretos, en este caso, el poder autónomo de la universidad.

Esto implica el reconocimiento de que desde la misma perspectiva sociológico-histórica existen otros “focos” igualmente importantes en el estudio de las autonomías universitarias latinoamericanas. Como, por ejemplo, el estudio socio-histórico de las redes y las elites (Prell, 2012) en la configuración institucional de la universidad, o el del peso del conocimiento, organizados en las disciplinas y las profesiones (abogacía, medicina, ingenierías, filosofía), en la comprensión de la “autonomía incrustada” (*embedded autonomy*) (Evans, 1992) de instituciones el estado o como la universidad en los distintos contextos regionales y sociales latinoamericanos. Estos temas (redes y elites, autonomía incrustada) se tocarán de manera lateral en las siguientes páginas, las cuales se concentrarán fundamentalmente en las relaciones entre poder autonómico, legitimidad política y representación social como foco analítico del texto, colocando las relaciones en una temporalidad de largo plazo.

“Poder autónomo” implica de entrada definir qué se entiende por autonomía universitaria. De la abundante bibliografía sobre el tema pueden identificarse dos grandes aproximaciones canónicas sobre el concepto moderno de la autonomía. De un lado, las que definen a la autonomía como una categoría que se refiere esencialmente a las libertades académicas, intelectuales, de investigación y enseñanza que desarrollan las universidades (Perkin, 2006). La otra gran definición es una categoría política: la autonomía como un poder institucional legítimo, representado en la estructura organizacional de la propia universidad y expresado en la autoridad que representan sus órganos unipersonales y colegiados de gobierno, y que enmarcan las prácticas participación y ordenamiento del cogobierno universitario en la región (Portantiero, 1978).

Desde una perspectiva histórica más amplia, la autonomía universitaria puede ser vista como un poder *institucionalizado*, que se estructura en torno a dos grandes ejes: la legitimidad política y la representación social. Esos ejes suponen, de un lado, definir la legitimidad política como un “orden de lealtades” (Weber, 1964), el reconocimiento de la autoridad simbólica, intelectual, histórica y política de las universidades en los distintos territorios y sociedades. Por el otro lado, las representaciones sociales sobre la universidad pueden ser conceptualizadas como “imágenes de la realidad” (Geertz, 2000; Pitkin, 1967) que organizan un conjunto de creencias y significados socialmente construidos en torno a las propiedades cohesivas e identitarias, a la vez movilizadoras y diferenciadoras, que supone el sentido de pertenencia y acceso a la universidad. Desde esta perspectiva, la universidad es un “sitio” que descansa en tres “capas” o “estratos”: a) un ambiente físico o material (escuelas, facultades, departamentos); b) un conjunto de “competencias interpretativas” (creencias, significados, imaginarios), y c) ciertos dispositivos de regulación social (restricciones) (Lahlou, 2015).

El poder autónomo de la universidad es un poder relacional en el sentido weberiano. Eso significa que se configura como una autoridad a la vez legítima y legitimadora, que negocia, procesa y distribuye reconocimientos y poderes específicos a sus comunidades, pero que también establece relaciones de cooperación y conflicto con los poderes externos a su institu-



cionalidad: gobiernos, grupos de poder, poderes fácticos. Ese poder autónomo puede ser analizado como una combinación de ciertos “modelos” de legitimidad política y ciertos “patrones” de representación social. Es una combinación compleja en términos de que las fuentes de su legitimidad son o pueden ser diversas (intelectual, simbólica, política o histórica), y sus patrones de representación social más “fuertes” o más “débiles”, más “difusos” o más “intensos” (Acosta: 2017).

## 2. Esquema metodológico

El análisis sociológico de un “objeto” como la reforma universitaria de Córdoba de 1918 supone considerarlo como *momentum* y como proceso. Habitualmente, la mirada del historiador profesional se concentra en documentar con la mayor fidelidad el episodio, sus relatos, sus expresiones específicas durante un período preciso del tiempo y el espacio. El sociólogo enfatiza el análisis general del proceso, identificando dimensiones, contextos, actores, estructuras, relaciones, sus antecedentes y sus consecuencias (Burke: 1987). La sociología histórica permite desarrollar ejercicios analíticos que, reconociendo la especificidad (y los límites) de las miradas del historiador o del sociólogo, aspira a reconstruir en un período de larga duración -la *longue duree* de la que hablaba Braudel- las explicaciones sobre momentos históricos concretos como parte de trayectorias sociales o institucionales cuyas tensiones, contradicciones y sentido sólo pueden identificarse en análisis de más largo plazo (Abrams:1982; Badie:1992). El debate entre sociólogos e historiadores que plantearon el propio Braudel (1970), Mann (1993), o Norbert Elias (1999) desde la segunda mitad del siglo pasado, ha retornado con fuerza al comienzo del siglo XXI (Guldi y Armitage: 2016).

Desde esta perspectiva de análisis, la universidad latinoamericana se constituye como una institución que puede ser analizada en sus diversos momentos, eras o ciclos, a partir de considerar como foco analítico el concepto de autonomía. El eje principal del desarrollo de la universidad es la construcción de su poder autónomo. Dicho eje es producto de la combinación de cuatro fuentes centrales de su legitimidad institucional: la legitimidad intelectual, la legitimidad social, la legitimidad histórica, y la legitimidad política, que se corresponden con cuatro tipos de poderes específicos: el intelectual, el social, el histórico y el político. (Gráfico 1)

### Gráfico 1. Poder autónomo de la Universidad



Fuente/ Acosta, 2017

El concepto de legitimidad corresponde aquí al clásico sentido weberiano, el que corresponde a la legitimidad como un “orden de lealtades”, como parte de las relaciones entre poder y dominación. La legitimidad es la creencia de un orden que se considera “correcto”, de obediencia y mando, donde el prestigio de la autoridad es “la expresión legítima de un poder legalmente reconocido” (Weber, 1964, p.211) .

La descripción y el análisis del poder institucional de la universidad significa la combinación de los cuatro grandes tipos de legitimidades señalados más arriba. Vale la pena señalar que la intensidad de cada tipo de legitimidad supone la consideración de que su existencia no suele ser dicotómica (legitimidad/ilegitimidad) sino que existe como un continuum,



como una cuestión de grado, y que sus combinaciones pueden ser múltiples y en no pocas ocasiones difusas, ambiguas y contradictorias.

La construcción del poder autónomo de la universidad constituye el centro analítico del estudio. Si definimos “poder autónomo” como el conjunto de relaciones de predominio y subordinación entre las universidades y sus entornos sociales, ese poder es el resultado de las combinaciones (interacciones) entre los cuatro tipos de fuentes de legitimidad señaladas más arriba (intelectual, política, social e histórica), con la “calidad” o “perfil” de las representaciones sociales asociadas a sus diversas trayectorias institucionales. Estas relaciones entre legitimidad y representación están en la base del poder autónomo de la universidad en el contexto latinoamericano. Para examinar las diversas combinaciones legitimatorias de la autoridad y los diferentes tipos de representaciones que se construyen en las distintas épocas de las universidades públicas de la región, es posible emplear una matriz de comparación que se puede sintetizar de la manera siguiente: (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Poder autónomo de la universidad. Legitimidad y Representación**

		Representación	
Legitimidad	1. Intensa/ Fuerte (=poder autónomo alto)	2. Intensa/Débil (=poder autónomo ambiguo)	
	3. Difusa/Fuerte (=poder autónomo ambiguo)	4. Difusa/Débil (=poder autónomo bajo)	

Fuente/ Acosta, 2017

Conviene detenerse brevemente en algunas consideraciones al respecto. Por legitimidad “intensa” debe entenderse la fuerza de las combinaciones entre los cuatro tipos de legitimidad universitaria, y cada una de ellas supone valorarlas en una escala de que van de “más intensa” a “más difusa”. En relación a la representación, esto supone una valoración similar: una escala de representaciones que van de las “más fuertes” a las “más débiles”. De esta forma, el poder autónomo de la universidad corresponde a cuatro tipos de combinaciones posibles: el cuadrante 1 correspondería a un poder autónomo “alto” (o “predominantemente autónomo”) y el 4 a uno “bajo” (o “predominantemente heterónomo”). Los otros 2 serían dos combinaciones de ambigüedad institucional, derivada de una legitimidad “intensa” o “difusa” con una representación “débil” o “fuerte”.

Bajo este esquema analítico, las diversas “eras” o “épocas” de las universidades latinoamericanas (colonial, republicana, moderna, y contemporánea) pueden ser comparadas a partir de combinaciones específicas, que imprimen características predominantes a las relaciones entre legitimidad y representación. En las siguientes secciones se desarrollan de manera general los rasgos centrales de esas “eras” universitarias, con el propósito de discutir el argumento y la hipótesis que animan el texto.

### 3. Periodización: las eras de las autonomías

#### La era colonial (1538-1812)

En el origen de las universidades latinoamericanas, las tensiones en el eje autonomía-heteronomía fueron una característica fundamental de su vida institucional. Esas tensiones se transmitieron desde los modelos de las viejas universidades de Europa hacia las universidades coloniales hispanoamericanas. Bolonia, París u Oxford desarrollaron desde sus orígenes un acusado celo institucional por el cuidado de sus prácticas académicas, por la organización de sus bibliotecas, o por la selección de sus estudiantes y profesores. Podían negociar con las autoridades locales, monárquicas o eclesiásticas el nombramiento de rectores, profesores y decanos, los montos del apoyo financiero a sus labores institucionales, la incorporación de personajes y funcionarios en la supervisión del funcionamiento de las escuelas universitarias. Pero lo que no permitían era que esas figuras de autoridad intervinieran con demasiada frecuencia en el gobierno universitario



(generalmente dominado por los estudiantes o por los profesores), o que llegaran a alterar los contenidos de los programas y de los cursos, la manera en que se organizaban y ejecutaban cotidianamente los contenidos del *trivium* y del *cuadrivium*, esas formas medievales de organización del saber en las universidades europeas (Leff, 2003; North, 2003).

En América Latina y el Caribe, las primeras universidades –Santo Domingo (1538), San Marcos (1551), México (1551)– que llegaron de la mano de los clérigos y de los conquistadores, también ejercieron desde el principio una peculiar forma de autonomía institucional. Las órdenes de predicadores –en especial los dominicos, los agustinos, los franciscanos, y posteriormente, hacia el siglo XVII, los jesuitas– ejercieron un poder autónomo práctico que les permitía negociar con los poderes virreinales y papales los asuntos económicos y financieros indispensables para el sostenimiento de sus escuelas y seminarios. A lo largo del largo dominio colonial, la expansión de las universidades hispanoamericanas fue producto de la legitimación de la “autonomía negociada” que se impuso como el núcleo duro de las relaciones entre las universidades, la iglesia y la monarquía española y sus representantes virreinales. El resultado es conocido y documentado por los historiadores universitarios: entre 1538 y 1812, se fundaron en la región 31 nuevas universidades, inspiradas casi todas en el modelo de la Universidad de Salamanca pero con diferencias significativas y trayectorias singulares en cada caso (Rodríguez Cruz: 1977).<sup>2</sup>

Las tres universidades configuran trayectorias distintas durante este período. Santo Domingo (USD) es un caso donde su poder autónomo es bajo debido a una legitimidad difusa y una representación débil. Ello se explica por las dificultades que los dominicos tuvieron para construir una legitimidad “plena” basada en la aprobación de la bula papal y la cédula real, y también derivado del difícil contexto socioeconómico y político de la isla La Española luego del descubrimiento y conquista de los nuevos territorios continentales. A lo largo del período colonial, la USD sobrevivió precariamente en medio de carencias y abandonos por parte de la corona española y de las propias autoridades eclesiásticas, lo que explica ciclos de cierres y estancamientos durante largos períodos (Hernández González: 2015; Rodríguez: 1993; Moya Pons: 1977).

En el caso de la Universidad de San Marcos (USM), y la de México (UM), el poder autónomo tuvo distintos momentos a lo largo del período. En estos casos se pasó de construir un poder intenso a uno ambiguo en el transcurso de la segunda mitad del siglo XVI y durante casi todo el siglo XVII, derivado de sus peculiares procesos de legitimación política e intelectual y formas de representación social en el contexto del virreinato del Perú y de la Nueva España, respectivamente. La USM ejerció durante diversas etapas un poder autónomo fuerte, que se fue desdibujando a lo largo del siglo XVIII (Ortiz Caballero: 2000; Robles Ortiz: 2006; Garfias: 2009). En el caso de la UM, la fortaleza de su poder autónomo se conservó claramente hasta el año de 1867, cuando fue clausurada “definitivamente” (Gonzalbo Aizpuru: 2014; González: 2010). La apertura de nuevas universidades reales o pontificias, colegiales, claustrales, conventuales o municipales, impulsadas por distintos órdenes de predicadores en los nuevos territorios conquistados, y gestionadas ante los respectivos poderes locales, virreinales y monárquicos peninsulares, reflejan una disputa por la legitimidad misma de las universidades entre las élites conquistadoras y evangelizadoras que acompañaron el proceso (Peset: 2015; González: 2015).

El otro episodio del período colonial tiene que ver con los intentos de “modernización” que comenzaron a impulsarse con las reformas del reinado de Carlos III en el siglo XVIII (Hidalgo Pego, 2016). Esos intentos fueron influidos por el poder intelectual y político de la ilustración y del liberalismo que recorrían el ambiente europeo y que acompañaban el desvanecimiento del viejo orden feudal y la emergencia revolucionaria del moderno orden capitalista. Las universidades dominadas por la mixtura de los poderes de la iglesia y de los estados monárquicos, fueron uno de los objetos de atención del “despotismo ilustrado” que surge como un esfuerzo de adaptación a las nuevas exigencias intelectuales, políticas y económicas que desafiaban las bases materiales y espirituales del orden monárquico y feudal. El enciclopedismo y siglo de las luces significaba para las universidades el abandono radical o paulatino de las viejas prácticas autónomas para adaptarse a las exigencias de la razón y no de la fe, del debate y la experimentación y no de la repetición de los dogmas y las prohibiciones. Para decirlo en breve, la nueva autonomía ilustrada y racionalista implicaba también un nuevo régimen de libertades intelectuales, académicas y políticas, que permitieran desafiar los saberes convencionales y, a la vez, que rescataran los saberes clásicos de griegos y romanos que habían sido censurados durante siglos por la iglesia católica y sus tribunales inquisitoriales.

Entre el siglo XVIII y XIX las ideas de Voltaire, Rousseau, Hobbes, Galileo Galilei, Diderot, Locke, junto con el redescubrimiento de Copérnico, Platón, Sócrates o Aristóteles, tendrán un efecto intelectual decisivo en la configuración de las

---

<sup>2</sup> Recientemente, González ha planteado que en realidad sólo es posible documentar que entre los siglos XVI y XVIII surgieron un total de 27 universidades “de muy variado carácter, tamaño y duración” (González, 2017:27).



fuerzas de demolición política y científica de los dogmas imperantes en el “trívium” y el “cuadrivium” de las universidades europeas y coloniales. La mixtura de fuerzas liberales, positivistas y racionalistas que impulsaron los procesos de independencia de las colonias hispanoamericanas encuentran en esos autores el combustible intelectual para cuestionar la vieja autonomía conservadora de las universidades, a las que encararán como formas reaccionarias, como instituciones “inútiles, irreformables y perniciosas” como denominó el liberal mexicano José María Luis Mora a la Universidad Real y Pontificia de México en 1833, para justificar la clausura de esa institución (Alvarado:1994).

Con el inicio de los procesos independentistas hispanoamericanos en los inicios del siglo XIX, las universidades coloniales enfrentarían una crisis de identidad institucional, donde sus tradicionales formas de legitimación y organización serán cuestionadas furiosamente por los liberales. El derrumbe del orden colonial y los primeros intentos de construcción de las repúblicas independientes de ese siglo convulsivo, marcarán la clausura, la extinción o la reforma de las instituciones universitarias y el surgimiento de nuevas formas de articulación entre el saber y el poder en los distintos contextos latinoamericanos.

## La era republicana (1812-1918)

Los movimientos independentistas que se sucedieron con distintos grados de violencia e intensidad en hispanoamérica desde principios del siglo XIX, transformaron profundamente la vida social, económica y política de las sociedades americanas. Inspirados en el movimiento estadounidense de finales del XVIII, y en el contexto del debilitamiento de la monarquía española como producto de la guerra con Francia en 1808, las élites criollas y liberales de las colonias españolas comenzaron a organizar movimientos desde la Nueva España y El Caribe hasta el reino del Perú y el sur profundo del subcontinente, que terminaron por derrumbar el viejo orden colonial para dar paso a la construcción de repúblicas nacionales libres. En ese marco, las instituciones coloniales fueron demolidas por la combinación de las ideas e intereses de los movimientos independentistas, a pesar de las resistencias y oposiciones de grupos conservadores, clericales y defensores de la Corona española.

El largo siglo XIX significó para las universidades un proceso de “destrucción creativa”. El período inicia con las primeras revoluciones de independencia (1810-1812) y se extiende hasta 1918, con la publicación del *Manifiesto Liminar* de los estudiantes de la Universidad de Córdoba. Esta periodización obedece al hecho de que al desaparecer el contexto colonial que imprimía sentido y legitimidad a las universidades reales y pontificias, desaparecían también las fuentes de reconocimiento ideológico, político y financiero de las propias corporaciones universitarias. Y no sería hasta la rebelión cordobesa donde las fuentes de legitimidad política y representación social de las universidades encontrarían un nuevo contexto para las relaciones con el Estado y las sociedades nacionales.

La fuerza revolucionaria del positivismo y del liberalismo chocaría contra los intentos de modernización educativa del despotismo ilustrado que había impulsado Carlos III desde finales del siglo 18. Conservadores y liberales, realistas e independentistas, polarizaron las luchas y las resistencias en los distintos territorios americanos. Para los liberales, las universidades reales, literarias o pontificias, los colegios mayores, los seminarios, se convirtieron en símbolos del viejo orden colonial, espacios dominados por claustros de profesores y estudiantes que legitimaban como pocos los privilegios de la sangre y del poder de los grupos dominantes de las sociedades coloniales. Para los realistas y conservadores, por el contrario, esas instituciones significaban el poder de las tradiciones, la legitimidad del saber colonial, las fuentes de la civilización católica que eran indispensables para mantener el orden rígidamente estamental y jerárquico de la organización política y social que se había estructurado durante los casi 300 años de dominación española.

Las autoridades universitarias habían reclamado sus derechos y apelaban a sus tradiciones académicas y escolásticas, a la conservación de sus bibliotecas y monasterios para legitimar su posición e intereses. De forma práctica, apoyaban a los realistas en su lucha por permanecer en la órbita colonial española, pero también pragmáticamente trataban de negociar con las fuerzas liberales el mantenimiento de su vida institucional y reconocimiento político. Las Universidades de México, San Marcos y Santo Domingo representan esas historias de relaciones áridas y complejas con las fuerzas políticas enfrentadas a lo largo del período decimonónico.<sup>3</sup> En los tres casos, es posible advertir a lo largo de este período

<sup>3</sup> Como González (2017) lo ha documentado fehacientemente, la trayectoria colonial de las tres primeras universidades hispanoamericanas fue acidentada. La de Santo Domingo fue creada por bula papal en 1538, pero comenzó a funcionar dos años después (1540), y en los siglos XVII y XVIII experimentó prolongados períodos de inactividad institucional, hasta que en 1806 fue finalmente “extinguida”. La Real Universidad de San Marcos



el tránsito de un poder autónomo ambiguo a uno débil, derivado de un veloz y conflictivo proceso de des-legitimación política, intelectual, y social frente a las élites y poderes emergentes.

Sin embargo, como bien lo han documentado los historiadores universitarios, la clausura de las viejas universidades coloniales terminó por imponerse a cualquier intento de negociación por parte de las autoridades universitarias. En distintos momentos pero de manera inexorable, las universidades fundadas en el período colonial desaparecieron, y en su lugar se fundaron Colegios, Institutos y Escuelas Superiores que fragmentaron la antigua “unidad de la diversidad” que representaban aquellas. Aunque se registran casos de universidades que fueron clausuradas y que luego reaparecieron como nuevas instituciones, la construcción de las Repúblicas independientes latinoamericanas significó para las viejas instituciones universitarias el fin de un largo ciclo histórico de legitimidad política, autonomía académica y representación social.

El poder intelectual de las universidades coloniales se había debilitado durante los procesos independentistas, pero nunca desapareció totalmente su influencia en la configuración de un nuevo clima liberal favorable a la construcción de los Estados nacionales latinoamericanos. Muy en especial, es la disciplina del derecho y la formación y el papel de los juristas la fuerza intelectual y política que alimentará en gran medida tanto los debates públicos como las decisiones críticas en torno a la estructuración de un nuevo orden político en las sociedades latinoamericanas. Los letrados eran generalmente abogados, individuos de orígenes sociales elevados, egresados de las escuelas de jurisprudencia o facultades que había formado parte de las universidades coloniales, o que formaban parte de seminarios y colegios autónomos, y que desempeñaban importantes tareas como “escribanos”, “procuradores” o “tinterillos”, y “tenían habilidades como la de hablar y escribir bien” (Pérez Perdomo: 2013, p.169). Esas cualidades explican el hecho de que buena parte de las elites dirigentes de los movimientos independentistas fueran, justamente, abogados.

La era republicana significó en el caso mexicano la construcción de una nueva idea de la universidad: “la universidad libre” que reclamara el movimiento estudiantil de 1875, y que posteriormente haría suya Justo Sierra para impulsar la creación de una nueva universidad (Alvarado: op. cit.). Sierra, que sería posteriormente identificado con el grupo de los científicos, durante la larga era del porfiriato (1878-1910), representa muy bien el intelectual que, abrazando ideales liberales y positivistas, se convertiría en el impulsor de grandes proyectos como el de la refundación de la Universidad Nacional de México hacia 1910. Paradójicamente, el grupo de los científicos sería “objeto de odio” por parte de los grupos revolucionarios que derrocaron al régimen porfirista, un odio alimentado por su representación como una elite de poder que gozaba de privilegios, riqueza y posiciones durante la dictadura del Porfirio Díaz (Lomnitz: 2013)

La idea de la “universidad libre” que imaginaba Sierra estaría asociada a la constitución de un espacio público moderno, abierto a la imaginación, al debate y la investigación. Muchas de las primeras universidades republicanas fueron refundadas en los antiguos espacios de las universidades coloniales, pero bajo una orientación ideológica y política radicalmente distinta: ahora eran no sólo públicas, sino también nacionales, Por su parte, en el sector privado, universidades católicas, pontificias o jesuitas, surgieron hacia finales del siglo XIX como instituciones que reclamaban el “derecho al pasado” y su reconocimiento como instituciones legítimas en el nuevo orden republicano. En Chile, Perú, Ecuador, Colombia, ese tipo de universidades fueron reconocidas por los nuevos Estados nacionales, coexistiendo con las nuevas universidades públicas locales, que se convertirían en los espacios de saber y poder que legitimaban entre conflictos y consensos el nuevo orden republicano.

A pesar de ello, las nuevas universidades públicas establecieron desde su origen relaciones de conflicto y tensión con el Estado, derivadas fundamentalmente del tema de la autonomía académica, política y financiera. La lógica republicana se constituyó desde el principio en una fuerza tendencialmente intervencionista y reguladora de las universidades; la lógica universitaria era justamente lo contrario: un reclamo constante para dotar de mayor fuerza y legitimidad a la idea de la autonomía institucional. Esas relaciones se expresarían con toda claridad con la fundación de la Universidad Nacional de México en 1910, pero alcanzarían una dimensión latinoamericana con el movimiento estudiantil del Córdoba de 1918. Con ambos acontecimientos comenzaría la modernización conflictiva de la educación superior universitaria de América Latina a lo largo del siglo XX.

---

fue creada por Cédula real y bula papal en 1551, aunque fue formalmente inaugurada hasta el año de 1574, y reformada en 1862. La Real Universidad de México fue creada por cédula real en 1551, se le otorgó la bula papal en 1595, aunque fue inaugurada en 1553, y finalmente extinguida en 1833.





## Utopía, modernidad y nacionalismo (1918-1980)

### La República Universitaria: Córdoba como ruptura y continuidad

La reforma universitaria de Córdoba representa un movimiento a la vez de ruptura y de continuidad a lo largo de la historia social de las universidades latinoamericanas. De ruptura porque fue una abierta rebelión en contra del orden conservador, de linaje colonial, católico y oligárquico, que aún dominaba la arquitectura simbólica y las prácticas políticas y académicas de las universidades hacia principios del siglo XX. Pero de continuidad porque con la construcción de los modernos Estados Nacionales latinoamericanos, los reclamos hacia la constitución de una autonomía intelectual (académica) y política (de autogobierno) de los universitarios, se remontaban no solamente hacia los orígenes de las universidades de Bolonia o de París hacia el siglo XII, sino también de las primeras universidades fundadas a mediados del siglo XVI por los órdenes de predicadores en Santo Domingo, San Marcos, o México.

Esta combinación entre ruptura y continuidad que representa Córdoba se relaciona con los procesos re-fundacionales universitarios que ocurren hacia principios del siglo XX, como es particularmente el caso de México, con la inauguración de la Universidad Nacional en 1910, en plena crisis del régimen oligárquico porfirista (1878-1910). Clausurada por los liberales mexicanos desde mediados del siglo XIX (1833), las tensiones entre autonomía política e intelectual y dependencia gubernamental renacieron hacia la primera década del siglo XX con el diseño de una institución moderna, abierta a la reflexión académica, al debate público y a la investigación científica, autónoma en su gobierno y crítica con sus entornos (Ríos Zúñiga:2016). Esto sucedería también con el caso de la Universidad de San Marcos, durante el período de su “decadencia” y “precariedad financiera” (1850-1879) (Garfias Dávila: 2009) y, con anterioridad, con la de Santo Domingo, que había sido clausurada desde el año de 1801 debido a la invasión haitiana (Rodríguez Demorizi: 1970).

Pero Córdoba expresa con claridad el tamaño y dimensiones de esas relaciones de ruptura y continuidad de la historia política y social de las universidades de la región. Por un lado porque permite apreciar que la reforma de 1918 era el producto de una crisis de legitimidad del viejo paradigma universitario. Del otro lado, porque la poderosa retórica del *Manifiesto Liminar* y los reclamos de los estudiantes cordobeses expresan las nuevas formas de representación social de la universidad, particularmente entre los estratos medios emergentes con los procesos de modernización de las sociedades latinoamericanas. Ambas dimensiones -la legitimidad política y la representación social de la universidad- ayudan a entender de mejor manera como las viejas universidades coloniales y oligárquicas que fueron clausuradas por las fuerzas liberales en el siglo XIX, fueron transformadas en las modernas universidades mesocráticas del siglo XX.

La construcción de las nuevas repúblicas implicó para las universidades un proceso de “reinención” de sus estructuras, orientaciones y prácticas. Las nuevas fuerzas contextuales de carácter intelectual, político y simbólico, dominadas por la lógica de construcción de un nuevo orden político, explica al proceso de refundación de las viejas universidades coloniales a las nuevas universidades públicas nacionales y autónomas. Así, Córdoba significará el tránsito de los poderes autónomos ambiguos o débiles del siglo XIX hacia poderes universitarios autónomos fuertes durante casi todo el siglo XX.

### Legitimidad y representación

Con la fundación de las nuevas universidades públicas nacionales en América Latina y El Caribe al inicio del siglo XX, se sentaban las bases de estructuración de formas modernas de legitimidad política y representación social universitaria en los contextos nacionales. El movimiento estudiantil del '18, que enarbó las banderas de la autonomía y el co-gobierno, tendría repercusiones continentales al colocar en el centro del debate político e intelectual el papel de las universidades en los procesos de democratización política, pero también su función como fuentes materiales, organizativas o simbólicas del cambio social (Mariátegui:1979). El “Manifiesto...” era un reclamo hacia el orden oligárquico imperante en muchos de las repúblicas latinoamericanas de principios del siglo XX, a pesar de los movimientos de independencia que colocaron en el centro de sus discursos la construcción de sociedades cohesivas, democráticas e igualitarias.

Bien visto, la rebelión cordobesa formaba parte de lo que Ortega y Gasset definiría años más tarde como la “rebelión de las masas”. Se trataba de movimientos populares y de clases medias emergentes que desafiaban el orden elitista predominante en las nuevas repúblicas europeas y latinoamericanas. Los movimientos agrarios, sindicalistas y estudiantiles eran expresiones populares de reclamo frente a lo que se percibía como regímenes de privilegios capturados por los intereses de elites, aristocracias y oligarquías, regímenes reacios al reconocimiento de los derechos de los estratos sociales medios y populares.



La dinámica política en un contexto de reclamos y tensiones sociales conduciría a la formación de los regímenes nacional-populares que caracterizarían el largo siglo XX latinoamericano. En esos regímenes, las universidades conquistarían un espacio propio de negociación de su legitimidad política frente a las autoridades del Estado, pero también la gestión de un espacio de representación frente a otros actores, grupos y clases sociales. El cálculo de la legitimidad pasaba por el reconocimiento de la autonomía académica, política y presupuestaria de la universidad; la función de representación social, por su parte, pasaba por la formación de un “sistema de creencias” basado en el principio del mérito, estrechamente asociado las posibilidades, ilusiones y expectativas de la universidad como un mecanismo de movilidad social y de acumulación de capital social, económico y social para los individuos y sus grupos de referencia.

Las universidades públicas nacionales se colocaban así en un territorio cruzado por las influencias ideológicas del corporativismo (una comunidad con intereses propios, reconocida por el Estado) y del liberalismo (la meritocracia como un principio de movilidad social ascendente). Al mismo tiempo, las universidades enfrentaban las tensiones entre gobiernos tendencialmente intervencionistas y comunidades académicas tendencialmente autónomas. Ello explica los movimientos por la autonomía universitaria que ocurren en México en 1929, en 1933, o en 1945, que tuvieron desenlaces y motivaciones diferentes, y que implicarán el cambio de su denominación como Universidad Nacional de México a Universidad Nacional Autónoma de México entre 1910 y 1929, o la conquista de la “autonomía tardía” de la Universidad de Santo Domingo (que la llevó 1961 a la denominación como “Autónoma de Santo Domingo”), o de la denominación como Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en 1946, a la antigua Universidad de Lima, con autonomía y patrimonio propios. Estas tres universidades representan la “tensión esencial” que late en el corazón de las relaciones entre legitimidad y representación que caracterizarán la idea y las prácticas de la autonomía universitaria en América Latina y el Caribe a lo largo del siglo XX. Es una tensión que atravesará con distinta intensidad el perfil de los regímenes nacional populares caracterizados por el autoritarismo o semi-autoritarismo posrevolucionario (México), por las dictaduras militares (Perú), o caudillescas (Trujillo, en Santo Domingo), y que luego experimentarán las transiciones hacia la democracia a finales de ese mismo siglo.

Pero quizá uno de los símbolos más poderosos de la autonomía de las universidades durante el siglo pasado descansó en la construcción de sus ciudades universitarias. Territorios claramente diferenciados y físicamente separados en los entornos urbanos, los campus universitarios representan la estética arquitectónica de las utopías universitarias en América Latina. Como representaciones de las “ciudades del intelecto” (como las denominó Clark Kerr), las ciudades universitarias serán la expresión de la tensión entre legitimidad y representación de las universidades en la vida social, cultural, política y económica en los distintos territorios y poblaciones. Cada CU expresará de un modo peculiar la autonomía reconocida en leyes, reglamentos y normas, pero también en el ejercicio cotidiano de las prácticas académicas y políticas universitarias.

Los campus universitarios de México (UNAM, 1949-1952), de Caracas (Universidad Central, 1950-1953), de Bogotá (Universidad Nacional, 1940-1946), o la de Brasilia (1963-1972), son representativos de la construcción de las utopías que gobernaban la imaginación y las aspiraciones de las nuevas universidades públicas nacionales en América Latina.<sup>4</sup> Su diseño y construcción se inspiraba en las ideas de libertad y autonomía propias de la vida académica, pero también expresaba el papel de las universidades en el desarrollo de los valores republicanos, a la vez cosmopolitas y nacionalistas. Su construcción fue el punto más alto del modelo público, nacional y moderno de las universidades latinoamericanas y caribeñas. Pero los movimientos estudiantiles de los años sesenta (en particular el que representa el movimiento estudiantil de México en 1968), la crisis económica y sus paquetes de reformas de los años setenta y ochenta, y los procesos de transición política de los noventa, darán paso en las postrimerías del siglo XX a la configuración de un nuevo ciclo de relaciones entre la autonomía y el poder institucional en un contexto que muy pronto ya no era lo que solía ser.

## Incentivos, calidad y evaluación (1980-2018)

La crisis fiscal del Estado, las reformas de mercado y los procesos de democratización política configuraron el contexto general que desde el último tercio del siglo XX modificó significativamente las reglas políticas y de políticas que habían impulsado la expansión acelerada de la educación superior en América Latina y el Caribe. Con ritmos y alcances diversos,

<sup>4</sup> Respecto del papel de los campus universitarios en la construcción de las representaciones sociales de las universidades latinoamericanas durante la primera mitad del siglo XX, vale la pena revisar los textos de García Vélez (2014), y los trabajos al respecto que integran el Dossier coordinado por Sánchez Michel (2014).



México, Chile, Brasil, Argentina y Colombia se constituyeron como los sistemas nacionales de educación superior más grandes de la región, donde coexisten las universidades públicas tradicionales con un conjunto amplio y relativamente diferenciado de otras instituciones públicas no universitarias principalmente tecnológicas, pero también un significativo núcleo especializado de centros públicos de investigación y posgrado, decenas de establecimientos de educación normalista concentradas en la formación del profesorado de la educación básica, y un universo sumamente heterogéneo de cientos de instituciones privadas de educación superior.

En prácticamente todos los casos, el punto de partida de los cambios institucionales tuvo con ver con una “nueva actitud” gubernamental hacia la educación superior, que obedecía a un profundo cambio en las relaciones entre el Estado y las universidades públicas. La palabra crisis emergía en el lenguaje de la época como la base de los diagnósticos y los relatos de legitimación del cambio y las reformas en la educación superior. Y hacia los primeros años noventa del siglo pasado la interpretación dominante de los problemas de la educación superior latinoamericana fueron sintetizados por José Joaquín Brunner (1994) como el resultado de una “triple crisis”: la “crisis del financiamiento incremental”, la “crisis por falta de regulación” y la “crisis por falta de evaluación”. Esa crisis identificó en el comportamiento institucional de las universidades públicas problemas de eficiencia, calidad y equidad que requerían urgentes intervenciones gubernamentales.

Con este diagnóstico básico, la acción gubernamental centró su atención en dos ejes estratégicos: de un lado, la revisión de los modelos, políticas y fórmulas de financiamiento público hacia la educación superior; por el otro, la evaluación de la calidad académica y el desempeño institucional de las universidades públicas. Estos ejes concentraron los esfuerzos y políticas gubernamentales durante los últimos años (casi) independientemente de partidos políticos, de intereses gubernamentales y de orientaciones ideológicas de los actores principales del sector. Para decirlo en breve, se trataba de inducir cambios institucionales en los comportamientos de las universidades públicas a través de exigencias de medición de la calidad y de complicadas fórmulas de financiamiento público competitivas, diferenciadas y condicionadas. Paulatinamente, la música de las reformas se instaló en la retórica y en las prácticas de políticas y gestión del campo universitario público de la educación superior en América Latina.

Durante los últimos treinta años, esos esfuerzos re-configuraron el sentido y los alcances de la autonomía universitaria y la distribución del poder institucional en la educación superior. Una suerte de “vaciamiento de significado” de la autonomía impulsó reformas y adaptaciones de las universidades al entorno político y de políticas públicas, mientras que nuevos actores y figuras de autoridad emergían en el horizonte universitario, relocalizando el locus de la autoridad institucional. El viejo paradigma de la responsabilidad social basada en un grado elevado de libertad académica y autonomía institucional cedió el paso al paradigma de la rendición de cuentas, basado crecientemente en indicadores de gestión, de calidad y de evaluación institucional. En los casos de la USD, la USM y la UNAM, es posible afirmar que el poder autónomo fuerte fue desplazado por tensiones que las han llevado a ejercer un poder autónomo fuerte a uno ambiguo o difuso.

Ello no obstante, la nueva era de las relaciones entre autonomía y poder institucional se ha desarrollado en un contexto general de crisis e incertidumbre financiera y política. Para el caso mexicano, los procesos reformadores no han logrado despolitizar el financiamiento público, sino que en no pocas ocasiones lo han reforzado. La creciente intervención de los gobernadores y los grupos de poder local en los procesos de asignación y distribución de los recursos a las universidades públicas, o el papel de los diputados federales en la reasignación de los montos presupuestales anuales a las universidades públicas desde la aparición de los “gobiernos divididos” en 1997, son dos de las caras de esa re-politización del financiamiento universitario.

Pero son también los procesos de gestión de las políticas federales de calidad y evaluación las que han dado lugar a nuevos poderes institucionales. Los rectores, convertidos en una extraña mezcla de “príncipes”, “burócratas” y “gerentes” (Acosta: 2010), se han consolidado como figuras que no solamente representan la autoridad de la universidad, sino que también concentran importantes poderes de gestión y de distribución de los recursos en el núcleo del gobierno universitario. El condicionamiento financiero y las presiones burocráticas o políticas por rendir cuentas, han significado la construcción de extrañas repúblicas de indicadores en los espacios institucionales de las universidades públicas. Y para la construcción de esos indicadores, los programas de financiamiento ordinario y extraordinario se han basado en el uso intensivo de incentivos de cambio para estudiantes, profesores, grupos de investigación y para las propias funciones básicas universitarias. Rankings, recursos, prestigio, forman los fenómenos de superficie que explican prácticas de medición e indicadores del desempeño institucional. Pero en las aguas profundas de las universidades públicas del



siglo XXI, la legitimación de una autonomía basada en la rendición de cuentas ha constituido el núcleo del nuevo orden institucional en la era de la calidad y de la evaluación.

En las nuevas circunstancias y contextos universitarios nacionales y locales, las diversas fórmulas del co-gobierno universitario heredadas o compartidas con el movimiento reformador del '18, se han mantenido en el centro de las estructuras del poder autónomo universitario en la mayor parte de las universidades públicas de la región. Sin embargo, las políticas reformadoras que se han extendido con diversa intensidad y efectos en el campo de la educación superior universitaria, han no sólo producido nuevos "regímenes de gobernanza" sistémica e institucional (Brunner: 2011), sino también un "régimen de políticas" (Wilson: 2000), que descansa en cuatro factores determinantes: a) un nuevo tipo de arreglos políticos de orden general, orientado más hacia la gobernanza institucional que a la gobernabilidad de las universidades; b) un paradigma de políticas dominante, caracterizado por la rendición de cuentas (*accountability*), y la evaluación de la economía, la eficiencia y la eficacia institucional; c) el impulso a nuevos arreglos organizacionales en los cuales el fortalecimiento de un núcleo directivo estratégico reordena el papel y los alcances del co-gobierno universitario y el tipo de decisiones institucionales (ritmo, naturaleza, alcances) que se producen; y c) contenidos de políticas cuyo núcleo básico es la gestión de diversos programas focalizados, caracterizados por la evaluación institucional asociada a la calidad y al financiamiento público diferencial, competitivo y condicionado, y operados a través de diversos sistemas de estímulos y recompensas al desempeño (Acosta: 2014).

Este último ciclo marca un claro alejamiento con las tradiciones democratizadoras, colegiadas, participativas, que marcaron el poder autónomo universitario durante el largo ciclo previo. La gestión política y académica de la universidad parece haberse desplazado tanto en el eje de la concentración como en el eje del ejercicio de poder universitario (Acosta, Atairo y Camou: 2015). Las nuevas fuentes de la legitimidad social, política, histórica e intelectual se encuentran codificadas en el lenguaje de la época: calidad, innovación, competitividad, internacionalización, gobernanza, rendición de cuentas, compromisos con políticas públicas nacionales, estímulos al cambio, planeación estratégica. Las representaciones sociales sobre la universidad parecen reducir o disminuir su centralidad práctica, simbólica e imaginaria como ascensor social o como factor de cohesión social, democratización política o de prosperidad económica.

Parece claro que aunque el nuevo contexto impone restricciones al significado y a las prácticas de la autonomía universitaria en la región, pero no las elimina. La persistencia de la centralidad de las universidades públicas en diversos territorios y poblaciones, aún en contextos donde se han diversificado aceleradamente las ofertas públicas y privadas de opciones de educación superior, es una señal poderosa de su legitimidad y representación. Las reformas observadas en muchas universidades públicas latinoamericanas a lo largo de los últimos treinta años –reformas de gobierno, académicas, organizacionales, procesos de desconcentración y descentralización, diversificación de sus ofertas en el pregrado, o el impulso a la investigación y al posgrado- constituyen esfuerzos de adaptación a los cambios en sus entornos sociales, políticos y de políticas.

## 4. Conclusiones

Este recorrido panorámico sobre las distintas eras de las universidades latinoamericanas permite apreciar la complejidad de las relaciones entre el poder autónomo universitario, la legitimidad y la representación, y sus cambiantes contextos sociales y políticos a lo largo de casi cinco centurias. En este texto se ha tratado de mostrar cómo el análisis de ese poder se despliega en dos direcciones. De un lado, en la construcción de la legitimidad política de las universidades en los distintos territorios y contextos nacionales. Del otro, en la formulación de diversas representaciones sociales sobre el papel, las funciones o las expectativas que producen las universidades entre los distintos grupos, estratos y clases sociales.

Parece claro que a lo largo de su historia la autonomía universitaria ha significado distintas cosas para diferentes actores, y las prácticas académicas, administrativas y de gobierno universitario configuran tensiones, contradicciones y paradojas del ejercicio autonómico universitario. Entre el pasado colonial y el presente gerencial/modernizador de las universidades, la autonomía claramente se ha desplazado entre distintos ejes del poder institucional. Las transformaciones entre las fuentes de la legitimidad política y las fórmulas de representación social están en la base de los distintos ciclos o eras de las autonomías universitarias latinoamericanas.



Brevemente, se pueden enumerar las siguientes conclusiones correspondientes a cada período:

- **Período colonial.** Las fuentes de la legitimidad de las universidades coloniales se basaron primeramente en el reconocimiento legal de las autoridades eclesiásticas (“bulas”) o monárquicas (“cédulas”), para la apertura de las primeras universidades hispanoamericanas, que posibilitaron la legitimidad simbólica, intelectual y política de las nuevas universidades en la región. En ese contexto las universidades representaban el reconocimiento del estatus social de clérigos y letrados, derivado del linaje y los derechos de sangre, exclusivos durante un largo tiempo de los españoles peninsulares y, más tarde, de algunos sectores criollos de las sociedades locales. En los casos de la USD, la USM y la UM, se observan ciclos de ejercicio poder autónomo débil con poderes institucionales ambiguos.

- **Período republicano:** Con la crisis y desaparición del orden colonial, las fuentes de legitimidad universitaria también entraron en crisis a lo largo del siglo XIX, y la construcción de un nuevo orden liberal/republicano significó replantear las fuentes de la legitimidad y la representación social de las universidades tradicionales. La clausura y extinción de prácticamente todas las universidades de la región se acompañó del surgimiento de colegios, institutos y escuelas de enseñanza superior cuyos actores principales (estudiantes, profesores, funcionarios) fueron, sin embargo, miembros de las antiguas universidades. La relativa autonomía universitaria se desplazó de las Reales Universidades hacia los nuevos Institutos, Escuelas y Colegios. En los casos referidos, se asiste a un proceso de deslegitimación ideológica, social y política de las universidades coloniales, que las llevó prácticamente a su extinción o clausura institucional durante casi todo el siglo XIX.

- **Período moderno.** Córdoba representa un momento crucial en la reconstrucción del poder autónomo universitario moderno. Es un momento que significa a la vez una ruptura con el orden colonial y decimonónico hispanoamericano, pero también de continuidad con las tradiciones autonómicas respecto de los poderes externos de esas mismas épocas. Por ello, es una experiencia socialmente paradójica y políticamente contradictoria, habitada por tensiones y conflictos que se resolverán en el co-gobierno universitario, la autonomía académica y las libertades de enseñanza e investigación. El siglo XX significará un nuevo ciclo para las universidades que pasarán de representar un poder autónomo ambiguo a uno claramente fuerte, donde nuevos actores (estudiantes y profesores) se incorporarán en la conducción de las instituciones, y se construirá un nuevo marco de significaciones y prácticas sobre la “misión” de las universidades latinoamericanas. La declaración como “nacionales” y “autónomas” de las Universidades de México o de san Marcos, o la declaración de la “autonomía tardía” de la de Santo Domingo, constituyen las señales más poderosas del nuevo papel de las universidades en la construcción de los regímenes nacional-populares de la región.

- **Período contemporáneo.** El último tercio del siglo XX y el inicio del XXI en el campo universitario se caracterizan como un ciclo de un cambio en las políticas de educación superior. La evaluación y aseguramiento de la calidad, junto al financiamiento público condicionado, diferencial y competitivo, se configuró como el “núcleo duro” de nuevas reglas para las relaciones entre las universidades, el Estado, y las sociedades nacionales. El poder autónomo fuerte e intenso de las universidades se desplazó hacia un poder autonómico ambiguo y difuso, como el efecto de cambio en los modelos de legitimidad política y en las formas de representación social de las universidades públicas latinoamericanas.

Esta periodización amplia esconde por supuesto episodios y sub-períodos que requieren de una exploración sociológica mayor, detallada y profunda. Sin embargo, puede ser útil para construir un balance crítico sobre la reforma universitaria impulsada o inspirada por Córdoba, un balance que vaya más allá de su celebración como mito fundacional o como hazaña política e institucional. Colocar en el centro el tema del “poder autonómico” universitario a lo largo del tiempo tiene justamente ese propósito analítico.

## Referencias bibliográficas

Acosta, A., Atairo, D. y Camou, A. (2015). *Gobernabilidad y democracia en las universidades públicas latinoamericanas*. Argentina y México en Perspectiva comparada. Buenos Aires: CLACSO.

Acosta Silva, A. (2017). *El poder de la universidad en América Latina: historia, sociología y política*. Reporte final de investigación, Universidad Autónoma de Barcelona/Universidad de Guadalajara. Enero, 2017 (en proceso de publicación).



- ..... (2014). Gobierno universitario y comportamiento institucional: la experiencia mexicana, 1990-2012. *Bordón*, 66(1), 17-30. <https://recyt.fecyt.es/index.php/BORDON/article/view/Bordon.2014.66102>
- ..... (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES/UDUAL (segunda edición).
- Abrams, P. (1982). *Historical Sociology*. Gran Bretaña: Open Books.
- Alvarado, L. (1994). *La polémica en torno a la idea de la universidad en el siglo XIX*. México: IISUE-UNAM.
- Badie, B. (1992). Análisis comparado y sociología histórica. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, 133, 341-350.
- Braudel, F. (1970). *La historia y las ciencias sociales* (2da ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Brunner, J. J. (2011). Regímenes de gobernanza universitaria: un estudio tipológico y de tendencias. En J.J. Brunner y C. Peña (eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 187-228.
- ..... (1994). Estado y educación superior en América Latina. En G. Neave y F. Van Vught, *Pro-meteo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Burke, P. (1987). *Sociología e Historia*. Madrid: Alianza Editorial. [1980].
- Elías, N. (ed.) (1999). El retraimiento de los sociólogos en el presente. En: *Conocimiento y poder*, 195-231. Madrid: Ediciones de La Piqueta
- Evans, P. (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. En S. Haggard and R. Kaufman (comps.) *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, 138-181. Princeton: Princeton University Press.
- García Velez Alfaro, C. (2014). *Forma y pedagogía. El diseño de la ciudad universitaria en América Latina*. China: Applied Research+Design Publishing.
- Geertz, C. (2000). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Garfias Dávila, M. E. (2009). *La formación de la Universidad Moderna en el Perú. San Marcos, 1850-1919*. Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Nacional de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, E.A.P. de Historia, Lima, Perú, 203 págs.
- González González, E. (2017). *El poder de las letras. Por una historia social de las universidades de la América hispana en el período colonial*. México: UNAM/BUAP/UAM, Ediciones EyC.
- .....(2015). En busca de universidad. Santo Domingo, México y Lima en el siglo XVI. *Revista Universidades, UDUAL*, 65, 23-40.
- ..... (2010). Por una historia de las universidades hispánicas en el Nuevo Mundo (Siglos XVI-XVIII). *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 1(1),77-101.
- Gonzalbo Aizpuru, P. (2014). *Historia de la educación en la época colonial. La educación de los criollos y la vida urbana*. México: El Colegio de México.
- Guldi, J. y Armitage, D. (2016). *Manifiesto por la historia*. España: Alianza Editorial.
- Hernández González, M. V. (2015). Cultura y Universidad, 1532-1822. En Moya Pons, F., *Historia de la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Ediciones Doce Calles, Academia Dominicana de Historia. Segunda reimpresión. Pp.507-516.



- Hidalgo Pego, M. (2016). La universidad, los colegios y los seminarios frente a las reformas educativas de Carlos III. En Casanova Cardiel, H. (Coord.), *La UNAM y su historia. Una mirada actual*. México: IIESU-UNAM. Pp. 63-86.
- Kerr, C. (1996). *The Uses of University*. Massachusetts: Harvard University Press, 4th. Ed.
- Lahlou, S. (2015). Social representation and social construction: The evolutionary perspectives of Installation Theory. En Sammut, G., Andreouli, E., Gaskell, G. and Valsiner, J. (Eds.), *The Cambridge Handbook of Social Representations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Leff, G. (2003). The Trivium and the Three Philosophies. En W. Rüegg y H. Ridder-Symoens (Eds.), *A History of The University in Europe, Vol. 1, Universities in the Middle Ages*, pp. 307-336. Cambridge/Port Chester/ Melbourne/Sydney: Cambridge University Press.
- Lomnitz, C. (2013). Los intelectuales y el poder político: la representación de los científicos en México del porfiriato a la revolución. En C. Altamirano (Dir.), *Historia de los intelectuales en América Latina. I. La ciudad letrada, de la conquista al modernismo*. España: Ed. Katz. Pp.441-464.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power*. Vol. II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press
- Mariátegui, J. C. (1979). La Universidad de Lima. En *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, pp.86-88.
- Moya Pons, F. (1977). *Historia colonial de Santo Domingo*. República Dominicana /España: UCMM.
- North, J. (2003). The Quadrivium. En W. Rüegg y H. Ridder-Symoens (Eds.), *A History of The University in Europe, Vol. 1, Universities in the Middle Ages*, 337-359. Cambridge/Port Chester/ Melbourne/Sydney: Cambridge University Press.
- Ortiz Caballero, R. (2000). Perú. En A.A.V.V., *Historia de las Universidades de América Latina*, Tomo 2. México: UDUAL,147-202.
- Perkin, H. (2006). History Universities. En J. Forest and P. Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education*, Part. 1. Dordrecht/Heidelberg/London/New York: Springer. Pp.159-208.
- Pérez Perdomo, R. (2013). Los juristas como intelectuales y el nacimiento de los estados naciones en América Latina. En C. Altamirano (dir), *Historia de los intelectuales en América Latina. I. La ciudad letrada, de la conquista al modernismo*. España: Katz. Pp.168-183.
- Peset Reig, M. (2015). Modelos historiográficos de las primeras universidades. *Universidades, Revista de la UDUAL*, 65, 9-21.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press.
- Portantiero, J. C. (1978). *Estudiantes y política en América Latina, 1918-1938*. El proceso de la reforma universitaria. México: Siglo XXI.
- Prell, C. (2012). *Social Networks Analysis. History, Theory & Methodology*. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/ Washington DC: Sage.
- Ríos Zúñiga, R. (2016). La transición hacia los estudios 'medios y superiores', y la Nacional y Pontificia Universidad durante las primeras décadas del México independiente (1821-1865). En H. Casanova (Coord.), *La UNAM y su historia. Una mirada actual*. México: IIESU-UNAM.
- Robles Ortiz, E. (2006). Origen de las universidades más antiguas del Perú. *Revista Historia de la educación latinoamericana*, 8, 35-48. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/869/86900803.pdf>



Rodríguez Cruz, Á. (1977). *Salamantica docet*. La proyección de la Universidad de Salamanca en Hispanoamérica. Tomo I. Salamanca, España: Universidad de Salamanca.

..... (1993). Las universidades. En B. Criado Delgado (Coord.), *Historia de la educación en España y América. La educación en la España moderna (siglos XVI-XVIII)*. Vol. 2. Madrid: Ediciones SM/Morata S.C.

Rodríguez Demorizi, E. (1970). *Cronología de la Real y Pontificia Universidad de Santo Domingo, 1538-1970*. Santo Domingo: Editorial del Caribe.

Sánchez Michel, V. (Coord.) (2014). Historia de las ciudades universitarias. Istor, *Revista de historia internacional*, XV(58), pp. 3-107.

Skocpol, T. (2003). Doubly engaged social science. The promise of comparative historical analysis. En J. Mahoney y D. Rueshemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, pp.407-428. Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol, T. (ed.) (1984). *Vision and Method in Historical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, D. (1991). *The Rise of Historical Sociology*. Cambridge: Polity Press.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wilson, C. (2000). Policy regimes and policy change. *Journal of Public Policy*, 20, 247-274.

## Adrián Acosta Silva

Sociólogo mexicano. Doctor en investigación en ciencias sociales con especialización en ciencia política por la Flacso-México. Profesor investigador en el Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es coordinador académico de la Unidad de Política Educativa en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la U. de G.

aacosta@cucea.udg.mx; adrian.acosta@ceed.udg.mx

**Fecha de Recepción:** 15/03/2018

**Fecha de Aceptación:** 11/04/2018

