

Miguel Alejandro González Ledesma

# Autonomía, reforma y horizonte político. La disputa por el sentido de la Universidad Latinoamericana



UNAM

del Programa  
Universitario  
de Estudios  
sobre Educación  
Superior  
de la UNAM

Programa  
Universitario  
de Estudios  
sobre Educación  
Superior



cuadernos del Programa  
de Universitario  
de Estudios  
sobre Educación  
Superior  
de la UNAM

Miguel Alejandro González Ledesma

# **Autonomía, reforma y horizonte político. La disputa por el sentido de la Universidad Latinoamericana**



---

MÉXICO, 2026

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

**Nombres:** González-Ledesma, Miguel Alejandro, autor.

**Título:** Autonomía, reforma y horizonte político : la disputa por el sentido de la Universidad Latinoamericana / Miguel Alejandro González-Ledesma.

**Descripción:** Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior, 2026. | Serie: Cuadernos del Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior de la UNAM.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2291482 (libro electrónico) | ISBN 9786076426050 (libro electrónico).

**Temas:** Universidades -- América Latina -- Aspectos políticos. | Universidades -- América Latina -- Aspectos sociales. | Universidades -- América Latina -- Historia. | Poder (Ciencias sociales).

**Clasificación:** LCC LA543 (libro electrónico) | DDC 378.8—dc23

Primera edición, marzo de 2026

© 2026 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-642-605-0

*Cuidado editorial:* Andrés Manzano D'S

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Hombres de una República libre,  
acabamos de romper la última cadena que,  
en pleno siglo xx, nos ataba a la antigua dominación  
monárquica y monástica. Hemos resuelto llamar a todas las cosas  
por el nombre que tienen. Córdoba se redime. Desde hoy  
contamos para el país una vergüenza menos y una libertad más.  
Los dolores que quedan son las libertades que faltan.  
Creemos no equivocarnos. Las resonancias del corazón  
nos lo advierten: estamos pisando sobre una revolución,  
estamos viviendo una hora americana.

*Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria,*  
Córdoba, 21 de junio de 1918.

# Prólogo

## La universidad latinoamericana en clave política e histórica

IMANOL ORDORIKA

Las universidades latinoamericanas han sido mucho más que espacios de formación profesional: son instituciones que, a lo largo de la historia, han participado activamente en la construcción de proyectos nacionales, en la definición de políticas públicas y en la disputa por la hegemonía cultural y política. Comprender su evolución exige ir más allá de los indicadores técnicos y adentrarse en las relaciones de poder que han configurado sus misiones y estructuras. Este libro nos invita a mirar la universidad como un actor político, inmerso en procesos históricos que revelan cómo cada reforma, cada crisis y cada expansión responden a correlaciones de fuerza y a proyectos de sociedad en pugna.

En el debate contemporáneo sobre la educación superior abundan diagnósticos centrados en indicadores de calidad, eficiencia administrativa y competitividad internacional. No obstante, estas aproximaciones suelen omitir una dimensión crucial: la universidad no es un engranaje técnico aislado, sino una institución históricamente vinculada a los proyectos políticos y sociales de cada época. El texto *Autonomía, reforma y horizonte político. La disputa por el sentido de la universidad latinoamericana* constituye una contribución excepcional, porque recupera esta perspectiva sistémica situando a la universidad en el corazón de las disputas por el sentido del Estado, la distribución del poder y la construcción de ciudadanía.

### LA UNIVERSIDAD COMO ESPACIO DE PODER

Uno de los aportes más originales del ensayo es la crítica a la noción de “crisis del modelo latinoamericano” formulada por Andrés Bernasconi (2008).

Mientras estas interpretaciones atribuyen el declive del modelo cordobés a disfunciones internas —burocratización, politización, falta de pertinencia—, González Ledesma propone una explicación histórica y estructural: el agotamiento del pacto desarrollista, la irrupción de regímenes autoritarios y la reconfiguración neoliberal del Estado. Esta perspectiva permite entender que la universidad no “falló” por sí misma, sino que fue arrastrada por la transformación de las arenas de poder que habían sostenido su expansión durante el siglo xx. La adopción de políticas inspiradas en el Consenso de Washington, la mercantilización de la educación y la difusión del paradigma de la *research university* estadounidense no fueron simples innovaciones técnicas, sino parte de un proyecto político que redefinió el sentido público de la educación superior.

Este enfoque es fundamental porque coloca en el centro del análisis la relación entre universidad y poder. Las instituciones de educación superior no son meros espacios académicos: son actores políticos que participan en la configuración del Estado, en la definición de proyectos nacionales y en la disputa por la hegemonía cultural y política. Como se ha señalado, instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Buenos Aires o la Universidad Central de Venezuela han operado históricamente como verdaderas “universidades creadoras de Estado”, categoría que subraya su papel en la construcción de instituciones y en la articulación del pacto social.

### LA SELECCIÓN DE TRADICIONES Y LA DISPUTA POR EL SENTIDO

Aquí resulta iluminadora la noción de “selección de tradiciones” desarrollada por Raymond Williams (1977). Toda sociedad enfrenta un proceso continuo de disputa por el significado de sus instituciones, en el que ciertas tradiciones son seleccionadas, reinterpretadas y legitimadas mientras otras son marginadas. Como señala González Ledesma, la historia de la universidad latinoamericana es un ejemplo paradigmático: la Reforma de Córdoba se convirtió en una tradición dominante durante el ciclo desarrollista, pero en el contexto neoliberal fue resignificada bajo criterios de eficiencia y competitividad, desplazando su sentido original de democratización y justicia social. Esta operación no es neutra: expresa relaciones de poder que definen qué valores se preservan, cuáles se transforman y cuáles se descartan. Incorporar esta perspectiva permite comprender que la disputa por la universidad es, en última instancia, una disputa por la hegemonía cultural y política.

## **ARENAS DE PODER: DEL PACTO DESARROLLISTA A LA DIVERGENCIA NEOLIBERAL**

El marco analítico propuesto —basado en la adaptación de las arenas de poder de Theodore Lowi (1964)— constituye otro rasgo distintivo del texto. Al conceptualizar el periodo desarrollista como una etapa de convergencia formal entre Estado, élites y fuerzas sociales, y el ciclo neoliberal como una fase de divergencia abierta, el autor ofrece una herramienta poderosa para comprender la mutación de las relaciones entre universidad y Estado. Esta lectura sistémica desplaza el foco desde la gobernanza interna hacia las configuraciones históricas que condicionan la acción institucional, abriendo nuevas posibilidades para el análisis comparado y la formulación de políticas.

### **POR QUÉ IMPORTA EL ANÁLISIS POLÍTICO**

La relevancia de este enfoque trasciende el plano académico. En un momento en que las universidades enfrentan presiones crecientes para alinearse con lógicas de mercado, recuperar la dimensión política e histórica de su papel resulta indispensable para repensar su futuro. ¿Puede la universidad seguir siendo un espacio de producción crítica y de construcción de ciudadanía en contextos de desigualdad y fragmentación social? ¿Cómo conciliar autonomía intelectual y responsabilidad pública con las exigencias de competitividad global? Estas son algunas de las preguntas, que atraviesan el debate contemporáneo. Este trabajo de Alejandro González Ledesma proporciona un sólido punto de partida para tratar de responderlas.

### **REFERENCIAS**

- BERNASCONI, Andrés (2008). Is There a Latin American Model of University? *Comparative Education Review*, 52(1).
- LOWI, Theodore (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, (16).
- WILLIAMS, Raymond (1977). *Marxism and Literature*. Oxford University Press.

# Introducción

En el presente ensayo argumento que la universidad latinoamericana es el resultado de un proceso histórico profundamente político, cuya evolución no puede comprenderse al margen de las transformaciones del Estado y de los proyectos de desarrollo que han marcado a la región. Desde su origen colonial, estrechamente ligado a la conquista y la evangelización, la institución universitaria fue concebida como un instrumento de ordenamiento social y producción de legitimidad. Con el advenimiento de las repúblicas independientes, su papel se reorientó hacia la formación de profesionales para los nuevos Estados, sin que ello significara un rompimiento con los patrones jerárquicos y excluyentes heredados de la Colonia.

El punto de inflexión llegó en 1918, con la Reforma Universitaria de Córdoba, en Argentina. Sus principios —autonomía, cogobierno, democratización del acceso, libertad de cátedra y compromiso social— se convirtieron rápidamente en un referente para el estudiantado latinoamericano, que vio en la transformación universitaria una vía para intervenir en procesos más amplios de cambio social. El modelo de Córdoba dio horizonte y sentido a las aspiraciones políticas de varias generaciones y moldeó tanto la acción colectiva como las formas de participación pública de las juventudes universitarias.

Con la expansión de la educación superior a partir de la década de 1950, las universidades ampliaron la participación de las clases medias y, de forma incipiente, de sectores populares. Ese proceso conllevó dificultades y contradicciones que, en los diagnósticos elaborados desde los años ochenta, fueron presentadas como límites estructurales del modelo de Córdoba: masificación, burocratización, politización, rigidez corporativa, insuficiente institucionalización de la investigación y una creciente distancia entre formación profesional y transformaciones económicas (Levy, 1986; Brunner, 1993; Rama, 2006; Kent, 2005).

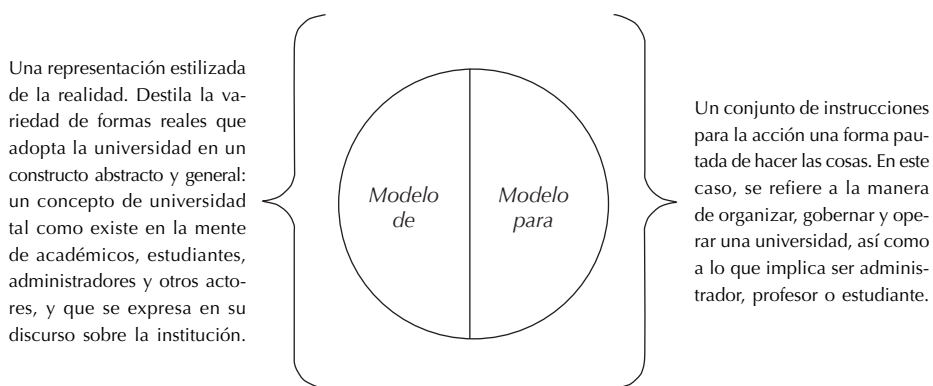
A partir de esa misma década, el colapso del Estado desarrollista, la crisis fiscal y la difusión de políticas neoliberales reconfiguraron el campo de la educación superior. Se introdujeron mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, esquemas de financiamiento condicionado, estrategias de diversificación institucional y una expansión acelerada del sector privado. Al mismo tiempo, se consolidó un horizonte normativo inspirado en la *research university* estadounidense como paradigma sustitutivo para la reorganización de las instituciones de educación superior (IES) de la región.

El detonante de la discusión, que desarrollo en las siguientes páginas, es el artículo de Andrés Bernasconi: “Is There a Latin American Model of University?”. Su relevancia radica en que aborda explícitamente el problema del “modelo latinoamericano”, apoyándose en los diagnósticos críticos de los años ochenta, que interpretaron las tensiones acumuladas como indicadores de un funcionamiento institucional fallido. En esa mirada, la crisis aparece como un inventario de déficits, cuya superación dependería de la racionalización gerencial, la diversificación institucional y la adopción de estándares de competitividad académica. En mi opinión, lo que esta lectura omite es el trasfondo político de la época: intervenciones militares, represión a movimientos estudiantiles y de izquierda, crisis económicas profundas y una fuerte influencia geopolítica de Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría.

Bernasconi (2008) define al modelo como una “idea cultural estrechamente vinculada a la esencia, el papel y el modo de organización de la universidad, así como su relación con el Estado y la sociedad. Idea que ejerce una influencia normativa sobre aquellas personas que se encuentran en la posición de configurar ese papel, organización y tipo de relaciones” (p. 29).<sup>1</sup> Según el autor, esta noción comprende dos dimensiones complementarias: un *modelo de* universidad entendido como la forma estilizada que la institución adquiere en la mente de profesores, estudiantes y administradores; y un *modelo para* la universidad, relativo a los patrones, instrucciones y recetas que orientan su organización, gobierno y operación (véase Figura 1).

<sup>1</sup> La traducción es nuestra, en el texto original se lee: “For our purposes, then, a model of the university can be defined as a culturally embedded idea of the essence, role, and mode of organization of the university and of its relationship to the state and to society at large, which exerts a normative influence over those who are in a position to shape such a role, organization, and relationships.”

FIGURA 1. *El sentido complementario del “modelo de” y del “modelo para” la universidad*



Elaboración propia con base en Bernasconi (2008) y Geertz (1973).

Esta definición se apoya en un enfoque eminentemente institucional, que sitúa en las propias universidades el espacio donde se articula el modelo. En este ensayo se adopta, en cambio, una perspectiva sistémica, en la que el orden político más amplio —colonial, republicano, desarrollista o neoliberal— constituye la unidad analítica desde la cual se integran las concepciones de *modelo de* y *modelo para* la universidad. Esta mirada incorpora en un mismo plano a profesores, estudiantes y administradores, pero también al Estado, los intereses económicos y sus organizaciones nacionales e internacionales, y a la sociedad en su conjunto.

Así pues, el análisis se centra en dos aspectos del citado artículo de Bernasconi: los supuestos que sustentan su explicación de la crisis del modelo latinoamericano como *modelo de*; y la afirmación de que se habría instaurado un nuevo *modelo para*, basado en la *research university* estadounidense. Defiendo que la transformación de las instituciones de educación superior sólo puede entenderse dentro del marco más amplio de las relaciones estructuradas por los poderes centrales —la Corona española, el Estado republicano decimonónico, el desarrollista del siglo xx o el neoliberal contemporáneo—, cuyas exigencias han orientado de manera recurrente los fines ideológicos y productivos de las universidades. Más adelante muestro cómo es que esto sigue siendo cierto en la actualidad, en un escenario donde los actores se han multiplicado y el poder decisonal sobre la educación superior aparece más disperso y fuertemente orientado al mercado.

En este marco, la pregunta por la vigencia del modelo latinoamericano no remite a la búsqueda de una esencia normativa perdida, sino a la necesidad de comprender cómo sus principios se reconfiguran o se diluyen dentro de un nuevo régimen de gobernanza. En otras palabras, la historia de la universidad latinoamericana es inseparable de las disputas por el sentido del Estado, por la distribución del poder dentro y fuera de las instituciones, y por los intentos de conciliar justicia social, autonomía intelectual y presiones de mercado en un contexto de transformación estructural.

El texto se organiza en dos partes. La primera reconstruye el proceso histórico-político que dio origen al modelo latinoamericano de universidad. Inicia con los fundamentos coloniales de la institución, vinculados a la evangelización, la formación de élites y la organización del orden imperial; continúa con la transición hacia la universidad republicana del siglo XIX, marcada por proyectos de modernización estatal; y culmina con el impacto de la Reforma de Córdoba de 1918 y las disputas derivadas de la expansión de la educación superior entre 1950 y 1980. En esta sección también se plantea la hipótesis de que el impacto del modelo de Córdoba no fue homogéneo en la región. El programa reformista articulaba una dimensión institucional (autonomía, cogobierno, democratización del acceso) y otra de alcance nacional (vinculación con la clase trabajadora, intervención en los problemas sociales y económicos). En contextos marcados por altos niveles de confrontación política, esta segunda dimensión tendió a imponerse, reorientando a las universidades hacia proyectos de transformación social más amplios. En cambio, en países donde la conflictividad era menor, la dimensión institucional adquirió mayor peso y favoreció desarrollos universitarios más estables y sostenidos.

La segunda parte desarrolla una reinterpretación analógica de las arenas de poder propuestas por Theodore Lowi (1964), adaptándolas al contexto latinoamericano para explicar las formas en que el Estado desarrollista articuló, institucionalizó o contuvo los intereses de las fuerzas sociales y las élites económicas. A partir de esta lectura, se define al modelo de Córdoba como una configuración de *arenas de convergencia formal*, donde el Estado no media entre actores como en el pluralismo norteamericano, sino que selecciona e institucionaliza sus demandas de acuerdo con los objetivos del proyecto nacional. Esta misma lógica permite caracterizar el periodo posterior a 1980 como un tránsito hacia *arenas de divergencia abierta*, marcadas por la ruptura del pacto desarrollista, la pérdida de marcos comunes de acción y la reorganización neoliberal de la educación superior. Desde esta perspectiva, la segunda parte examina

cómo estas dinámicas reconfiguraron el papel de la universidad en la región bajo la égida de la reforma neoliberal, y en qué medida explican la lectura del “declive” del modelo de Córdoba y el surgimiento de un nuevo régimen de gobernanza orientado por el mercado.

El libro concluye con una reflexión sobre las disputas contemporáneas por el sentido histórico y político de la universidad en América Latina, en un contexto marcado por la tensa coexistencia entre las lógicas tradicionales de autonomía, misión social y formación profesional, y las presiones derivadas del mercado, la evaluación, la competencia institucional y la producción de conocimiento orientada a resultados.

Las ideas centrales que sostienen esta discusión fueron desarrolladas originalmente en inglés, en el primer capítulo de mi tesis doctoral, *The Changing Role of Governance of Latin American Higher Education. The Cases of Chile and Mexico (1980–2014)* (González-Ledesma, 2015). El presente texto constituye una versión traducida, revisada, corregida y ampliada de aquella formulación inicial, reelaborada a la luz de nuevos debates, evidencia histórica adicional y un marco analítico más preciso sobre el papel del Estado y las disputas por el sentido de la universidad latinoamericana. Las tesis que aquí sostengo están ligadas íntimamente a otros escritos, especialmente un estudio comparado entre los movimientos estudiantiles de Chile (2011) y México (1999) (González-Ledesma, 2017), así como un estudio más amplio sobre la conformación de diferentes regímenes de gobernanza de la educación superior en América Latina (González-Ledesma y Álvarez-Mendiola, 2020).

# I. De la Colonia al reformismo: la gestación de un modelo universitario propio

## LOS CIMIENTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES DE LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA

### *La universidad colonial*

Los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe son el producto de un largo proceso de diferenciación, que tuvo su origen en las primeras universidades fundadas por la monarquía española entre los siglos XVI y XVIII, y que se profundizó con la aparición de los primeros colegios dedicados a áreas específicas como la ingeniería o la minería. Desde el principio, los españoles asumieron la creación de universidades como una cuestión estratégica, tal como lo demuestra la rapidez con la que estas instituciones se difundieron en los territorios de los cuatro virreinos y las diferentes capitanías, pero especialmente en la Nueva España y en Perú. Y es que, tras la conquista militar y los primeros pasos hacia la evangelización de los pueblos originarios, uno de los principales retos de los colonizadores fue contrastar la inmensa complejidad social, política y cultural que encontraron entre las culturas mesoamericanas y aquellas de la zona andina. De hecho, gran parte de la información con la que se cuenta hoy en día sobre aquellas poblaciones proviene de los estudios realizados por los misioneros para contrastar la “idolatría” e imponer la religión católica.<sup>1</sup>

Los conocimientos obtenidos por los misioneros, en su mayoría dominicos, agustinos, franciscanos y jesuitas fueron difundidos con extremo cuidado entre los propios religiosos —y, obviamente, las autoridades de la Corona española—, pues se temía que su difusión pudiese reavivar entre la gente las creencias que con tanto ahínco se pretendía erradicar.

<sup>1</sup> Los trabajos de fray Toribio de Benavente, fray Bernardino de Sahagún, fray Gerónimo de Mendieta y fray Juan de Torquemada constituyen tan sólo algunos ejemplos de dicho esfuerzo en la Nueva España.

No obstante, numerosos integrantes de las viejas élites indígenas fueron reclutados en las primeras universidades, donde aprendían el castellano y la fe católica, desempeñando, además, una función clave para el estudio y la comprensión de la cultura y las costumbres locales (cfr. Rama, 2006, pp. 22-33; Batalla y De Rojas, 2008, pp. 11-13). En sus inicios, como se puede ver, las universidades estaban fuertemente orientadas hacia la evangelización lo que, en términos prácticos, constituía un elemento fundamental de la empresa más amplia de sometimiento y explotación de las poblaciones indígenas.

Tanto la creación de universidades en el Nuevo Mundo como sus características, eran el reflejo de los modelos de colonización y distribución del poder con el que actuaban las diferentes metrópolis. La monarquía portuguesa, por ejemplo, optó por no permitir la existencia de este tipo de instituciones en los territorios del Brasil (cfr. Weinberg, 1997, p. 30). Hasta ya bien entrado el siglo XIX, lo único que existía en ese país era una gran cantidad de escuelas profesionales, y no fue sino hasta 1934 que se fundó la primera institución universitaria brasileña, la Universidad de Sao Paulo, creada a partir de la integración de las diversas escuelas y facultades preexistentes. Los ingleses, por su parte, crearon nueve universidades a partir del siglo XVII, conocidas hoy en día como las *Nine Colonial Colleges*, de orientación protestante y cuyo modo de organización, en términos actuales, podría definirse como propio de las instituciones privadas sin fines de lucro (cfr. Aboites, 2009, p. 1237).

Por el contrario, la monarquía española “concebía la conquista como la creación de una federación de virreinos (y *capitanías*), cada uno de ellos dotado de una réplica de sus instituciones fundamentales, incluyendo la universidad” (*ibidem*). Sin embargo, a pesar de esta aparente distribución del poder, la Corona mantuvo un férreo control de los asuntos coloniales desde la península. Muchas de las universidades creadas por órdenes religiosas no eran reconocidas como tales hasta que se extendiera una cédula real por parte de la monarquía. La Universidad Santo Tomás de Aquino, por ejemplo, fue creada en la Capitanía General de Santo Domingo (actual República Dominicana), en 1538, a través de una bula emitida por el papa Paulo III, por lo que prácticamente se trataría de la primera universidad del continente, pero ésta no fue reconocida como tal por la Corona española sino hasta 1747. Existen diversos casos como éste en los territorios americanos del Imperio español (véase Cuadro 1). El reconocimiento por parte de la Corona implicaba, entre otras cosas, contar con una aportación financiera por parte de las autoridades coloniales,

el otorgamiento de fueros y privilegios a los miembros de las universidades, así como la posibilidad de proveer licencias para el ejercicio profesional de los egresados.

Lo anterior demuestra cómo, desde muy temprano, en el imperio “[...] se consolidó la idea de la universidad como un servicio del Estado-nación, es decir, pública, aunque fuertemente subordinada a los poderes de la jerarquía civil y eclesiástica” (Aboites, *ibid.*, p. 1237). Pero además nos habla de la capacidad rectora de la Corona sobre las universidades, a pesar del hecho de que muchas de ellas contaran con el privilegio de una cierta autonomía en el gobierno de sus asuntos internos, de acuerdo con el modelo administrativo de la Universidad de Salamanca (*cfr.* Rodríguez, 1973, pp. 25-28).

En efecto, la monarquía española prefería el modelo salamantino por sobre el de Alcalá, mayormente favorecido por el Vaticano debido a su independencia con respecto al poder civil.<sup>2</sup> Ello no quiere decir, por supuesto, que dichas preferencias fueran el indicador de un conflicto; de hecho en el plano educativo no sólo no existía una frontera clara entre el poder político y el eclesial, sino que ambas dimensiones coexistían de forma coherente con el espíritu de la Contrarreforma, cuya observancia en los territorios americanos venía garantizada a través del ejercicio de la Inquisición española.<sup>3</sup> La diferencia, en todo caso, radica en el hecho de que la Universidad de Salamanca fue una pieza clave en la construcción del Estado centralizado, proyectado por los Reyes católicos, en tanto proveedora de profesionales para la administración de los asuntos del imperio, así como agente protagónico en la defensa y expansión de la fe cristiana (véanse Rama, *ibid.*, pp. 22-23; Rodríguez-San Pedro, 1991, p. 13).

<sup>2</sup> “La preocupación central de la universidad alcalaína fue la teología, material que sólo en épocas posteriores ocupó un lugar relevante entre los estudios salamantinos. Su organización correspondió, más bien, a la de un convento-universidad, siendo el prior del convento a la vez rector del colegio y de la universidad. Esta situación daba a la institución una mayor independencia del poder civil” (Tünnermann, 1996, p. 15).

<sup>3</sup> Los territorios americanos se mantuvieron relativamente ajenos a los conflictos europeos derivados del Concilio de Trento, ya que las disputas teológicas y las guerras de religión que marcaron a Europa en los siglos XVI y XVII tuvieron un impacto limitado en las colonias, donde la Iglesia católica se consolidó como una institución unificadora, subordinada a la monarquía y con escasa presencia de corrientes disidentes. Sin embargo, el Concilio sí tuvo influencia institucional en las colonias en la medida que se reforzó la autoridad episcopal junto con la ortodoxia de la doctrina; la organización de los seminarios se adhirió a los lineamientos tridentinos y, en general, sus efectos se sintieron en la sociedad bajo la impronta moral de la contrarreforma (*cfr.* Tánacs, 2002, pp. 117-140).

Las universidades americanas, sin embargo, no estaban destinadas a formar a las élites gobernantes de los diferentes virreinos y capitanías. Las cuestiones administrativas más importantes eran desempeñadas por funcionarios provenientes de la península, lo que ya a partir del siglo xvii supuso un creciente malestar entre los criollos —hijos de españoles nacidos en América—, cuyas aspiraciones de ascenso social se veían continuamente frustradas por la configuración estamental de la sociedad novohispana. Por otra parte, la abundancia de metales preciosos y el impulso antimodernizador de la Contrarreforma no fueron favorables al desarrollo de una universidad progresista ni en España ni en sus colonias, tal como sí sucedía en países como Holanda e Inglaterra, donde se buscaba deliberadamente una modernización económica a través de la ciencia y la tecnología.

Hasta bien entrado el siglo xviii, las universidades novohispanas se dedicaron principalmente a la enseñanza de teología, leyes, cánones, medicina, filosofía, y cátedras sueltas como astronomía, matemáticas, retórica, gramática y en algunos casos, lenguas indígenas (*cf.* Rodríguez, *ibid.*, pp. 3-12). Las autoridades universitarias, organizadas en claustros, no permitieron ni la creación de otro tipo de instituciones, ni la apertura curricular hacia las ideas de la Ilustración. Sin embargo, este orden de cosas comienza a cambiar a partir de la Reforma de 1771, en la Universidad de Salamanca que, como ya se mencionó, constituía el *modelo para la universidad colonial*.

En breve, además de algunos cambios en materia de gobierno institucional, la reforma supuso una mayor libertad científica que, sin ser revolucionaria, abrió las puertas a la física experimental, la hidráulica, los estudios clínico-empíricos en la medicina, así como a las ideas modernas de Descartes e Isaac Newton. En las colonias americanas, además, significó la creación de numerosos institutos, academias y seminarios dedicados a la ingeniería, la minería, la botánica y las artes (*cf.* Rodríguez O., 1996, pp. 63-65; Rodríguez-San Pedro, 1991, pp.17-18).

Ciertamente es discutible hasta qué punto esta apertura y, por ende, la institución universitaria americana, fue relevante en el contexto de la expansión de las ideas independentistas durante los primeros años del siglo xix.<sup>4</sup> En todo caso, los autores aquí citados concuerdan en señalar

<sup>4</sup> Rodríguez O. (*ibid.*, p. 64), por ejemplo, “[...] tal transformación tuvo un efecto considerable, dado que los graduados universitarios (entre 1780 y 1800), tanto en España como en América, dirigieron la gran revolución política del mundo español después de 1808”. Por el contrario, en opinión de Aboites dicha influencia no fue tan relevante, teniendo en cuenta que

CUADRO 1. *Fundación de las primeras universidades latinoamericanas*

<i>Año</i>	<i>Nombre original</i>	<i>Nombre actual</i>	<i>Virreinato/ Capitanía</i>	<i>País actual</i>
1538	Universidad Santo Tomás de Aquino*	U. Autónoma de Santo Domingo	Capitanía General de Santo Domingo	Rep. Dominicana
1540	Colegio de San Nicolás*	U. Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	V. de la Nueva España	México
1551	Real y Pontificia Universidad de San Marcos	U. Mayor de San Marcos	V. del Perú	Perú
1551	Real y Pontificia Universidad de México	U. Nacional Autónoma de México	V. de la Nueva España	México
1578	Colegio del Espíritu Santo	U. Autónoma de Puebla	V. de la Nueva España	México
1613	Universidad de Córdoba	U. Nacional de Córdoba	V. del Río de la Plata	Argentina
1622	Pontificia Universidad Javeriana	Pontificia Universidad Javeriana	V. de la Nueva Granada	Colombia
1624	Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca	U. Mayor de San Francisco Xavier	V. del Perú	Bolivia
1625	Colegio de San Ignacio de Loyola	U. Autónoma de Querétaro	V. de la Nueva España	México
1653	Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	U. de Nuestra Señora del Rosario	V. de la Nueva Granada	Colombia
1676	Universidad Real y Pontificia de San Carlos Borromeo*	U. de San Carlos de Guatemala	V. de la Nueva España	Guatemala
1677	Universidad San Juan de la Frontera de Huamanga*	U. Nacional San Cristóbal de Huamanga	V. del Perú	Perú
1747	Real y Pontificia Real Universidad de San Felipe	Universidad de Chile	Capitanía de Chile	Chile

Elaboración propia con base en información de García-Gaudilla (1996), Rodríguez O. (1996), Rama (2006) y datos provenientes de las páginas electrónicas de las universidades enlistadas. El año hace referencia a la creación de las universidades enlistadas. El asterisco (\*) indica las universidades cuyo reconocimiento oficial por parte de la Corona española es posterior a la fecha efectiva de su creación.

que tanto la difusión de las ideas más polémicas de la Ilustración como las noticias acerca de la independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa, se dieron al margen de las aulas, gracias entre otras cosas a innumerables fanzines y folletos que eran asiduamente discutidos en bares, cantinas, cafés y tertulias organizadas para tal efecto.

### ***La universidad republicana***

El modelo de universidad implantado en las colonias españolas cumplió desde sus inicios una función bien precisa en la empresa de la conquista de los territorios americanos, y en el sometimiento de las distintas poblaciones ahí localizadas. A decir de Rama (*op. cit.*, p. 23), su rápida expansión insinuaba —ya desde muy temprano—, una de las paradojas históricas más persistentes en la realidad educativa de nuestros países, a saber, que a la decidida fundación de universidades no correspondió ningún esfuerzo similar en el ámbito de la educación primaria y secundaria. Ello no quiere decir que no existieran escuelas de nivel básico, sino más bien que éstas estaban dedicadas principalmente a la evangelización de los indígenas, así como a la enseñanza de artes y oficios. Por otro lado, la universidad como tal no estaba vinculada a la formación de los nativos, ni mucho menos a la creciente masa de la población mestiza; de hecho, en muchos casos ni siquiera los criollos tenían derecho a acceder a los estudios superiores (*cf.* Aboites, *ibid.*, p. 1238).

En mi opinión, habría que considerar también la ausencia —en muchos casos deliberada— de una voluntad por desarrollar desde las mismas colonias, los conocimientos tecnológicos para el mejoramiento de la producción minera o agrícola y, en general, para el aprovechamiento de las abundantes materias primas presentes en los territorios. Los colegios de minas, por ejemplo, no estuvieron presentes en América sino hasta mediados del siglo XVIII, y su creación se debió al déficit permanente de ingenieros y especialistas que, al igual que los arquitectos, tenían que ser traídos desde Europa. La falta de esfuerzos sistemáticos para resolver problemas productivos u optimizar los procesos a través del desarrollo

---

prácticamente durante todo el siglo XVIII, universidades como la de México o la de San Carlos en Guatemala, prohibieron la matriculación de los no españoles, hecho que se sumaba a los agravios acumulados por los criollos, ya de por sí excluidos de todo cargo de importancia en la administración virreinal (Aboites, *ibid.*, p. 1238).

tecnológico, constituyó uno de los fardos que las naciones independientes arrastraron durante todo el siglo XIX.

Por otro lado, al perseguir desde el principio la construcción de una identidad propia, aquellas repúblicas independientes con una mayor presencia indígena como México, Perú o Bolivia, se enfrentaron a la necesidad de asimilar a los pueblos originarios bajo la idea de un Estado soberano culturalmente homogéneo. Al respecto, entre los colonizadores españoles y las autoridades de las nuevas naciones existía sólo una diferencia de enfoque frente al “problema indígena”. Si los españoles estudiaron las culturas de los pueblos originarios con la intención de suplantarlas a través de la evangelización, el proyecto de integración pos-independentista persiguió —cuando menos idealmente— su integración a través de un credo modernizador orientado por los diversos mitos de unidad nacional, e inspirado políticamente por los modelos de los Estados Unidos y Francia. Por el contrario, el problema de la unificación cultural fue relativamente menor para Argentina, Uruguay y Chile, puesto que la cuestión indígena se limitaba a la conquista efectiva del territorio nacional, “ocupado” por aquellas poblaciones que no habían sido sometidas por los españoles.

Y es que, si bien los libertadores concedieron una gran importancia a la educación como el eje para la construcción de las nuevas naciones, es poco lo que se consiguió en ese terreno, y menos aún en la universidad. En primer lugar, tal como sostiene Tünnermann (1996, p. 21), la independencia no significó una modificación sustancial de las estructuras socio-económicas de la Colonia, ya que los nuevos gobiernos se limitaron a sustituir a “[...] las autoridades peninsulares por los criollos, representantes de la oligarquía terrateniente y de la naciente burguesía comercial”. Este proceso de *sustitución* se expresó desde temprano como un conflicto entre *liberales* y *conservadores*, y su desarrollo —que abarcó buena parte del siglo XIX— arrojó resultados diferentes en la región. Ello explica por qué la cuestión educativa fuera relegada por la vía de los hechos, a pesar de que su control representara uno de los elementos clave de esta contienda; y también la constitución temprana de ciertas particularidades que definen hasta el día de hoy el paisaje educativo latinoamericano.

En segundo lugar, a lo largo de todo el siglo XIX las élites gobernantes dejaron de lado toda posibilidad de un desarrollo productivo propio, prefiriendo un modelo de rentabilidad rápida basado en la exportación de artículos agropecuarios y minerales para el mercado internacional, profundizando con ello el rezago que se venía acumulando desde el

siglo anterior. Cabe mencionar que esta situación favoreció a las grandes potencias europeas (sobre todo a Inglaterra, Alemania y Francia) y a los Estados Unidos, cuya participación no se limitó al acceso de materias primas a precios ventajosos, sino también al control de su producción y extracción, gracias a innumerables concesiones otorgadas por los gobiernos latinoamericanos. Por último, el hecho de que las estructuras sociales permanecieran prácticamente inalteradas tuvo como consecuencia un agravamiento de la segregación de los indígenas, pero también de los mestizos; lo que en México, por ejemplo, suponía en los hechos la marginación de poco más de 90% de la población (Aboites, *ibid.*, pp. 1239-1249).

Sin embargo, las universidades coloniales experimentarían grandes cambios durante este periodo, principalmente debido a las tensiones entre el espíritu laico que se pretendía implantar en la educación, y la influencia del modelo napoleónico de impronta profesionalista. El esfuerzo por secularizar la educación, por un lado, formaba parte del conflicto más amplio entre los liberales, representados por la burguesía comerciante y las clases medias ilustradas, que promovían un “espíritu urbano”, laico y republicano; y los conservadores, en su mayoría criollos hacendados, que antes de la independencia se habían opuesto a la Ilustración borbónica,<sup>5</sup> y cuyo proyecto de independencia aspiraba a la preservación del orden heredado por el periodo colonial (Tünnermann, *ibid.*, pp. 21-22).<sup>6</sup>

Salvo aquellos países en los que la reacción contra el poder eclesial no fue muy fuerte (como Chile y Colombia), o en los que las fuerzas conservadoras resultaron triunfantes (Guatemala), la educación superior estaba destinada a promover la agenda liberal de sus respectivos gobiernos, formando profesionales para la administración pública y cimentando las bases para la construcción del resto del sistema educativo, tal como sucedió en Argentina, Nicaragua, México y, en menor medida, Brasil (*cf.* Bernasconi, *ibid.*, p. 30). La universidad colonial viene paulatinamente sustituida por el modelo francés, ideado durante el régimen de Napoleón I, sin embargo, a pesar de su carácter modernizador y el énfasis puesto en el

<sup>5</sup> La Ilustración borbónica fue el conjunto de reformas impulsadas por las monarquías borbónicas en el siglo XVIII, inspiradas en las ideas ilustradas europeas y orientadas a modernizar el Estado, la educación y la economía. En Hispanoamérica, estas políticas promovieron la secularización parcial del saber, la creación de instituciones científicas y la reorganización de las universidades bajo criterios de utilidad y control estatal (*cf.* Weinberg, 1997).

<sup>6</sup> Para más información sobre la división entre liberales y conservadores en el contexto posindependentista latinoamericano, sugiero la lectura de Sang-Ben (2015).

desarrollo de “saberes útiles”, este modelo no arrojó los resultados esperados por las nuevas naciones.<sup>7</sup>

En efecto, tal como señala Darcy Ribeiro (1971) se adoptó la estructura fundamental del modelo francés, pero no su contenido político ni su vocación culturalmente unificadora; se instituyó la separación de las profesiones, la descentralización de la enseñanza y el culto a la abogacía (por su carácter regulador de la modernización capitalista), pero más que un proceso de evolución acelerada, se produjo un reposicionamiento de los intereses heredados por el viejo patronato colonial. Desde esta perspectiva, el principal problema del modelo napoleónico es que su implantación no respondía a la realidad de la región ni a sus necesidades. En cuanto a su perfil institucional, las críticas de los autores citados se centran en el hecho de que se “destruyó” el concepto de *universitas* como unidad en la diversidad, en favor de la profesionalización fragmentaria y la separación de la enseñanza y la investigación (Aboites, *ibid.*, p. 1239). Debido a que el modelo era fundamentalmente un “préstamo cultural”, no fue posible cultivar las ciencias en sí mismas, pues se buscó en todo momento su aplicación técnica inmediata (Tünnermann, *ibid.*, p. 23). Por otro lado, el poder central del claustro fue sustituido por los nichos de poder distribuidos en cátedras, al tiempo que la administración institucional pasó a ser férreamente controlada por el Estado.

A pesar de sus deficiencias, la universidad republicana logró formar un pequeño núcleo de profesionistas destacados, que jugarían un papel determinante en la difusión de un ideario político de vocación laica, antiimperialista y republicana que dejó sentir su influencia durante buena parte del siglo xx. Cabe mencionar, además, que si bien el modelo napoleónico no prosperó en la mayoría de los países de la región, ahí donde sí lo hizo logró consolidar los primeros modelos verdaderamente latinoamericanos de universidad. La Universidad de Chile, creada por Andrés Bello, en 1843, y denominada por Steger (1974, cit. por Tünnermann, *ibid.*, p. 24) como la “Universidad de los abogados”, fue particularmente exitosa en la modernización política y económica del país sudamericano, e inspiración de las universidades de Perú, Bolivia y Argentina. La Universidad

<sup>7</sup> El modelo napoleónico de universidad, consolidado en Francia a inicios del siglo xix bajo Napoleón Bonaparte, se caracterizó por la centralización estatal de la educación superior, la subordinación de las universidades al poder político y la orientación profesional de la enseñanza. Este modelo sirvió como referencia para varios sistemas universitarios en Europa y América Latina, donde se privilegió la formación de funcionarios y profesionales al servicio del Estado por encima de la investigación autónoma (*cf.* Brunner, 2014).

de México había recorrido el mismo sendero hasta 1865, cuando el emperador Maximiliano de Habsburgo decidió suprimirla en el contexto de la invasión francesa, y no sería reabierto sino hasta 1910.

### ***La universidad y la Reforma de Córdoba, Argentina, en 1918***

La conquista de la autonomía universitaria por parte del movimiento estudiantil de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, en 1918, se establece como un evento fundacional en la historia de la educación superior latinoamericana del siglo xx. De hecho, la difusión de las reivindicaciones autonomistas y, sobre todo, su asociación con un modelo propio de desarrollo nacional, constituyen la génesis del modelo universitario en la región. Sin embargo, analizada desde la óptica de la reforma actual, la noción de autonomía universitaria en América Latina suele ser fuente de confusión, sobre todo en la literatura occidental y entre no pocos colegas de nuestros países. El problema es que en su análisis o categorización se privilegian las diferentes configuraciones jurídicas que le dan forma en la actualidad, dejando de lado la profundidad histórica y política que le dio origen y sentido. A través de esta operación, podemos decir que la autonomía viene juzgada en función de una serie de carencias percibidas en materia de gobierno, pertinencia académica y financiamiento. Pero sobre este punto se hablará más adelante.

Hasta antes de 1918, las universidades latinoamericanas eran fundamentalmente pequeñas, elitistas y completamente vulnerables a la influencia de los poderes fácticos. En este contexto, diversas voces críticas en varios países de la región venían cuestionando insistentemente tanto el aislamiento de las universidades, como su falta de compromiso con la población y el desarrollo nacional. La necesidad de conquistar la autonomía aparece en repetidas ocasiones desde finales del siglo xix, tal como lo demuestran numerosos documentos de congresos estudiantiles e incluso diversos proyectos de ley que bosquejaban la posibilidad de otorgar un nuevo estatus administrativo a las universidades (*cfr.* Marsiske, 1998 y 2004). De hecho, 10 años antes de la revuelta de Córdoba, la Asociación de Estudiantes del Uruguay había logrado la inclusión de los alumnos en el Consejo Universitario de la Universidad de la República, una institución que, si bien no era autónoma, sí había conseguido ese mismo año un régimen administrativo semiindependiente a través de un Consejo Directivo (*cfr.* CRESALC, 1986).

Algo similar venía sucediendo con respecto a los ideales de justicia social que acompañaron a los movimientos autonomistas. El inicio del siglo xx latinoamericano, en efecto, está marcado por la irrupción política de las masas populares, pero también de las clases medias urbanas gestadas al calor de las migraciones y la modernización económica. Y fueron precisamente las clases medias las que ejercieron mayor presión para abrir las universidades, ya que hasta entonces su dominio por parte del Estado, respondía exclusivamente a la necesidad de asegurar la consolidación de las élites, privando con ello a los sectores medios de realizar sus aspiraciones de ascenso social (Vaccarezza, 2006, p. 36). Tras la revuelta de Córdoba en 1918 y hasta 1931, se sucederán una serie de movimientos estudiantiles en Perú, Cuba, México y Chile que, independientemente de la radicalidad de sus planteamientos, conquistarán total o parcialmente la autonomía para sus universidades.

El movimiento estudiantil argentino se desarrolla en un contexto particularmente favorable, marcado por la llegada de Hipólito Yrigoyen a la presidencia de la República (1916-1922). Yrigoyen, además de ser el primer presidente elegido por sufragio universal (masculino) y secreto,<sup>8</sup> venía representando los intereses de las clases medias, a las que empoderó decididamente a lo largo de sus dos mandatos (el segundo fue entre 1928 y 1930).<sup>9</sup> El movimiento de Córdoba estalla cuando los estudiantes de las facultades de Derecho, Medicina e Ingeniería se declaran en huelga en mayo de ese año, en protesta por el nepotismo imperante en la distribución de cátedras y ante la eliminación de los internados clínicos para los estudiantes de medicina. Luego de cuatro meses, organizan el Primer Congreso Nacional de Estudiantes, encuentro del que surgiría el Proyecto de Ley Universitaria y Bases Estatutarias, que contenía las reformas concordadas por los representantes estudiantiles provenientes de diversas instituciones del país. Yrigoyen asumió una posición conciliadora hacia los estudiantes y respondió positivamente a la mayoría de sus demandas (Marsiske, 2004, pp. 163-164).

<sup>8</sup> El voto femenino en Argentina fue promulgado en septiembre de 1947. Véase Wikipedia (s. f.).

<sup>9</sup> La línea política nacionalista y modernizadora de Yrigoyen llevó a la Argentina a un periodo de bonanza económica que este país no ha vuelto conocer desde entonces. Yrigoyen fue derrocado en 1930 durante su segundo mandato, tras el primer golpe militar que sufrió este país desde el inicio de la época constitucionalista. Una de las causas del golpe fue la incapacidad de Yrigoyen de responder a las consecuencias económicas que tuvo en Argentina con la crisis de 1929 (cfr. Seoane, 2006, pp. 109-111).

Los cambios aprobados para la Universidad de Córdoba, que poco después se extendieron al resto de las universidades argentinas de entonces (en Buenos Aires, Tucumán y La Plata), contemplaban principalmente los siguientes aspectos: *a*) la autonomía de la universidad con respecto al Estado y la Iglesia; *b*) la elección democrática de los cuerpos directivos de la universidad por parte de los profesores, alumnos y exalumnos; *c*) la implementación de concursos de oposición para el reclutamiento de profesores y la asignación de cátedras; *d*) libertad de cátedra y asistencia libre; *e*) modernización de los métodos de enseñanza, y *f*) asistencia social a los estudiantes y democratización del acceso a la universidad (Marsiske, *ibid.*).

En opinión de Bernasconi, desde su formulación original en Córdoba, los principios del movimiento evolucionaron hasta convertirse en una doctrina estilizada (un *modelo de*), abstraída de las condiciones que los vieron nacer (Marsiske, *ibid.* p. 31). Es cierto que la autonomía universitaria no surge como un concepto acabado con una interpretación unívoca (Marsiske, *ibid.*, p. 161), pero su proyección ideológica original no se limitó al contexto universitario, ni mucho menos al ámbito nacional argentino. No es casual que el manifiesto liminar de la Reforma de Córdoba, escrito en junio de 1918 por los líderes del movimiento, inicia aludiendo a “los hombres libres de Sudamérica”, y dedica sus últimas líneas exhortándolos a “colaborar en la obra de libertad que inicia” (Barros et al., 2008, p. 199). En pocas palabras, la influencia del movimiento estudiantil argentino en América Latina no podría entenderse si nos limitáramos exclusivamente a los ámbitos universitario y nacional.

Tanto la juventud latinoamericana como el espíritu intelectual de la época, se vieron profundamente influenciados por la Primera Guerra Mundial; las revoluciones en México (1910) y Rusia (1917), así como por las ideas anarquistas y socialistas importadas por los migrantes europeos que llegaron principalmente al sur del continente. La guerra en Europa, tal como sostiene Marsiske, deterioró en el imaginario regional la idea de un Viejo Mundo civilizado, progresista y económicamente estable, mientras las revoluciones mexicana y rusa abrieron nuevas alternativas de emancipación (Marsiske, *ibid.*, p. 162). Por otro lado, además de la difusión del marxismo y la literatura anarquista, se expandió una nueva reflexión sobre la identidad americana inspirada en el positivismo, ingeniosamente promovida por personalidades de la talla de José Enrique Rodó (1871-1917), en Uruguay; y José Vasconcelos (1852-1959), en México (Weinberg, 2018; Donoso, 2010).

El manifiesto liminar conminaba a la juventud latinoamericana a “llamar a las cosas por su nombre”, “arrancar el problema de raíz” y cambiar a las universidades para cambiar a la sociedad. “Objetivos discutibles y en cierta forma prometeicos, pero —tal como señala Pablo Gentili—, desbordantes de un espíritu de época [...] basado en una noción noble y épica de la juventud y la acción revolucionaria” (2008, p. 41). Quizá las expresiones más radicales de este pensamiento las encontramos en las luchas autonómicas en las universidades del Perú (1920) y Cuba (1923). Y es que ambos movimientos, a diferencia de Argentina, México y parcialmente Chile, rebasaron por mucho los límites de la institución universitaria, ya que desde sus inicios se relacionaron con otras causas políticas.

En efecto, entre 1919 y 1923, los estudiantes peruanos de la Universidad Mayor de San Marcos estaban vinculados al incipiente movimiento obrero que luchaba por la jornada laboral de ocho horas, bajo el liderazgo del socialista, Raúl Haya de la Torre (1895-1979), y la influencia ideológica anarco-sindicalista del escritor Manuel González Prada (1844-1918). Por su parte, entre 1922 y 1925 la Federación Estudiantil Universitaria (FEU) de Cuba, encabezada por el líder comunista Julio Antonio Mella (1903-1929), pugnaba por una transformación radical de la universidad en el marco más amplio de la lucha por la independencia efectiva de la isla con respecto a los Estados Unidos.

Los estudiantes peruanos obtuvieron la autonomía universitaria en 1920, pero ésta fue anulada en repetidas ocasiones debido a la inestabilidad política del país, y no sería reconocida plenamente sino hasta 1979, a través de una reforma constitucional. La autonomía en Cuba se limitó a la creación de un proyecto de ley que no llegaría a concretarse, pero gracias al ímpetu reformista, los estudiantes crearon la Universidad Popular José Martí, cuyo objetivo era acercar a los obreros y campesinos a la educación. Sin embargo, la universidad popular fue clausurada en 1927, la FEU ilegalizada y Mella fue obligado al exilio en México, en donde sería asesinado por agentes del gobierno de Gerardo Machado (1925-1933) dos años más tarde (Marsiske, *ibid.*, p. 165; Castellanos, 2012).

Por razones geográficas y políticas, los estudiantes chilenos, al igual que los uruguayos, se vieron directamente influenciados por el movimiento autonomista argentino. Desde 1920, la Federación de Estudiantes de Chile (FECH) reivindicaba la autonomía universitaria, la representación estudiantil en los órganos directivos, la libertad de cátedra y la extensión universitaria (Tünnermann, 1998, pp. 115-116). En 1922 la FECH se declara en huelga, pero este primer tentativo fracasa luego de la intervención policial ordenada

por el gobierno de Arturo Alessandri (1920-1924). En 1926 se organiza una nueva intentona reformista, esta vez con apoyo de los académicos, pero también de la Federación Obrera de Chile (FOCH); el gobierno aceptó la autonomía administrativa y financiera de la Universidad de Chile, pero más tarde el presidente Carlos Ibáñez (1927-1931) se niega a respetar el acuerdo. No sería sino hasta 1931, con la caída de Ibáñez y la llegada al poder de Juan Esteban Montero, que los estudiantes logran una forma parcial de autonomía que se circunscribía a la Universidad de Chile. A finales de la década de los sesenta la FECH replantea la lucha por la autonomía, abriendo un proceso de reforma que fue abruptamente interrumpido por el golpe militar de 1973 (Bravo, 1992; Reyes, 2010).

En México, la obtención de la autonomía en la Universidad Nacional siguió un patrón distinto: mientras los jóvenes en Argentina, Perú, Cuba y Chile buscaron liberar a las universidades de la influencia de sus respectivas oligarquías, el movimiento estudiantil mexicano fue la respuesta de los hijos de las clases medias, que habían sido marginadas por los gobiernos surgidos de la Revolución mexicana (Marsiske, *ibid.*, pp. 162-164). La Universidad Nacional había sido una de las últimas instituciones creadas por el dictador Porfirio Díaz (1876-1911) y los nuevos gobiernos desconfiaban de ella. En este escenario, la posibilidad de la autonomía estaba presente entre los universitarios, como en el resto del continente, pero también entre los miembros del gobierno revolucionario, quienes consideraban que la universidad era una institución aristocrática, ineficiente y opuesta a los intereses de la Revolución (Aboites, 2008, p. 81).

El movimiento estudiantil declara la huelga en mayo de 1929 en protesta por una serie de cambios en la política de exámenes de la Facultad de Derecho.<sup>10</sup> A pesar del carácter inicialmente local del movimiento, las protestas se extienden a otras escuelas y facultades de la Ciudad de México. Esta situación lleva al gobierno a responder a las demandas estudiantiles otorgando una forma de autonomía parcial que fue válida hasta 1933, cuando se creó la primera Ley Orgánica de la institución, y que es el antecedente de la que rige desde 1945 a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sin embargo, a pesar de este reconocimiento por parte del Estado mexicano, la autonomía no alcanza rango constitucional sino hasta 1979.

Los países mencionados pueden ser considerados como los más emblemáticos de la región, ya que las modalidades de autonomía resultantes

<sup>10</sup> Específicamente el aumento de dos a tres años de estudios para los estudiantes de las preparatorias y cambios en la aplicación de exámenes en la Facultad de Jurisprudencia.

configuraron tempranamente las características particulares a partir de las cuales este estatus fue concebido durante buena parte del siglo xx. Cabe señalar que el movimiento autonomista se manifestó también en Bolivia (1931), Guatemala (1944), Costa Rica (1949), Venezuela (1949), Uruguay (1958), República Dominicana (1961), Colombia (1991), Brasil (1988). En la mayoría de los casos, es necesario tener en cuenta que: a) la autonomía no siempre es reconocida inmediatamente a nivel constitucional; b) su obtención por parte de una institución no significa su difusión en el resto de las universidades; c) en aquellos países que sufrieron golpes militares las universidades eran intervenidas y la autonomía eliminada.

Entre 1918 y 1931 se sientan, pues, las bases de la universidad latinoamericana moderna y se crean las condiciones para la diversificación de los sistemas de educación superior (ses), tras la creación o expansión de otras modalidades de educación terciaria, en particular aquellas enfocadas a la formación técnica. Paralelamente, tal como señalan Bernasconi (*op. cit.*, p. 32) y Rama (*op. cit.*, p. 31), durante la primera mitad del siglo xx se consolida una modesta oferta de educación superior privada, principalmente de orientación religiosa y destinada a los sectores más pudientes de la sociedad. En el seno de muchas de estas instituciones encontrarán refugio las distintas corrientes de pensamiento hostiles al desarrollismo populista latinoamericano, que emergerán como un referente durante el turbulento periodo reformista que inicia en la década de 1980.

### **AUGE Y DECLIVE DEL MODELO LATINOAMERICANO DE UNIVERSIDAD**

El artículo de Bernasconi analiza la evolución del programa de Córdoba, sobre todo en las universidades de Argentina y México, donde su implementación fue más profunda; así como en las instituciones de Brasil y Chile, cuyas políticas educativas cambiaron radicalmente tras los golpes de Estado de 1964 y 1973, respectivamente. Luego de enumerar los elementos más sobresalientes del modelo y las formas que asume en estos países (como *modelo para*), el autor nos ofrece una explicación general sobre las causas que provocaron su declinación, en línea con la opinión de investigadores como Levy (1986), Brunner (1993), Rama (2006) y Kent (2005).

Es necesario señalar que al igual que en otros estudios similares, la importancia otorgada a la institución universitaria tiene que ver con su significatividad y peso en la conformación general de la educación terciaria en la región; de ahí las abundantes inferencias no explícitas hacia el

conjunto del sistema. Sin embargo, además de las interrogantes que provoca un enfoque semejante, llama la atención el escaso interés que se le da a la formación superior técnica, a pesar de que su creación fuera considerada como estratégica en los países analizados. Más adelante dedicaré algunas observaciones al respecto, por ahora me interesa abundar sobre la construcción teórica elaborada por Bernasconi para explicar el fracaso del modelo latinoamericano; así como el surgimiento de la universidad de investigación (*research university*) estadounidense como nuevo *modelo de educación superior*.

En general, las universidades experimentaron diversos niveles de distribución de poder en su interior, así como diferentes grados de independencia con respecto al Estado. Hacia 1970, por ejemplo, las facultades ostentaban una capacidad decisional muchas veces más fuerte que la misma administración central (*cf.* Levy, 1986; Balán, 2012). Por su parte, los sindicatos de profesores y trabajadores, la burocracia universitaria y los estudiantes contaban con una participación relevante en los asuntos académicos y políticos de las instituciones, además de ser portadores de demandas en sus respectivos contextos nacionales (Kent, 2005). La autonomía con respecto al Estado y otros actores con capacidad de incidir en la vida institucional (el mercado, la Iglesia, el ejército y los partidos políticos) fue garantizada en la región, salvo en aquellos países políticamente más frágiles e inestables, en donde las instituciones educativas eran invariablemente intervenidas.

El compromiso de contribuir al desarrollo nacional fue incorporado bajo la forma de misión institucional, estatutos universitarios o leyes nacionales (en algunos casos con rango constitucional), conformando la inseparable tríada enseñanza-investigación-extensión como una definición de la naturaleza misma de estas instituciones (Bernasconi, *ibid.*, p. 31; *cf.* Cano, 2019). Sin embargo, la institucionalización de la investigación a través de profesores de tiempo completo fue escasa, prevaleciendo en su lugar la enseñanza profesionalizante impartida por docentes de medio tiempo. La pertinencia estaba vinculada al empeño de los gobiernos nacionalistas por la industrialización y la creación de un mercado interno, lo que redundó en un incremento en la demanda de graduados en las dependencias del Estado y la industria (Aboites, 2009, p. 1240). Cabe señalar que el éxito de este tipo de políticas varía de país en país, aunque los polos de desarrollo en la región hasta 1970 eran Argentina, Brasil y México.

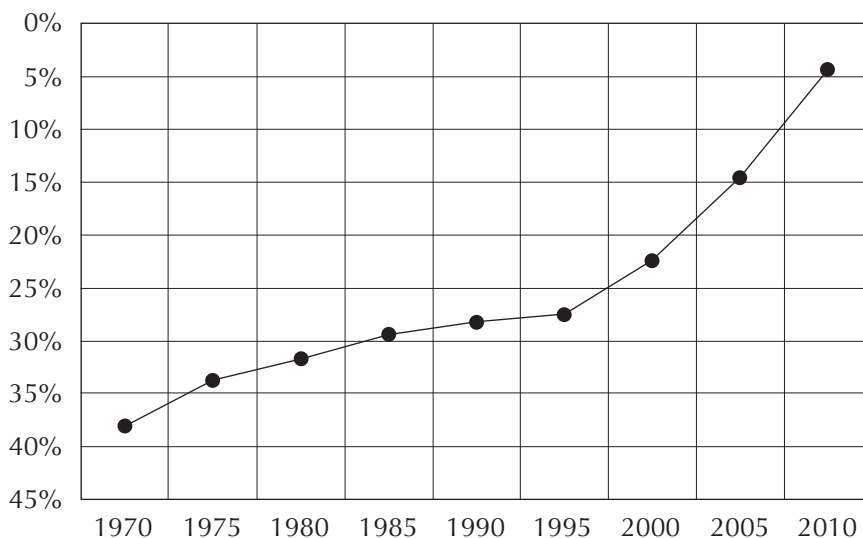
Hacia la década de los sesenta, la gratuidad de la educación superior se generaliza gracias al respaldo de los gobiernos a través del presupuesto

público, en la mayoría de los casos sin reglas claras sobre los montos, su distribución y la rendición de cuentas por parte de las universidades. Al igual que en otras partes del mundo, la educación terciaria en América Latina experimentó un notable crecimiento a partir de la segunda mitad del siglo xx. Entre 1950 y 1995, el número de universidades pasa de 105 a más de 700, cantidad que, sumada a las IES no universitarias producto de la diversificación del sistema, aumenta a más de 2 500 (Aboites, 2008, p. 34). Dicho crecimiento permitió “[...] la incorporación a la educación superior de amplias capas de todos los estratos económicos [*contribuyendo*] enormemente a la movilidad social y al desarrollo de las democracias” latinoamericanas (Pérez, 2000, citado por Rama, *op. cit.*, p. 37). Pero el incremento en la matrícula de educación superior no se hace perceptible sino a partir de 1970, cuando la región contaba con un 1,800,000 estudiantes, lo que representaba apenas 7% de la cobertura (véanse gráficas 1 y 2). Esta tendencia se mantendrá de manera sostenida hasta 1995, cuando la región alcanza una cobertura de 17.5 %, para después intensificar la dinámica de crecimiento gracias a la renovada participación de las IES privadas.

Las pocas universidades privadas fundadas hasta antes de 1960 no fueron ajenas a la Reforma de Córdoba. Aquellas de vocación religiosa adoptaron una versión menos radical del programa en cuanto a la administración institucional, que permitía una cierta participación de los miembros de la comunidad, pero centralizaba el ejercicio de la autoridad en juntas administrativas (*boards*); y la autonomía, que se limitaba a lo financiero, pero no a lo político. Muchas de estas instituciones se vieron influenciadas por el Concilio Vaticano II (1962-1965), en particular por la teología de la liberación, que estaba inspirada en el marxismo y en la convicción de que la institución universitaria debía jugar un papel protagónico en la transformación de la sociedad.<sup>11</sup> Las universidades privadas seculares (y algunas religiosas), por su parte, mantuvieron una relación más estrecha con el mundo de los negocios, y fueron sumamente críticas del Estado desarrollista latinoamericano (Bernasconi, *ibid.*, pp. 32-33).

<sup>11</sup> El Concilio Vaticano II, convocado por el papa Juan XXIII, persiguió una renovación de la Iglesia católica al promover una apertura hacia el mundo contemporáneo y el diálogo con la modernidad. Sus orientaciones (contenidas en las constituciones *Gaudium et spes* y *Gravissimum educationis*) tuvieron repercusión en la educación en general y en el ámbito universitario católico en particular, impulsando una mayor participación laica, el compromiso social y un cuestionamiento moderado de estructuras autoritarias en América Latina durante las décadas de 1960 y 1970, todo ello en el marco de una apertura al diálogo con el socialismo (*cf.* Morello, 2007).

GRÁFICA 1. Cobertura bruta del nivel terciario en América Latina y el Caribe (1970-2010)

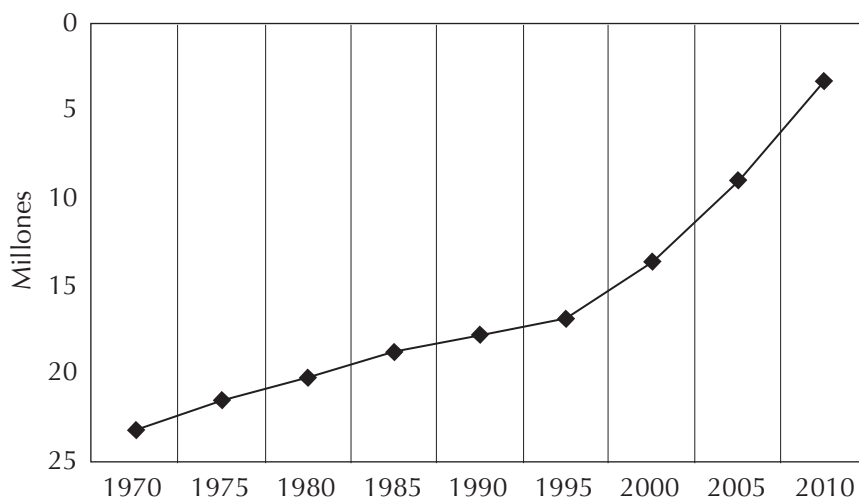


Elaboración propia con datos de la CEPAL-STAT (2025). Proporción de los alumnos matriculados en el nivel terciario de enseñanza en los 33 países de América Latina y el Caribe, independiente de su edad, dentro de la población que corresponde oficialmente a ese nivel educativo.

Según el análisis de Bernasconi, las razones principales que propiciaron el decaimiento del modelo las encontramos en aquellos rasgos que, paradójicamente, constituyeron sus principales triunfos. En primer lugar, las universidades se expandieron y surgieron nuevas IES, pero su distribución geográfica era desigual, como en México, Brasil o Perú; o no existían reglas claras sobre las competencias formativas de cada institución, ni en la compatibilidad de los títulos que éstas expedían, como en Argentina. En segundo lugar, la masificación no estuvo acompañada de incrementos presupuestales proporcionales a las nuevas necesidades, afectando directamente a la calidad de la educación. Por último, el distanciamiento ideológico de las universidades creó una brecha entre las necesidades productivas del mercado y la formación universitaria.

Siguiendo el razonamiento del artículo del investigador chileno, uno de los primeros signos de crisis en el modelo fue el alejamiento de las élites con respecto a las universidades públicas a mediados de la década de 1960. Las clases pudientes optaron por matricular a sus hijos en las mejores universidades privadas, católicas o seculares, ya que garantizaban

GRÁFICA 2. Crecimiento de la matrícula de educación superior en América Latina y el Caribe (1970-2010)



Elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-STAT, 2014). Tasa neta de participación en la educación superior por parte de los jóvenes entre 20-24 años. Los datos comprenden las modalidades: universitaria (pública y privada), y no universitaria pública, con base al estándar CINE (UNESCO, 2011) del 4 al 6.\*

\* La Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) provee de un marco común, útil para la comparación internacional de los niveles educativos, independientemente de sus características propias. En este apartado consideramos la versión CINE-2011. En la gráfica se toman en cuenta los niveles postsecundario no terciario (4); terciario de ciclo corto (5), y el grado de educación terciaria o equivalente (6).

grupos reducidos en las aulas, contacto directo con los profesores y alumnos de alto rendimiento, pero sobre todo ofrecían la oportunidad de participar en redes sociales orientadas a la obtención de un futuro empleo. Este fenómeno, a decir de Bernasconi “[...] se intensificó debido a las huelgas constantes en las universidades públicas, su politización y la supremacía de las ideologías de izquierda, luego de que Cuba demostró que la revolución socialista en América Latina no era solamente una utopía” (Bernasconi, *ibid.*, p. 37).<sup>12</sup> Situaciones similares fueron más o menos comunes en toda la región salvo en los casos de Brasil y Chile.

<sup>12</sup> La traducción es nuestra, en el original se lee: “This class-based exit was intensified by frequent strikes in public universities, their politicization, and the supremacy of leftist ideologies on campus at a time when Cuba had shown that a socialist revolution in Latin America was hardly utopia.”

En efecto, cuatro años después del golpe de Estado de 1964, el gobierno militar brasileño estableció una agenda de transformación de la Universidad de Brasilia, inspirándose en el modelo estadounidense. Las autoridades militares decidieron dividir las facultades en unidades más pequeñas, crearon departamentos y eliminaron las cátedras; introdujeron, además, el sistema de créditos para la evaluación y programas de estudio de ciclos cortos. En el mismo sentido, se impulsaron los estudios de posgrado; se eliminaron las plazas vitalicias para los docentes, creándose en su lugar puestos de tiempo completo para profesores-investigadores que debían hacer funcionar los nuevos centros de investigación.

Entre 1964 y 1973, Chile atravesó por un proceso acelerado de reforma basado en el programa de Córdoba, que fue tenazmente impulsado por estudiantes y profesores, en un contexto de agitación social sin precedentes en el país sudamericano. El movimiento estudiantil y docente buscaba principalmente la expansión de la matrícula y la democratización de las universidades a través de la autonomía. Sin embargo, el golpe militar de 1973 interrumpió dicho proceso. A partir de 1981 el gobierno de facto, encabezado por el general Augusto Pinochet, impuso una serie de reformas igualmente inspiradas en el modelo americano, pero, a diferencia del Brasil, con una decidida voluntad de crear un mercado educativo. La Ley General de Educación, que entró en vigor ese mismo año, dividió a la Universidad de Chile en unidades más pequeñas; eliminó casi por completo el presupuesto público y fijó aranceles a los estudiantes, sentando las bases para la expansión del sector privado. En 1990, a pocos meses de dejar el poder, los militares aprobaron la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que, entre otras cosas, definía como “subsidiario” el papel del Estado en el sistema educativo; establecía reglas claras para la participación privada en el conjunto del sistema, y estructuraba las competencias y los alcances de cada nivel educativo (cfr. Fried y Abuhabda, 1991, pp. 137-149).<sup>13</sup>

La evolución de los SES en Brasil y Chile constituye una excepción con respecto al conjunto de los países de la región. En ambos casos, la

<sup>13</sup> El principio de *subsidiariedad* establece que la intervención del Estado (o una entidad mayor, como en el caso de la Unión Europea) debe circunscribirse a lo que no pueden lograr entidades menores como los individuos, las familias o las comunidades. Por lo tanto, la intervención del Estado debe restringirse a suplir aquellas deficiencias de las entidades menores, absteniéndose de suplantar las actividades que individuos, familias o comunidades pueden realizar adecuadamente por sí mismas (Comisión Europea, s. f). Para más información véase García y Verdugo (2015, pp. 205-225).

CUADRO 2. El programa de Córdoba, su aplicación y “consecuencias” (1931-1980)

<i>Programa de Córdoba (modelo de)</i>	<i>Aplicación (modelo para)</i>	<i>Consecuencias (crisis del modelo)</i>
Gobierno o cogobierno.	Distintos grados de participación de estudiantes, profesores y trabajadores en el gobierno de las universidades. Formación de profesionales para la administración pública y el aparato industrial.	Obstruccionismo en la toma de decisiones. Incapacidad institucional de adaptación al entorno. Supremacía del interés corporativo.
Orientación de las labores de la universidad hacia la solución de los problemas sociales, políticos y económicos del país.	Extensión universitaria con el propósito de llevar la universidad a las masas trabajadoras.	Ideologización, desarrollo profesional al margen del mercado laboral, escasa competitividad en comparación a la oferta privada de educación superior. Extensión más formal y retórica que real. No se “abrió la universidad a los pobres”.
Democratización del acceso a través de la gratuidad de la educación superior y el crecimiento de la matrícula.	Universidades gratuitas o con aranceles simbólicos. Creación de nuevas instituciones de las existentes.	La gratuidad favorece sobre todo a los sectores más ricos de la sociedad. Falta de recursos para financiar el crecimiento de la matrícula. Diversificación desordenada.
Autonomía con respecto al Estado y libertad académica.	Crítica a las políticas gubernamentales. Formulación de propuestas para la solución de los problemas nacionales.	Falta de vinculación con el desarrollo de la economía. Irrelevancia de la formación profesional. Escasa o nula interacción con el mercado. No hay rendición de cuentas ni transparencia.
Contratación de profesores a través de concursos públicos competitivos y basados en el mérito académico.	Contratación a través de procesos públicos homogéneos. Escasa jerarquización de los docentes.	Prevalece el nepotismo en la asignación de plazas. La docencia se sostiene con personal de medio tiempo, escasamente remunerado. No se reconoce el mérito académico.
Contratación de profesores de tiempo completo para el desarrollo de la investigación.	Escasa institucionalización de la investigación.	Escaso o nulo desarrollo de la investigación. Las universidades forman sobre todo profesionistas. Poca jerarquización del personal de tiempo completo. No se reconoce el mérito académico.

Elaboración propia con base a los trabajos de Rama (2006), Bernasconi (2008) y Balán (2012), así como del Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

educación superior fue reconstruida de acuerdo con un programa más acorde con las necesidades de las élites y, lo más importante, en sincronía con la liberalización económica, que ya a finales de los setenta se anunciaba como paradigma sustitutivo del desarrollismo latinoamericano. Sin embargo, estos países siguen rutas muy diferentes entre sí: mientras Brasil privilegió la conformación de un sistema público pequeño, altamente subsidiado y sumamente elitista en medio de una oferta privada masiva; en Chile, la reestructuración fue mucho más radical y homogénea, gracias a la temprana reingeniería del sistema en clave de mercado. Esta diferencia se explica, en parte, por las características de los regímenes autoritarios que gobernaron ambos países y, sobre todo, por la persistencia o no de su programa político, económico y social luego del regreso de la democracia.

De entre todos los regímenes militares que sacudieron al subcontinente a partir de la segunda mitad del siglo xx, el chileno fue el único que logró institucionalizarse tras la creación de una nueva Constitución, en 1980. Luego de la transición a la democracia, diez años más tarde, la sobrevivencia de la Constitución fue garantizada gracias a un complejo proceso de negociación que condicionaba la salida de los militares a cambio de dejar inalteradas las principales reformas llevadas a cabo durante la dictadura. Este acuerdo fue particularmente relevante en materia económica, ya que permitió la continuidad del modelo neoliberal adoptado con entusiasmo por el general Pinochet (*cf.* Constable y Valenzuela, 2013, pp. 175-197).

En el caso de Argentina, por el contrario, la transición a la democracia fue la consecuencia de una derrota definitiva de la junta militar que gobernó al país sudamericano entre 1976 y 1983. Formalmente, las universidades fueron regidas a través de la Ley de Facto N. 21.176, que establecía su intervención a través de personal nombrado por las autoridades militares. En los hechos, dicha intervención significó la expulsión, el exilio o la detención-desaparición de miles de estudiantes y profesores, al grado que entre 1976 y 1983 la matrícula universitaria se redujo en 22 %. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, primer presidente electo luego de la transición, se restituyó la legislación de 1966, restaurando formalmente los principios del *modelo para* surgidos de la Reforma de Córdoba (*cf.* Fernández, 2002, pp. 37-38).

Así, además de la expansión desorganizada de los SES, su caótica masificación y la irrelevancia de la formación universitaria, Bernasconi señala de manera somera otros factores de naturaleza exógena, que jugaron

en contra de la viabilidad del modelo latinoamericano; en particular la crisis del sector público, la deslegitimación de la universidad pública y la influencia de la *research university* estadounidense. Elementos que el investigador chileno atribuye al surgimiento de la economía del conocimiento; la implantación del capitalismo académico, y las reformas neoliberales producto del, así llamado, Consenso de Washington. Pero, ¿en qué medida estos factores influyeron verdaderamente en los SES latinoamericanos?

Si nos limitamos al texto de Bernasconi, veremos que el tema de la crisis en el sector público se restringe a la pérdida de legitimidad de las universidades en la región, y a la expansión de la matrícula de las IES privadas como una de sus consecuencias directas. La insurgencia del capitalismo académico, categoría acuñada por Slaughter y Leslie (1997), aparece como un “acuerdo generalizado” sobre la conveniencia de mercantilizar la educación superior y crear las condiciones para la valorización del conocimiento. Por su parte, la hegemonía de las ideas neoliberales se explica en relación con el recorte del subsidio a las universidades y la erogación condicionada de recursos, así como a la diversificación de las fuentes de financiamiento por parte de las propias IES a través de la venta de servicios, el vínculo directo con el mundo de las empresas y el cobro de aranceles a los estudiantes (Bernasconi, *ibid.*, p. 38).<sup>14</sup>

A partir de 1990 cada uno de estos ejes se materializa en diversas reformas que fueron aplicadas en los países de la región con niveles variables de profundidad y éxito. Gran parte de las políticas educativas implementadas durante esta década fueron diseñadas con la asistencia directa de organismos financieros internacionales (OFI) como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el contexto de las políticas de ajuste estructural incluidas en la agenda del Consenso de Washington. Estos organismos pueden considerarse como parte de los “actores clave” dentro del “acuerdo generalizado” mencionado líneas arriba, aunque de su participación se destaquen solamente algunas de las críticas presentadas en sendos diagnósticos que evaluaban el desempeño de los SES latinoamericanos.

<sup>14</sup> El uso indiscriminado del término ha motivado a la publicación del libro Brunner *et al.* J. (2022). Especialmente se sugiere la revisión de los capítulos I: “Circulación y recepción de la teoría del ‘academic capitalism’ en América Latina”, de José Joaquín Brunner, Julio Labraña, Emilio Rodríguez y Francisco Ganga (pp. 21-71); y el capítulo II: “¿Un centro sin periferia? La teoría del capitalismo académico en la educación superior latinoamericana”, de Miguel Alejandro González Ledesma (pp. 72-107).

Para Bernasconi, los factores exógenos son relevantes en la medida que coadyuvaron a la instauración de una tendencia isomorfa de cambio institucional, cuyo horizonte de realización sería la *research university* estadounidense. A grandes rasgos, las características más atractivas de este nuevo *modelo para*, serían la organización departamental de las universidades y el sistema de clasificación y promoción de las facultades; la presencia de administradores eficientes y altamente calificados en el marco de una gobernanza académica por facultades; la aplicación de contenidos curriculares flexibles; los sistemas de premios e incentivos por resultados en materia de investigación y publicaciones, así como un sano equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas (Altbach, 1998, cit. por Bernasconi, *ibid.*, p. 41).

Pero la adopción del modelo estadounidense no ha sido solamente el producto de una voluntad de emulación por parte de las universidades en la región. De hecho, Estados Unidos viene creando programas para su difusión en el hemisferio al menos desde 1920, si pensamos en el caso brasileño, pero sobre todo después de 1945, cuando se multiplican las políticas de asistencia destinadas a varios países, en el contexto de la Guerra Fría. A partir de la década de los sesenta, los programas se multiplican y vienen promovidos por organismos como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), la Fundación Ford y el BID. En mi opinión, la diferencia es que la coyuntura de los años noventa ofreció una serie de condiciones que propiciaron una mayor receptividad por parte de un número relevante de actores vinculados tanto a la administración institucional como a la elaboración de políticas públicas para la educación terciaria.<sup>15</sup>

Bernasconi sostiene que uno de los factores más importantes que habrían coadyuvado a la apropiación del modelo por parte de las universidades latinoamericanas, ha sido la presencia de una nueva generación de académicos con estudios de posgrado en el extranjero, que regresaron a sus países con una idea distinta de cómo debería funcionar la institución universitaria y, en particular, lo que debería hacerse para desarrollar la investigación (Bernasconi, *ibid.*, p. 42). Sin embargo, aunque reconoce como positiva la influencia del modelo americano, es

<sup>15</sup> Este proceso de cambio de políticas (*policy-change*), bien podría abordarse desde el “enfoque multicorriente” (*multiple stream approach*), elaborado por Kingdon (2003), en la medida que enfatiza tanto la importancia del contexto como de la casualidad, resaltando el hecho de que los efectos de las decisiones tomadas por los hacedores de políticas en estas condiciones son difíciles de predecir.

escéptico con respecto a la posibilidad de que pueda llegar a ser asumido plenamente en nuestras universidades.

En primer lugar, la efectividad de las instituciones norteamericanas es indisociable del crecimiento de la economía estadounidense y el éxito de su industria, mientras que la mayor contribución de América Latina a la economía global sigue siendo a través de la exportación de materias primas y productos manufactureros con escaso valor agregado. En segundo lugar, la gran mayoría de las universidades no han completado aún la “primera revolución académica”, es decir, “el pasaje que va de la preservación y transmisión de conocimientos al de su producción”, por lo que se debería tomar con más calma la idea de dar el paso sucesivo —la canalización del conocimiento producido hacia la innovación y el retorno económico— en el futuro inmediato (Bernasconi, *ibid.*, p. 47). Ante esta situación, efectivamente, el papel futuro de las universidades regionales corre el riesgo de ser marginal y de no generarse las condiciones para trascender la simple formación de profesionales capaces de trabajar con tecnologías importadas.

## II. El modelo de Córdoba: entre convergencia formal y divergencia abierta

Hasta aquí se ha revisado el desarrollo de la universidad latinoamericana desde sus orígenes coloniales, pasando por la gestación del modelo forjado en Córdoba en 1918 y su impacto en las transformaciones institucionales del siglo xx. Ello con el propósito no sólo de ampliar el recuento histórico elaborado por Bernasconi sino, sobre todo, de identificar los elementos políticos que otorgaron sentido a la universidad dentro de los proyectos nacionales y de los imaginarios promovidos por los distintos actores. También se han presentado los argumentos que explican el declive del modelo latinoamericano y su presunta sustitución por el paradigma de la *research university* estadounidense.

En esta segunda parte me propongo un desplazamiento analítico: examinar el tipo de relaciones —de cooperación, conflicto o subordinación— que la universidad latinoamericana ha articulado dentro del orden político más amplio. Para ello, en los dos primeros apartados, retomo y adapto al contexto regional la distinción propuesta por Theodore Lowi (1964) entre distintas *arenas de poder*, diferenciando aquí entre arenas de convergencia formal y arenas de divergencia abierta. Esta distinción permite comprender, por un lado, cómo el Estado desarrollista integró selectivamente las demandas de actores sociales, universitarios y económicos, y, por otro, cómo esa articulación se fracturó a partir de los años ochenta con la reorganización neoliberal de la educación superior. El marco derivado de Lowi ofrece así una lectura sistémica de la transformación del modelo latinoamericano y abre la puerta al análisis del proceso reformista contemporáneo.

Sobre esa base, el tercer apartado aborda empíricamente las formas en que estas dinámicas de convergencia y divergencia se manifestaron

entre 1980 y 2010, mostrando cómo la reconfiguración del Estado, la irrupción del neoliberalismo y la redefinición de los actores tradicionales reorientaron la trayectoria histórica del modelo de Córdoba y su influencia en la reforma de la educación superior.

### EL MODELO DE CÓRDOBA COMO UNA ARENA DE CONVERGENCIA FORMAL ENTRE LOS ACTORES

La necesidad de razonar en términos de sistema surge de la convicción de que el comportamiento de las universidades está determinado en gran medida por el contexto político, ideológico y productivo en el que se encuentran inmersas. Como hemos visto, la universidad colonial nace como una institución vinculada a la conquista de los territorios americanos; la universidad republicana posibilita la formación de una pequeña élite de profesionales al servicio de los nuevos estados y, en fin, la universidad inspirada en el modelo de Córdoba persigue la autonomía, el cogobierno y la democratización del acceso a la educación superior. En cada momento está presente un principio jerárquico de gobierno representado ya sea por la Corona española, el Estado posindependentista del siglo XIX, el desarrollista del XX y el neoliberal del XXI, que define con mayor o menor fuerza tanto los fines que deben perseguir las IES como los medios para alcanzarlos (Capano, 2011).<sup>1</sup>

Antes de que el modelo de Córdoba se articulara en un programa bien definido, sus elementos constitutivos ya venían insinuándose desde el periodo posindependentista tanto en la función que la educación superior debía cumplir en la conformación de los distintos proyectos nacionales, como en las características que las universidades debían tener ante dicha función. Pero no es sino hacia finales del siglo XIX y principios del XX, que personajes como José Enrique Rodó y José Vasconcelos presentan

<sup>1</sup> En el artículo citado, Giliberto Capano propone un enfoque de la gobernanza en la educación superior que reconoce la centralidad del papel del gobierno dentro de este ámbito de las políticas públicas. Frente a las posturas que plantean que “gobierno” y “gobernanza” representan los extremos de un mismo continuo —a lo largo del cual las sociedades transitarían progresivamente del primero hacia la segunda—, Capano sostiene que la gobernanza es, más bien, el resultado de la interacción entre el grado de especificación gubernamental de los fines que deben perseguir las universidades y el grado de especificación de los medios previstos para alcanzarlos. Dicha interrelación genera cuatro tipos de gobernanza, a saber: jerárquico; control a la distancia; autogobierno y procedimental. Para más detalles sobre esta discusión véase González-Ledesma (2014, pp. 137-150).

con mayor claridad la necesidad de ampliar los beneficios de la educación al grueso de la población, colocando a la universidad como protagonista del esfuerzo alfabetizador; mientras tanto, grupos de jóvenes universitarios comenzaban a manifestarse en contra de la vulnerabilidad de las universidades ante los caprichos de los poderes fácticos, y frente a la necesidad de impulsar un verdadero desarrollo nacional. En este contexto, la educación en general, y la universidad en particular, aparecen como herramientas de emancipación frente a los resabios del colonialismo y la incipiente amenaza del imperialismo norteamericano.

El Estado latinoamericano del siglo xx surge entonces como una amalgama de las aspiraciones de desarrollo y soberanía nacional que muchos países fueron incapaces de realizar por completo debido, principalmente a la persistencia de la inestabilidad política y a la creciente injerencia económica y militar estadounidense. De hecho, en el escenario de principios de siglo se comienza a perfilar una correlación negativa entre el nivel de confrontación política y el grado de desarrollo institucional con el que contarán los países de la región hasta la década de los sesenta. Naciones como Argentina, Chile, Brasil, México y Uruguay, que experimentaron procesos de desarrollo político y económico más estables, contaron con condiciones más homogéneas para la institucionalización que, por ejemplo, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua, sacudidos por guerras civiles o intervenciones militares desde los Estados Unidos.

Huelga decir que este orden de cosas repercutió en el nivel de convergencia entre la institución universitaria y el Estado durante buena parte del siglo xx. El programa de Córdoba, tal como hemos visto, contaba con una dimensión netamente institucional (autonomía, autogobierno, democratización del acceso, etc.), y otra de alcance nacional (llevar la universidad a las masas trabajadoras, contribuir a la solución de los problemas sociales y económicos del país, etc.). Mi hipótesis es que, en aquellos países con un alto grado de confrontación política, la segunda dimensión prevalece por sobre la primera, mientras que, en los países con niveles más bajos de confrontación, el peso de la dimensión institucional fue mucho mayor, repercutiendo positivamente en el nivel de desarrollo de sus universidades.

Es importante subrayar que en el conjunto de países con menor grado de confrontación, el conflicto político —o la influencia de la segunda dimensión— no desaparece, pero es fuertemente condicionada por la capacidad de institucionalización selectiva del Estado. En efecto, el surgimiento

y consolidación del modelo de Córdoba coincide con el surgimiento y consolidación del modelo desarrollista latinoamericano que guio las políticas gubernamentales en el subcontinente por al menos cincuenta años. En este caso, los países con un mayor grado de institucionalización impulsaron decididamente aquellas políticas basadas en la sustitución de importaciones, el bienestar social y el pleno empleo, creando lo que aquí denomino como *arenas de convergencia formal* entre el Estado, los empresarios y las fuerzas sociales (sindicatos, organizaciones campesinas, entre otras fuerzas).

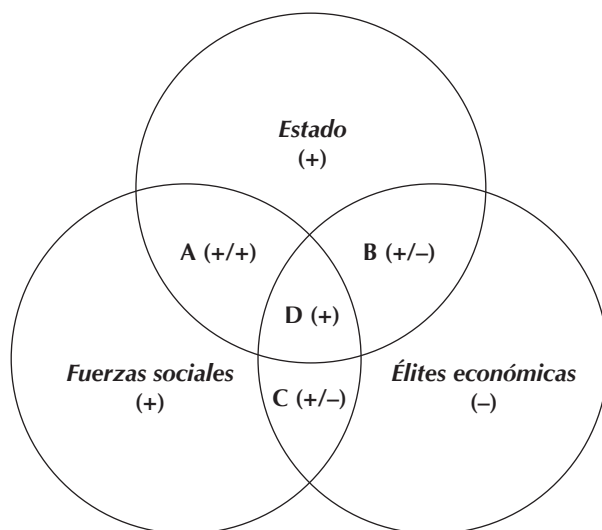
En el terreno educativo estaríamos hablando de la creación de ministerios e institutos encargados de las políticas educativas (alfabetización, programas de estudios, etc.); incremento del presupuesto destinado a la educación superior, lo que permitió la creación de nuevas universidades y el crecimiento de la matrícula en las ya existentes; el surgimiento de instituciones técnico-profesionales para la naciente industria; programas sociales para la difusión de los beneficios del arte y la cultura entre el grueso de la población, etc. En general, me refiero a la institucionalización de mecanismos que apuntaban al objetivo de ampliar el acceso a la educación y sus beneficios.

En la Figura 2 se muestra una hipótesis gráfica sobre las diferentes arenas de convergencia formal entre el Estado desarrollista latinoamericano, las fuerzas sociales y las élites económicas. Cada una de las cuatro arenas contiene un tipo de relación (A, B, C y D) entre actores que pueden ser fuertes (+) o débiles (-). Para interpretar la institucionalización del conflicto en el seno del Estado latinoamericano, retomamos los tres tipos de arenas de poder descritas por Lowi (1964) para el caso de los Estados Unidos, a saber: *a) distributiva* (políticas destinadas a múltiples beneficiarios en donde los costos se distribuyen de manera uniforme); *b) regulativa* (protección del mercado interno y protección de la gente en contra de los efectos negativos del mercado), y *c) redistributiva* (“quitar” a un grupo para dar a otro a través de, por ejemplo, impuestos a la producción).

El uso que hago de las arenas de poder de Lowi es analógico. En efecto, si bien en el contexto estadounidense cada tipo de política corresponde a un modo de relación pluralista<sup>2</sup> entre actores, en América Latina las

<sup>2</sup> El pluralismo, en su formulación clásica, concibe la política como el resultado de la competencia abierta entre múltiples grupos de interés con acceso relativamente equivalente a los procesos de decisión. Autores como Truman (1951) lo concibieron como un sistema de equilibrio dinámico, mientras que Schattschneider (1935) mostró que dicho equilibrio es parcial, pues la movilización del conflicto está estructuralmente sesgada y ciertos grupos quedan

FIGURA 2. *Dinámicas de convergencia formal entre el Estado desarrollista latinoamericano y los actores colectivos, 1920-1970*



Elaboración propia con base en Lowi (1964). A, *mediación corporativa*; B, *cooptación estatal de élites*; C, *redistribución tutelada*, y D, *convergencia formal*.

relaciones se articularon a través de formas corporativistas de mediación estatal. Por ello, proponemos hablar de *arenas de convergencia formal*, donde el Estado no arbitra entre intereses, sino que los institucionaliza selectivamente.<sup>3</sup> Así, los tipos ideales que surgen de la Figura 2 derivan de una lógica similar a la de Lowi, pero aplicadas a la tríada Estado-élites-fuerzas sociales: la regulación corporativista (Estado-fuerzas sociales); la

sistemáticamente excluidos. Lowi llevó esta crítica más lejos al demostrar que el pluralismo sólo describe un tipo específico de relación política —la arena regulatoria— y no puede generalizarse analíticamente a contextos donde el Estado organiza e institucionaliza selectivamente a los actores, como ocurre en los arreglos corporativos latinoamericanos.

<sup>3</sup> Me baso en la noción de *selectividad estratégica* acuñada por Bob Jessop, quien sostiene que el Estado no actúa como un sujeto homogéneo ni neutral, sino como un conjunto dinámico de estructuras institucionales que favorecen ciertas estrategias, actores e intereses sobre otros. Esta selectividad se expresa tanto en las formas organizativas del Estado como en sus modos de operación, de manera que determinadas orientaciones políticas encuentran “oportunidades” institucionales mientras que otras enfrentan mayores obstáculos. Por lo tanto, la acción estatal no puede entenderse como simple ejecución de voluntades, sino como un proceso en el que las capacidades y los límites del Estado están moldeados por configuraciones históricas que canalizan —y restringen— las posibilidades de intervención. Véase Monedero (2018: 338-376).

distribución selectiva de beneficios (Estado-élites), la redistribución tutelada (élites-fuerzas sociales), y el diseño constitutivo del propio campo de acción que conforma la estructura del pacto social.

Por “convergencia formal” aquí me refiero principalmente al punto de encuentro entre los intereses de los diferentes actores y el Estado, en donde este último se reserva el derecho de interpretar la voluntad de las partes interesadas y actuar en consecuencia. Dado que las políticas de bienestar y desarrollo son el centro del discurso legitimador del Estado, cabría esperar que los intereses de las fuerzas sociales estuvieran por encima de los de las élites económicas. Sin embargo, el Estado opera de tal modo que, mientras por un lado contiene el dinamismo de las fuerzas sociales que buscan profundizar los objetivos formales del desarrollismo (“más y mejores derechos”); por el otro estimula la organización de agrupaciones patronales y preserva los derechos de propiedad de las élites económicas. Se trata, en esencia, del modo en que los países latinoamericanos adoptaron sus propias versiones de “liberalismo embridado”, en referencia a la categoría con la que David Harvey (2007) define al Estado de bienestar en los países occidentales.

Entonces, de acuerdo con la Figura 2, entre 1920 y 1970 se consolidan cuatro tipos de relaciones. La primera (A), entre el Estado (+) y las fuerzas sociales (+), se caracteriza por la implementación de políticas distributivas expresadas en fuertes inversiones en gasto social (salud, vivienda y educación) y por políticas regulativas que operan mediante mecanismos de protección laboral y dispositivos de incorporación corporativa. En términos analógicos con Lowi, esta relación funciona como una forma de *mediación corporativa*, donde el Estado reconoce e institucionaliza selectivamente las demandas sociales, traduciendo el conflicto a códigos compatibles con sus propios dispositivos de gobierno.

La segunda (B), entre el Estado (+) y las élites económicas (-), se define por las políticas redistributivas que afectan las ganancias empresariales a través de impuestos, frente a las cuales las élites buscan preservar o ampliar sus privilegios de clase. Pero, al mismo tiempo, el Estado protege a los empresarios nacionales mediante una política regulatoria estricta de las importaciones e interviene para planificar la producción. Esta configuración corresponde al tipo ideal de *cooptación estatal de élites*, en el que la distribución selectiva de beneficios y la negociación continua producen una convergencia formal basada en la institucionalización —y no en el mero arbitraje— de los intereses económicos dominantes.

La tercera (C), entre las fuerzas sociales (+) y las élites económicas (-), se caracteriza por un alto grado de conflictividad hasta 1950, cuando,

gracias a la intervención del Estado, se institucionaliza un pacto entre capital y trabajo, cuyo objetivo era aumentar la productividad y las ganancias en un clima formalmente orientado a la estabilidad laboral y protección social. En clave analógica con Lowi, este arreglo corresponde al tipo ideal de redistribución tutelada, donde el conflicto estructural entre clases se procesa a través de dispositivos estatales que fijan los márgenes de negociación y definen qué redistribuciones son aceptables y bajo qué condiciones.

Finalmente (D), tenemos una arena en la que convergen los tres actores y que expresa el grado de consenso y cohesión social alcanzado por los países más avanzados de la región durante este periodo (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay). Aquí cobra un mayor sentido el carácter “formal” de la convergencia, en tanto comunión de sentido entre el discurso político dominante y la recreación de sus promesas públicas en las expectativas/exigencias del resto de los actores.<sup>4</sup> Este tipo ideal remite a una configuración constitutiva, en el sentido de Lowi, en la que el Estado fija el marco general del pacto social y define las reglas que permiten la coexistencia de los otros modos de relación.

Así, cuando se dice que un mayor grado de institucionalización tiene como consecuencia un menor grado de confrontación política, se asume que las instituciones constituyen un ámbito concreto de interacciones ritualizadas, en el que expectativas y exigencias se elaboran de una manera relativamente exitosa. La relevancia de la universidad latinoamericana, en ese sentido, es que jugó un papel de primer orden en la conformación misma del Estado, al intervenir directamente en la creación de instituciones cruciales para su funcionamiento, como los sistemas educativos, de salud y de justicia. Por esta razón, Imanol Ordorika (2013), define a instituciones como la Universidad de Buenos Aires, la Nacional Autónoma de México, la de Sao Paulo o la Central de Venezuela como universidades “creadoras de Estado” (UCE). Se trata de una categoría por demás interesante porque al reconocer la importancia históricamente contingente de la universidad durante el desarrollismo, elimina el vacío artificial que se erige entre esta institución y el Estado en estudios como el de Bernasconi.

Como se ha señalado, el auge del modelo desarrollista redundó en una importante demanda de graduados de las universidades, pero

<sup>4</sup> En efecto, entre 1939 y 1976, Argentina, Brasil y México acumulaban 60% del producto interno bruto (PIB) de toda la región (CEPAL, 1978: 31-36). La ola de crecimiento durante este periodo, si bien modesta en términos de sus resultados concretos, benefició a varios países, gracias a un promedio de crecimiento anual superior a 3% PIB anual en algunos casos, y a 5% en otros casos (CEPAL, *ibid.*, pp. 25-29).

también de jóvenes con formación técnico superior, que colaboraran con los incipientes esfuerzos industrializadores. En México, por ejemplo, se crea el Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1936, bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940); mientras que, en 1948, Juan Domingo Perón funda la Universidad Obrera Nacional (hoy Universidad Tecnológica Nacional), durante su primer gobierno (1946-1955). Pero a pesar de las fuertes inversiones en infraestructura por parte de estos países, el desarrollo científico —tal como sostiene Bernasconi—, fue muy escaso, considerando que al final la formación tecnológica pasó de buscar soluciones propias para la industria nacional, a la gestión de maquinarias, técnicas y métodos de producción extraregionales.

Por otro lado, si bien es cierto que durante este periodo la educación superior experimenta una apertura sin precedentes, es poco lo que se avanza en cuanto a la participación de las mujeres y sectores de la sociedad excluidos de la educación por condiciones de raza o clase. Para 1960, sólo Argentina y Uruguay presentan avances significativos en cuanto al aumento de la cobertura total de la educación superior, con 11 y 8% de participación entre los jóvenes con edad universitaria (véase Cuadro 3). En el resto de la región la cifra no supera el 5%, lo que sorprende especialmente en los casos de Brasil (2%) y México (3%), siendo dos de los principales polos de desarrollo en la región. Entre 1960 y 1970, el promedio de crecimiento en el subcontinente es de 6.3%, pero entre 1970 y 1980 se duplica, ubicándose en 13.7%. Este aumento viene identificado tempranamente como la “masificación”, y sus efectos serán reiteradamente criticados por los expertos de los organismos financieros internacionales como uno de los elementos principales de la crisis en este nivel educativo. Sin embargo, se trata de un incremento moderado si lo comparamos con el desempeño de Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental, que en 1980 ostentaban una cobertura global de 38.4% (UNESCO, 2025).

Las universidades, en efecto, no logran crecer lo suficiente ni diversifican de manera significativa la participación de todos los sectores de la población; pero, a decir de Aboites, su apertura “[...] a las clases medias, e incluso a las populares, y la llegada de un creciente número de jóvenes profesores durante los años 60 y 70, acabaron por cambiar el perfil social de la institución, ampliar la democracia interna y dar un marco social al estudio y al ejercicio de las profesiones” (2009, p. 1242). Desde entonces, la visión aristocrática de la institución comienza a ceder terreno a reivindicaciones e ideologías que van desde el comunismo hasta diversas

CUADRO 3. Cobertura en la enseñanza superior  
en 24 países de América Latina y el Caribe, 1960-1980

País	1960 (%)	1970 (%)	1980 (%)
Argentina	11	14	22
Barbados	1	4	15
Brasil	2	5	11
Bolivia	4	9	16
Chile	4	9	12
Colombia	2	5	9
Costa Rica	5	10	21
Cuba	3	4	17
Ecuador	3	8	35
El Salvador	1	3	4
Guatemala	2	4	8
Guyana	...	2	3
Honduras	1	2	8
Jamaica	2	5	7
México	3	6	14
Nicaragua	1	6	13
Panamá	5	7	21
Paraguay	2	4	8
Perú	4	11	17
R. Dominicana	1	7	...
Surinam	4	1	...
Trinidad y Tobago	3	3	4
Uruguay	8	10	17
Venezuela	4	12	21

Elaboración propia con base a la información presentada por Aboites (*ibid.*, p. 1241).

FUENTES: para los años 1960 y 1970: UNSD, 1980; para 1980: UNSD, 1985. Los porcentajes están redondeados. La edad correspondiente para el ciclo de la educación superior difiere de país en país, pero se mantiene dentro del rango 18-24 años.

variantes del desarrollismo en boga. Esta transformación, junto con una serie de factores internos y externos, redundó en un incremento de la politización entre los jóvenes universitarios.

Los factores internos obedecían a una estructuración más profunda de la dimensión institucional del modelo de Córdoba, resultado de la insurgencia de sindicatos independientes de profesores y trabajadores, que rompen con la administración “benevolente” pero desregulada del trabajo en las instituciones (*ibid.*). Paralelamente, los estudiantes exigían una mayor democratización de las universidades, así como incrementos sustanciales en el presupuesto educativo para garantizar el aumento de la matrícula sin afectar la calidad. Los factores externos son numerosos y complejos, pero tienen que ver con el contexto político regional, en donde la influencia de la Revolución cubana —tal como observa Bernasconi— es por demás relevante; y el nacional, ante el deterioro económico producto del agotamiento del modelo desarrollista.

En los diferentes contextos nacionales, la combinación de ambos factores impactó negativamente en la estabilidad política de las arenas de convergencia, en la medida que las expectativas y las exigencias de la sociedad comienzan a rebasar la capacidad o la voluntad de los gobiernos por procesarlas. Ante el estancamiento económico, las fuerzas sociales cuestionaron seriamente la viabilidad del pacto entre capital y trabajo, y exigieron al Estado un viraje hacia el socialismo (Harvey, *op. cit.*, pp. 47-72). Salvo en el caso de Chile, cuya tradición democrática fue lo suficientemente fuerte para poder expresar y resolver —al menos momentáneamente— este conflicto en el plano electoral, en el resto del subcontinente emergieron diversas expresiones de descontento social y de lucha armada, que buscaron resolver las contradicciones del capitalismo desarrollista por la vía revolucionaria. En general, la respuesta de las élites económicas consistió en exigir al gobierno medidas drásticas para disciplinar a las fuerzas sociales, apoyando incluso la instauración de regímenes autoritarios, como ya venía sucediendo en El Salvador, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana.

A partir de 1960 se generaliza la presencia de regímenes militares en Brasil (1964), Panamá (1968), Guatemala (1970), Bolivia (1971), Honduras (1972), Ecuador (1972), Chile (1973), Argentina (1976) y Uruguay (1973). En todos los casos se desata una feroz represión contra los militantes de izquierda, especialmente los jóvenes, pero sobre todo los universitarios, cuyo grado de participación política y capacidad de agitación era particularmente insidiosa a los ojos de las fuerzas conservadoras.

En general, salvo Brasil y Chile, ninguno país bajo conducción militar contaba con una orientación clara en materia educativa, y mucho menos para el nivel superior, por lo que el rezago de los ses latinoamericanos no hizo más que agudizarse hasta llegar a su paroxismo durante la década de los ochenta, cuando la crisis económica golpeó a la región con fuerza.

Con base en los elementos contextuales hasta aquí señalados, lo que Bernasconi y otros estudiosos interpretan como la “crisis del modelo de Córdoba” podría explicarse mejor como producto de la combinación del agotamiento del modelo desarrollista latinoamericano, y la reacción autoritaria que se expandió por la región ante el clima de agitación política de la época. La particularidad de este momento histórico, es que la confrontación resultante redundó en un progresivo deterioro institucional que se manifestó incluso en aquellos países tradicionalmente más estables. En ese sentido, la politización no fue el producto de un alejamiento de las universidades con respecto a sus objetivos formales, sino la respuesta organizada de sus respectivas comunidades para exigirle al Estado las condiciones para que estos pudieran cumplirse.

#### **EL DECLIVE DEL MODELO DE CÓRDOBA Y LA CONFORMACIÓN DE ARENAS DE DIVERGENCIA ABIERTA**

A principios de 1980 encontramos una institución universitaria agotada por el conflicto político, la falta de inversiones y, en muchos casos, también por la inercia académica y burocrática. Por si fuera poco, a lo largo de esta década los ses deberán sobrevivir y adaptarse tanto a los devastadores efectos de una crisis económica sin precedentes en la región, como a los complicados procesos de transición democrática que comienzan en Bolivia, en 1982, y concluyen en Chile, tras la caída, en 1990, del general Augusto Pinochet. Por lo tanto, es plausible sostener que los primeros esfuerzos reformistas no obedecieron a la necesidad de un mejoramiento institucional, sino sobre todo a la urgencia de gobernar la desinversión en el sector público, por un lado; y adaptarse al complejo proceso de reestructuración política producto del agotamiento del Estado desarrollista y el viraje al neoliberalismo, por el otro.

La crisis de la deuda latinoamericana estalla a principios de los años ochenta, debido a la incapacidad de los países de la región por cumplir con los compromisos adquiridos con sus acreedores (principalmente instituciones de crédito estadounidenses). En 1982 México fue el primer país

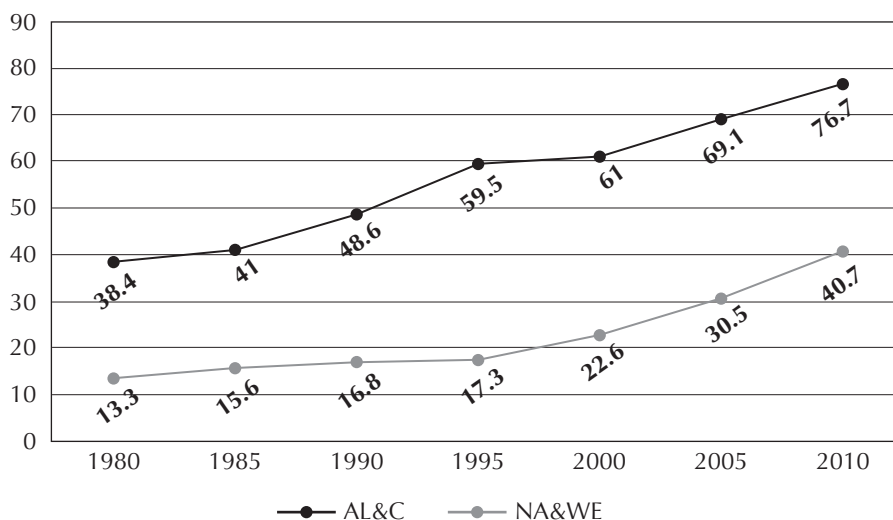
en declararse en quiebra, y también el primero en contraer un paquete de ayuda con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a cambio de la aplicación de reformas estructurales. Más tarde le seguirían Argentina, Brasil, Chile y otras naciones del subcontinente. La quiebra de la economía y la reestructuración de la deuda redujeron a cero el crecimiento de la región por diez años, de ahí que hasta ahora se le conozca a este periodo como “la década perdida”.<sup>5</sup> Este estancamiento repercute directamente en la dinámica de crecimiento de la matrícula de educación superior, que entre 1980 y 1995, aumenta apenas 4 %, pasando de 13.3 a 17.3 %, mientras que en el mismo periodo los Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental pasan de 38.4 a 59.5 % (+21 %, véase Gráfica 3).

A principios de los años noventa, las políticas de ajuste fueron sintetizadas en un programa de 10 puntos, popularmente conocido como Consenso de Washington. Los principales ejes de dicho programa apuntaban hacia la liberalización de las economías regionales a través de políticas de privatización de empresas estatales y servicios públicos; la desregulación de la economía para facilitar las inversiones privadas foráneas y el libre comercio de productos y servicios; el recorte del gasto público y la flexibilización del mercado laboral (Tickell y Peck, 2005, p. 166). La influencia del Consenso de Washington en la historia reciente de América Latina es un tema muy presente entre los estudiosos de la región, en parte porque se trata del primer instrumento de coordinación hemisférica para la elaboración de políticas públicas, pero sobre todo porque su adopción significó el abandono del paradigma desarrollista que guio las decisiones de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos por casi cincuenta años (*cfr.* Peck y Wai-Chung Yeung, 2005; Margheritis y Pereira, 2007; Harvey, 2007; Martins, 2009).

Uno de los rasgos más sobresalientes de este proceso es, sin duda alguna, la reconfiguración del papel del Estado dentro de lo que aquí he denominado como “arenas de convergencia formal”. En esencia, la apertura hacia el libre mercado alteró radicalmente las dinámicas que habían orientado hasta entonces la relación política entre los actores al interior de dichas arenas, empoderando sobre todo a las élites económicas, que en adelante pasarán a ser las principales beneficiarias de la acción reformadora del Estado. En mi opinión, uno de los aspectos más problemáticos —y por ello más interesantes— de este proceso en América Latina, es

<sup>5</sup> Al respecto de la “Década perdida” y el viraje hacia el neoliberalismo, véase: Brieger, Pedro (2002).

GRÁFICA 3. Cobertura de educación superior en América Latina/Caribe y Norteamérica/Europa Occidental, 1980-2010



Elaboración propia con datos de la CEPAL-STAT (2025). Proporción de los alumnos matriculados en el nivel terciario de enseñanza en los 33 países de América Latina y el Caribe, independiente de su edad, dentro de la población que corresponde oficialmente a ese nivel educativo. Los datos sobre los Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental son producto de la elaboración propia con base en la información de la UNESCO (2025), correspondiente al grupo etario 19-24 años.

que las interacciones resultantes no han podido generar un dinamismo social como el que se había creado en el contexto del desarrollismo. Si las arenas de convergencia formal representaban la institucionalización del conflicto bajo el Estado desarrollista, las reformas neoliberales abrieron un escenario de divergencia estructural, en el que cada actor opera según un régimen dislocado y asimétrico de poder. A diferencia de las arenas de Lowi, aquí no se trata de coexistencia funcional de políticas, sino de la fragmentación de los marcos comunes de acción.

En la Figura 3 se ilustra la configuración resultante tras el pasaje desde las arenas de convergencia formal, características del periodo desarrollista, hacia a aquellas de lo que denomino como arenas de *divergencia abierta*, surgidas a partir de la década de 1980. Aparecen de nueva cuenta los cuatro tipos de relaciones ya descritos (A, B, C y D), igualmente determinados por las combinaciones de fuerza (+) o debilidad (-) entre los actores, pero en este caso —más que el conflicto— se dirime la institucionalización del reformismo neoliberal; es decir, el grado de profundidad y la

velocidad con la que habrán de desplegarse las políticas de mercado en los diferentes ámbitos de la política pública.

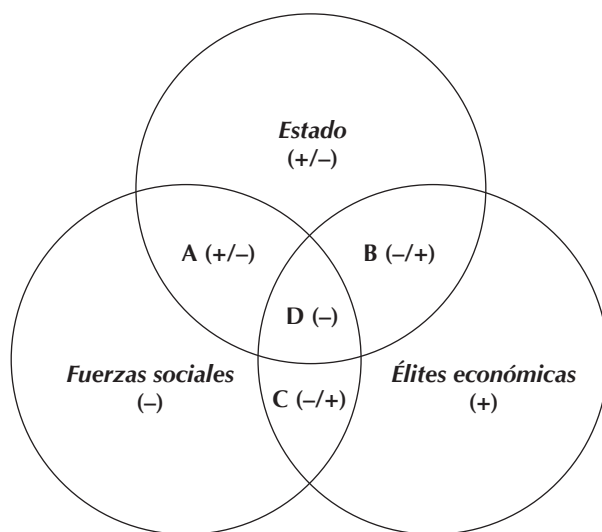
La primera arena (A), entre el Estado (+) y las fuerzas sociales (-), corresponde ahora al tipo ideal de reorientación regresiva. Se caracteriza por restricción deliberada de las políticas distributivas, la focalización del gasto social y la sustitución del principio universalista por criterios de administración permanente del déficit presupuestal en aquellas áreas formalmente destinadas a atender al grueso de la población (en especial salud y educación). Por su parte, el Estado conserva fuerza institucional, pero la ejerce para delimitar, y no expandir, los derechos sociales.

La segunda arena (B), entre el Estado (-) y las élites económicas (+), da lugar al tipo ideal de empoderamiento estructural del capital. Se caracteriza por el fortalecimiento de algunos grupos económicos nacionales, pero sobre todo por la creación de ventajas para los inversionistas extranjeros. Este tipo reemplaza la cooptación estatal de élites, propia del desarrollismo, por una asimetría favorable al capital que se beneficia ampliamente de políticas redistributivas (transferencia de propiedad pública a manos privadas, financiamiento público de infraestructura privatizable, saneamiento de empresas privadas con fondos públicos, entre otras), y la desregulación de los estrictos controles propios del “liberalismo embriado” (corrimiento de las fronteras de la rentabilidad, flexibilización de las leyes laborales y ambientales, inversiones en sectores estratégicos, etc.). El Estado, en este contexto, pasa de ser el planificador de la economía a convertirse en un garante del mercado.

La tercera arena (C), conformada por las fuerzas sociales (-) y las élites económicas (+), se ajusta al tipo ideal de subordinación competitiva, donde las condiciones laborales, la cobertura de servicios y el acceso a bienes públicos quedan crecientemente determinados por la lógica privada. Uno de los efectos más notables en esta arena es el empoderamiento de las élites frente a las fuerzas sociales, tal como lo refiere Harvey (*op. cit.*, pp. 73-96) cuando habla del neoliberalismo como un ardid político para la restauración del poder de clase.

En la última de las arenas (D), encontramos el terreno en donde se reúnen los tres actores, aunque bajo una cohesión débil (-) que, desde finales de los años ochenta, se manifiesta en distintas formas de descontento social cuyo grado de conflictividad e impacto varía según el país. En ese sentido, el carácter “divergente” de esta arena viene dado por la separación gradual entre las expectativas/exigencias de las fuerzas sociales y las nuevas prioridades del Estado latinoamericano surgido del Consenso

FIGURA 3. *Dinámica de divergencia abierta entre el Estado y las fuerzas sociales, 1980-2000*



Elaboración propia con base en Lowi (1964). A, *reorientación regresiva*; B, *empoderamiento estructural del capital*; C, *subordinación competitiva*, y D, *divergencia abierta*.

de Washington, por un lado; y la confrontación producto del desmantelamiento paulatino de estructuras, instituciones y derechos sociales conquistados por las fuerzas sociales.

Pero, ¿cómo se manifiesta esta dinámica en el ámbito de la educación superior? Tras diez años de recortes presupuestales a las IES públicas y una incipiente liberalización de la oferta privada, la década de los noventa se caracterizará por el surgimiento de un proyecto mucho más articulado que le dio sentido y dinamismo a la reforma de la educación terciaria. Al respecto, numerosos autores coinciden en señalar que, independientemente de los diferentes contextos nacionales, este proyecto se basaba fundamentalmente en la difusión de un mismo núcleo de diagnósticos y recomendaciones elaborados por expertos de organismos como el BM, el FMI y el BID, de ahí que las reformas promovidas en este periodo sean identificadas como la versión educativa del Consenso de Washington (*cfr.* Gentili, 1997; González-Casanova, 2001; Bonal, 2023; Mollis, 2005). Con base en las recomendaciones de dichos organismos, estas reformas se fundamentaron, esencialmente, en tres ejes principales, a saber (*cfr.* González-Ledesma, 2010):

- a) *Gobierno del sistema y administración institucional.* El Estado deberá limitarse a establecer las reglas para la definición del sistema en general y la regulación de los prestadores de servicios educativos. Además de la normativa necesaria a tal efecto, el Estado deberá implementar mecanismos para la evaluación de resultados por parte de las IES a partir de mecanismos que incentiven comportamientos virtuosos, y penalicen la ineficiencia. Las IES, por su parte, deberán dotarse de sistemas administrativos inspirados en las empresas, lo que les permitiría optimizar el manejo de sus recursos y la administración de su patrimonio; promover el mérito académico a través de políticas de diferenciación salarial y estímulos, y establecer relaciones con el mundo de la producción y los servicios para responder a las necesidades formativas del mercado y mejorar las condiciones de inserción laboral de sus egresados.
- b) *Financiamiento.* El Estado debería eliminar paulatinamente la erogación de subsidios en bloque (*block grants*) a las IES públicas, distribuyendo los recursos disponibles a través de fondos condicionados a la consecución de objetivos estratégicos (infraestructura, investigación, calidad, entre otros objetivos), en los que puedan participar también las IES privadas. Las instituciones públicas de educación superior, por su parte, deberán aumentar y diferenciar sus fuentes de financiamiento a través de la comercialización de los servicios que ofrecen a estudiantes, empresas, gobierno, etc. En el mismo sentido, deben implementar aranceles que reflejen los costos reales de la educación, así como estrechar los vínculos con la iniciativa privada para promover la innovación (mejoría de productos y servicios, generación de patentes, etc.), y la apertura de las instituciones a la profesionalización de recursos humanos.
- c) *Calidad.* El Estado, a través de agencias especializadas (públicas o privadas), deberá establecer mecanismos para vigilar la calidad de las IES, sus programas de estudios y sus individuos (profesores y estudiantes), a través de la evaluación periódica de resultados (evaluación *ex post*). Dichos procesos deberán generar certificaciones que funjan como señales para orientar las decisiones en el mercado de servicios educativos (en el caso de las IES); y habilite a los egresados para el ejercicio su profesión. Las IES, por su parte, no sólo deberán orientar sus esfuerzos hacia la satisfacción de dichos requerimientos, sino mejorar constantemente sus indicadores de calidad para posicionarse de manera ventajosa en un mercado competitivo.

## LA INFLUENCIA DEL MODELO LATINOAMERICANO EN EL PROCESO DE REFORMA

La dinámica descrita en la sección precedente —el tránsito desde arenas de convergencia formal hacia arenas de divergencia abierta— permite comprender con mayor precisión el sentido que adoptaron las reformas de los años noventa. Al romperse el pacto desarrollista que había articulado histórica y selectivamente las demandas del estudiantado, el profesorado, las élites económicas y el Estado, la educación superior quedó expuesta a un escenario en el que ya no existían marcos comunes de acción ni un horizonte político compartido. En este nuevo contexto, la reforma dejó de inscribirse en la lógica cordobesa de expansión democrática y misión social, para ser reinterpretada desde criterios de eficiencia, competencia y control externo. Es precisamente esta mutación del entorno político-institucional la que explica la inversión de sentidos que se observa en las dinámicas reformistas finiseculares, y que marca el inicio de una disputa distinta por el significado histórico de la reforma universitaria.

En efecto, el reformismo de los años noventa proyectaba un vigoroso espíritu de superación del pasado, que generó un enorme entusiasmo entre los hacedores de políticas, las cúpulas administrativas de las principales IES públicas y, en general, el sector privado, que veía con interés la expansión de las fronteras de la rentabilidad a un ámbito, el educativo, que hasta entonces había permanecido prácticamente fuera del mercado. Reflexionando sobre la actualidad política del movimiento estudiantil de Córdoba, Pablo Gentili no duda al señalar que este ímpetu transformador significó el “[...] secuestro de la bandera de la reforma universitaria por parte de las fuerzas conservadoras”. Y es que los roles parecían haberse invertido definitivamente, pues criticar a la universidad pública pasaba a ser visto “como una forma de ‘hacerle el juego’ a los dueños del poder”, mientras hablar de reforma ya no aludía al espíritu revolucionario de una época, sino a “una práctica inherentemente destinada a privatizar nuestras instituciones y a imponer la ley del más fuerte, discriminando a los más débiles y a los desprotegidos” (2008, p. 43).

El ensayo de Gentili es interesante porque al hablar de esta inversión de roles, revela en toda su plenitud la razón principal de la crisis política del modelo de Córdoba, a saber, que ante el cambio de paradigma en materia de educación superior, los actores tradicionales (estudiantes, profesores y trabajadores), se han visto en la necesidad de defender configuraciones institucionales que antes consideraban como insuficientes, poco

democráticas, escasamente receptivas a las necesidades de las clases trabajadoras, etc. Esta faceta de la crisis es imperceptible desde un enfoque analítico como el de Bernasconi, porque su concepción de la universidad poscordobesa prescinde de la evolución histórica del conflicto entre la idea de institución que se pretendía construir, y de aquella realmente existente hasta 1980.

Otra dimensión de la crisis que tampoco es abordada por el chileno, la encontramos en las nuevas concepciones de los decisores políticos acerca de cómo abordar (o no) los viejos problemas estructurales, relacionados con la cobertura, el financiamiento y, en general, los objetivos de la educación superior. Los valores detrás de esta nueva visión de la educación terciaria no eran —tal como señala Trindade para el caso de Brasil— democracia, acceso o reforma social, sino “eficiencia, modernización, administración flexible y entrenamiento de recursos humanos de alto nivel para el desarrollo del país” (2004, p. 830, cit. por Bernasconi, 2008, p. 35).

Ambos aspectos de la crisis del modelo latinoamericano —el político y el estructural— no sólo nos ofrecen una idea más clara de las razones de su agotamiento, sino que además nos dan una importante clave de lectura para evaluar su influencia en la actualidad. Se trataría, en resumen, de la combinación entre la reacción de los actores tradicionales al ímpetu reformista (desde mediados de los ochenta), y la reaparición o fortalecimiento de exigencias vinculadas a la persistencia o el agravamiento de viejos problemas estructurales (sobre todo partir del año 2000). Lo interesante de esta propuesta analítica es que no busca resolver la pregunta por la influencia del modelo simplemente enumerando sus elementos persistentes, sino a partir de su relación dinámica con el presente. Para comprender mejor este proceso, propongo una división del periodo que va de 1980 a 2010 en tres momentos ( $t_1$ ,  $t_2$  y  $t_3$ ).

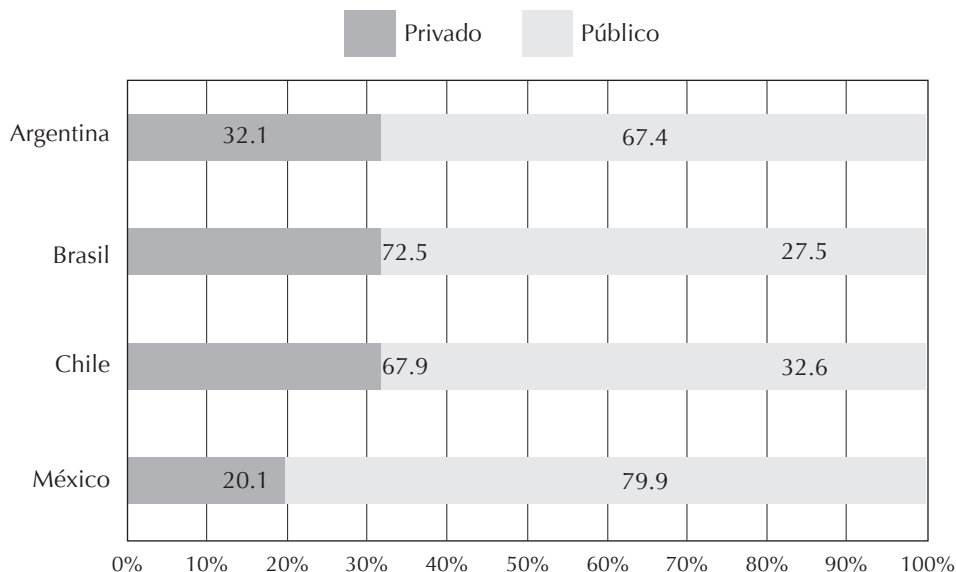
a)  $t_1$  (1980-1990). Se caracteriza por los drásticos recortes al presupuesto educativo a las IES, y al gasto público en general, en el contexto de la crisis económica. Algunas universidades tratan de afrontar la emergencia financiera a través de aranceles y otras medidas basadas en contracciones al salario del personal académico y administrativo. En 1986 se lleva a cabo uno de los primeros esfuerzos de reforma en ese sentido, en la Universidad Nacional Autónoma de México, sin embargo, la oposición de los actores tradicionales se impuso con fuerza, evitando su aplicación, pero no los efectos desastrosos de la falta de recursos que venía sufriendo la institución. En Chile, tras la etapa de disciplinamiento represivo del cuerpo

social (1973-1980), el gobierno militar implementa una primera reforma a la educación superior, que elimina prácticamente todo el presupuesto público a las IES, sentando tempranamente las bases para la privatización de este nivel educativo.<sup>6</sup> En Brasil, el problema de la desinversión benefició ulteriormente la expansión de la educación superior privada, si se tiene en cuenta que desde finales de los sesenta los militares habían decidido mantener una oferta pública restringida y dedicada a las élites. La crisis económica, sin embargo, aceleró el fin de la dictadura hacia 1985, permitiendo una tímida reactivación de los actores tradicionales que derivó en la concesión de la autonomía universitaria tres años más tarde. El gobierno militar en Argentina, por el contrario, nunca contó con políticas claras para la educación superior, y la transición a la democracia trajo consigo una suerte de restauración del programa de Córdoba, influenciado por el viraje neoliberal en ese país.

b)  $T_2$  (1990-2000). Durante este periodo el discurso reformista se “independiza” de la emergencia económica, consolidándose como una verdadera visión alternativa de la educación superior. Una de las características más importantes de esta década es la expansión sin precedentes de la oferta de la educación superior privada. Mientras en Brasil este crecimiento puede ser interpretado como un comportamiento inercial del sistema, en Chile fue el producto de una política deliberada por crear y consolidar un mercado de educación superior, a través de un innovador sistema de financiamiento a la demanda. En México, por su parte, el gobierno y las principales IES públicas acuerdan una contracción de la oferta para estimular la demanda en las IES privadas, lo que coadyuva al incremento de la matrícula en las instituciones particulares ya existentes y, sobre todo, crea las condiciones para el surgimiento de una nueva generación de instituciones privadas de educación terciaria (*cf.* Aboites, 2003; González-Ledesma, 2010). En Argentina, el gobierno de Carlos S. Menem incentiva la participación privada a través de una reforma constitucional en 1995, así como el cobro de aranceles por parte de las IES públicas. Para el 2000, los distintos porcentajes de cobertura privada nos permiten dividir a los países seleccionados en dos grupos: el primero, compuesto por Argentina (20.1 %) y México (32.1 %), predominantemente público; el segundo conformado por Brasil (67.4 %) y Chile (72.5 %), que es predominantemente privado (véase Gráfica 4).

<sup>6</sup> Periodización de la dictadura chilena...

GRÁFICA 4. Distribución de la matrícula por régimen público y privado (2000)



Elaboración propia con datos de la UNESCO (UIS/IEU [refiere al Instituto de Estadística de la UNESCO], 2025). Los porcentajes de cobertura privada reflejan todas las modalidades de educación terciaria; el porcentaje de cobertura pública ha sido imputado. Para el caso de Argentina, los datos aquí reportados corresponden a 2001.

Pero si ampliamos la imagen hacia los porcentajes de cobertura total con respecto al grupo en edad de cursar los estudios superiores (19 y 25 años), encontraremos diferencias notables entre los casos seleccionados (véase Gráfica 5). Para el 2000, en efecto, la cobertura promedio en América Latina y el Caribe es de 23 %. En este escenario, México y Brasil están por debajo del marco de referencia regional, con 19 y 16 % respectivamente; mientras que Chile (37 %) y Argentina (53 %) se encuentran por encima. México y Argentina cuentan con bajos niveles de privatismo, pero Argentina impulsa desde hace varios años una política expansiva de la oferta pública que va en sentido opuesto a la que se sigue en México. Chile y Brasil, por su parte, cuentan con altos niveles de privatismo en sus respectivos sistemas, pero Chile ha logrado incrementar sus indicadores de participación transfiriendo fondos públicos a las IES a través del financiamiento a la demanda, una fórmula que no existe ni en Brasil ni en México.

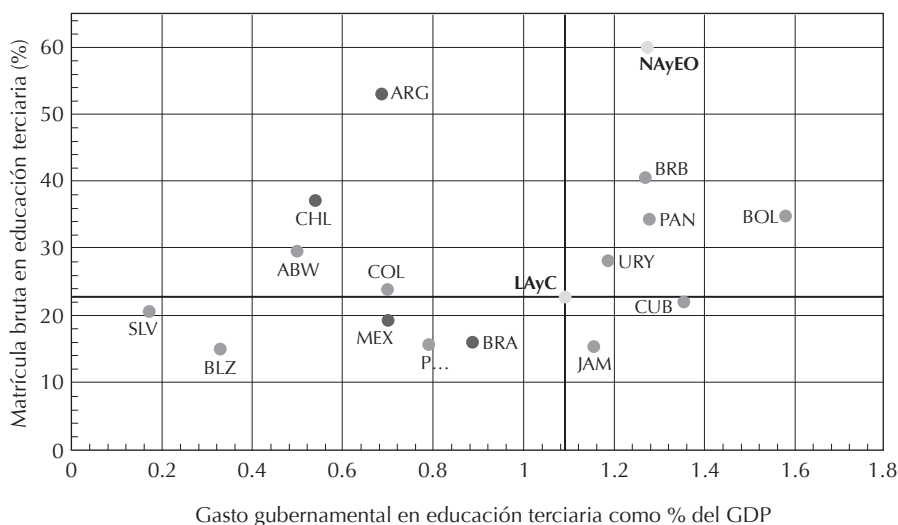
La enorme diferencia entre Argentina y México en el tema de la cobertura contrasta con el gasto, que es prácticamente idéntico en ambos

países (0.7% del PIB), lo que sugiere que el segundo invierte mucho más por alumno que el primero. En el mismo sentido, Brasil utilizaba los fondos gubernamentales en sus escasas universidades públicas, pues las privadas se autofinancian por completo. Chile, por su parte, contaba con menos recursos públicos, pero éstos vienen distribuidos de manera más equitativa entre algunas IES privadas y las tradicionales. De hecho, al concluir la década de los noventa, la nación sudamericana ya es conocida como un caso paradigmático de reforma de mercado exitosa, ya que con una baja inversión pública había logrado aumentar considerablemente la cobertura. El SES argentino, por el contrario, sigue una ruta diversa al apostar su desarrollo a la oferta pública, distribuyendo a una base más amplia de instituciones una cantidad considerablemente más baja de recursos.

c)  $T_3$  (2000-2010). A lo largo de esta década reemergen viejos problemas relacionados al tema de la cobertura y la escasez de fondos en el sistema público; surgen, además, serios cuestionamientos a la calidad de las IES privadas. Las deficiencias estructurales y los fracasos del mercado (en cuanto a calidad educativa y capacidad real de absorción de la demanda), coadyuvaron a una revaloración de las principales universidades públicas y, sobre todo, del papel del Estado en el gobierno del sistema. Durante este periodo la matrícula privada aumenta según las condiciones de cada país. Para 2010, de entre los cuatro casos aquí analizados, Chile ostenta la dinámica de crecimiento más importante (+9.4%), seguido por Argentina (+7%), Brasil (+5.3%) y, finalmente, México (+0.2%, véase Gráfica 6).

El promedio regional de cobertura en el 2010 es de 43%, veinte puntos porcentuales más que en el 2000, pero el gasto gubernamental permanece en torno a 1% del PIB. Curiosamente, la dinámica de crecimiento de la educación superior privada refleja el incremento de la matrícula total: Chile experimenta el aumento más alto (+29%), seguido por Argentina (+22%), Brasil (+11%) y, por último, México (+8%, véase Gráfica 7). A primera vista, pareciera que México y Brasil son iguales en cuanto a cobertura, ya que ambos cubren 27% de la población en edad de cursar la educación superior; sin embargo, la dinámica de crecimiento del Brasil desde el 2000 es mayor, lo que pone de relieve algunas señales de estancamiento del SES mexicano. El sistema chileno, por su parte, aumentó su capacidad de cobertura a partir de la oferta privada, ganando terreno a las IES tradicionales que, en diez años, disminuyeron su matrícula en 9.4%. En Argentina, no obstante la participación aumentada de las IES privadas, el grueso del incremento dependió principalmente de las IES públicas.

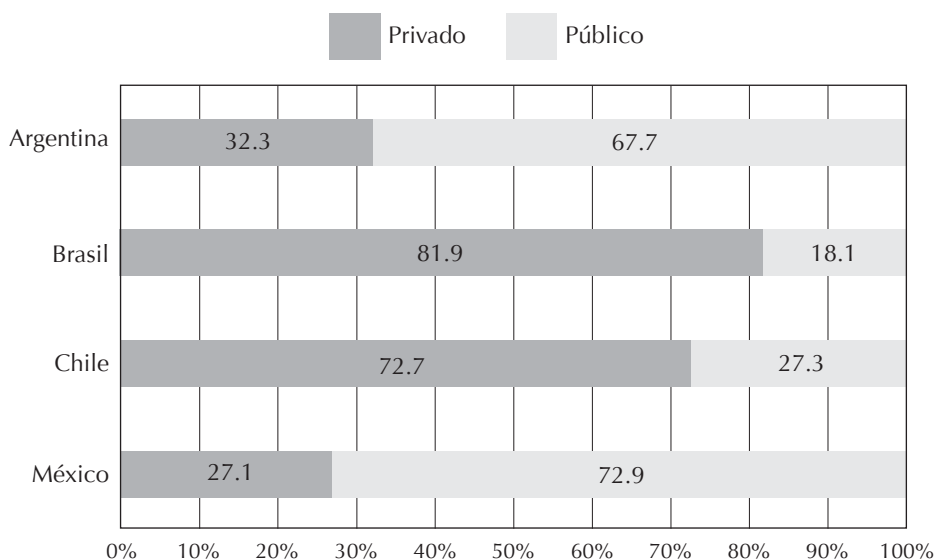
GRÁFICA 5. Matrícula y financiamiento público de la educación superior en América Latina y el Caribe (2000)



Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2024) para el gasto total del gobierno en porcentajes del PIB, y de la UNESCO (UIS/IEU, 2025), para los datos sobre la matrícula. El promedio de LAYC (Latinoamérica y el Caribe) y NAYEO (Canadá, Estados Unidos y Europa Occidental), son estimaciones de las UNESCO (UIS/IEU, 2025).

A partir del tercer periodo, prácticamente todos los SES de la región —con la notable excepción del cubano—, han dejado de ser completamente públicos para convertirse en sistemas mixtos que comparten, en proporciones variables, algunas (si no todas) de las siguientes características: a) una parte del financiamiento público es condicionado a la obtención de ciertos resultados; b) las IES son incentivadas a recuperar los costos reales de la educación a través de la venta de servicios y el cobro de aranceles; y c) una creciente participación de las IES privadas en la cobertura total de la educación superior. Con base en estas características, si ordenamos a los países seleccionados en un *continuum* que va desde el más orientado a lo público, hasta el más orientado a lo privado, el orden durante  $T_3$  sería: (I) Argentina; (II) México; (III) Brasil y (IV) Chile. En este caso, el mayor grado de privatismo correspondería al nivel más profundo y amplio de implementación de la reforma a la educación superior. Entonces, la pregunta por la influencia del modelo de Córdoba indaga sobre el papel que han jugado (y juegan) las dimensiones políticas y la estructural en el surgimiento de estas diferencias.

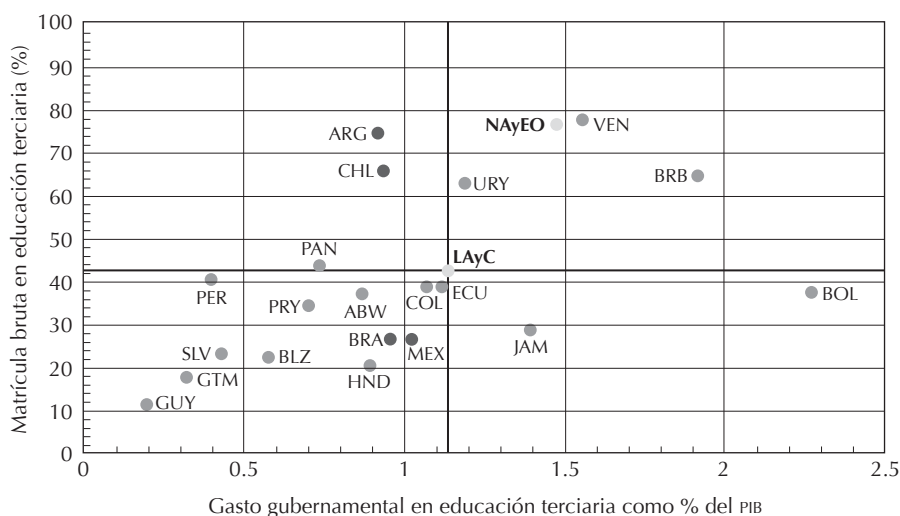
GRÁFICA 6. Distribución de la matrícula por régimen público y privado (2010)



Elaboración propia con datos de la UNESCO (UIS/IEU, 2025). Los porcentajes de cobertura privada reflejan todas las modalidades de educación terciaria; el porcentaje de cobertura pública ha sido imputado. Para el caso de Argentina, los datos aquí reportados corresponden a 2001.

Los factores políticos que influyeron en el rumbo del SES argentino se encuentran, como vimos, en la restauración universitaria que sigue a la transición a la democracia de 1986. Gracias a ello, se puede decir que, al menos en parte, la recuperación del programa de Córdoba no se vio seriamente afectada por las reformas menemistas de 1995. Pero si originalmente la dimensión política se limitaba al ámbito institucional, tras la crisis del año 2001, ésta alcanza el nivel nacional, gracias a la efervescencia social que consiguió romper con el orden neoliberal prevaleciente desde 1989. En efecto, bajo el impulso de los gobiernos nacionalistas de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015), la educación superior siguió una orientación principalmente pública, con una fuerte autonomía institucional y una baja participación privada en la cobertura. Los principales problemas del SES argentino son su escasa diferenciación, la persistencia del carácter profesionalista de sus instituciones universitarias, la falta de control de calidad en las IES privadas y, sobre todo, la baja inversión pública en este nivel educativo.

GRÁFICA 7. Matrícula y financiamiento público de la educación superior en América Latina y el Caribe (2010)



Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2025) para el gasto total del gobierno en porcentajes del PIB, y de la UNESCO (UIS/IEU, 2025), para los datos sobre la matrícula. El promedio de LAyC (Latinoamérica y el Caribe) y AMyEO (Canadá, Estados Unidos y Europa Occidental), son estimaciones de las UNESCO (UIS/IEU, 2025).

En el caso del SES mexicano, entre mediados de los ochenta y finales de la década de los noventa, la dimensión política cobra importancia principalmente a nivel institucional gracias a la resistencia a la reforma protagonizada por los actores tradicionales en las universidades autónomas, pero también en otro tipo de IES (como las escuelas normales y las universidades agrarias, entre otras). Además de fomentar el cambio institucional, el gobierno incentivó la expansión de la oferta privada para satisfacer la demanda creciente de educación superior, sin embargo, a partir del año 2000 se hace cada vez más evidente que sin fórmulas de cofinanciamiento ni un sistema de créditos especializado, la demanda privada se encuentra condicionada al poder adquisitivo de los clientes. En este escenario, la oferta de educación superior pública, que lleva poco menos de veinte años de estancamiento deliberado, es insuficiente para atender la demanda. El gobierno busca aminorar el problema creando universidades tecnológicas, sin obtener los resultados esperados. Por otro lado, la gran mayoría de las IES privadas —que cubren 33 % de la matrícula— son de muy baja calidad y operan con una oferta formativa que representa escasas

inversiones (*cfr.* Álvarez-Mendiola y González-Ledesma, 2018). La IES públicas, y en concreto la UNAM, son revaloradas luego de varios años de desprestigio del sector público.

El SES brasileño, creado en la dictadura, había limitado intencionalmente el crecimiento de la matrícula pública no sólo como el objetivo de perseguir “mejoramiento académico” y fomentar la oferta privada, sino sobre todo como una medida para neutralizar la actividad política de los estudiantes (Aboites, 2009, pp. 1441-42). Tras la caída de los militares y el arribo de los primeros gobiernos democráticos ( $T_1$  y  $T_2$ ), la matrícula pública no sólo no se expande —tal como sucede en Argentina— sino que se contrae ulteriormente. En este contexto, a finales de los noventa el gobierno trata de implementar aranceles en las IES públicas, proyecto que se ve frustrado por una movilización estudiantil. El brasileño, junto con el mexicano, está entre los sistemas que demuestran una menor dinámica de crecimiento en la región, pero, a pesar de sus deficiencias en materia de cobertura y calidad de educación superior privada, no ha dejado de orientarse hacia la privatización.

La reactivación de los actores tradicionales en Chile no se da sino hasta mediados del año 2000 ( $T_3$ ), y es el producto de una compleja combinación de factores económicos y reivindicaciones políticas esgrimidas por una generación que no conoció directamente la represión del régimen pinochetista. En 2006, primero y luego en 2011, serán sobre todo los estudiantes chilenos quienes retomarán las viejas reivindicaciones del programa de Córdoba, bajo las demandas de democratización y fin del lucro en la educación. Hasta entonces, el sistema chileno era considerado —y en buena medida lo sigue siendo— un ejemplo virtuoso de reforma de mercado. Detrás de esta fama estaban años de incremento sostenido de la cobertura de ES a través de una oferta bien diferenciada, con una baja inversión de fondos públicos. Las movilizaciones estudiantiles, sin embargo, evidencian serios problemas de calidad en la gran mayoría de las IES, así como un malestar creciente entre la población por los enormes costos del sistema educativo chileno y, en particular, la educación superior.

Se puede afirmar que los casos aquí descritos bien podrían agrupar al conjunto de los países latinoamericanos. Obviamente una mirada más atenta a cada uno de estos sistemas traería a la luz nuevos elementos que deberán ser considerados. Ello significaría desentrañar las particularidades del programa de Córdoba en cada caso, así como las condiciones contextuales que, más allá de la configuración del SES en sí, nos darían una idea mucho más precisa del proceso de reforma que se estaría abordando,

y la medida en que éste se ha visto influido por la expresión nacional del modelo cordobés. A lo largo de este escrito, sin embargo, la intención ha sido la de ampliar el análisis sobre la influencia del modelo de Córdoba en la educación superior latinoamericana no bajo la idea de un proceso que se agota en la institución universitaria, sino como la materialización de un proceso más general que se expresó en toda la región bajo el signo del desarrollismo y su persecución de soberanía nacional.

## Reflexiones finales

Un punto central que quise desarrollar en este ensayo es la relevancia decisiva de la dimensión política para comprender el devenir histórico de la universidad en América Latina. Mi argumento parte de que la universidad latinoamericana es fruto de un proceso histórico profundamente político, cuyo desarrollo no puede aislarse de las transformaciones del Estado ni de los proyectos nacionales de desarrollo que han marcado la región. Sobre esta base, he querido enlazar mis argumentos con una tradición analítica que busca redefinir las coordenadas del debate sobre la transformación de la educación superior latinoamericana de manera crítica. En concreto, recurrí a los trabajos de Darcy Ribeiro, Hugo Aboites, Pablo Gentili, Imanol Ordorika y Marcela Mollis. En este sentido, he buscado mantener el rigor de los estudios sobre educación superior que distinguen a autores como José Joaquín Brunner, Daniel Levy y a Andrés Bernasconi, cuyo trabajo me motivó a participar en el debate con este escrito sobre el rumbo de nuestras universidades.

En efecto, discuto críticamente con la lectura de Bernasconi, que atribuye la crisis del “modelo latinoamericano” a disfunciones institucionales internas y propone soluciones de corte gerencial, como la racionalización administrativa, la diversificación institucional y la adopción de estándares de competitividad. En mi opinión, esa lectura omite el trasfondo político del periodo en cuestión: intervenciones militares, represiones a movimientos estudiantiles, crisis económicas profundas e influencia geopolítica de Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría.

Frente a esa omisión, sostengo que la historia de la universidad en la región no puede entenderse sin atender a las disputas por el sentido del Estado, a las formas de distribución del poder dentro y fuera de las instituciones, ni a los intentos por conciliar justicia social, autonomía intelectual y presiones del mercado. Por ello, me distancio de los enfoques institucionales y adopto una perspectiva sistémica, en la que el orden político

e ideológico más amplio constituye la unidad analítica desde la cual pueden integrarse las concepciones de *modelo de* y *modelo para* la universidad.

La Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 es, en mi opinión, un punto de inflexión que marca el nacimiento de un modelo universitario latinoamericano propio. Sus principios —autonomía, cogobierno, democratización del acceso, libertad de cátedra y compromiso social— redefinieron el papel de la universidad en la región, moldeando las expectativas, acciones y horizontes de varias generaciones de estudiantes en América Latina. Al respecto, uno de los aportes centrales de este ensayo es identificar que el modelo derivado de la Reforma se desplegó en dos rutas: una interna, de carácter institucional, centrada en la transformación de la universidad misma (su gobierno, su acceso, su autonomía); y otra externa, de carácter nacional, que vinculaba a la universidad con los procesos de cambio social más amplios.

La implementación de cada ruta dependió en gran medida del nivel de confrontación política presente en cada país. En contextos de alta conflictividad, la dimensión nacional prevaleció, empujando a la universidad hacia proyectos de transformación social; mientras que, en entornos más estables, fue la dimensión institucional la que pudo afianzarse con mayor profundidad. Cabe señalar que en esta distinción encuentro una posible veta para análisis futuros sobre las variaciones en las trayectorias que siguieron las universidades públicas en los países de la región, lo que permitiría una lectura más completa de las asimetrías existentes en materia de cobertura, desempeño e inclusión a la luz de los actuales regímenes de gobernanza.

En este caso, me limité a desarrollar especialmente a los países en donde prevaleció la dimensión institucional en tanto casos positivos que muestran cómo la universidad pudo integrarse, no sin contradicciones, a una lógica de convergencia formal con el Estado desarrollista. Para ello, adapté las arenas de poder de Theodore Lowi al contexto latinoamericano, permitiendo una lectura del modelo reformista como resultado de una articulación selectiva entre el Estado, las élites económicas y las fuerzas sociales. Las arenas de *convergencia formal* que propongo permiten entender cómo, en ciertos países, las universidades fueron incorporadas a los proyectos nacionales a través de mecanismos institucionales que canalizaban el conflicto social sin anularlo del todo. Considero que esta adaptación del marco de Lowi contribuye a pensar la especificidad política de América Latina y abre nuevas posibilidades para la comprensión del papel de la universidad en nuestros contextos.

En la tercera parte del ensayo abordo el momento de quiebre del modelo latinoamericano, marcado por la reestructuración neoliberal de la educación superior. Este proceso adquiere forma a partir de la década de 1980, en un contexto de crisis fiscal del Estado, debilitamiento del pacto desarrollista y auge de los programas de ajuste estructural impulsados por organismos financieros internacionales. Presento datos empíricos que muestran cómo se produjo una divergencia significativa en los sistemas nacionales. Por ejemplo, en países como Brasil o Chile, la educación superior fue reconfigurada con mayor profundidad y rapidez: en Brasil, mediante la reorganización interna de las universidades y la creación de un sistema dual público-privado; en Chile, a través de la mercantilización radical del sistema bajo el gobierno militar y la consolidación de un mercado educativo. En cambio, Argentina retomó los principios de Córdoba luego de la transición democrática, restaurando formalmente la autonomía y el cogobierno.

Estas trayectorias divergentes ilustran la transición hacia lo que denomino como *arenas de divergencia abierta*: un escenario en el que ya no existe un horizonte normativo compartido, ni mecanismos institucionales que permitan canalizar de forma estable el conflicto entre Estado, universidades y sociedad. Las reformas de la década de 1990 introdujeron nuevas lógicas de gobernanza: evaluación por resultados, financiamiento condicionado, gerenciamiento profesional, y una progresiva orientación hacia la universidad de investigación estadounidense como paradigma. Sin embargo, estas transformaciones no resolvieron los problemas históricos de equidad, pertinencia o sustentabilidad, y generaron nuevas formas de segmentación entre instituciones, estudiantes y países.

A partir de esta evidencia, sostengo que la transformación de la universidad en el periodo neoliberal no puede entenderse como una simple modernización, sino como el resultado de una ruptura en las formas de articulación entre universidad, Estado y sociedad. Considero, por lo demás, que este mecanismo analítico puede ser utilizado para estudiar los procesos de desarticulación del pacto social, característico del periodo desarrollista, en otros ámbitos de la política social.

Finalmente, quedan abiertas numerosas interrogantes sobre nuevas tensiones que atraviesan la discusión que aquí he propuesto. Entre otras, la emergencia de los gobiernos posneoliberales en la región, y la forma en que han combinado políticas de franca continuidad con el modelo neoliberal, como la administración del déficit presupuestal en el sector educativo, con políticas de focalización ampliada basadas en la

monetarización de la política social. Por otra parte, el carácter híbrido o de cuasimercados de nuestros sistemas de educación superior, ha impactado en la concepción misma del carácter público de los estudios superiores, asociándolo al derecho de los individuos al acceso a una institución como mecanismo para la apropiación privada de conocimientos y aptitudes útiles en el mercado de trabajo.

## Referencias

- ABOITES, Hugo (2003). Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto de modernización empresarial. En: Marcela Mollis (Comp.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO. <<https://goo.su/xmkwvBG>>
- \_\_\_\_\_ (2007). Tratado de Libre Comercio y educación superior: El caso de México, un antecedente para América Latina. *Perfiles educativos*, XXIX(118), pp. 25-53. <<https://goo.su/qfO643J>>
- \_\_\_\_\_ (2008). La autonomía en México. Entre la libertad, el Estado y el interés privado (1921-2008). En: Emir Sader; Pablo Gentili; Hugo Aboites (Comps.). *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 80-85.
- \_\_\_\_\_ (2009), Universidades. En: Emir Sader; Ivana Jinkings (Eds.). *Enciclopedia contemporánea de América Latina y el Caribe*, Madrid, Akal, pp. 1237-1249.
- \_\_\_\_\_ (2011). Los movimientos estudiantiles en México y la transformación de la educación. De la lucha por las libertades y derechos civiles a la defensa y renovación de la educación pública, *CISMA, Revista del Centro Telúrico de Investigaciones Teóricas*, (1), pp. 1-20. <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3801340>>
- ABOITES, Hugo y Aguirres, María (2004). Juventud y acceso a la escuela pública en México. *Tramas*, 15(22), pp. 183-193. <<https://tramas.xoc.uam.mx/index.php/tramas/article/view/394/391>>
- ACEVEDO, Abraham (2025). *Los riesgos de reproducción de desigualdades en el nuevo ECOEMS: un análisis preliminar* [Trabajo terminal, Licenciatura en Sociología]. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. <<https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/handle/123456789/53077>>
- ALTBACH, G. Philip (1998). *Comparative Higher Education: Knowledge, the University, and Development*. Hong Kong, University of Hong Kong.

- ÁLVAREZ-MENDIOLA, Germán y González-Ledesma, Miguel Alejandro (2018). Marketing Context and Branding Content of Private Universities in Chile and Mexico. En: Antigoni Papadimitriou (Ed.), *Competition in Higher Education Branding and Marketing*, Palgrave Macmillan, Cham, pp. 37-62. <[https://doi.org/10.1007/978-3-319-58527-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-58527-7_3)>
- ARRIOLA, Ana (2023). *Propuesta de gestión para mejorar el desempeño en el examen de la COMIPEMS a través de dos exámenes simulacro: estudio de caso: Escuela Secundaria Técnica No. 45 Ignacio Manuel Altamirano generación 2019-2022* [Tesis de licenciatura]. Universidad Pedagógica Nacional. <<http://rixplora.upn.mx/jspui/handle/RIUPN/181658>>
- BALÁN, Jorge (2012). Research Universities in Latin America: The challenges of growth and institutional diversity. *Social Research*, 79(3), pp. 741-770.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (1997). La educación superior en América Latina y el Caribe, Documento de estrategia, BID. <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1481830>>
- Banco Mundial (2025). *Government expenditure on tertiary education as % of GDP (%), 1980 2014* [Data set]. World Bank Open Data. <<https://databank.worldbank.org/source/education-statistics-%5E-all-indicators>>
- BARROS, Enrique F.; Bazante, Jorge L.; Biagosch, Emilio R.; Bordabehere, Ismael C.; Castellanos, Alfredo; Garzón, Ernesto; Garzón Maceda, Ceferino; Medina Allende, Antonio; Méndez, Luis M.; Molina, Julio; Nigro, Ángel J.; Saibene, Natalio J.; Sayazo, Gumersindo; Suárez Pinto, Carlos; Valdés, Horacio (2008). La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica (Manifiesto del 21 de junio de 1918). En: Emir Sader; Pablo Gentili; Hugo Aboites (Comps.). *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 194-199.
- BATALLA, Juan José; De Rojas, José Luis (2008). *La religión azteca*, Madrid, Trotta, Madrid.
- BELL, Courtney (2007). Space and place: Urban parents' geographical preferences for schools. *The Urban Review*, 39(4), pp. 375-404. <<https://doi.org/10.1007/s11256-007-0059-5>>
- \_\_\_\_\_ (2009). All choices created equal? The role of choice sets in the selection of schools. *Peabody Journal of Education*, 84(2), 191-208. <<https://doi.org/10.1080/01619560902810146>>
- BERNASCONI, Andrés (2008). Is there a Latin American Model of University? *Comparative Education Review*, 52(1), pp. 27-52. <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/524305>>

- BLANCO, Emilio (2014). La desigualdad social en el nivel medio superior de educación de la Ciudad de México. *Papeles de población*, 20(80), pp. 249-280. <<https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8361/7071>>
- BONAL, Xavier (2023). Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 64(3), pp. 3-35. <<https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2002.3.60364>>
- BRAVO LIRA, Bernardino (1992). *La universidad en la historia de Chile, 1622-1992*, Chile, Pehuén Editores.
- BRIEGER, Pedro (2002). De la década perdida a la década neoliberal. *La globalización económico financiera. Su impacto en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO. <<https://shorturl.at/IYhrj>>
- BRUNNER, José Joaquín (1993). Chile's Higher Education: Between Market and State. *Higher Education*, 25(1), pp.35-43.
- \_\_\_\_\_ (2014). La idea de universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. *Educación XXI*, 17(2), pp. 17-34. <<https://www.redalyc.org/pdf/706/70630580018.pdf>>
- BRUNNER, José Joaquín, Labraña, Julio; Salmi, Jamil; Balbachevsky, Elizabeth; Ganga, Francisco; González-Ledesma, Miguel Alejandro; García de Fanelli, Ana; Pineda, Pedro; Rodríguez, Emilio; Rama, Claudio; Schwartzman, Simon (2022). *Enfoques de sociología y economía política de la educación superior: Aproximaciones al capitalismo académico en América Latina*. Universidad Diego Portales.
- CANO MENONI, Agustín (2019). *Cultura, nación y pueblo. La extensión universitaria en la UNAM (1919-2015)*, México, IISUE-UNAM.
- CAPANO, Giliberto (2011). Government continues to do its job: a comparative study of governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*, 8(4), pp. 1622-1642.
- CASTELLANOS, Dimas (2012). Reforma universitaria sin autonomía. Cómo fue ganada y cómo se perdió, bajo el régimen revolucionario, la autonomía universitaria. En: *Diario de Cuba*. <[http://www.diariodecuba.com/cuba/1326733558\\_1329.html](http://www.diariodecuba.com/cuba/1326733558_1329.html)>
- Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [CRESALC] (1986). *La educación superior en Uruguay*. Montevideo, CRESALC, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000084767>>
- COBB, Casey (2020). Geospatial Analysis: A New Window Into Educational Equity, Access, and Opportunity. *Review of Research in Education*, 44(1), pp. 97-129. <<https://doi.org/10.3102/0091732X20907362>>

- COBOS, Daniel (2023). *La construcción de estrategias adaptativas a la desigualdad de oportunidades educativas en la Ciudad de México: el caso de estudiantes de secundaria en transición a la educación media superior* [Tesis de doctorado]. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. <<https://hdl.handle.net/20.500.11986/COLMEX/10026864>>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1978). Series históricas del crecimiento de América Latina, *Cuadernos estadísticos de la CEPAL*, N. 3, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 25-36.
- \_\_\_\_\_ (2025), *CEPALSTAT: Portal de datos y publicaciones estadísticas*. <<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>>
- Comisión Europea (s/f). *Mecanismo de control de la subsidiariedad*. <[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism\\_es](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_es)>
- Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior [COMIPEMS] (2024). *Gaceta electrónica de resultados*.
- CONSTABLE, Pamela; Valenzuela, Arturo (2013). *Una nación de enemigos. Chile bajo Pinochet*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- COUGHLAN, Ryan (2018). Divergent trends in neighborhood and school segregation in the age of school choice. *Peabody Journal of Education*, 93(4), pp.349-366. <<https://doi.org/10.1080/0161956X.2018.1488385>>
- Dirección General de Administración Escolar [DGAE]. DGAE-UNAM (s. f.). *Cronograma ingreso a bachillerato. UNAM 2025*. <[https://www.dgae.unam.mx/Bachillerato2025/cronograma\\_bachillerato2025.html](https://www.dgae.unam.mx/Bachillerato2025/cronograma_bachillerato2025.html)>
- DONOSO, Romo, Andrés (2010). Una mirada al pensamiento de José Vasconcelos sobre educación y nación. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 15(48), pp. 51-62. <<https://goo.su/10czlA>>
- Espacio de Coordinación de la Educación Media Superior [ECOEMS] (2025a). *Convocatoria*. <[https://ecoems25files.nyc3.digitaloceanspaces.com/Convocatoria\\_2025.pdf](https://ecoems25files.nyc3.digitaloceanspaces.com/Convocatoria_2025.pdf)>
- \_\_\_\_\_ (2025b). *Gaceta electrónica de resultados 2025*. <<https://www.miderechomilugar.gob.mx/gaceta.php>>
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto (2022). *La educación superior Argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, IESALC. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000136340>>
- FLORES, Alejandro; Hernández, Vianet (2024). *Aspiraciones, experiencias y emociones frente al examen del Comipems*. [Trabajo terminal]. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. <<https://>>

- repositorio.xoc.uam.mx/jspui/retrieve/fbef501c-6c6b-4d96-9745-acbfff8f284a/51520.pdf>
- FRIED, Beatriz; Abuhabda, Mario (1991). Reforms in Higher Education: The Case of Chile in the 1980s. *Higher Education*, 21(2), pp. 137-149. <<https://link.springer.com/article/10.1007/BF00137069>>
- GARCÍA, Gaudilla (1996). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*, Caracas, UNESCO-CERLALC.
- GARCÍA, Ingrid (2016). Patrones de elección de los participantes del concurso para el ingreso a la Educación Media Superior de la COMIPEMS. *Revista mexicana de investigación educativa*, 21(68), pp. 95-118. <<https://ojs.rmie.mx/index.php/rmie/article/view/562>>
- GARCÍA, José Francisco y Verdugo, Sergio (2015). Subsidiariedad: mitos y realidades en torno a su teoría y práctica constitucional. *Subsidiaridad. Más allá del Estado y del mercado*, Instituto de Estudios de la Sociedad, pp. 205-225
- GEERTZ, Clifford (1973). *The Interpretation of Cultures*. Nueva York: Basic.
- GENTILI, Pablo (1997). El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. *Revista Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, (29), pp. 56-65. <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=121499>>
- \_\_\_\_\_ (2008). 'Una vergüenza menos, una libertad más'. La reforma universitaria en clave de futuro. En: Emir Sader; Pablo Gentili; Hugo Aboites (Comps.). *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires CLACSO, pp. 36-51.
- GONZÁLEZ, Humberto (2025, 27 de agosto). Ecoems: su primer año de implementación. *Distancia por tiempos. Blog de educación de Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/ecoems-su-primer-ano-de-implementacion/>
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (2001). *La universidad necesaria en el siglo XXI*, México, Era.
- GONZÁLEZ-LEDESMA, Miguel Alejandro (2010). *Neoliberalismo y educación superior en México*, Tesis para obtener el grado de licenciado en Estudios Latinoamericanos. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. <[https://tesiunam.dgb.unam.mx/F?current\\_base=TES01&func=direct&doc\\_number=000658517](https://tesiunam.dgb.unam.mx/F?current_base=TES01&func=direct&doc_number=000658517)>
- \_\_\_\_\_ (2014). New modes of governance of Latin American higher education: Chile, Argentina and Mexico. *Bordón. Número monográfico gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente*, 16(1), pp. 137-150.

- \_\_\_\_\_ (2015). *The changing role of governance of Latin American Higher Education. The cases of Mexico and Chile (1980-2014)*.
- \_\_\_\_\_ (2017). Movimientos estudiantiles y reforma a la educación superior. México (1999) y Chile (2011). En: Renate Marsiske (Ed.), *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina V*, México, IISUE-UNAM, pp. 371-434.
- GONZÁLEZ-LEDESMA, Miguel Alejandro y Álvarez-Mendiola, Germán (2020). Neoliberals versus post-neoliberals in the formation of governance regimes in Latin America's higher education. En: Gilberto Capano y Darryl S. L. Jarvis (Eds.). *Convergence and diversity in the governance of higher education: Comparative perspectives*, Cambridge University Press, pp. 426-454. <<https://doi.org/10.1017/9781108669429.016>>
- HARVEY, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, pp. 47-72. <<https://shorturl.at/tmzQ2>>
- HERNÁNDEZ, Jimena (2016). La heterogeneidad de los procesos de admisión y selección en educación media superior. *Sinéctica*, 47, pp. 1-15. <<https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/674>>
- \_\_\_\_\_ (2020). Admisión y selección socioeconómica en educación media superior. *Perfiles Educativos*, 42(170). <<https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2020.170.59322>>
- HERRERA, Alicia (2010). Examen único para ingresar al nivel medio superior. ¿Oportunidad o negocio? *Uaricha*, 7(14). <[https://www.revistauaricha.umich.mx/ojs\\_uaricha/index.php/urp/article/view/447](https://www.revistauaricha.umich.mx/ojs_uaricha/index.php/urp/article/view/447)>
- HOLME, Jennifer (2002). Buying homes, buying schools: School choice and the social construction of school quality. *Harvard Educational Review*, 72(2), pp. 177-202. <https://doi.org/10.17763/haer.72.2.u6272x676823788r>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2014). *Cuaderno estadístico y geográfico de la zona metropolitana del Valle de México 2014*. INEGI. <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825068318.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825068318.pdf)>
- \_\_\_\_\_ (2024). *Metrópolis de México 2020*. INEGI. <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825007073.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825007073.pdf)>
- JABBAR, Huriya; Sánchez, Joanna y Epstein, Eliza (2017). Getting from here to there: The role of geography in community college students' transfer decisions. *Urban Review*, 49(5), pp. 746-776. <<https://doi.org/10.1007/s11256-017-0420-2>>

- KENT, Rollin (2005). State and market in higher education: genealogy and insufficiencies of conceptual dichotomy. En: Ase Gornitzka; Maurice Kogan; Alberto Amaral (Eds.). *Reform and change in higher education. Analysing Policy implementation*, Netherlands, CHER-Springer. <[https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6091-800-1\\_3](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6091-800-1_3)>
- KINGDON, John W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies* (2nd ed.), Nueva York, Longman.
- LEVY, Daniel (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, Chicago University Press.
- LOWI, Theodore J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, (16), pp. 677-715.
- LUBIENSKI, Christopher; Dougherty, Jack (2009). *Mapping educational opportunity: Spatial analysis and school choices*. *American Journal of Education*, 115(4), pp. 485-491. <<https://doi.org/10.1086/599783>>
- MAKRIS, Molly Vollman (2018). The Chimera of Choice: Gentrification, School Choice, and Community. *Peabody Journal of Education*, 93(4), pp. 411-429. <<https://doi.org/10.1080/0161956X.2018.1488394>>
- MARGHERITIS, Ana; Pereira, Anthony. W. (2007). The Neoliberal Turn in Latin America: The Cycle of Ideas and the Search for an Alternative. *Latin American Perspectives*, 34(3), pp. 25-48. <<https://doi.org/10.1177/0094582X07300587>>
- MARÍN, Miztli (2025). *Ser docente y enseñar historia* [Tesis de licenciatura]. Universidad Nacional Autónoma de México. <<https://ru.dgb.unam.mx/server/api/core/bitstreams/c4a27f1a-afa9-4877-90de-e129dfd036c9/content>>
- MARSISKE, Renate (1998). Crónicas del movimiento estudiantil de México en 1929. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, (1), pp. 35-62. <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3302253>>
- \_\_\_\_\_ (2004). Historia de la autonomía universitaria en América Latina. *Perfiles Educativos*, XXVI(106), pp. 160-167. <[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982004000100008](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982004000100008)>
- MARTINS, Carlos, Eduardo (2009). Pensamiento social. En: Emir Sader; Ivana Jinkings (Coords.). *Enciclopedia contemporánea de América Latina y el Caribe*, Madrid, Akal, pp. 956-965.
- Mejoredu. Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2025). *Marcos generales de escuelas. Ciclos escolares 2018-2019 a 2023-2024*. <<https://www.mejoredu.gob.mx/si-mejoredu/marcos-escuelas>>

- MOLLIS, Marcela (Ed.) (2005). *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, CLACSO-OSAL.
- MONEDERO, Juan Carlos (2018). Selectividad estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina. En: Hernán Ouviaña y Mabel Thwaites Rey (Comps.). *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 338-376.
- MORELLO, Gustavo (2007). El Concilio Vaticano II y su impacto en América Latina: a 40 años de un cambio en los paradigmas en el catolicismo. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 49(199), pp. 81-104. <<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2007.199.42551>>
- ORDORIKA, Imanol (2013). La universidad constructora de Estado. En: Roberto Rodríguez (Ed.), *El siglo de la UNAM: vertientes ideológicas y políticas del cambio institucional México*, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa-UNAM, pp. 105-130. <<https://shorturl.at/P1DRJ>>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], UNSD, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (1980). *Anuario estadístico 1978*, Naciones Unidas. <<https://doi.org/10.18356/5dadf2e8-en-fr>>
- \_\_\_\_\_ Institute for Statistics [UIS] Instituto de Estadística [IEU] (1995). *Anuario estadístico 1978*, Naciones Unidas. <<https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210452922>>
- \_\_\_\_\_ (2011). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011), UNESCO. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000220782>>
- \_\_\_\_\_ Institute for Statistics [UIS] Instituto de Estadística [IEU] (2025), *Gross enrollment ratio, tertiary, both sexes (%)* [Data set]. UNESCO. <<https://data.uis.unesco.org/>>
- PARADA, Maritza (1999). *Implicaciones de la política gubernamental para el ingreso a la educación media superior en la Ciudad de México y zona metropolitana* [Tesis de licenciatura]. Universidad Pedagógica Nacional. <<http://riexplora.upn.mx/jspui/bitstream/RIUPN/155335/1/15395.pdf>>
- PÉREZ, Carlota (2000). *La reforma educativa ante el cambio de paradigma*, Caracas, Eureka-Universidad Católica Andrés Bello.
- RAMA, Claudio (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Redacción (2024, 1.º de octubre). Discurso completo de Claudia Sheinbaum en el Zócalo: Estos son sus 100 compromisos de gobierno. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/10/01/discurso-completo-de-claudia-sheinbaum-en-el-zocalo-estos-son-sus-100-compromisos-de-gobierno/>
- REYES JEDLICKI, Leonora (2010). Profesorado y trabajadores: Movimiento educacional, crisis educativa y reforma de 1928. *Docencia, Revista del Colegio de Profesores de Chile*, (40), pp. 40-49. <<https://shorturl.at/wuRqm>>
- RIBEIRO, Darcy (1971). *La universidad latinoamericana*, Santiago de Chile, Universitaria S.A.
- RODRÍGUEZ, Eduardo (2016). El rol de la escuela en las decisiones educativas de sus alumnos en el contexto de la transición a las instituciones públicas de educación media superior de la Ciudad de México. *Estudios Sociológicos*, 34(102), pp. 639-665. <<https://doi.org/10.24201/es.2016v34n102.1447>>
- RODRÍGUEZ CRUZ, Águeda María (1973), *Historia de las universidades hispanoamericanas. Periodo hispánico. Tomo I*. Patronato Colombiano de Artes y Ciencias, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo.
- RODRÍGUEZ-GÓMEZ, Roberto (2024, 25 de abril). El problema no es la Comipems. *Suplemento Campus Milenio*. <<https://www.puees.unam.mx/rodriguez/index.php?seccion=articulo&idart=5009>>
- RODRÍGUEZ O., Jaime (1996). *La independencia de la América española*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ SAN PEDRO BEZARES, Luis Enrique (1991). La Universidad de Salamanca: Evolución y declive de un modelo clásico. *Studia Historica. Historia Moderna*, IX, España. <[https://revistas.usal.es/uno/index.php/Studia\\_Historica/article/view/4621](https://revistas.usal.es/uno/index.php/Studia_Historica/article/view/4621)>
- RUBIO, Daniela y Farías, Mauricio (2013). Efectos escolares en las escuelas de nivel medio superior de la Ciudad de México. Un estudio de valor agregado. *El trimestre económico*, 80(318), pp. 375-399. <<https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/92/325>>
- SANG-BEN, Mu-Kien Adriana (2015). Liberalismo versus conservadurismo en América Latina y el Caribe del siglo XIX: Reflexión desde una perspectiva crítica. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, (27), pp. 1-34. <<http://dx.doi.org/10.14482/memor.27.8009>>
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric (1935). *Politics, pressures and the tariff; a study of free private enterprise in pressure politics, as shown in the 1929-1930 revision of the tariff*, Nueva York, Prentice-Hall. <<https://archive.org/details/politicspressure0000unse/page/n5/mode/2up>>

- Secretaría de Educación Pública [SEP] (2013). *Principales cifras de la educación en México 2012-2013*. <[https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2012\\_2013.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2012_2013.pdf)>
- \_\_\_\_\_ (2025a). *Estadística educativa República Mexicana*. Ciclo escolar 2024-2025. <[https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/EstIndEntFed2024/33\\_NAL.pdf](https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/EstIndEntFed2024/33_NAL.pdf)>
- \_\_\_\_\_ (2025b). *Principales cifras de la educación en México*. <<https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>>
- \_\_\_\_\_ (2025c, 14 de febrero). *Proceso de asignación a la educación media superior en la Zona Metropolitana del Valle de México: convocatoria 2025* [Comunicado]. Gobierno de México. <<https://www.gob.mx/sep/articulos/proceso-de-asignacion-a-la-educacion-media-superior-en-la-zona-metropolitana-del-valle-de-mexico-convocatoria-2025>>
- SEOANE, María (2006). Argentina. En: Emir Sader; Ivana Jinkings (Eds.). *Enciclopedia contemporánea de América Latina y el Caribe*, Madrid, AKAL, pp. 106-129.
- SERRANO, Karla; Rosey, Gloria y Sánchez, Fernando (2023). *El proceso emocional de los alumnos de tercer grado de secundaria durante la preparación del examen de selección al nivel medio superior* [Tesis de licenciatura]. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. <<https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/handle/123456789/40799>>
- SIFUENTES, Valentina (2024). Desigualdad y acceso diferenciado: el debate en torno al examen COMIPEMS. *Notas de coyuntura del CRIM*, (4), pp. 1-8. <<https://ru.crim.unam.mx/handle/123456789/1771>>
- SLAUGHTER, Sheila; Leslie, Larry (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Johns Hopkins University Press.
- SOLÍS, Patricio (2013). Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México. *Estudios Sociológicos*, 31(extra), pp. 63-95. <<https://doi.org/10.24201/es.2013v31nextra.80>>
- \_\_\_\_\_; Rodríguez, Eduardo y Brunet, Nicolás (2025). Orígenes sociales, instituciones, y decisiones educativas en la transición a la educación media superior: El caso del Distrito Federal. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18(59), pp. 1103-1136. <<https://ojs.rmie.mx/index.php/rmie/article/view/790>>
- STEGER, Hans (1974). *Las universidades en el desarrollo social de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

- TÁNACS, Erika (2002). El Concilio de Trento y las iglesias de América española: la problemática de su falta de representación. *Fronteras de la Historia*, (7), pp. 117-140. <<https://shorturl.at/VG9IY>>
- TICKELL, Adam; Peck, Jamie (2005). Making global rules: globalization or neoliberalization? En: Jamie Peck; Henry Wai-Chung Yeung (Eds.). *Re-making the Global Economy*, Reino Unido, Sage, pp. 163-181.
- TINOCO, Omar (2024, 15 de julio). En qué consiste el modelo de ingreso a preparatorias, similar al de EEUU, que sugiere Claudia Sheinbaum en lugar del Comipems. *Infobae*. <<https://www.infobae.com/mexico/2024/07/16/en-que-consiste-el-modelo-de-ingreso-a-preparatorias-similar-al-de-eeuu-que-sugiere-claudia-sheinbaum-en-lugar-del-comipems/>>
- TRINDADE, Hélgio (2004). "A república em tempos de reforma universitária: O desafio do governo Lula. [The republic in times of university reform: The challenge of the Lula government]. *Educação e Sociedade*, 25(88), pp. 819-44.
- TRUMAN, David (1951). *The governmental process. Political interests and public opinion*, Nueva York, Alfred A. Knopf. <<https://shorturl.at/11AQe>>
- TÜNNERMANN BERNHEIM, Carlos (1996). Breve historia del desarrollo de la universidad en América Latina. *La Educación superior en el umbral del siglo XXI*, Caracas, CRESALC, pp. 11-38. <<https://shorturl.at/3zDXk>>
- \_\_\_\_\_ (1998). La reforma universitaria de Córdoba. *Educación Superior y Sociedad*, 1, pp. 103-127. <<https://goo.su/6mmVIBo>>
- Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] (2024). *Solicitud de información*.
- VACCAREZZA, Leonardo Silvio (2006). Autonomía universitaria, reformas y transformación social. En Hebe Vessuri (Coord.), *Universidad e investigación científica*. Buenos Aires, CLACSO. <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/vessuri/Leonardo%20S%20Vaccarezza.pdf>>
- WEINBERG, Gregorio (1997). *Ilustración y educación superior en Hispanoamérica*. Buenos Aires, Academia Nacional de Educación.
- WEINBERG, Liliana (2018). José Enrique Rodó: las distintas modulaciones de la voz del maestro. *Latinoamérica. Revista de estudios latinoamericanos*, (66), pp. 45-67. <<https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2018.66.57041>>
- WIKIPEDIA (s. f.). Sufragio femenino en Argentina. En *Wikipedia, la enciclopedia libre*. Recuperado [12 de nov. de 25], de <<https://goo.su/iZj7GU>>

# Índice de cuadros, figuras y gráficas

CUADRO 1. <i>Fundación de las primeras universidades latinoamericanas.</i> . . . . .	18
CUADRO 2. <i>El programa de Córdoba, su aplicación y “consecuencias” (1931-1980).</i> . . . . .	34
CUADRO 3. <i>Cobertura en la enseñanza superior en 24 países de América Latina y el Caribe, 1960-1980</i> . . . . .	47
FIGURA 1. <i>El sentido complementario del “modelo de” y del “modelo para” la universidad.</i> . . . . .	11
FIGURA 2. <i>Dinámicas de convergencia formal entre el Estado desarrollista latinoamericano y los actores colectivos, 1920-1970</i> . . . . .	43
FIGURA 3. <i>Dinámica de divergencia abierta entre el Estado y las fuerzas sociales, 1980-2000</i> . . . . .	53
GRÁFICA 1. <i>Cobertura bruta del nivel terciario en América Latina y el Caribe (1970-2010).</i> . . . . .	31
GRÁFICA 2. <i>Crecimiento de la matrícula de educación superior en América Latina y el Caribe (1970-2010).</i> . . . . .	32
GRÁFICA 3. <i>Cobertura de educación superior en América Latina/ Caribe y Norteamérica/Europa Occidental, 1980-2010</i> . . . . .	51

GRÁFICA 4. <i>Distribución de la matrícula por régimen público y privado (2000)</i> .....	58
GRÁFICA 5. <i>Matrícula y financiamiento público de la educación superior en América Latina y el Caribe (2000)</i> .....	60
GRÁFICA 6. <i>Distribución de la matrícula por régimen público y privado (2010)</i> .....	61
GRÁFICA 7. <i>Matrícula y financiamiento público de la educación superior en América Latina y el Caribe (2010)</i> .....	62

# Índice

Prólogo. La universidad latinoamericana en clave política e histórica, <i>Imanol Ordorika</i> . . . . .	6
Introducción. . . . .	9
I. De la Colonia al reformismo: la gestación de un modelo universitario propio . . . . .	14
II. El modelo de Córdoba: entre convergencia formal y divergencia abierta . . . . .	39
Reflexiones finales . . . . .	65
Referencias. . . . .	69
Índice de cuadros, figuras y gráficas . . . . .	80

Esta publicación digital, se terminó de diseñar en la Ciudad de México en marzo de 2026, a cargo de Aristalia S.A. de C.V. En su composición se utilizaron tipos de la familia Óptima de 11 / 13 puntos. La edición estuvo al cuidado del autor y de Andrés Manzano.

**Miguel Alejandro González Ledesma** es investigador titular A, definitivo, del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la UNAM. Es doctor en Ciencias Políticas, con especialidad en Políticas Públicas, por la Scuola Normale Superiore (Italia). Se desempeña como profesor de asignatura en el Colegio de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía y Letras (Cela-FFyL) y en el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos (PPEL), ambos de la UNAM. Es miembro de la International Public Policy Association y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus líneas de investigación se enfocan en políticas de educación superior en México y América Latina, con énfasis en desigualdad, gobernanza, financiamiento y movimientos estudiantiles.

El presente libro pone en el centro del debate la relación entre autonomía y reforma para leer a la universidad latinoamericana como un campo de disputa histórica y política. A partir de un diálogo crítico con Andrés Bernasconi —quien atribuye la crisis del legado de Córdoba, Argentina (1918) a factores intrainstitucionales y al advenimiento de la *Research University* estadounidense como nuevo modelo de universidad— Miguel Alejandro González Ledesma afirma que las transformaciones universitarias se explican principalmente por dinámicas políticas e históricas: proyectos de Estado, conflictos sociales y reordenamientos regionales que atraviesan a la institución. El resultado es una mirada situada que problematiza el presente de la universidad y abre preguntas decisivas sobre su porvenir en América Latina.



UNAM

Programa  
Universitario  
de Estudios  
sobre Educación  
Superior



ISBN 978-607-642-605-0



9 786076 426050