

# La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas en América Latina. Análisis comparado de cinco universidades<sup>19</sup>

**Leopoldo Múnera Ruiz\***

## **La Reforma de Córdoba, un referente común de la universidad latinoamericana**

La relación entre el gobierno universitario, la autonomía y la legitimidad académicas en América Latina ha estado mediada por el significado histórico que adquirió la Reforma de Córdoba de 1918 y por la recepción de la misma en los diferentes países de la región. En particular, si hacemos referencia a los “niveles de autoridad” que Burton Clark (1991: 161-182),<sup>20</sup> desde un análisis organizacional, consideró como intermedios: los de la facultad, la universidad y la federación de instituciones, y que en el presente artículo son entendidos como niveles de gobierno. Cinco universidades públicas representativas de sus respectivos sistemas educativos nacionales serán tomadas como referencia: la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Chile, la Universidad de San Pablo y la Universidad Nacional de Colombia. El elemento central de comparación será el de la participación de

los representantes de la comunidad universitaria en el gobierno de las instituciones, como un referente mínimo de autonomía; es decir, de la autodeterminación de las universidades dentro de los límites impuestos por los sistemas políticos y de poder en los que funcionan.

A pesar de las diferencias entre un país y otro, en el siglo pasado, el gobierno universitario y la autonomía y legitimidad del mismo giraron alrededor del Estado nacional y del sentido explícito de la universidad dentro de los diferentes proyectos de nación que animaron la vida política de los cinco países latinoamericanos estudiados. En este escenario, la Reforma de Córdoba de 1918 y su documento más representativo, el *Manifiesto Liminar*, redactado por Deodoro Roca y publicado el 21 de junio del mismo año,<sup>21</sup> se convirtió en el referente común, por afirmación o negación, de las cinco instituciones latinoamericanas y en general de los discursos sobre el gobierno universitario en la región. De los cuatro objetivos principales de la Reforma — democratización en el ingreso a la universidad y apertura de la misma hacia todos los sectores sociales; instauración de la cátedra y la asistencia libres, y selección y evaluación de los docentes de acuerdo con reglas públicas predefini-

---

19 Este artículo es parte de la investigación “Autonomía y legitimidad de las universidades públicas Latinoamericanas”, financiada por Colciencias. Para su elaboración conté con la colaboración de Suang Catherine Moreno Gutiérrez y de German Paul Cáceres, y con el apoyo permanente de Elizabeth Bernal Gamboa y de todo el equipo del proyecto de investigación.

20 Los otros niveles serían: el departamental (académico), en la base, y los estatales y nacionales (político-administrativos), en la cima de la pirámide organizativa.

---

21 El significado de la Reforma de Córdoba para el gobierno de las universidades latinoamericanas es resaltado en dos publicaciones conmemorativas: Sader, Aboites y Gentili (2008) y Tünnermann (2008).

\* Profesor asociado de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, coordinador de TEOPOCO (grupo de investigación en teoría política contemporánea) de la misma institución y miembro internacional del CriDis (Centre de Recherches Interdisciplinaires. Démocratie, Institutions, Subjectivité) de la Universidad Católica de Lovaina.

das; democratización del gobierno universitario y participación decisiva en él de los estudiantes y los graduados; y vinculación de la universidad con el pueblo y la vida de la nación—,<sup>22</sup> el tercero estaba directamente relacionado con el gobierno y la autonomía universitarios y el cuarto con los referentes de legitimación dentro de la sociedad latinoamericana.

Como lo resaltaría Gabriel del Mazo (1950) a mediados del siglo XX, la proclamación de la independencia de la universidad con respecto a los centros de poder político, económico o social, y la idea del autogobierno por parte de la comunidad universitaria, en la cual, además de los profesores, eran incluidos los estudiantes y los diplomados, constituirían el fundamento para la reivindicación del cogobierno y de una amplia autonomía universitaria: académica, administrativa, financiera e incluso patrimonial.<sup>23</sup> Los universitarios cordobeses exigieron

el reconocimiento de su derecho como sujetos autónomos en la definición del sentido de la nación en América Latina. No obstante, dentro de las fronteras regionales, el eco de la Reforma de Córdoba sería muy heterogéneo y dependería de los sistemas políticos y sociales en los que resonó.

### **Argentina: el cogobierno universitario, un principio democrático**

En Argentina, los postulados reformistas con respecto al gobierno y la autonomía universitarios dejaron su huella a partir de 1918, pues la amplitud de la Ley Avellaneda (1597 de 1885) permitía que el cogobierno y la autonomía ejercida directamente por la comunidad universitaria fueran incorporados con facilidad en los estatutos de las universidades.<sup>24</sup>

---

22 Estos son los cuatro objetivos principales de la Reforma de acuerdo con Augusto Salazar Bondy (1968: 41), que coinciden con los elementos centrales del proyecto de ley universitaria y de las Bases Estatutarias, aprobados por el Primer Congreso Nacional de Estudiantes realizado también en Córdoba el 30 y 31 de julio de 1918 (Portantiero, 1978: 152 y ss.). Tünnermann (2008: 84) desglosa estos objetivos en los diez postulados que fueron desarrollados por los reformistas a partir del *Manifiesto Liminar*:

“1° Autonomía universitaria —en sus aspectos político, docente, administrativo y económico— y autarquía financiera. 2° Elección de los cuerpos directivos y de las autoridades de la universidad por la propia comunidad universitaria y participación de sus elementos constitutivos, profesores, estudiantes y graduados, en la composición de sus organismos de gobierno. 3° Concursos de oposición para la selección del profesorado y periodicidad de las cátedras. 4° Docencia libre. 5° Asistencia libre. 6° Gratuidad de la enseñanza. 7° Reorganización académica, creación de nuevas escuelas y modernización de los métodos de enseñanza. Docencia activa y mejoramiento de la formación cultural de los profesionales. 8° Asistencia social a los estudiantes y democratización del ingreso a la universidad. 9° Vinculación con el sistema educativo nacional. 10° Extensión universitaria. Fortalecimiento de la función social de la universidad. Proyección al pueblo de la cultura universitaria y preocupación por los problemas nacionales. 11° Unidad latinoamericana, lucha contra las dictaduras y el imperialismo”.

23 “El concepto de autonomía sustentado por el movimiento reformista era muy amplio: implicaba el reconocimiento del derecho de la comunidad universitaria a ele-

---

gir sus propias autoridades, sin interferencias extrañas; la libertad de cátedra; la designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos que garantizaran su idoneidad; la dirección y el gobierno de la institución por sus propios órganos directivos; la aprobación de planes y programas de estudio; la elaboración y aprobación del presupuesto universitario, etc. Incluso se llegó a recomendar la búsqueda de un mecanismo que permitiera a la universidad su autofinanciamiento (autarquía patrimonial), a fin de evitar las presiones económicas por parte del Estado o de las otras fuentes de ingresos, que en determinado momento podían hacer irrisoria la autonomía formal. Más tarde, y ante las constantes amenazas de parte de las fuerzas públicas, se incluyó la inviolabilidad de los recintos universitarios. Con esto, el concepto de autonomía adquirió características que no se dan en otras partes del mundo” (Tünnermann, 2008: 87-88).

24 “El gobierno tripartito fue fácilmente incorporado a la legislación vigente sin necesidad de modificaciones. La normatividad propuesta por Nicolás Avellaneda, y plasmada en la Ley 1595 [sic] de 1885, era tan amplia que no requirió cambios para incorporar a los estudiantes a los cuerpos colegiados de la universidad. Dicha ley dice en su artículo 3:

‘El Consejo Superior se compone del Rector, de los decanos de las Facultades y de dos delegados que estas nombren’. Con lo cual deja librado a la universidad la posibilidad de nombrar estudiantes. Asimismo, para el caso de los consejos directivos, dice la ley en su artículo 5: ‘En la composición de las Facultades entrará a lo menos una tercera parte de los profesores que dirigen sus aulas correspondiendo a la facultad respectiva el nombramiento de todos los miembros titulares. Todas las Facultades

Sin embargo, entre 1947 y 1955, durante los dos primeros gobiernos peronistas, estos postulados fueron limitados o eliminados de la legislación argentina. Incluso en 1953, la elección del rector de las universidades públicas quedó en cabeza sólo de los decanos, quienes a su vez eran designados por el Poder Ejecutivo.

Los principios reformistas volvieron a ser adoptados en 1955, mediante el Decreto-Ley 477 que resucitó la Ley Avellaneda, pero nuevamente fueron suprimidos entre 1968 y 1974, durante la dictadura conocida como la Revolución Argentina (1966-1973). Luego fueron parcialmente restablecidos en 1974, bajo el tercer gobierno peronista; no obstante, la participación estudiantil quedó reducida a la mitad de la profesoral (30% y 60%, respectivamente), y por primera vez, los trabajadores no docentes fueron incluidos en el cogobierno con un 10% de la representación. A partir de 1976 y hasta 1983, durante otro período de dictadura militar, el cogobierno y la autonomía fueron suprimidos, al tiempo que se realizó una persecución sistemática en contra de los miembros de la comunidad universitaria, considerados como opositores reales, supuestos o potenciales al régimen político-militar imperante. Con el regreso a la democracia en 1983 se restablecen ambos postulados reformistas con algunas variaciones, pues a partir de la Ley de Educación Superior (LES 24251 de 1995), la representación de los docentes no puede ser inferior al 50% del total de los miembros de los cuerpos colegiados (Kandel, 2005: 265-272).

En conclusión, en Argentina, los principios de la Reforma han estado estrechamente ligados a los períodos de vigencia de la democracia política y han constituido una parte consustancial de la misma y, en general, de las reivindicaciones democráticas y republicanas que son su fuente de legitimidad y sentido.

---

tendrán un número igual de miembros que no podrá exceder de quince'. Esto significa que la ley reserva a los profesores un tercio de participación en el Consejo Directivo, y el resto será completado a criterio de la facultad. Esta misma normativa permite una interpretación que luego fue empleada por los gobiernos de facto, y es que *como mínimo* habrá un tercio de profesores, pudiendo ser todos ellos de ese estamento" (Kandel, 2005: 266).

## México: el cogobierno universitario enajenado

En México, la creación de la Universidad Nacional en 1910 definió un escenario muy diferente al argentino en lo relacionado con el gobierno y la autonomía. A pesar de que se pretendía que la universidad fuera una "corporación independiente" (Ordorika, 2006a: 62), la ley que le dio vida designó al ministro de Educación y Bellas Artes como su "jefe", consagrando así una clara relación tutelar y de dependencia con respecto al Poder Ejecutivo; empero, a renglón seguido complementó el gobierno de la institución con el rector, nombrado directamente por el presidente de la República, y el Consejo Universitario. Este quedó constituido, además del rector y los miembros designados por el Poder Ejecutivo, por profesores elegidos por sus pares mediante votación secreta y por estudiantes nombrados por las escuelas, no necesariamente como representantes estamentales. De esta manera, la Universidad Nacional de México nació ligada al régimen de Porfirio Díaz y conservó en sus primeros diez años un espíritu conservador que la mantuvo al margen de las reivindicaciones de los líderes de la Revolución mexicana, frente a cuya intervención, especialmente entre 1914 y 1917, reivindicó la autonomía, entendida como independencia del poder político. La Reforma de Córdoba tuvo primero repercusiones en otras instituciones mexicanas, como en la Universidad Autónoma del Estado de San Luis Potosí, la cual logró incorporar dentro de sus estatutos los principales postulados reformistas en lo atinente al gobierno y la autonomía.<sup>25</sup>

---

25 "En México como en otros países de América Latina el movimiento de los estudiantes de Córdoba de 1918 tuvo una repercusión casi inmediata. La idea de una universidad pública, abierta, independiente y democrática, al servicio de los estudiantes y de la sociedad, fue vista como indispensable, sobre todo frente a un gobierno autoritario y frente a una etapa completamente nueva para el país. Así, en 1923, apenas unos años después de concluido el movimiento social y armado de la Revolución mexicana (1910-1917) y apenas cinco años después de Córdoba, en México aparecía la Universidad Autónoma del Estado de San Luis Potosí dotada de 'plena autonomía en su organización científica, técnica y docente', y con la capacidad de administrar sus recursos, nombrar libremente a su rector y gobernarse a través de una Asamblea General y un Consejo Universitario paritario" (Aboites, 2008: 80).

Sólo en 1929, el movimiento estudiantil, después de un largo conflicto que tuvo entre sus puntos centrales la participación de los estudiantes en el gobierno universitario y en el nombramiento de los miembros del cuerpo directivo, consiguió que los poderes Ejecutivo y Legislativo le reconocieran a la Universidad Nacional de México una “autonomía institucional limitada” (ídem, 65). En efecto, la competencia jurídica para el nombramiento del rector pasó del Poder Ejecutivo al Consejo Universitario, el cual debía escogerlo de una terna propuesta por el presidente de la República, al tiempo que la composición de ese órgano colegiado se amplió, dándole más cabida a los representantes estudiantiles, en un proporción igual a la mitad de los profesoriales, a la organización gremial encarnada en la Federación Estudiantil, que quedó facultada para elegir un estudiante y una estudiante, y a las asociaciones de los egresados. La participación del gobierno se redujo a un delegado de la Secretaría de Educación Pública y, desde luego, al rector. Los estudiantes también comenzaron a intervenir indirectamente en la selección de los directores de las facultades y las escuelas universitarias, mediante el papel activo que les fue atribuido en la conformación de la terna que debía ser enviada al Consejo Universitario para el nombramiento de estas autoridades académicas.

A pesar de estos logros del movimiento estudiantil con respecto a sus reivindicaciones, el presidente y el ministro de Educación conservaron funciones tutelares y de veto en relación con el presupuesto y con todas las decisiones adoptadas por los órganos colegiados. La Universidad Nacional de México, ahora también autónoma, sólo le haría honor a su nuevo apellido y a los reformistas de Córdoba cuatro años después, pero, dentro de un contexto político desfavorable para su funcionamiento, que rápidamente la llevaría a una crisis presupuestal y a recurrir de nuevo al Estado, sacrificando su independencia. El reconocimiento de su autonomía se dio como resultado del desinterés absoluto de la presidencia de la República en relación con su futuro y su funcionamiento, al considerarla como opuesta al proyecto “revolucionario” gubernamental, después de que

sus defensores dentro de la Universidad, entre ellos el rector, Roberto Medellín Ostos, y uno de los docentes más reconocidos en el ámbito académico y político, Lombardo Toledano,<sup>26</sup> fracasaran en su intento por imponer en el Primer Congreso de los Universitarios Mexicanos la propuesta del Partido Nacional Revolucionario, consistente en “adoptar el materialismo dialéctico como filosofía rectora de la educación superior mexicana” (ídem, 68).

El 13 de octubre de 1933, el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, mediante la cual le otorgó la autonomía plena, pero la privó “del calificativo de ‘Nacional’, puesto que esta no estaba comprometida con los proyectos de educación popular que defendía el Estado” (ídem, 69). Para contrarrestar la separación entre el gobierno y la principal universidad del país, el presidente Lázaro Cárdenas promovería en 1936 un proyecto universitario alterno, por medio del Instituto Politécnico Nacional y la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, destinados “expresamente a educar a los hijos de obreros y campesinos” (Aboites, 2008: 81).

La Ley Orgánica de 1933 le otorgó a la que otra había sido la Universidad Nacional de México, considerada por la opinión pública como antirrevolucionaria, una autonomía que parecía inspirada en la Reforma de Córdoba, a pesar de que no había pasado por el filtro de la comunidad académica. No obstante, en forma simultánea, la ley castigó a la Universidad retirándole la financiación del Estado, sin asegurarle un

---

26 Vicente Lombardo Toledano fue uno de los líderes académicos más representativos de la Universidad Nacional de México, abogado, filósofo, político (fundador del Partido Popular en 1948, por el que fue candidato a la presidencia de la República en 1952) y líder sindical socialista (fue secretario general de la Confederación de Trabajadores de México y de la Confederación de Trabajadores de América Latina, y vicepresidente de la Federación Sindical Mundial). Hizo parte del grupo denominado los Siete Sabios de México. Tres años después del Congreso fundó la Universidad Obrera de México, inspirada en las orientaciones que no tuvieron acogida en la Universidad Nacional, a las que se opusieron radicalmente otros miembros de los Siete Sabios que defendían una Universidad pluralista.

patrimonio y un manejo financiero autárquico que le pudiera garantizar su subsistencia.<sup>27</sup> En uso de la autonomía, el Consejo Universitario estableció sin ninguna ambigüedad el cogobierno. Mediante el desarrollo normativo interno, materializado en los tres estatutos de 1934, 1936 y 1938, los líderes académicos y políticos que orientaban la Universidad hicieron gala del “conservadurismo liberal” que los caracterizaba, poniendo en evidencia su apertura hacia la democracia política, pero su resistencia hacia el cambio social, y su distancia de los referentes políticos de legitimidad que definieron los reformadores cordobeses. Como lo demostrarían en 1945, la autonomía y el cogobierno sólo fueron un escudo frente a un gobierno y una ideología a los que se oponían, pero no un principio o un postulado que estuvieran dispuestos a defender en cualquier circunstancia frente a la intervención de los poderes políticos, económicos o sociales externos.

---

27 En virtud de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, el gobierno se descargó de la responsabilidad de su financiación al establecer que su aporte se reduciría a una única donación. El artículo 9° de la ley estableció:

“El fondo universitario se compondrá:

- a) De las cantidades que el gobierno federal entregará en el resto del año de 1933, hasta completar el subsidio establecido en el presupuesto de egresos vigente, y
- b) De la suma de diez millones de pesos que el propio gobierno federal entregará a la Universidad en los términos siguientes:

- I. Si la Universidad organiza su hacienda propia sobre la base de imponer su capital a fin de gastar solamente los réditos que produzca, el gobierno aportará con ese fin hasta los diez millones de pesos o la parte de ellos que se imponga en cada caso. Si al hacerse una imposición de capital por todo o parte de dicha suma, el gobierno no estuviere en condiciones de entregarla en efectivo, podrá entregar obligaciones especiales pagaderas en un plazo no mayor de cuatro años, y

- II. Durante los meses del año de 1934 que transcurran antes de que esté realizada la imposición anterior, el gobierno entregará mensualmente la suma proporcional que corresponda al pago de los diez millones de pesos en cuatro años. Si durante el mismo año hubiere imposiciones parciales, se descontará su monto, a prorrata de cada exhibición mensual. Cubiertos los diez millones de pesos en la forma establecida en este artículo, la Universidad no recibirá más ayuda económica del gobierno federal”. Estos recursos eran totalmente insuficientes para el funcionamiento futuro de la Universidad.

La Universidad Autónoma de México terminaría definiendo su sentido alrededor de un proyecto de educación superior y de nación opuesto al del partido de gobierno.

El cogobierno y la autonomía, que durarían doce años, se fundamentaron en la organización de la Universidad alrededor y en función de la comunidad académica: el Consejo Universitario fue conformado de acuerdo con un criterio paritario entre los profesores y los estudiantes, que incluía los cargos directivos, de tal manera que por cada director de escuela participaba un presidente de la asociación de estudiantes en la respectiva unidad académica y por cada representante profesoral, uno estudiantil. Además se conservó la participación de un delegado de la organización gremial de los estudiantes. El rector, “jefe nato de la Universidad”, era nombrado por el Consejo Universitario en virtud de una mayoría absoluta de votos en escrutinio secreto y su designación podía ser revocada por solicitud de un número determinado de consejeros, que varió de 1934 a 1938;<sup>28</sup> incluso, en el Estatuto de 1934, los dos tercios de la Junta de Profesores Jefes de Grupo podían solicitar la revocatoria, siempre y cuando fuera aprobada al menos por los dos tercios de los votos computables.

En el caso de los directores de las facultades o escuelas, el Estatuto de 1934 establecía un mecanismo propio de la organización tradicional, en función del cual el Consejo Universitario tenía la facultad de designarlos de acuerdo con la propuesta del rector, quien sólo podía escoger los candidatos entre los seis profesores más antiguos, menores de 65 años. Ante la presión de la comunidad académica, esta disposición fue cambiada en 1936, para otorgarle a las academias de cada facultad o escuela la potestad de proponerle una terna al Consejo Universitario. Estas academias estaban conformadas por un número igual de profesores y alumnos que debía representar al menos la mitad más uno

---

28 En 1934 se exigía que la revocación fuera solicitada al menos por quince consejeros y en 1936 y 1938 por un tercio de los votos computables.

de los miembros de la respectiva facultad o escuela. Tales cuerpos democráticos y colegiados tenían funciones tan importantes para la vida universitaria como las de aprobar los planes de estudio, antes de que el rector los sometiera a la consideración del Consejo Universitario; formular los reglamentos específicos de cada facultad o escuela; aplicar las medidas disciplinarias a los profesores y los alumnos; o conceptuar sobre las decisiones del rector y del Consejo que pudieran afectar sus unidades académicas.

Dentro de las grandes universidades latinoamericanas, estos estatutos fueron los que materializaron con más precisión los postulados de la Reforma de Córdoba en lo relacionado con la organización del gobierno universitario; sin embargo, no sucedió lo mismo con el sentido que se le debía dar a la universidad. En la década del treinta, la Universidad Autónoma de México estaba orientada por una concepción de la institución como productora y transmisora de un conocimiento que se suponía social y políticamente neutro, y como reproductora de una cultura que se consideraba como universal, sin otro compromiso con la sociedad o con el país que el de “extender los beneficios de la cultura” o el de “poner la cultura al servicio de la colectividad”.<sup>29</sup> Lo más lejos que se llegó, ante la acusación insistente de estar de espaldas a las necesidades de la mayoría de la población mexicana, fue a incluir en el Estatuto de 1938,

---

29 Este tipo de referencias sólo fueron incluidas en el último estatuto. Los de 1934 y 1936 decían en su orden: “Artículo 1°. La Universidad Nacional de México es una Institución que tiene como misión exclusiva la de impartir educación superior y organizar investigación científica, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, para formar técnicos útiles a la sociedad y extender con la mayor amplitud los beneficios de la cultura”.

“Artículo 1°. Es misión fundamental de la Universidad Nacional Autónoma de México:

1. Contribuir al enriquecimiento de la cultura;
2. Transmitir el saber, y
3. Poner la cultura al servicio de la colectividad”.

Como puede observarse, la Universidad era netamente autorreferencial y su aporte a la sociedad sólo obedecía a la producción y transformación de un conocimiento que era considerado como neutro y universal, y en tal medida aplicable a la realidad nacional.

dentro de la caracterización de la personalidad y los fines de la Universidad, una autodefinición como “comunidad de cultura al servicio de la sociedad”.

La autonomía y el cogobierno terminarían en 1945, como consecuencia de la división de la comunidad universitaria después de la elección, en 1942, de Rodolfo Brito Foucher como rector de la Universidad Autónoma de México.<sup>30</sup> Brito Foucher era un líder académico conservador, antiguo presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios, conocido por haber sido promotor de grupos armados de derecha en la década anterior. En la rectoría utilizó los medios institucionales y no institucionales a su alcance, desde la organización de pandillas armadas para atemorizar a sus opositores hasta el cambio de los procedimientos para elegir a los representantes estudiantiles y profesoriales, con el propósito de imponer sus orientaciones autoritarias sobre la Universidad y de nombrar como directores de las facultades y escuelas a académicos que le fueran afines políticamente.

En contra de tales medidas reaccionó en primer lugar la Escuela Nacional Preparatoria, mediante la declaratoria de una huelga que fue seguida por las escuelas de Derecho y Veterinaria, y que en poco tiempo se extendió a toda la Universidad. Los enfrentamientos entre los partidarios y los opositores del rector no sólo ocasionaron heridos y un muerto, sino la renuncia, como manifestación de protesta contra la dirección de la Universidad, de profesores muy representativos de las escuelas de Derecho y Medicina. En 1944, Brito Foucher se retiró de la rectoría, presionado por el presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, pero dejó a la Universidad políticamente fragmentada. La división llegó hasta tal punto que los opositores crearon el Directorio Universitario, un cuerpo colegiado paralelo al Consejo Universitario. Ambos eligie-

---

30 Ordorika (2006a: 80 y ss.) realiza una síntesis analítica ilustrativa del conflicto generado por la elección de Brito Foucher a la rectoría de la Universidad Autónoma de México y de sus secuelas sobre el gobierno de la institución, las cuales se extienden hasta la actualidad.

ron rector, el primero a Manuel Gual Vidal y el segundo a José Aguilar Álvarez. Para solucionar el conflicto entre las dos facciones, sin tener en cuenta la autonomía reconocida desde 1933, los dos grupos le solicitaron el reconocimiento institucional al presidente de la República, quien decidió formar una Junta de Exrectores, desde luego, sin la presencia de Brito Foucher, o Junta de Avenimiento, la cual reorganizó la Universidad, nombró a Alfonso Caso como rector y creó las condiciones para la expedición de una nueva ley orgánica.

Las bases aprobadas por la Junta de Exrectores para el gobierno provisional de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde lo nacional volvió a primer plano, comprendieron el diseño de una estructura institucional que acercaba a la institución nuevamente al gobierno y en general al Estado, pero al costo de enajenar definitivamente el cogobierno por parte de la comunidad universitaria y de “domesticar” la autonomía (Aboites, 2008: 82). Al rector se le otorgó la potestad de nombrar discrecionalmente a los directores de las facultades y escuelas que cumplieran con unos requisitos mínimos establecidos por la Junta, mientras la elección de los representantes profesoraes se volvió indirecta y la de los estudiantiles quedó restringida a los alumnos de penúltimo año de las carreras o de último año en la escuelas Preparatoria y de Iniciación Universitaria. El rector, los directores, un representante estudiantil y otro profesoral de cada facultad, más uno de los trabajadores conformaron el consejo constituyente encargado de expedir el estatuto de la Universidad.

Previamente, la nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, expedida en 1945, colocó una Junta de Gobierno por encima del Consejo Universitario, compuesta por quince miembros elegidos por este, mediante un sistema complejo que además permitió reemplazar anualmente un miembro, después de los primeros cinco años de funcionamiento de la Junta. Asimismo, concentró en este organismo colegiado y en el rector las principales funciones académicas y administrativas, y relegó al Consejo Universitario a cumplir tareas técnicas. Verbigracia, la Junta quedó en-

cargada del nombramiento del rector y de los directores de las escuelas y facultades, a partir de una terna propuesta por el primero, sin la participación de la comunidad académica, previo concepto de los denominados consejos técnicos. Como afirma Ordorika (2006a: 85 y ss.), la solución encontrada para superar la crisis despolitizó a la Universidad en las bases de las facultades y las escuelas, para politizarla en las élites académicas que la gobernaron en una evidente simbiosis política con el PRI o con el partido de gobierno, la cual sólo vino a resquebrajarse con las movilizaciones estudiantiles de 1968 y con la Masacre de Tlatelolco. En México, a diferencia de Argentina, el cogobierno y la autonomía connaturales a la Reforma de Córdoba tuvieron para las élites académicas un carácter instrumental y, por consiguiente, fueron negociables con el poder político, a pesar de que el movimiento estudiantil y un sector minoritario del profesorado en ningún momento dejaron de reivindicarlos como principios básicos para la existencia de la universidad pública. El sentido de la Universidad fue definido dentro de un juego complejo de afinidad y oposición con el gobierno nacional.

### **Chile: la vida efímera del cogobierno universitario**

En Chile, a partir de los años veinte, los postulados de la Reforma de Córdoba fueron incorporados específicamente en las reivindicaciones de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), pero no tuvieron mayor acogida dentro del profesorado.<sup>31</sup> Desde 1931

---

31 “También en Chile los sismógrafos juveniles registran los acontecimientos que conmueven al mundo en esa hora, por añadidura, la Reforma de Córdoba envía sus destellos y la atención de los estudiantes chilenos se posa brevemente sobre aspectos académicos. En 1920, al convocar la FECH a sentar las bases de una organización de todo el estudiantado del país, sigue siendo la ‘cuestión social’ la preocupación básica de los jóvenes. Con todo, surge un voto explicando que la nueva organización ‘luchará por obtener la representación de los estudiantes en los organismos directivos de enseñanza’. Sin embargo, el anhelo reformista no choca como en Córdoba y Lima, contra una universidad clerical, sino contra

hasta los años de la Reforma Universitaria chilena, comprendidos entre 1967 y 1970, la participación de los estudiantes en el gobierno de la Universidad de Chile fue muy limitada. La máxima representación que llegaron a tener en el Consejo Universitario fue la de tres estudiantes invitados con voz, pero sin voto. No obstante, en 1931 fueron llamados temporalmente a elegir decanos, en ocasión del derrocamiento del dictador Carlos Ibáñez Campo (1927-1931), y en 1932 grupos estudiantiles, tanto de izquierda como de la democracia cristiana, intentaron impulsar una reforma que incluía el cogobierno, en la cual los egresados tenían una representación equivalente a la mitad de la estudiantil y a la cuarta parte de la profesoral. Además, como afirmación integral de la autonomía, frente a las intervenciones de las fuerzas armadas, declararon los recintos universitarios como inviolables. Las pretensiones de los estudiantes fueron rechazadas por la mayoría de los docentes y por un diario como *El Mercurio*; los primeros las consideraron como ilusorias y contrarias a la meritocracia que en teoría debía prevalecer en la academia, y el segundo estimó que las propuestas atentaban contra “la autoridad y disciplina y que la inviolabilidad de los recintos académicos convertiría a la Universidad en un centro revolucionario al margen de la ley” (Scherz, 1990: 206).<sup>32</sup>

---

una plenamente liberal y laica. De allí tal vez que el interés reformista se enfríe y se convierta luego en acción política intensa, al extremo de formar en 1921 el Soviet de los Estudiantes, entrando en pugna con el presidente Alessandri, quien trata de dividirlos” (Scherz, 1990: 205-206).

El 20 de junio de 1922, la FECH incluye como primer punto de la resolución tomada por su Asamblea General el siguiente: “1° Autonomía de la universidad. La organización de la universidad debe generarse en los que actualmente la constituyen, alumnos y profesores, y de aquellos que habiendo pasado por sus aulas mantienen con ella vínculos constantemente renovados. En consecuencia, la asamblea declara que los consejos directivos deben ser la expresión de la voluntad libre de todos los universitarios: alumnos, profesores y diplomados. Cada una de estas entidades debe tener en dichos consejos una representación proporcional” (FECH, 2008: 202).

32 A partir de la p. 202 de este artículo, Scherz realiza una síntesis del cogobierno en Chile que sirve como referencia para esta parte del texto.

Como afirma Cox (1990: 72), antes de 1967, los únicos que participaban en las consultas para el nombramiento de los decanos y el rector de la Universidad de Chile por parte del presidente de la República<sup>33</sup> eran los profesores ordinarios, extraordinarios y contratados. El Consejo Universitario estaba compuesto exclusivamente “por el rector, los decanos de las Facultades, el secretario general, los directores generales de Educación Secundaria y Primaria y los consejeros designados por el presidente de la República” (ídem). En consecuencia, aunque la Reforma de Córdoba había tenido efectos sobre las reivindicaciones estudiantiles, no había sucedido lo mismo con la organización institucional de la principal universidad de Chile.

Los cambios comienzan a darse con el ascenso político de los movimientos que confluían en la Unidad Popular a finales de los años sesenta. Las protestas para solicitar una reestructuración a fondo de las universidades chilenas empiezan en 1966 en la Universidad Católica de Valparaíso; sin embargo, en ese mismo año la Convención de la FECH, dominada por la Democracia Cristiana, rechazó la idea del cogobierno (Carretón y Martínez, 1985: 17 y ss.), la cual, además, fue derrotada en el plebiscito hecho por la misma organización estudiantil al año siguiente.

No obstante, en la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile se gestó de hecho una reforma radical de las formas de gobierno que terminó movilizándolo a toda la comunidad académica de dicha institución. El 12 de junio de 1968 los estudiantes firmaron un acta de acuerdo con el rector para realizar la Reforma Universitaria y el mismo año se hizo un referendo sobre la misma en el que participaron estudiantes y profesores. Se inició así un largo proceso que terminaría con la aprobación de un nuevo estatuto dos años después. Con anterioridad, el Poder Legislativo le había

---

33 El presidente era el patrono estatutario de la Universidad y el ministro de Educación lo secundaba como vicepatrono. Uno de los dos aprobaba las decisiones más importantes del Consejo Universitario.

otorgado un piso legal a las transformaciones en curso, mediante la expedición de la Ley 17200 de 1969, que creó un Consejo Superior Provisional con amplia participación profesoral y estudiantil, y le otorgó la función de elaborar el nuevo estatuto.

La reforma incluyó importantes puntos académicos, como el de la creación de departamentos que reemplazaban la tradicional figura de los catedráticos, la institucionalización de la carrera docente o la separación de las funciones administrativas y académicas, concentradas hasta ese momento en los catedráticos (Jadresic, 2002: 62-63); sin embargo, su aspecto central fue el del cogobierno, como parte esencial de la autonomía universitaria. Tradicionalmente los estatutos de la Universidad de Chile habían prohibido la participación de los estudiantes en el nombramiento de los directivos y, como vimos, habían limitado la de los profesores; el Estatuto del setenta, por el contrario, estableció que los profesores tuvieran una representación en el principal órgano legislativo del 65%, los estudiantes del 25% y los empleados no docentes del 10%, y que la misma ponderación rigiera para la elección de las autoridades universitarias. En consonancia, definió una estructura gubernamental compuesta por los claustros como poder electoral (aunque la designación del rector electo siguió en cabeza del presidente de la República), el Consejo Normativo Superior, como poder legislativo, y el rector como cabeza del poder ejecutivo.

La vida del cogobierno y de la autonomía universitaria derivada de él fue efímera. El Decreto-Ley 50 de 1973, expedido bajo la dictadura de Pinochet, estableció una intervención directa y abierta del Poder Ejecutivo en el nombramiento de las autoridades universitarias y en el gobierno de las mismas. Además, el régimen militar inició una persecución sistemática contra los miembros de la comunidad universitaria favorables a la Unidad Popular y al gobierno de Allende, que trajo como consecuencia centenares de asesinatos, desapariciones y exilios, y la imposición de una cultura de conformismo y adaptación política a la dictadura dentro del

profesorado,<sup>34</sup> el cual, sin embargo, en la última etapa del gobierno militar y en la transición hacia la democracia política logró hacer una resistencia silenciosa que permitió recobrar elementos de cogobierno dentro de las universidades. En 1981, la organización autoritaria empezó a ser matizada con una serie de normas que buscaron darle una mayor institucionalidad al gobierno universitario. No obstante, algunos principios que se establecieron tenían una orientación claramente autoritaria: la prohibición tajante de la participación de los estudiantes en la elección de los directivos, la imposición de juntas directivas que le otorgaban la dirección de la Universidad a personas extrañas a la comunidad académica y la existencia de una normatividad transitoria que le permitía a Pinochet seguir nombrando al rector. Al contrario de lo sucedido en Argentina, el retorno a la democracia política no marcó el regreso de los postulados de Córdoba, sino la adecuación de las normas al nuevo contexto político. En Chile, el cogobierno y la autonomía quedaron indeleblemente vinculados a un imaginario que los relegaba a un pasado de izquierda irrepetible y al sentido que le había querido imprimir el gobierno de la Unidad Popular al rumbo de la nación.

### **Colombia y Brasil: la heteronomía y el cogobierno frustrado**

En Colombia y en Brasil, la cultura política impidió que los postulados de Córdoba fueran institucionalizados y que moldearan las formas de gobierno universitario. No obstante, en ambos casos, el movimiento estudiantil y profesoral logró consagrarlos parcialmente como fundamen-

---

34 “El contexto político en que se suceden los hechos, sin embargo, impide en este período a los académicos ejercer la presión necesaria para una modificación de la situación, reaccionando en cambio con retraimiento, conformismo y anomia ante las condiciones existentes. Brunner ha caracterizado este conformismo adaptativo de los académicos como, ‘Un tipo de adaptación que combina un bajo nivel de identificación con las metas culturales y un alto grado de conformidad con los medios institucionales’” (Cox y Courard, 1990: 83).

tos de una autonomía restringida y como referentes de una legitimidad siempre contestada por los partidos políticos o la burocracia estatal. A finales del siglo XIX, la Universidad Nacional de Colombia terminó involucrada en el conflicto bélico y político entre los radicales y los regeneradores, como parte del proyecto de Estado y de nación de aquellos. El triunfo político de La Regeneración y la derrota militar de los liberales en la guerra de los Mil Días (1899-1902) supeditaron académicamente a la Universidad a la doctrina católica, la fragmentaron y la convirtieron en un apéndice del Poder Ejecutivo durante la hegemonía conservadora. A pesar de ello y en oposición al carácter confesional y heterónimo que adquirió toda la educación superior pública, el Congreso de Estudiantes realizado en Ibagué en 1928 y liderado por liberales y socialista, adoptó los postulados de Córdoba como núcleo de sus reivindicaciones.<sup>35</sup> Sólo el retorno de los liberales al control del Estado permitió la reestructuración y unificación de la Universidad, específicamente durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938).

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional de Colombia (Ley 68 de 1935) reorganizó y reorientó la vida académica de la institución, dis-

---

35 "Al terminar el Congreso Estudiantil de Ibagué en 1928, el comité ejecutivo de la Federación de Estudiantes, compuesto por Carlos Lleras Restrepo, Diego Luis Córdoba y José Francisco Socarrás resumía en los siguientes puntos las aspiraciones del movimiento estudiantil: 1) libertad de cátedra; 2) libertad de asistencia de los alumnos a los cursos; 3) elaboración de programas anuales y actualización periódica de ellos; 4) exámenes orales y escritos ajustados a los programas; 5) si la tercera parte de los alumnos de un curso invita a una persona a dictar conferencias sobre determinada materia, el curso debía autorizarse; 6) no bastaban las clases ordinarias y las conferencias magistrales. Junto a estas deberían organizarse seminarios de investigación; 7) las cátedras deberían otorgarse por medio de concursos; 8) representación estudiantil en el seno del Consejo Directivo de la Universidad en proporción de una tercera parte y elección directa de estos representantes por los estudiantes; 9) universidad autónoma y elección de sus órganos de gobierno por los componentes de ella. El programa estudiantil incluía también un amplio esquema de reformas sociales: campaña contra el alcoholismo, liberación de la mujer, cursos de educación sexual en los establecimientos educativos y elevación del nivel de vida de las clases trabajadoras" (Jaramillo Uribe, 1994: 330).

puso la construcción de la ciudad universitaria y transformó las formas de gobierno que había establecido el Decreto 167 de 1881. En virtud de este, el Poder Ejecutivo nombraba al rector, a los principales funcionarios e incluso a los profesores, a partir de ternas propuesta por un Consejo Académico de doce miembros, nombrados también por el gobierno nacional (Jaramillo Uribe, 1994: 326). La nueva ley conformó un Consejo Directivo compuesto por nueve miembros, de los cuales dos eran representantes profesoraes, dos representantes estudiantiles, dos representantes del gobierno nacional, un representante de los decanos, el rector y el ministro de Educación, que lo presidía. El rector, a su vez, era nombrado por el Consejo Directivo de una terna presentada por el presidente de la República, mientras los decanos eran nombrados por el mismo Consejo, pero de una terna elaborada por el rector.<sup>36</sup> La ley también institucionalizó los consejos estudiantiles de las facultades y la asamblea de los consejos, que era la encargada de nombrar los representantes de los estudiantes al Consejo Directivo. De esta manera, la autonomía administrativa y académica era bastante relativa y estaba muy distante de los postulados cordobeses, aunque la intención de los poderes Ejecutivo y Legislativo de vincular la Universidad a la nación era clara.

En 1950, el gobierno conservador de Laureano Gómez vuelve a intervenir a la Universidad Nacional, mediante el uso de las facultades extraordinarias del estado de sitio. Expide el Decreto 3708 de ese año, que cambia la composición del Consejo Directivo al reducir la participación de los profesores y los estudiantes a un representante, eliminando en el caso de estos últimos la votación indirecta, para reemplazarla por el criterio de escoger al alumno de último año con el mejor promedio de notas.<sup>37</sup> Ade-

---

36 Los consejos de las facultades estaban a su vez compuestos por el decano, dos representantes de los profesores y dos de los estudiantes, pero uno de ellos debía ser un docente.

37 "Artículo 1°. El Consejo Directivo de la Universidad Nacional se compondrá de siete miembros, así; el Ministro de Educación, que será su Presidente; el Rector de la

más, suprime los consejos estudiantiles. Los años de heteronomía gubernamental absoluta se extienden con la promulgación del Decreto Legislativo 0136 de 1958, por parte de la Junta Militar. En el artículo 1 se afirma que la Universidad es una “entidad autónoma, con personería jurídica, esencialmente apolítica, que tiene por objeto alcanzar los altos fines de la cultura mediante el estímulo y la exaltación de los valores en que se basa la civilización cristiana”, lo cual, de entrada, negaría la autonomía proclamada. Adicionalmente, le agrega nuevos miembros al Consejo Directivo, que denomina Consiliatura: el ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un ex rector como delegado del Consejo Superior Permanente de Educación, un delegado de las asociaciones y corporaciones nacionales elegido por los representantes de las mismas en los dos consejos mencionados con anterioridad, un delegado de la Iglesia elegido por el “ilustrísimo” arzobispo de Bogotá y un delegado de los padres de familia. Aunque vuelve a establecer la elección indirecta para el representante estudiantil y le atribuye una amplia gama de funciones al Consejo Académico, conformado integralmente por miembros de la comunidad universitaria, la Consiliatura monopoliza los nombramientos principales, las decisiones definitivas más relevantes para la Universidad y adquiere un nuevo poder de veto sobre las resoluciones adoptadas por cualquier órgano directivo de la institución. Como afirma Carol Villamil (2001: 107-108): “El Decreto permitía la participación del rector en este órgano [la Consiliatura] con voz pero sin voto. Este hecho, unido a la participación de la Iglesia, a la instau-

---

Universidad, que será su Vicepresidente, y cinco Vocales elegidos para un período de dos años, así; dos por el Gobierno Nacional, que deberán ser personas que hayan desempeñado el cargo de Ministro o de Rector o Decano o profesor universitario; uno de las mismas calidades, elegido por los Decanos de las Facultades y Escuelas que constituyen la Universidad; un profesor, elegido por los profesores de la Universidad, y un estudiante, cuyo período será sólo de un año. Este puesto lo ocupará el universitario de último año que haya obtenido en su carrera las más altas calificaciones.

Parágrafo. La representación estudiantil le corresponderá, alternativamente, a cada una de las Facultades de la Universidad, de acuerdo con la antigüedad de las mismas”.

ración de una Capellanía y a la disminución de la representación estudiantil y profesoral, despertaron el rechazo de la comunidad universitaria”. La norma elevó al rango de ley orgánica las reformas que habían sido introducidas por el gobierno conservador en 1950, e incluso varios de los miembros del gabinete de Laureano Gómez participaron en su elaboración. Sin embargo, volvió a institucionalizar la asamblea y los consejos estudiantiles como organismos de representación del alumnado, los cuales se convertirían en los años siguientes en el núcleo del movimiento estudiantil y en los principales voceros de las reivindicaciones contenidas en la Reforma de Córdoba (Ruiz, 2002: 91).

Los años sesenta del siglo XX se caracterizaron por el despertar, el fortalecimiento y la politización del movimiento estudiantil alrededor de los consejos estudiantiles y de la FUN (Federación Universitaria Nacional), y por las huelgas y paros que protagonizaron durante los primeros gobiernos del Frente Nacional. La presión estudiantil condujo a una nueva reforma del régimen orgánico de la Universidad Nacional, mediante la Ley 65 de 1963, que amplió la participación estudiantil en los órganos de gobierno y reforzó la autonomía y legitimidad de las universidades públicas.<sup>38</sup> Empero, los avances logrados por los estudiantes con respecto a la Reforma de Córdoba fueron bastante limitados. La ley definió la autonomía universitaria, aunque excluyó de ella cualquier alusión al gobierno de la institución o al nombramiento de los directivos.<sup>39</sup> Asimismo, amplió la representación de los estudiantes a dos miembros del Consejo Superior, elegidos en forma indirecta, que además, por primera vez,

---

38 “La Ley 65 es tal vez el único caso de una ley concerniente a la educación superior, que se puede considerar como producto de la capacidad de presión y de las propuestas del movimiento estudiantil” (Lucio y Serrano, 1992: 59).

39 “Artículo 4°. La autonomía que en esta Ley se consagra, es la capacidad jurídica y económica de la Universidad para organizarse, gobernarse y dictar las normas y reglamentos académicos, docentes y administrativos conforme a los cuales se realicen los fines que le son propios, dentro de la órbita constitucional y legal, y respetando las obligaciones contraídas por el Estado mediante tratados públicos”.

tendrían voz y voto en el Consejo Académico; creó el Consejo Superior Estudiantil (CSE), que en los años siguientes sería la instancia de articulación del movimiento estudiantil;<sup>40</sup> incluyó en el máximo órgano colegiado de la Universidad un representante de los ex alumnos y reemplazó el de las asociaciones y corporaciones nacionales por un delegado de las academias nacionales. Finalmente, le otorgó al Consejo Superior la facultad de nombrar directamente al rector sin intervención del Poder Ejecutivo, aparte de la que ya se daba con la participación de dos ministros entre los miembros del máximo órgano colegiado de la Universidad.

La nueva ley orgánica no disminuyó la intensidad de las protestas estudiantiles y de los enfrentamientos con el gobierno, los cuales, por el contrario, tendieron a agudizarse con el presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), quien fue saboteado por los estudiantes dos veces en el campus de la Universidad Nacional de Colombia, una como candidato y otra como presidente de la República (Lucio y Serrano, 1992: 71-72).

Las posiciones políticas se radicalizaron, tanto por parte del gobierno como del movimiento estudiantil, en el cual proliferaron organizaciones de izquierda, cerradas sobre sus propias ideologías, que lo condujeron a la fragmentación. Después de la presentación del Informe Atcon sobre las universidades latinoamericanas en 1961, los estudiantes vieron cómo el tema de la educación superior empezaba a romper las fronteras de los Estados nacionales y a ser definido desde centros de poder político y económico externos o transnacionales. El sabotaje a Lleras Restrepo en su calidad de presidente, como consecuencia de una actitud provocado-

ra del mismo, llevó a la disolución del Consejo Superior Estudiantil de la Universidad Nacional de Colombia, a la suspensión de la representación estudiantil en el Consejo Superior, a la represión de la FUN y a los cierres temporales, pero frecuentes, de las principales universidades públicas del país (Ruiz, 2002: 209-210). El gobierno nacional aprovechó la reforma constitucional y administrativa de 1968 para convertir las universidades estatales en establecimientos públicos, a sus rectores en sus delegados y para organizar el sector educativo de acuerdo con una lógica totalmente centralizada y dependiente de la Presidencia de la República.<sup>41</sup>

La persecución a la FUN y la restricción de la autonomía universitaria no desanimó al movimiento estudiantil, que después de la crisis de la segunda mitad de la década del sesenta se reagrupó. Las movilizaciones intensas en todo el país durante 1971 llevaron al cierre casi permanente de la mayor parte de las universidades públicas, entre ellas la Universidad Nacional de Colombia, y algunas privadas; pero también a la revitalización del movimiento estudiantil, en medio de sus divisiones ideológicas. Entre el segundo y el tercer Encuentro Nacional Universitario, realizados en Bogotá y Palmira en marzo y abril de 1971, respectivamente, fue aprobado el Programa Mínimo del Movimiento Nacional Estudiantil, el cual, por primera vez en Colombia, contemplaba la idea cordobesa del cogobierno como fundamento de la autonomía universitaria. En el primer punto del programa se exigía la abolición de los consejos superiores y su sustitución por órganos de gobierno conformados por tres estudiantes, tres profesores, el rector, con voz pero sin voto, y un representante del Ministerio de Educación; además, proponía la

---

40 "Artículo 24. En cada Facultad o escuela existirá el Consejo Estudiantil, que llevará la representación y vocería del respectivo estudiantado estará integrado por un representante de cada uno de los cursos mediante elección por mayoría de votos.

"La Asamblea Estudiantil estará constituida por la reunión de los Consejos Estudiantiles de la Universidad.

"El Consejo Superior Estudiantil será el representante permanente de la Asamblea Estudiantil y estará integrado por un representante de cada consejo Estudiantil".

---

41 "Desde la perspectiva de la reforma administrativa de 1968, sistematización significa reunificación en manos del Ejecutivo; todos los institutos son dirigidos por agentes del Gobierno, todos evolucionan con el decreto hacia mecanismos de participación puramente formal[es], mediante la transformación de sus juntas directivas en organismos meramente consultivos, donde se ha tomado la precaución de que la mayoría de sus miembros sean a su vez agentes directos del Ejecutivo o fácilmente controlables por este" (Lucio y Serrano, 1992: 73).

conformación de una comisión integrada por tres estudiantes, tres profesores y un representante del Ministerio de Educación para preparar un proyecto de ley orgánica de las universidades.<sup>42</sup> El programa y la posición del entonces ministro de Educación, Luis Carlos Galán Sarmiento, de ampliar la autonomía y la participación de la comunidad académica en el gobierno universitario, llevó a que en la Universidad Nacional de Colombia y en la de Antioquia se conformaran consejos provisionales universitarios, de acuerdo con la composición acordada entre el gobierno nacional y el movimiento estudiantil: el ministro de Educación o el rector, cuatro

---

42 En uno de los pocos análisis realizados sobre el movimiento estudiantil de 1971, Pardo y Urrego (2003) resumen de la manera siguiente los puntos principales del Programa Mínimo: "1. Abolición de los Consejos Superiores Universitarios, en los cuales tenían representación los gremios y el clero, y sustitución por un organismo conformado por tres estudiantes, tres profesores, el rector (sin voto) y un representante del Ministerio de Educación.

"Conformación de una comisión (tres estudiantes, tres profesores y un representante del Ministerio de Educación) para estudiar un proyecto de Ley Orgánica de las Universidades.

"Establecimiento de un sistema democrático para la elección de autoridades universitarias en los establecimientos públicos y privados.

"2. Cumplimiento de la asignación del 15 por ciento como mínimo del presupuesto total de educación para la Universidad Nacional. Además control oficial para las universidades privadas, congelación de matrículas y suspensión de las cláusulas lesivas a la nación colombiana contenidas en los contratos de las universidades con agencias internacionales.

"3. Conformación inmediata de una comisión (tres estudiantes, tres maestros y un representante del Ministerio de Educación) que debía estudiar el carácter rector de la Universidad Nacional en la educación superior, liquidación del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES), financiación estatal y adecuada de la educación superior, investigación científica financiada exclusivamente por la nación y planificada por investigadores nacionales, revisión de todos los contratos celebrados con entidades extranjeras. El informe debería ser aprobado previamente por un Encuentro Nacional Universitario y puesto en marcha por el gobierno.

"4. Retiro definitivo de la Universidad del Valle y ruptura con la Fundación para la Educación Superior (FES).

"5. Legalización del derecho a crear organizaciones gremiales en cualquier tipo de establecimiento educativo.

"6. Reapertura de la Facultad de Sociología de la Universidad Javeriana" (Pardo y Urrego, 2003).

El Programa Mínimo de 1971 también es analizado por Isabel Hernández Arteaga (2007).

decanos, dos estudiantes, dos profesores y un ex alumno. No obstante, el cogobierno sólo duró unos pocos meses, pues fue instalado en la Universidad Nacional en noviembre de 1971 y en la Universidad de Antioquia en enero de 1972, e interrumpido a fines de mayo por parte del nuevo ministro de Educación, Juan Jacobo Muñoz, quien lo declaró ilegal, mediante los decretos 856 y 886 de mayo de 1972 (Pardo y Urrego, 2003), y revalidó las normas que habían sido adoptadas durante el estado de sitio, especialmente el Decreto 1259 de 1971, el cual no sólo devolvía a las universidades a la heteronomía de los años sesenta, sino que además les otorgaba a los rectores facultades extraordinarias, como si fueran pequeñas réplicas del presidente de la República durante los estados de excepción. El proyecto de ley elaborado por Luis Carlos Galán, que ampliaba la representación profesoral y estudiantil en los cuerpos colegiados de la Universidad sin acoger la idea del cogobierno, no llegó al segundo debate en el Congreso.

Durante toda la década del setenta, la universidad pública colombiana estuvo al vaivén de los conflictos internos y del tratamiento policivo y militar de la protesta estudiantil por parte del gobierno nacional. A comienzos de la década siguiente, durante la presidencia de Julio César Turbay Ayala, en medio de un mandato caracterizado por las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y por la criminalización de la acción colectiva de los movimientos populares, se realizó una nueva reforma de la educación superior, denominada "postsecundaria" en las normas (decretos 80 y 81 de 1980), que reorganizó el conjunto del sistema y estableció un nuevo régimen orgánico para la Universidad Nacional de Colombia (Decreto 82 de 1980). En esta legislación desaparecieron los objetivos de corte político destinados a promover los proyectos del Estado nacional y comenzaron a prevalecer los de orden técnico, inspirados básicamente en preocupaciones financieras y fiscales, relacionadas con el gasto público y con las exigencias de los organismos crediticios transnacionales. La nueva estructura de la educación superior flexibilizó el tránsito de los estudiantes entre las instituciones técnicas y tecnológicas y

las universitarias, y de unas a otras, pero también los requisitos para la formación de centros educativos privados, al tiempo que endureció las formas de control sobre las instituciones públicas (Lucio y Serrano, 1992: 194 y ss.). Mediante las disposiciones de la reforma, Colombia se encaminó hacia un modelo de ampliación de cobertura fundamentado en una baja inversión estatal y en una proliferación de instituciones privadas de mediana y baja calidad académica.

Los órganos de gobierno de la Universidad Nacional de Colombia empezaron a tomar el perfil que tienen en la actualidad. En el Consejo Superior, sustituto de la Consiliatura, conservaron la presencia los dos ministerios, el de Hacienda y el de Educación, al lado de un representante profesoral y otro estudiantil, un decano, un egresado, un ex rector y el rector con derecho a voz, pero sin voto. Los demás miembros desaparecieron, incluidos los representantes de la Iglesia y de los padres de familia. En virtud de la reforma administrativa de 1968, el rector siguió siendo nombrado por el presidente, pues la universidad continuó siendo definida como un establecimiento público, mientras los decanos fueron nombrados por el Consejo Superior de una lista de cuatro nombres presentada por el rector. La década del ochenta conllevó largos cierres de la Universidad Nacional de Colombia y un evidente desgobierno de la misma, en medio de la heteronomía política en su dirección con respecto al gobierno nacional.

La reforma constitucional de 1991 consagró la autonomía universitaria y abrió las puertas para que la Universidad lograra una mayor independencia académica, administrativa y financiera. Así quedó establecido en la Ley 30 de 1992, relacionada con el servicio público de la educación superior y con el conjunto de las universidades públicas, y en el decreto 1210 de 1993, en lo atinente a la Universidad Nacional de Colombia. La autonomía se amplió en los diversos ámbitos institucionales, con excepción del gobierno universitario, ya que en el Consejo Superior los representantes de la comunidad académica quedaron limitados a uno estudiantil, uno profesoral y al miembro del Consejo Académico, aunque la mayoría de las

veces haya sido elegido un decano afín al rector de turno, al lado del ministro o el viceministro de Educación, dos miembros designados por el presidente de la República, un ex rector y un miembro designado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). No obstante, el Consejo Superior recobró la facultad de nombrar directamente al rector.

Como puede observarse en esta rápida síntesis, en Colombia los postulados de Córdoba siempre fueron un referente lejano con relación a las instituciones que reglamentaron el gobierno universitario, pues la cultura política estuvo permanentemente limitada por el tipo de democracia restringida que imperó en el país, dentro de la cual, la simple idea de cogobierno resultaba insurreccional. Las transformaciones introducidas por la Constitución de 1991 no modificaron sustancialmente la concepción sobre el gobierno universitario, e incluso, en lo referente a la composición del Consejo Superior, implicaron un retroceso con respecto a los postulados de Córdoba, ante la desconfianza que las fuerzas políticas hegemónicas en el país desarrollaron frente a la comunidad académica de las universidades públicas, debido a la autonomía académica de instituciones como la Universidad Nacional, que le permitió tener una distancia crítica frente al gobierno central; a la politización hacia la izquierda de las organizaciones estudiantiles y parcialmente de las profesoras, a partir de la década del sesenta; y a la preponderancia que adquirieron los egresados de las universidades privadas de elite en la burocracia y la dirección del gobierno nacional.

En Brasil, la formación de la universidad pública es tardía con respecto a los otros países latinoamericanos analizados en este texto. En 1920 se crea la primera universidad federal, la de Río de Janeiro, como resultado de la confederación de tres escuelas superiores, las de Medicina, Derecho e Ingeniería. En 1925 es autorizada la constitución de otras universidades siguiendo el mismo modelo, entre ellas la de San Pablo, que nace en 1934 articulada a la Escuela Libre de Sociología y Política (Meneghel, 2001: 69). Aunque en la década del treinta el movimiento estudiantil brasileño fue muy activo en la vida

política del país y en 1929 los estudiantes de Río de Janeiro adoptaron integralmente los postulados de la Reforma de Córdoba (Sader, Aboites y Gentili, 2008: 228-233), estos tuvieron muy poca incidencia institucional.

La primera norma general para la educación superior, el Decreto con fuerza de ley 19581 del 11 de abril de 1931, también llamado Reforma Francisco Campo en homenaje a su autor, expedido durante el gobierno provisional de Getúlio Vargas, dentro del proceso político conocido como la Revolución de 1930, le hizo muy pocas concesiones a la autonomía universitaria, pues las instituciones de educación superior eran vistas como parte integral de los proyectos políticos brasileiros. Por tal razón, la ley estableció que los estatutos de las universidades debían ser aprobados por el ministro de Educación y Salud Pública y sólo podían ser modificados previa propuesta del Consejo Universitario al ministro, siempre y cuando contaran con el concepto favorable del Consejo Nacional de Educación. El nombramiento del rector de las universidades federales y estatales quedó en cabeza del gobierno respectivo, a partir de una terna presentada por el Consejo Universitario. Este cuerpo colegiado estaba compuesto por los directores de los institutos, por un representante adicional por cada uno de los principales institutos (Derecho, Medicina, Ingeniería y Educación, Ciencias y Letras) elegidos por la respectiva “congregación” o claustro de profesores, por un representante de los docentes libres elegido por la asamblea de profesores, por un representante de los egresados y por el presidente del Directorio Central de los Estudiantes, que era un cuerpo colegiado estudiantil compuesto por dos representantes de los directorios de los institutos.

Los intentos por fortalecer la autonomía de las nuevas universidades con respecto al gobierno nacional, emprendidos a comienzos de la década del treinta, naufragaron con ocasión del golpe de Estado de 1937 y con la instauración del Estado Novo, en cabeza de Getúlio Vargas. Las instituciones de educación superior en su conjunto fueron subordinadas al proyecto estatal y destinadas a formar profesionales que impulsarían la modernización desarrollista impuesta por

la dictadura y las directrices y valores que la inspiraban. La universidad pública se convirtió en una institución absolutamente heterónoma con respecto al Poder Ejecutivo. La dependencia de las universidades públicas fue complementada con la flexibilización de las condiciones para crear instituciones privadas, establecida por la Ley 8457 de 1945, la cual propició la expansión de un tipo de educación superior diseñado para cumplir con las demandas profesionalizantes de las industrias y las empresas brasileiras (Meneghel, 2001: 83).

La heteronomía absoluta de la universidad se prolongaría con la expedición de la Ley 5540 de 1968, después de que los esfuerzos de la UNE (Unión Nacional de Estudiantes) por implantar los postulados de la Reforma de Córdoba a partir de 1960<sup>43</sup> y la amplia campaña impulsada por el CPC (Centro de Cultura Popular) con el mismo objetivo, fueran abortados a raíz del golpe de Estado de 1964 (Trindade, 2007: 40).

El nuevo gobierno militar, además de desatar una amplia y cruenta represión contra los miembros de la organización estudiantil, la disolvió, la reemplazó por un Directorio Nacional de los Estudiantes y subordinó a las nuevas organizaciones de discentes a las disposiciones del MEC (Ministerio de Educación y Cultura). La reforma de 1968, que tuvo como antecedente inmediato el acuerdo entre el MEC y la USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y la asesoría de Rudolph P. Atcon, previos al golpe de Estado, se inspiró en un modelo tecnocrático de educación superior, cuyo referente principal fueron las universidades estadounidenses. Sin embargo, en el GTRU (Grupo de Trabajo para la Reforma Universita-

---

43 “De acuerdo con la UNE, la reforma debería colocar la Universidad al servicio de la sociedad. En este contexto, enfatizaba la democratización en el acceso (mediante la eliminación del examen de ingreso —‘vestibular’—) y del poder dentro de la institución (mayor participación discente en los órganos directivos de las IES), además de la modernización de la estructura y el contenido académicos como prerrequisitos para un desarrollo autónomo, considerado fundamental para eliminar la dependencia económica y cultural del Brasil en relación con los países centrales” [traducción del autor] (Meneghel, 2001: 118).

ria), conformado por la dictadura, un sector influyente de profesores, partidarios del idealismo filosófico alemán en su vertiente fichteana, justificaron la coexistencia de los principios de “formación humana” y “ciencia desinteresada” con la limitación de la autonomía y el control de las instituciones de educación superior por el Estado, dándole así el perfil filosófico-político a la relación entre el gobierno nacional y las universidades (Meneghel, 2001: 127). El eje de la reforma de 1968 estuvo constituido por la parte académica: integración entre la investigación y la enseñanza, promoción de los cursos de posgrado y repatriación de cerebros fugados; que fue complementada con elementos de política pública para el sector: organización de fondos y agencias para la financiación de la investigación y expansión de la educación superior. La autonomía se concibió como necesariamente restringida por la “acción estimuladora y disciplinadora del Estado” (Meneghel, 2001:131). En consecuencia, se mantuvo la centralización del poder y el nombramiento del rector, los vicerrectores y los directores por parte del gobierno respectivo, a partir de una lista de nombres presentada por los consejos superiores; además, se limitó la participación de los estudiantes a un quinto de los órganos colegiados de gobierno.

A diferencia de lo sucedido en Argentina y Chile, en Brasil, la transición hacia la democracia política no produjo variaciones importantes en el gobierno universitario, el cual siguió dominado por la cultura política que se había ido formando durante los diferentes períodos dictatoriales. Los pocos intentos de reforma que se realizaron después de 1974 fracasaron. En 1985, el nuevo presidente de la República, José Sarney, constituyó la denominada “Comisión de Alto Nivel” para transformar la educación superior. Sus miembros contemplaron la posibilidad de ampliar la autonomía y la democracia internas en las universidades, como una medida para garantizar una mayor eficiencia administrativa. La propuesta que fue acogida en 1986 por el GERES (Grupo Ejecutivo para la Reforma de la Educación Superior). No obstante, el conjunto de iniciativas promovidas por estos dos organismos, especialmente las académicas destinadas a dividir las universidades en dos grupos: de

formación y de investigación, fue rechazado por la comunidad universitaria que impidió su discusión en el Congreso.

Posteriormente, el artículo 207 de la Constitución de 1988 consagraría por primera vez en la carta política brasilera la autonomía universitaria (“didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial”) y la “indisociabilidad” entre enseñanza, investigación y divulgación, pero se abstendría de hacer cualquier mención al gobierno de las instituciones de educación superior. Sin embargo, en desarrollo del principio de autonomía, la Ley 9394 de 1996, relacionada con las directrices y bases de la educación nacional en Brasil, establecería que, en las instituciones públicas, la gestión debía ser democrática y contar con participación de los miembros de la comunidad universitaria, siempre y cuando los profesores tuvieran una representación del 60% en los órganos colegiados y en las comisiones, incluidas las encargadas de elaborar o modificar los estatutos y de escoger a los dirigentes de las universidades. El estatuto de la Universidad de San Pablo (Resolución 3461 del 7 de octubre de 1988) se ajusta perfectamente a lo dispuesto por esta ley, pues en el órgano superior, el Consejo Universitario, los profesores están representados por un miembro por cada congregación, regla que se sigue en casi todos los consejos, mientras los alumnos de pregrado y posgrado tienen una representación del 10 y el 5%, respectivamente, de los docentes que conforman el Consejo Universitario. En los consejos centrales, la participación estudiantil fluctúa entre un 20% de los docentes en los cuerpos colegiados de pregrado y posgrado, y un 10% en los de investigación y extensión, mientras que en las congregaciones de las unidades académicas, la representación está reducida a un 10% para los estudiantes de pregrado y posgrado. Dentro de la estructura de gobierno centralizada impuesta en Brasil, la participación de los representantes profesoraes y estudiantiles, especialmente de estos últimos, sigue estando muy lejana de los postulados de la Reforma de Córdoba.

Durante el gobierno de Lula, en medio de los consensos que se pretendieron realizar entre los empresarios y los académicos, y de un deba-

te sobre la regulación de la educación superior en Brasil que por primera vez tenía características democráticas, el proyecto de ley 7200 de 2006 no llegó a convertirse en una norma válida (Barreyro, 2010; Trindade, 2007). Los avances con respecto a los postulados de Córdoba en lo relacionado con la autonomía y el gobierno universitarios eran mínimos. Conservaba el nombramiento del rector de una universidad como la de San Pablo en cabeza del presidente de la República y era totalmente indiferente a una idea de cogobierno; simplemente, como en 1996, hacía una referencia genérica a una gestión democrática y colegial con prevalencia de la representación docente. La debilidad de una cultura democrática en Brasil, al igual que lo sucedido en Colombia, y los efectos permanentes de las dictaduras convirtieron los postulados de Córdoba en valores ajenos a la vida de las principales universidades, entre ellas la de San Pablo.

### **La participación de la comunidad en el gobierno universitario**

Los efectos de la recepción diferenciada de la Reforma de Córdoba en las cinco universidades de América Latina estudiadas en este artículo pueden visibilizarse en el cuadro que se presenta a continuación, sobre participación de la comunidad en el gobierno universitario. Las columnas están definidas por cada una de las cinco instituciones y las filas por la participación de la comunidad universitaria en los cuerpos colegiados superiores e intermedios (de las facultades o de las unidades académicas equivalentes), y en el nombramiento o elección del rector o de los decanos o directores respectivos. Las convenciones reflejan los diferentes actores que participan en este nivel del gobierno universitario: los directivos; el gobierno nacional; las representaciones internas: profesoras, estudiantiles, de egresados o de trabajadores administrativos; las representaciones externas: sindicales o de gremios del capital y otras, como el delegado del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) en la Universidad Nacional de Colombia. Los porcentajes de la participación se calculan con respecto al número total de miembros de los cuerpos colegiados y en ellos se establece la

diferencia entre la comunidad universitaria (CU), de la cual son parte los directivos, y los representantes de la comunidad universitaria (RCU), elegidos mediante votación directa o indirecta.

Los grados de participación —alta, mediana y baja— tienen un referente relativo, relacionado con las cinco universidades analizadas y con el carácter más o menos vinculante de la consulta a todos los miembros de la comunidad universitaria para el nombramiento o elección de los rectores, decanos o directores. Además, en el caso de la participación media dentro de los cuerpos colegiados, se tiene en consideración que en la media alta (MA) hay preponderancia de los elementos de la participación alta, y en la media baja (MB) de los elementos de la participación baja. El punto de corte es junio de 2011, momento en cual está en curso una nueva reforma a la educación superior en Colombia, propuesta por el Ministerio de Educación, que tiende a deteriorar más la participación de la comunidad en el gobierno universitario.

Como puede observarse en el cuadro sobre participación, en la Universidad de Buenos Aires, Argentina, país en donde después de las dictaduras militares fueron retomados los postulados de la Reforma de Córdoba, al ser considerados como principios inherentes a la democracia, tiene una participación alta de la comunidad en todas las columnas; mientras, en el polo opuesto, la Universidad Nacional de Colombia, país en donde la democracia restringida ha sido preponderante y la Reforma de Córdoba ha tenido menos ecos institucionales, tiene una participación baja en todas las columnas. Adicionalmente, el número de los miembros en los cuerpos colegiados es el más bajo de las cinco instituciones: mientras en el resto de las universidades, los miembros de los cuerpos colegiados fluctúan entre 15 en la Junta de Gobierno de la Universidad Autónoma de México, que sólo es nominadora, 21 y 37 en el Consejo y el Senado universitarios de la Universidad de Chile y aproximadamente 130 en el Consejo Universitario de la Universidad de San Pablo, en el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia son sólo 9 miembros, con un representante profesoral y uno estudiantil. Esta exigua composición dificulta aún más la

participación en los órganos de dirección de las diversas comunidades académicas que componen la institución. La Universidad Nacional Autónoma de México, con el tipo de cogobierno enajenado tiene una participación alta en el Consejo Universitario y en los consejos técnicos, media baja en la Junta de Gobierno, media en el nombramiento del rector y baja en el nombramiento de decanos o directores. No obstante, como vimos con anterioridad, las principales funciones legislativas residen en el Consejo Universitario. En la Universidad Chile, como consecuencia de las dictaduras militares y de un retorno condicionado a la democracia política, y en la Universidad de San Pablo, debido a la misma causa y a

una cultura democrática débil, la participación fluctúa entre la media y la baja, con excepción del Senado Universitario chileno.

Desde luego, es necesario tener en cuenta otras consideraciones, además de la participación de la comunidad, para establecer una relación clara entre autonomía y gobierno universitarios, tales como la incidencia de los partidos políticos, la calidad de la representación, el clientelismo interno y externo o los otros niveles del gobierno; sin embargo, sin este requisito mínimo, difícilmente se puede decir en América Latina que desde el punto de vista del gobierno una universidad es autónoma.

Universidad	UNAM (Ley Orgánica de 1945)	Universidad de Chile (Decreto con Fuerza de Ley 3 del 10 de marzo de 2006)	Universidad de Buenos Aires (Decreto 15/1983 y leyes 23068/1984 y 24521/1995)	Universidad de San Pablo (Resolución 3461 del 7 de octubre de 1988)	Universidad Nacional de Colombia (Ley 30/1992, Decreto 1210/1993 y Acuerdo 011/2005)
<b>Cuerpos colegiados superiores</b>	Consejo Universitario D 41% RP 39% RE 19% RT 0,9% CU 100% RCU 59%	Consejo Universitario D 76% GN 9,5% RP 4,8% RE 4,8% RT 4,8% CU 91,5% RCU 144%	Consejo Superior D 48,3% RP 17,2% RE 17,2% REg 17,2% CU 100% RCU 51,6%	Consejo Universitario D 42,2% GN 3,1% RP 39% RE 11,7% RT 2,3% RGr 0,8% RS 0,8% CU 95,3% RCU 53%	Consejo Superior D 12,5% GN 37,5% RP 12,5% RE 12,5% O 25% CU 37,5% RCU 25%
	Junta de Gobierno 100% nombrados directamente por el Consejo Universitario  MB	Senado Universitario D 1% RP 73% RE 19% RT 5,4% CU 100% RCU 99%	Asamblea Universitaria D 31,1% RP 28,9% RE 20% REg 20% CU 100% RCU 48,9%	MA	Consejo Académico D 87,8% RP 6,1% RE 6,1% CU 100% RCU 12,2%
<b>Cuerpos colegiados de las facultades</b>	Consejos técnicos RP 60% RE 40% CU 100% RCU 100%	Depende de cada facultad, pero la representación de la comunidad universitaria sólo tiene voz en el cuerpo colegiado de la facultad.	Consejo Directivo D 5,9% RP 47% RE 23,5% REg 23,5% CU 100% RCU 94%	Congregación o Claustro D 45% RP 35% RE 10% RT 5% REg 5% CU 100% RCU 55% MA	Consejo de Facultad D 71,4% RP 7,1% RE 14,3% REg 7,1% CU 100% RCU 28,6%
<b>Elección o nombramiento del rector</b>	Por la Junta de Gobierno	Elegido por los profesores pertenecientes a las tres categorías más altas de la Universidad. Nombrado por el presidente de la República.	Elegido por la Asamblea Universitaria.	Nombrado por el gobernador del Estado de una terna elaborada por la Asamblea Universitaria, en primer instancia, y por el Consejo Universitario y los consejos centrales, en segunda instancia.	Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante.
<b>Elección o nombramiento de los decanos o los directores</b>	Elegido por la Junta de Gobierno de ternas propuestas por el rector.	Elegidos por las academias de las facultades sin participación estudiantil.	Elegido por los consejos directivos.	Nombrado por el rector de una terna presentada por la Congregación o Claustro.	Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante.

## Convenciones

**D:** directivos universitarios. **GN:** gobierno nacional. **RP:** representación profesoral. **RE:** representación estudiantil. **REg:** representación de los egresados. **RT:** representación de los trabajadores administrativos. **RGr:** representación de los gremios del capital. **RS:** representación sindical. **CU:** comunidad universitaria. **RCU:** representantes de la comunidad universitaria. **O:** otros.

**Participación alta (fondo gris claro).** CU superior a 70%; RCU superior a 45%; RP superior a 15%; RE superior a 15% (reunir las tres últimas condiciones). Elección o nombramiento mediante consulta vinculante.

**Participación media (fondo blanco).** CU entre 50 y 70%; RCU entre 30 y 45%; RP entre 10 y 15%; RE entre 10 y 15% (reunir una de las tres últimas condiciones). Elección restringida o nombramiento mediante consulta vinculante restringida. MA: participación media con preponderancia de los elementos de la participación alta. MB: participación media con preponderancia de los elementos de la participación baja.

**Participación baja (fondo gris oscuro):** CU menor a 50%; RCU menor a 30%; RP menor a 10%; RE menor a 10% (reunir las tres últimas condiciones). Nombramiento sin consulta vinculante.

## Reflexiones finales

En el conjunto de los países y las universidades analizados con respecto a los postulados de la Reforma de Córdoba, la autonomía y el cogobierno lograron ser institucionalizados y desarrollados en los momentos de ampliación o profundización de la democracia política o social, como principios constitutivos de una cultura política antiautoritaria, dentro de la cual la educación superior fue reconocida como un derecho para el conjunto de la población. Por el contrario, el imperio de una cultura política autoritaria implantada por las dictaduras o por la consolidación de diferentes formas de democracia política restringida ha llevado a limitar la participación de los profesores y los estu-

tes en los cuerpos colegiados y a crear gobiernos heterónomos, dependientes del Estado o, en las últimas décadas, del mercado.

Hasta los años sesenta, la autonomía y el cogobierno fueron principios que se establecieron fundamentalmente como barreras frente a la intervención estatal y a los intentos de los partidos y las fuerzas políticas por instrumentalizar a las universidades públicas para impulsar sus proyectos políticos o de nación. Las universidades exigían de esta manera el reconocimiento como sujetos plenos, activos e independientes de la construcción nacional y de los espacios públicos. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX, el Estado y los partidos políticos dejaron de ser el único referente principal para la reivindicación de la autonomía y el cogobierno. Los condicionantes impuestos por el mercado de la educación superior y por formas transnacionales de acumulación de capital, para las cuales el trabajo cognitivo o intelectual adquirió una nueva relevancia, y los procesos de desregulación y desmonte de lo público-estatal que les fueron concomitantes, como parte de un nuevo ciclo de liberalización de la economía, crearon nuevos dispositivos de subordinación de las universidades a lógicas sistémicas que no se agotaban en el Estado.

Los ajustes estructurales de la economía exigidos por la banca transnacional, la reducción de los gastos públicos destinados a hacer efectivos los derechos sociales, la búsqueda de adaptación funcional a los nuevos procesos de acumulación promovida por las elites nacionales, la apertura de los mercados educativos, el nuevo valor atribuido al capital cognitivo o la reducción del déficit fiscal con objetivos de eficiencia macroeconómica, para sólo citar algunos ejemplos, se fueron convirtiendo en los nuevos limitantes de la autonomía y del gobierno universitarios. Por consiguiente, entró en escena un nuevo lenguaje gerencial o técnico que cambió por completo los ejes del debate que había estado dominado por los principios esencialmente políticos de la Reforma de Córdoba. La autonomía y el gobierno universitario pasaron a ser parte de la discusión sobre las nuevas tecnologías sociales destinadas a hacer

de las universidades centros de producción y acumulación del capital cognitivo, y el Estado se convirtió en un agente dentro de un proceso sistémico que lo desborda y dejó de ser el sujeto único de referencia para la construcción de la autonomía o la heteronomía universitarias, o para la legitimación de los proyectos de educación superior. En este escenario inédito es necesario renovar el significado de la Reforma de Córdoba como una afirmación siempre vigente de la autonomía de la universidad latinoamericana frente a las formas privadas y públicas de ejercicio del poder que pretenden someterlas e instrumentalizarlas.

### Referencias bibliográficas

- Aboites, H. (2008). La autonomía en México. Entre la libertad, el Estado y el interés privado (1921-2008). En E. Sader, H. Aboites y P. Gentili, *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 80-85.
- Acosta Silva, A. (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*. Guadalajara: CUCEA, Universidad de Guadalajara.
- Barreyro, G. B. (2010). La educación superior en el primer gobierno de Lula da Silva en Brasil. Políticas, actores y grupos participantes. *Revista de Educación Superior*, (153), pp. 105-116.
- Bentancur, N. (2001). Las políticas universitarias en los años noventa. Del Estado proveedor al Estado gerente. *Pensamiento Universitario*, año 9, (9), pp. 6-11.
- Brunner, J. J. (1989). Gobierno universitario: elementos de análisis y discusión. Documento de Trabajo N° 414. Santiago de Chile: FLACSO.
- (1990). Gobierno universitario. Mitos distorsionadores y experiencia internacional. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 29-49.
- (coord.) (1994). *Educación superior en América Latina. Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000. Proyecto de Políticas Comparadas en Educación Superior*. Buenos Aires: CEDES.
- Casanova Cardiel, H. (2004). Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional. *Perfiles Educativos*, XXVI(105-106), pp. 180-187.
- Clark R., B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: UAM Azcapotzalco - Nueva Imagen.
- Cox, C. y Courard, H. (1990). Autoridad y Gobierno en la Universidad Chilena (1950-1989). Categorías de análisis y desarrollo Histórico. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 50-108.
- Del Mazo, G. (1950). *Reforma universitaria y cultura nacional*. Buenos Aires: Raigal.
- Flisfish, Á. (1990). Política y gobierno universitarios: metáforas inadecuadas y ajustes necesarios. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 111-1135
- FECH. (2008). Segunda campaña en Chile. Manifiesto Pro Reforma Universitaria. En E. Sader, H. Aboites y P. Gentili, *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 200-202.
- García de Fanelli, A. M. (2001). La gestión universitaria en tiempos de restricción social y crecientes demandas sociales. Documento de Trabajo N° 80. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Garretón, M. y Martínez, J. (dir.) (1985). *La reforma de la Universidad de Chile*. Santiago de Chile: Sur.
- Gómez, V. M. (2004). *Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Hernández Arteaga, I. (2007). El programa mínimo de los estudiantes colombianos. Movimiento estudiantil universitario de 1971 por la universidad. Todo un país. En *Revista de Historia de la Educación Colombiana*, (10). San Juan de Pasto: Universidad de Nariño, pp. 29-57.
- Hoyos, L. E. (2009). *Democracia y universidad. Un alegato político a favor del derecho a no ser político*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Izquierdo, L. (1990). Gobierno universitario. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 137-164.
- Jadresic Vargas, A. (2002). *La reforma de 1968 en la Universidad de Chile. Con especial énfasis en la Facultad de Medicina*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Jaramillo Uribe, J. (1994). El proceso de la educación, del virreinato a la época contemporánea. En J. Jaramillo Uribe (coord.), *Manual de historia de Colombia*. Bogotá: Procultura - Tercer Mundo, pp. 249-339.
- Kandel, V. (2005). Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia. En P. Gentili y B. Levy (comps.), *Espacio público y privatización del conocimiento*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 259-294.
- Lucio, R. y Serrano, M. (1992). *La educación superior. Tendencia y políticas estatales*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Maturana, H. (1990). Gobierno como coinspiración. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 165-180.
- Meneghel, S. M. (2001). *A crise da universidade moderna no Brasil* (dactilografiada). Tesis doctoral. Universidad Estatal de Campinas.
- Naishtat, F. y Toer, M. (2005). *Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas*. Buenos Aires: Biblos.
- Ordorika Sacristán, I. (2001). Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior. *Perfiles Educativos*, 23(91), pp. 77-96.
- (2006). *La disputa por el campus. Poder, política y autonomía en la UNAM*. México: Universidad Autónoma de México.
- (2006). Educación superior y globalización. Las universidades públicas frente a una nueva hegemonía. *Andamios*, 3(5), pp. 31-47 Consultado en <http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/iordorika/Ordorika-%20Andamios.pdf> [fecha de consulta: 1° de septiembre de 2010].
- Pardo, M. Á. y Urrego, M. Á. El movimiento estudiantil de 1971 en Colombia. Ponencia presentada en el *Primer Congreso Internacional sobre Historia de las Universidades de América y Europa*, del 10 al 12 de julio de 2003, Universidad de Córdoba; y en el *51° Congreso Internacional de Americanistas*, del 14 y el 18 de julio de 2003, Santiago de Chile. Consultado en <http://www.renovacionmagisterial.org/inicio/modulos/dompdf/temp/archivo2011-02-1408:47:14.html> [fecha de consulta: 2 de enero de 2011].
- Portantiero, J. C. (1978). *Estudiantes y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Ruiz Montealegre, M. (2002). *Sueños y realidades. Procesos de organización estudiantil 1954-1966*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sader, E.; Aboites, H. y Gentili, P. (2008). *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO.
- Salazar Bondy, A. (1968). Reflexiones sobre la reforma universitaria. *Actual. Revista de la Universidad de los Andes*, año I, (2), pp. 39-46.
- Sanz Ferramola, R. (2009). La universidad en tanto república. En M. Marquina, C. Mazzola y G. Soprano, *Políticas institucionales y protagonistas en la universidad argentina*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 207-222.

Scherz, L. (1990). El cogobierno universitario: antecedentes histórico-sociológicos. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 181-229.

Suasnábar, C. (2009). Reforma de la educación superior y transformación en el campo académico en Argentina. En M. Marquina, C. Mazzola y G. Soprano, *Políticas institucionales y protagonistas en la universidad argentina*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 243-263.

Trindade, H. (2007). Reforma universitaria en el Brasil. El desafío del gobierno de Lula. *Espacio Abierto*, 16(1), pp. 31-60.

Tünnermann Bernheim, C. (2008). *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*. Buenos Aires: CLACSO.

UDUAL. (1954). *Acuerdos del Segundo Congreso Universitario y Primera Asamblea General de la Unión de Universidades Latinoamericanas*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Villamil Ardila, C. (2001). *Aproximación histórica a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.