

DOCUMENTO BASE (BORRADOR)

**EJE 11 - LA AUTONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES DE
EDUCACIÓN SUPERIOR**

Consultores Grupo de Trabajo Eje 11 - La Autonomía de las Instituciones de Educación Superior

- Ana Lúcia Gazzola
- Carlos Alvarado Cerezo
- Rosa María Torres Hernández
- Altagracia López Ferreira

índice

1. El concepto de autonomía en las CRES de América Latina y el Caribe	2
2. El concepto de autonomía hoy.....	5
3. Autonomía, fortaleza fundamental de las universidades	8
4. La autonomía universitaria en los países de América Latina y El Caribe: evolución histórica, avances y retrocesos.....	10
5. La autonomía universitaria en países de la región desde la perspectiva de algunos actores	13
6. Propuestas 2024-2028	27
7. Prioridades para los próximos cinco años.....	28
8. Referencias	30
9. Agradecimientos.....	31

1. El concepto de autonomía en las CRES de América Latina y el Caribe

La primera parte de ese documento examina el proceso que ha tenido el concepto de autonomía en el marco de las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES), es un testimonio de su transformación y progreso continuo. Por supuesto que el recorrido que ha seguido el concepto que nos ocupa, tiene un horizonte más amplio, a saber, la educación superior como un bien público-social, un derecho humano y Universal, así como un deber del estado. Tal cual queda explícito en el Plan de Acción 2018-2028 de la III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe, que señala:

“La autonomía es una condición imprescindible para que las instituciones ejerzan un papel crítico y propositivo de cara a la sociedad. Esta se asienta en los derechos de acceso a la toma de decisiones, de representación y de plena participación democrática que se expresa en el cogobierno, así como en la transparencia y la rendición de cuentas”. (UNESCO-IESALC, 2018b, p. 89).

Como se sabe, las Conferencias Mundiales de Educación Superior (CMES) se llevan a cabo cada 10 años, es así como, a lo largo de las décadas, hemos sido testigos de cambios significativos en la comprensión y el enfoque de la autonomía de las Instituciones de Educación Superior. Las CMES se enriquecen del proceso de reflexión y dialogo sobre la educación superior que se desarrolla en las conferencias regionales.

En la primera de las Conferencias Regionales, llevada a cabo en La Habana, Cuba, en el año de 1996, se señaló que la autonomía implicaba que las Instituciones de Educación Superior (IES) debían contar con la libertad académica e independencia necesarias para generar, transmitir, evaluar y recrear conocimiento. En otras palabras, desde esa perspectiva, la autonomía de las IES resulta crucial para llevar a cabo actividades como la investigación y la docencia. Sin embargo, al mismo tiempo, se subrayó que las IES debían ser conscientes de su deber de contribuir al bienestar de la sociedad y ser responsables por sus acciones y resultados.

En este contexto, la autonomía no se concebía como un objetivo en sí mismo, sino como un medio para alcanzar una educación superior de alta calidad y un compromiso efectivo con la sociedad, como se reflejó en el numeral 2 de la Declaración sobre la educación superior en América Latina y el Caribe de 1996 que expresaba claramente:

El conocimiento es un bien social que sólo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado, en beneficio de la sociedad, en instituciones plurales y libres, que gocen de plena autonomía y libertad académica, pero que posean una profunda conciencia de su responsabilidad y una indeclinable voluntad de servicio en la búsqueda de soluciones a las demandas, necesidades y carencias de la sociedad, a la que

deben rendir cuentas como condición necesaria para el pleno ejercicio de la autonomía. La educación superior podrá cumplir tan importante misión en la medida en que se exija a sí misma la máxima calidad, para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento
(CRESALC, 1996, p. 7).

Además, en el primer Plan de Acción para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC, 1998) quedó señalado que para que la autonomía responsable fuera efectiva, era necesario que el Estado proporcionara un nivel adecuado de financiamiento.

En el año 2008, la autonomía se destacó como un derecho fundamental de las IES, sirviendo como condición esencial para su funcionamiento eficaz y libre. No obstante, se enfatizó que este derecho conllevaba una responsabilidad intrínseca de servicio a la sociedad, exigiendo transparencia y rendición de cuentas. En otras palabras, la autonomía no se concibió como una licencia para operar sin restricciones, sino como un compromiso arraigado en el servicio a la sociedad. Además, se resaltó la importancia de la participación de la comunidad académica en la gestión, especialmente la de estudiantes. Estos principios quedaron plasmados en la Declaración sobre la educación superior en América Latina y el Caribe de 2008, específicamente en el numeral 5 de la sección titulada "La educación superior como un derecho humano y bien público social":

La autonomía es un derecho y una condición necesaria para el trabajo académico con libertad, y a su vez una enorme responsabilidad para cumplir su misión con calidad, pertinencia, eficiencia y transparencia de cara a los retos y desafíos de la sociedad. Comprende asimismo la rendición social de cuentas. La autonomía implica un compromiso social y ambos deben necesariamente ir de la mano. La participación de las comunidades académicas en la gestión y, en especial, la participación de los estudiantes resulta indispensables.
(UNESCO-IESALC, 2008, p. 13).

En el numeral 7 de esta misma sección, se destacó que la autonomía universitaria constituía la base esencial para avanzar hacia sistemas de educación superior articulados e integrados, fundamentados en la diversidad, democratización, pluralismo, originalidad e innovación académica e institucional.

Mientras que en la sección "Valores sociales y humanos de la Educación Superior", en su numeral 6, la autonomía se entiende como coexistente a la participación de distintos actores sociales. Se puede interpretar entonces que la autonomía no debe utilizarse como un medio para excluir a estos actores relevantes, sino que debe estar abierta a la colaboración y el diálogo con la sociedad en su conjunto.

En la última CRES del año 2018, la autonomía es presentada como una condición para que las IES ejerzan un papel crítico y propositivo sin que intervenga el gobierno, las creencias religiosas, el mercado o los intereses particulares. Esto implica que las IES deben tener la libertad de tomar decisiones académicas y de gestión sin interferencias externas. Asimismo, la autonomía se presenta también como un medio para que las IES cumplan su compromiso social. Esto se ve refrendado en el siguiente párrafo de la Declaración sobre la educación superior en América Latina y el Caribe del 2018:

La autonomía que se reivindica es la que permite a la universidad ejercer su papel crítico y propositivo frente a la sociedad sin que existan cortapisas y límites impuestos por los gobiernos de turno, creencias religiosas, el mercado o intereses particulares. La defensa de la autonomía universitaria es una responsabilidad ineludible y de gran actualidad en América Latina y el Caribe y es, al mismo tiempo, una defensa del compromiso social de la universidad.
(UNESCO-IESALC, 2018a, p. 24).

Por otra parte, en la sección de la Declaración titulada “El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe”, también se plantea la autonomía como esencial en el ámbito académico y financiero, y consecuentemente, para la sostenibilidad de las IES, ya que se plantea que esta deba garantizarse a partir de las políticas públicas de educación superior.

Mientras que en el Plan de Acción para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe de 2018, en su Lineamiento 1, se propone que la autonomía debe ser responsable, es decir, que debe llevar a asumir a las IES un compromiso no solo del entorno social, sino con la misma comunidad estudiantil.

Se deben diseñar políticas y mecanismos que no se limiten a evaluar sino también a promover la calidad y apoyar a las instituciones para que sean ellas las que, en ejercicio de una autonomía responsable, asuman el compromiso de avanzar de manera sostenida en su capacidad de respuesta a las necesidades de los estudiantes y del entorno social en que se desempeñan. (UNESCO-IESALC, 2018b, p. 32).

Finalmente, en el Plan de Acción de 2018 también se reconoce a la autonomía como un atributo inherente de la educación superior y como una condición para que las IES ejerzan un papel crítico y propositivo con la libertad de tomar decisiones académicas y de gestión sin interferencias externas, así como un medio para que las IES cumplan su compromiso social.

En síntesis, para la CRES 2018 la autonomía se reconoce en cinco sentidos: 1) es presentada como una *condición para que las IES ejerzan un papel crítico y propositivo* sin que intervenga el gobierno, las creencias religiosas, el mercado o los intereses particulares. Esto implica que las IES deben tener la libertad de tomar decisiones académicas y de gestión sin interferencias externas. 2) Se presenta también como un *medio para que las IES cumplan su compromiso social*. 3) se señala como *esencial en el ámbito académico y financiero*, y consecuentemente, para la sostenibilidad de las IES, ya que se plantea que esta deba garantizarse a partir de las políticas públicas de educación superior. 4) *se reconoce como responsable*, es decir, que debe llevar a asumir a las IES un compromiso no solo del entorno social, sino como la misma comunidad estudiantil. 5) Finalmente, se atribuye como *inherente a la educación superior*, que debe tener un grado constitucional.

En este decenio y ante la pandemia de COVID-19 como un revulsivo social, así como las amenazas globales a las que se enfrenta la humanidad, como la guerra, se han presentado diversos desafíos. En el ámbito educativo, estos desafíos abarcan los problemas para la continuidad de los estudios, expansión con disparidades duraderas, el papel que ocupan las nuevas tecnologías, insuficiencia del financiamiento para la educación superior, etc. Ante este panorama, se hace necesario repensar, entre otras cosas, asuntos como la autonomía y con ello los procesos de elección de las autoridades en las universidades de América Latina y el Caribe.

En este tenor, la autonomía universitaria también se ha manifestado en los procesos democráticos y transparentes en la elección de sus autoridades. Ejemplos concretos en América Latina y el Caribe van a ser presentados más adelante en este documento.

2. El concepto de autonomía hoy

Uno de los conceptos nucleares de la Universidad es la autonomía, que es un proceso inacabado, o bien, sufriendo retrocesos en muchos países de América Latina y el Caribe (ALC), así como en otras regiones del mundo. Ese concepto es extremadamente complejo y polisémico, y cabe defenderlo como base para la existencia de la Universidad para que cumpla su función social como institución productora de conocimiento y como lugar de crítica productiva, se remonta a su fundación, hace casi un milenio. La exigencia de que la universidad sea autónoma, o sea, libre de cualquier presión política, partidaria, religiosa, ideológica, o a una sumisión reduccionista a determinantes de los mercados, de las empresas o de cualquier otra entidad ajena a los principios universitarios, es parte constitutiva del *ethos* de la universidad, ya que ésta sólo puede producir conocimiento nuevo en libertad.

Los avances en el conocimiento humano constituyen un patrimonio de la humanidad que nos trajo hasta este mundo contemporáneo. Es así como, la educación es un proceso civilizatorio, y la universidad es un campo en que se desarrolla el debate sobre dicho proceso.

Defender la autonomía es defender los principios de libertad de cátedra y pensamiento. La universidad tiene misiones específicas de formación, investigación, extensión y transferencia del conocimiento para la innovación, con garantía de libertad de cátedra, esto es, la facultad de los académicos de autonomía pedagógica, de investigación y publicación. En otras palabras, la libertad de cada uno de sus miembros en cuanto a pensamiento, expresión, opinión y crítica en el marco de la ética profesional, sin riesgo de amenaza, coacción o sanción. Es así como la libertad de cátedra es una dimensión esencial. Para que esa libertad sea garantizada, se desdoblaron otros aspectos del concepto de autonomía: financiera, administrativa y de gestión patrimonial.

La autonomía que defendemos no se confunde con soberanía. En la democracia, la universidad tiene que ser transparente, garantizar una gobernanza eficiente y eficaz, rendir cuentas a la sociedad y a los órganos que tienen la función de hacer seguimiento, evaluación y fiscalización. Con autonomía, pero con buena escucha de las necesidades de la sociedad, la universidad debe establecer compromiso social a partir de cultivar sus vínculos con la comunidad, comprenderse como vector del desarrollo humano, económico, social y cultural sostenible y tener siempre responsabilidad social, incluyendo la transferencia de conocimiento para promover la innovación y el avance educativo de cara a la revolución tecnológica.

Tener autonomía administrativa y de gestión no significa estar al margen de la ley. Sin embargo, las leyes tienen que reconocer las especificidades de la universidad, que tendrá que ser tratada en su carácter de entidad sustantiva de la sociedad para que pueda cumplir sus misiones. Es así como autonomía, responsabilidad y compromiso social se complementan, e implican que los recursos para el pleno funcionamiento de las instituciones de educación superior son un deber de los gobiernos. Claro está que la universidad puede y debe, en su responsable autonomía, captar recursos adicionales, pero su funcionamiento no puede depender de esa captación. De igual manera, todas las áreas de la universidad, de las tecnológicas a las artes, de la investigación básica a la aplicada, deben tener plenas condiciones para desarrollarse, así como las actividades de carácter cultural o aquellas de impacto social para las poblaciones y segmentos más vulnerables.

Autonomía es requisito de posibilidad para la labor universitaria en la formación, investigación, extensión e innovación. La autonomía tiene condiciones: no puede existir sin financiamiento público adecuado y constante, por eso defendemos que la educación superior es un bien público social, un derecho universal y un deber de los estados.

El concepto de bien público social se asocia al de equidad e inclusión, y a la garantía no solamente de acceso sino de permanencia con dignidad y conclusión de estudios con éxito para cada estudiante, no dejando a nadie atrás. Igualmente, autonomía exige estabilidad y condiciones dignas para los trabajadores de la educación, docentes y no docentes, para que el despido no sea instrumento de control o de limitación de la libertad de expresión. Por eso defendemos una gobernanza democrática y participativa, para incorporar en el interior de la vida universitaria, en su rutina, los principios que deben ser la base de su constitución y acción.

Autonomía universitaria es uno de los componentes necesarios para que cada país consolide su parque de instituciones productoras de conocimiento, lo cual es esencial para garantizar su soberanía en el escenario contemporáneo y de futuro. La verdadera autonomía presupone no solo libertad de cátedra, en la acción pedagógica y la investigación, sino igualmente la autonomía financiera, administrativa, de gestión patrimonial y de gestión de personas, incluyendo las carreras.

La universidad pública, autónoma, libre, activa, innovadora, laica y gratuita, eficiente y capaz de dar respuestas a las demandas y cambios sociales sin reducirse al inmediatismo, es consciente de su vinculación a su territorio y a su tiempo, y siempre atenta a las posibilidades de futuro. Es un recurso permanente para el proceso civilizatorio y la transformación en dirección a una sociedad justa que promueva el bien estar de todas las personas, que valore la diversidad, la interculturalidad y el diálogo de saberes, que defienda el medio ambiente y los derechos humanos fundamentales, que considere la autonomía crítica del estudiante como el fin último del proceso educativo, sea la formación inicial sea a lo largo de la vida. Por eso, la universidad no puede ser vista ni como fábrica de diplomados ni ser reducida a las demandas del mercado o a intereses ideológicos, políticos, religiosos o de grupos, cualesquiera que sean.

La autonomía financiera es fundamental para que la universidad no sea dependiente de los gobiernos del momento ni del mercado y pueda ejercer su papel social. La universidad es un instrumento del Estado, no de gobiernos, pero tiene que actuar con responsabilidad y transparencia y rendir cuentas a la sociedad, a los ministerios competentes y a los órganos de control. Se trata de rendir cuentas de sus resultados, y al mismo tiempo garantizar que sus procesos estén en sintonía con su singularidad como institución y con sus fines específicos.

El concepto de autonomía comprende la gratuidad, la asistencia al estudiante y la estabilidad de docentes y no docentes. Las dos primeras son esenciales para promover la inclusión, la equidad y la igualdad de oportunidades más allá de la situación socioeconómica individual o familiar, lo que es esencial como pilar de la democracia. La universidad pública debe ser diversa, plural, en la configuración del cuerpo estudiantil. Y para que la libertad de

pensamiento y la actitud crítica no sea limitada, es necesario proteger al personal docente, administrativo y de apoyo con la estabilidad, sin la cual no se genera el ambiente de la libertad. Finalmente, la gestión democrática y la coparticipación hacen parte del ejercicio de la autonomía. La institución universitaria, que no puede tener su libertad limitada desde afuera, tampoco puede ignorar la necesidad de trabajar internamente de forma democrática. Como *res publica*, la universidad no puede ser apropiada y controlada por ningún grupo de interés, ni externos ni internos. Las legítimas reivindicaciones de los segmentos de la comunidad universitaria no se pueden sobreponer al interés mayor de la institución en el ejercicio de sus misiones.

La autonomía es un conjunto de propiedades, atributos y dimensiones, que determinan la propia naturaleza de la universidad y sus condiciones de posibilidad. Principalmente, autonomía no se confunde con intereses particulares, sino con el interés público. Por eso, el vínculo de la universidad con la sociedad es más importante que su vínculo con el Estado.

3. Autonomía, fortaleza fundamental de las universidades

Es necesario hacer énfasis en lo que significa el término de “autonomía universitaria”, ya que es considerada como la fortaleza fundamental de las universidades, condición que le permite establecer su filosofía como medio para garantizar la función espiritual, su libertad científica, académica, administrativa y financiera. El concepto de universidad implica necesariamente, el de su autonomía, la universidad sin autonomía no es universidad. Debido a que su objetivo primordial es la formación integral de hombres y mujeres, ella necesita de la más amplia libertad para pensar, para aprender, para enseñar.

Las universidades públicas y todas las que tienen fe pública desde su fundación han contribuido a la formación de generaciones de profesionales que han favorecido al desarrollo de la sociedad en distintos ámbitos de su quehacer educativo, pero fundamentalmente han logrado acumular y desarrollar el capital máspreciado de nuestros países, como lo es, el capital humano. Para el desarrollo de la actividad académica universitaria, las universidades públicas de la región han contado con el apoyo de la población de sus respectivos países, quienes a través de sus contribuciones e impuestos han logrado que nuestras instituciones desarrollen los programas que en los ámbitos de la docencia, investigación, extensión y servicio le corresponde llevar a cabo.

De esa manera, una de las grandes tareas de nuestras universidades, es contribuir desde nuestro propio espacio, en el cual convivimos con miles de jóvenes diariamente, a fin de lograr el fortalecimiento, la institucionalización de relaciones sociales igualitarias no discriminatorias, que signifiquen una democracia real para todos y todas, a través de procesos de educación ciudadana. Como universidad estamos en la obligación de poner nuestro aporte

en el desarrollo de un proyecto de sociedad que incorpore los ideales de un buen ciudadano, de una sociedad justa, digna y equitativa, así como de un buen estilo de vida, entendido todo esto como los principios de libertad, igualdad y solidaridad que se conviertan en guías para la acción social.

No podemos perder de vista que, desde nuestras casas de estudio, entendemos que nos enfrentamos a una realidad histórica en la que los valores centrales tan necesarios para el logro del bienestar material y espiritual de la sociedad de la región, tales como la tolerancia, la equidad, la empatía, el diálogo, el respeto, la confianza, puedan convertirse en las señales para que podamos contribuir a fortalecer estas virtudes sustantivas del ser humano. En ese sentido, nuestras acciones educativas deben ir encaminadas en esa orientación.

Por lo cual, consideramos que las universidades públicas tienen como destino y sentido, ser la conciencia pensante de la sociedad, lo que obliga, necesariamente a asumir la autonomía como eje de nuestro quehacer. Sin la posición de ser autónomos, no tendríamos la viabilidad para pensar con objetividad, tal y como lo requiere la dinámica de las ideas y de la racionalidad. Obviamente ser autónomos, nos compromete a asumir responsabilidades profundas en la formación científica, tecnológica, cultural y cívica de nuestros estudiantes.

Ese es el camino para formar jóvenes exitosos en el estudio, porque el saber está en la base de todo este proceso educativo. Y es también la manera que tenemos como universidades, de responder adecuadamente a las exigencias, derechos y aspiraciones de los jóvenes por una mejor educación. O sea, lograr el acceso a la educación superior con calidad y de esa manera aportar a la sociedad, profesionales competentes que puedan jugar un papel central en la vida de todos y todas.

Es importante tener claridad en lo que representa la autonomía institucional, académica, administrativa o de gestión de nuestros propios recursos, bajo el principio de la transparencia y control, para concretar la definición de políticas universitarias, cuya finalidad sea formar ciudadanos libres, capaces y competentes para integrarse a una sociedad cada vez más compleja y que a su vez, pueda contribuir a la construcción de una sociedad más justa. En tal sentido, sabemos que la educación es la que se constituye en uno de los factores de desarrollo humano más importantes para la construcción de aprendizajes sociales que favorecen la convivencia entre los miembros de una sociedad, el empleo y el desarrollo económico, las condiciones de respeto y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

Entonces se debe aspirar a lograr que las universidades sigan siendo casas de estudios socialmente responsables, con altos niveles de calidad, que deben evaluarse y certificarse continuamente; así como también deben actualizar constantemente los currículos, acorde a las necesidades que la sociedad demanda en la actualidad. Es por eso por

lo que se deben revisar procesos, transformar y renovar la oferta académica, para que las universidades puedan avanzar en la inversión sostenida de acceso a la educación superior de calidad; en donde el conocimiento, la tecnología, la ciencia, la educación y la cultura, como bienes intangibles de la sociedad continúen siendo las columnas centrales de su quehacer, porque solo de esta manera se podrá servir a la sociedad.

Esa debe ser la visión de cada universidad de fe pública, porque esto es lo que realmente significa autonomía universitaria, o sea, que las universidades, cada vez más, se conviertan en los pilares más consistentes del desarrollo de un país, no sólo por la formación de una masa crítica importante, sino por el papel relevante que se juega desde la investigación y la extensión en la sociedad. Ahí están los resultados y ahí está patentizado el esfuerzo que cotidianamente se realiza por una educación superior con calidad académica. Y esta es la principal rendición de cuentas a la sociedad y al estado.

Todo lo trazado y todo aquello con lo cual nos comprometamos desde nuestras instituciones para formar a la juventud que exige educación superior de calidad, está condicionado por el recurso financiero, porque los gobiernos deben contar con la convicción que la única manera de lograr el desarrollo de un país es invertir en educación.

Los estados deben garantizar el financiamiento de la educación superior pública como un derecho constitucional. No se debe permitir que, bajo el velo de la rendición de cuentas, quieran coartar primero la autonomía de gestión administrativo-financiera.

4. La autonomía universitaria en los países de América Latina y El Caribe: evolución histórica, avances y retrocesos

Una mirada a la evolución de la autonomía universitaria en América Latina y el Caribe nos remite necesariamente al movimiento estudiantil de junio 1918. Sin lugar a duda, uno de los resultados más preciados para la educación superior latinoamericana, desencadenado a partir de la Reforma de Córdoba es la autonomía universitaria. De tal forma que la universidad dejó de ser espacio de una élite para abrirse a diferentes sectores y actores sociales, así ese movimiento de reforma universitaria que se originó en Argentina se expandió rápidamente a otros países de América Latina y el Caribe, marcando con el paso del tiempo una impronta que caracteriza la educación superior en esta región. De manera que la autonomía universitaria, la libertad académica y el compromiso social se asumen como rasgos significativos de nuestras universidades, da cuenta de ello el desempeño profesional de egresados integrados al desarrollo de sociedades democráticas.

En el transcurrir de estos 105 años, el ejercicio de la autonomía universitaria y la libertad académica evidencia avances y retrocesos. Una revisión histórico-valorativa del proceso de conquista de la autonomía universitaria en América Latina y el Caribe (Marsiske, 2004¹; Tünnermann, 2008²) da cuenta de cómo el movimiento renovador resonó rápidamente en la comunidad estudiantil y académica en Argentina (2018), Perú (2019), Chile (1920), Uruguay (1920), México (1922), Colombia (1922), Cuba (1923), Paraguay (1927), Brasil, Bolivia y Venezuela (1928), Costa Rica (1933), Ecuador (1940), Puerto Rico (1942) y Guatemala (1945). Claro está que el ejercicio de la autonomía en el ámbito universitario es impactado por las condiciones políticas y sociales de cada país. En el trayecto de hacer realidad esta herencia centenaria, instituciones de educación superior de la región cuentan con buenas prácticas de gobernanza, de gestión participativa, así como también de aseguramiento de la calidad, de pertinencia y responsabilidad social al hacer realidad sus funciones.

Un avance importante presentado por Tcach (2018)³, lo constituye que diecisiete países de la región incluyen de manera general en sus constituciones nacionales el principio de la autonomía universitaria. Entre estos países se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De igual manera, un avance significativo es el hecho que las leyes y normativas que orientan este nivel educativo en algunos países incluyen como principio la autonomía universitaria en su perspectiva académica, administrativa e institucional. Hecho este fundamental para asegurar que el quehacer universitario en sus funciones de docencia, investigación, extensión, responsabilidad social y gestión se desarrolle en un ambiente de libertad y respeto a las ideas. Asimismo, dichas normativas consagran la educación superior como bien público, lo cual se espera favorezca la igualdad de oportunidades.

En el ámbito de la libertad de enseñanza y de investigación, en las instituciones de educación superior de la región latinoamericana y caribeña, se han fortalecido la capacidad de participación de la comunidad para diseñar y ejecutar programas curriculares de formación y de educación continua, así como el desarrollo de la investigación de impacto en el territorio, realizada en colaboración con sectores diversos de la sociedad. También se observan

¹Marsiske Schulte, Renate (2004). Historia de la **autonomía universitaria** en América Latina. *Perfiles Educativos*, vol. XXVI, núm. 106, pp. 160-167.

² Tünnermann Bernheim, Carlos (2008). *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO.

³ Tcach, César (2018). La Reforma de Córdoba: caleidoscopio de ideas y laboratorio de experiencias en América Latina y el Caribe. En: A cien años de la reforma universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana. Coordinado por Rafael Guarga. Caracas: UNESCO-IESALC y Universidad Nacional de Córdoba. <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>

en la región experiencias innovadoras de cooperación interuniversitaria y participación en redes académicas, a nivel nacional e internacional.

Estos avances en ocasiones resultan impactados, negativamente, por regulaciones externas que emanan de los organismos rectores de los sistemas de educación superior de la región, cuando establecen normativas que coartan la libertad académica, o restringen el financiamiento a la investigación en ciertas disciplinas. El aseguramiento de la calidad es un requerimiento indispensable en las instituciones de educación superior. Sin embargo, se debe cuidar que en nombre de la calidad se establezcan reglamentaciones que limiten el ejercicio de la autonomía universitaria y coarten el conocimiento experto que debe estar presente en las instituciones de educación superior. Esto no significa abogar por la ausencia total de regulaciones, sino por unas que respeten la gestión del conocimiento, el desarrollo de la ciencia y los principios fundamentales de la educación superior.

La autonomía y la libertad universitaria en ocasiones pueden ser lesionadas por gobiernos autoritarios que limitan la estructura organizativa y la elección de autoridades en las instituciones. Dadas las características de la gobernanza en las instituciones de educación superior es oportuno subrayar la importancia de la legitimidad de las autoridades, lograda a través de la participación de la comunidad universitaria y del respeto a los procedimientos institucionales establecidos. Otra de las barreras que limita el ejercicio de la autonomía en la universidad pública latinoamericana y caribeña es la reducción del financiamiento estatal, en especial si este tema se convierte en una herramienta de presión de los gobiernos hacia las universidades. En este contexto nos interpela la pregunta, ¿cómo enfrentar la demanda de equidad y calidad con recursos limitados? La realidad nos muestra que la calidad y la innovación requieren de una inversión significativa de recursos, en especial cuando abogamos por la transformación de la educación superior.

Es oportuno destacar que la autonomía también se ve amenazada desde la institución misma de educación superior, cuando no da respuestas a las necesidades de la sociedad como un todo y solo atiende las demandas del mercado; cuando no da participación, ni escucha las diversas voces que confluyen y dan vida al quehacer de la educación superior, cuando no construye comunidad académica, en el genuino sentido de este constructo. En síntesis, la educación superior opera pues en un equilibrio delicado entre elementos como lo colegiado y lo burocrático, la autonomía y la regulación, así como la excelencia y la equidad.

En este contexto, la universidad debe ser consciente que la autonomía implica una conquista continua, un derecho, pero también una responsabilidad que debe ejercerse con una mirada cuestionadora y propositiva ante la realidad de cada contexto. La sociedad espera que de manera sistemática las instituciones de educación superior muestren evidencias de un quehacer que se construye en base a calidad, transparencia, rendición de

cuentas y ética, al tiempo que deben trabajar con la mirada centrada en el contexto tanto interno como externo. A lo interno para lograr que la comunidad institucional se apropie del concepto y haga realidad el compromiso que conlleva la autonomía universitaria. Hacia el contexto externo para que las instancias públicas y privadas sean capaces de valorar y acoger los logros de las instituciones de educación superior.

5. La autonomía universitaria en países de la región desde la perspectiva de algunos actores

En interés de enriquecer el relato de la evolución de la autonomía universitaria en los países de América Latina y el Caribe con voces diversas, el equipo de trabajo del Eje 11 solicitó que académicos de la región relataran desde su perspectiva la situación actual. A continuación, se citan los diferentes relatos:

- Argentina

La Constitución Argentina establece la autonomía universitaria. Desde la democracia hace 40 años, la misma ha sido respetada por los distintos gobiernos, bien que con énfasis diferentes respecto de los alcances de esta. Ya hace un cuarto de siglo una ley (la 24521) trató de articular el necesario respeto a ese principio constitucional con la obligación estatal de asegurar la calidad de los títulos que las universidades otorgan. Ello ha permitido un régimen estricto en cuanto al surgimiento de nuevas instituciones tanto estatales como privadas, así como la supervisión sobre la validez de los diplomas que se emiten. La autonomía ha sido una bandera de lucha del movimiento estudiantil desde la reforma de 1918, a la que se le agregó la defensa de la gratuidad de la enseñanza de grado desde 1949. Ambos principios no han sido respetados por las dictaduras habidas en la Argentina y, en la actualidad, el nuevo gobierno ha planteado escrúpulos que lo acercan a aquellas.

Según la normativa actual las universidades son autónomas al menos en cuatro aspectos: en lo académico, en lo normativo y lo organizativo, en lo que hace al acceso y permanencia de estudiantes y docente, y en la administración de los bienes y recursos. Por lo demás, la autonomía, que ha surgido como un intento de poner por delante lo académico antes que los intereses políticos de sucesivos gobiernos han ido evolucionando hacia un concepto de autonomía responsable, esto es, la búsqueda de un mayor consenso, compromiso del mundo de la educación superior respecto de las necesidades de la población y el territorio en que se inserta la institución. En la actualidad hay más de 130 instituciones de educación superior y, aproximadamente, la misma cantidad de estatales y privadas.

- **Brasil**

En Brasil, el concepto de autonomía universitaria ha sido incorporado a la Constitución del año 1988, después de décadas de debate. El artículo 207 define que “las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa, de gestión financiera y patrimonial, obedeciendo al principio de inseparabilidad entre docencia, investigación y extensión.” La opción por autonomía de gestión financiera antes que autonomía de gestión indica que el Estado es responsable por la financiación de las universidades. Entretanto, las universidades federales y la mayoría de las universidades provinciales nunca han tenido una autonomía real. El concepto no ha sido auto aplicable y nunca hubo leyes complementarias detallando derechos y deberes de las universidades.

Los cortes de presupuesto han sido frecuentes y un conjunto de leyes y reglamentos muchas veces contradictorios han limitado seriamente la autonomía. La indicación de los directivos de las instituciones federales todavía se hace con una lista de tres nombres enviados al Ministerio de Educación (MEC), lo que ha posibilitado que el último gobierno nacional eligiera el nombre con menor número de votos (tres, en uno de los casos), lo que resultó en rectores sin legitimidad en sus comunidades y conflictos permanentes. En ese momento el Congreso Nacional ha aprobado la extinción de la lista triple, y se espera la decisión del Senado. Los institutos federales, creados a partir del 2008, ya tienen indicación de un único nombre.

En el caso de las instituciones privadas, responsables en 2022 por 7.367.080 del total de 9.443.597 de las matrículas de grado (87% de la red), en su mayoría no tienen autonomía, y dependen totalmente de sus mantenedoras. El MEC ha decidido volver a presentar al Congreso Nacional, en 2024, el proyecto de creación de una agencia responsable por supervisar la calidad de los cursos ofrecidos en el país, con foco especial en las instituciones privadas y en cursos a distancia.

Brasil presenta, en el caso de las tres universidades del gobierno provincial de São Paulo -- la Universidad de São Paulo (USP), la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), y la Universidad Estadual Paulista (UNESP), una experiencia muy exitosa en autonomía. Por el decreto 29.598/1989, se ha definido que las tres universidades pasarían a recibir anualmente un porcentaje fijo de la recopilación del impuesto de circulación de mercancías y servicios (ICMS) y pasarían a tener total autonomía de gestión financiera. Inicialmente fijado en 8,4%, el valor fue aumentado a 9,57% en 1995. Las rectorías deciden, anualmente, el porcentaje a ser recibido por cada una de las universidades, que tratan de reservar parte de los recursos en fondos de prevención para hacer frente a eventuales disminuciones de los valores recibidos. Los indicadores académicos han avanzado en los 30 años de la autonomía, comprobando la corrección del modelo. Entretanto, mantener un decreto, antes que una definición

en la Constitución de la provincia todavía es muy frágil. Igualmente, la reciente aprobación de una Reforma Tributaria que unifica los impuestos a nivel nacional implica la necesidad de ajustes en el modelo.

- **Centroamérica**

En Centroamérica hay que destacar el aporte que hace el Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA, a la temática de la autonomía universitaria y que tiene una significación y razón de ser en la Confederación Universitaria Centroamericana. Institución creada en septiembre de 1948, en San Salvador, El Salvador, cuya organización de integración regional constituye el sistema universitario público centroamericano, que promueve el desarrollo de las universidades a través de la cooperación y el trabajo conjunto con la sociedad y el Estado.

El CSUCA considera que existen desafíos a los que se enfrentan las universidades públicas de la región para el ejercicio pleno de la autonomía universitaria. Desafíos que son grandes debido a que la mayoría de los gobernantes no cumplen con trasladar los fondos estipulados en sus respectivas constituciones para el funcionamiento de las casas de estudios superiores.

Asimismo, en ocasiones se violenta la autonomía universitaria cuando funcionarios públicos quieren incidir en las decisiones de los estudiantes o de las autoridades universitarias en temas exclusivos del desarrollo de las actividades académicas. En algunas ocasiones se pierden oportunidades de mejora para las instituciones cuando en el momento de recibir apoyo de la cooperación internacional, los gobiernos también quieren tomar partido en la ejecución de los fondos para ejecutar los proyectos.

Un desafío urgente y de actualidad sería fortalecer la institucionalidad de las universidades públicas e instituciones de educación superior en los ámbitos de la investigación, la docencia y la extensión o vinculación universitaria.

Actualmente en Centroamérica, la mayoría de las universidades goza de una relativa autonomía, en algunos países están bajo control político y en la mayoría de los países el control es económico y administrativo. De manera que deben estar sujetas a autorizaciones de los entes fiscales de gobierno para ejecutar sus presupuestos o estar sujetas a las disposiciones presupuestarias de los gobiernos de turno.

Para evitar eso se requiere que en las constituciones de todos los países se establezca explícitamente la plena autonomía de las universidades y se fije un porcentaje del presupuesto para la educación superior como obligación del Estado y se dé cumplimiento obligatorio para los gobiernos de turno, tal como sucede en Guatemala como lo indica la Constitución Política de la República en el Artículo 82 que la Autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (única universidad pública del país) es la encargada de dirigir y organizar la educación superior del

país y en el Artículo 84 de la referida Ley, hace mención a lo relativo a su presupuesto el cual, no debe ser menor al 5% del presupuesto general de ingresos y egresos de la Nación.

- **Colombia**

La autonomía universitaria en Colombia está consagrada en la Constitución política de manera expresa y las altas Cortes, especialmente la Constitucional ha precisado su alcance. Persisten limitaciones en su ejercicio por una excesiva y mala regulación normativa que ha establecido el Estado, por una escasa financiación y por un sistema de aseguramiento de la calidad que se viene burocratizando. Internamente por la equivocada interpretación gremial y la falta de decisión para ejercerla ante problemas de la sociedad. En el gobierno universitario y la integración de sus órganos también se pueden identificar limitaciones y finalmente una muy escasa comprensión de su verdadero significado por algunos sectores de la sociedad. *Carlos Forero*

- **Haití**

La autonomía universitaria en Haití a partir de la legislación abarca solamente a la Universidad Estatal de Haití (UEH). Existen otras instituciones estatales con un régimen distinto ya que dependen directamente del Ministerio de Educación. No se cuenta con una directiva ministerial en cuanto a la noción de autonomía universitaria.

Desde un punto de vista estrictamente legal, la Universidad Estatal de Haití (UEH) goza de una plena autonomía. La Constitución de la República le reconoce un estatuto de institución independiente. Es decir que no está bajo la tutela de ningún ministerio, ni de la del Ministerio de Educación. Además, se beneficia de la libertad de opinión, de la libertad académica, de la libertad de gestión, de la libertad financiera y de la inviolabilidad de su espacio.

En la realidad, esta autonomía se encuentra seriamente limitada por la grave y recurrente crisis que conoce el país desde hace 40 años y las difíciles relaciones que existen entre el Estado y la Universidad de Estado. Estas relaciones se expresan a través de la debilidad de los recursos públicos asignados a la UEH, la ausencia de políticas específicas de educación superior, la reticencia del Estado en referirse a la UEH en sus campos de competencia. De tal manera que la UEH es autónoma, hasta independiente en el papel, pero no se llega beneficiar plenamente de este estatuto.

- **Caribe anglófono, hispano y francófono**

Doce (12) objetivos de desarrollo sostenible fueron identificados por la Agenda de Desarrollo de la CEPALC como los más pertinentes para las circunstancias y necesidades específicas de los pequeños estados insulares del Caribe.

Dos de ellos: 1) crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, proporcionar acceso a la justicia para todos, promover sociedades pacíficas e inclusivas; y 2) fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible, son útiles para medir el grado de autonomía institucional y financiera del sistema de educación superior del Caribe.

Las instituciones públicas de enseñanza superior del Caribe son en gran medida autónomas en su funcionamiento y tienen libertad para tomar sus propias decisiones en materia académica y de gestión financiera. Su autonomía académica permite a los miembros del profesorado actuar libremente, en aras de generar riqueza intelectual de alta calidad. Su autonomía institucional incluye la libertad operativa, que permite a la institución colaborar con otras instituciones académicas, realizar investigaciones y prestar servicios de consultoría. Su autonomía financiera les permite recaudar sus propios fondos, reducir la dependencia de la financiación pública y realizar inversiones estratégicas para mejorar sus logros. Al mismo tiempo, son responsables del cumplimiento de sus misiones y objetivos, y de garantizar la calidad y la transparencia de sus actuaciones.

Sin embargo, persisten los problemas de accesibilidad, ubicación, calidad de la enseñanza, costes institucionales y desempleo de los titulados. Las posibles soluciones para mantener la autonomía institucional residen en un enfoque de colaboración por parte de los gobiernos de la región para aumentar el acceso y la financiación de la enseñanza superior mediante becas y subvenciones, la amalgama de políticas educativas y la adopción de políticas y planificación estratégica de las universidades más grandes para desarrollar la región. Al mismo tiempo, también ha aumentado enormemente el acceso a la educación superior debido a la accesibilidad de la tecnología, la globalización y la integración-red. La Universidad de las Indias Occidentales (The UWI) es una institución educativa financiada por 15 gobiernos del Caribe, con recintos físicos y virtuales por toda la región anglófona.

La mayoría de las instituciones públicas autónomas de enseñanza superior del Caribe anglo, hispano y franco parlante también se benefician de una administración pública unificada que se centra en los principios de gobernanza que aplica técnicas de planificación basadas en pruebas. Cuentan con unidades que coordinan y apoyan los esfuerzos de capacitación de la sociedad civil para su participación en los procesos nacionales de desarrollo. Además, las áreas de actuación suelen incluir el fortalecimiento de las capacidades institucionales para facilitar la coordinación de la ayuda y la movilización de los donantes, así como para apoyar la promoción de los derechos humanos y las medidas de buena gobernanza, incluidas la rendición de cuentas, la transparencia, la eficacia y la eficiencia.

- **México**

El Primer Congreso Nacional de Estudiantes de México en 1910 catalizó un movimiento estudiantil que reclamaba mayor participación en la gestión universitaria, desafiando el autoritarismo porfirista y abogando por la autonomía universitaria, concretándose en la creación de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en 1917, la primera institución de educación superior autónoma establecida por un gobierno revolucionario. Aunque su estructura inicial excluía la participación estudiantil en su gobierno, reflejaba un paso significativo hacia la independencia de las instituciones educativas del poder gubernamental.

Por su parte, la Universidad Nacional del Sureste, fundada en Yucatán en 1922, se erigió bajo los principios de la Revolución Mexicana y la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, abogando por una estructura democrática y social en la educación superior. No obstante, la participación estudiantil en la toma de decisiones todavía enfrentaba obstáculos.

El caso de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí destaca las complejidades políticas y sociales que envolvían la autonomía universitaria en México. Establecida en 1923, la universidad surgió en un contexto de lucha agraria y cacicazgo, donde figuras como Saturnino Cedillo, a pesar de su perfil conservador, apoyaron la autonomía como un medio de libertad académica frente a la influencia política y eclesiástica. Este episodio subraya cómo la autonomía universitaria mexicana ha sido históricamente un terreno disputado, moldeado tanto por aspiraciones democráticas como por maniobras políticas.

Estos antecedentes fueron cruciales para que en 1929 se iniciara un movimiento por la autonomía universitaria llevando a que la Universidad Nacional de México se convirtiera en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en respuesta a una oleada de protestas estudiantiles y un clima político tenso. La autonomía de la UNAM se concretó con la Ley Orgánica de 1929, que, a pesar de sus limitaciones presupuestarias y sus ataduras gubernamentales, plantó la semilla de una universidad independiente. La década de 1930 estuvo marcada por intensos debates ideológicos y crisis económicas para la Universidad, resueltas parcialmente con un aumento de presupuesto en 1937 por el entonces presidente Lázaro Cárdenas. Sin embargo, un nuevo conflicto interno en 1944 desembocó en una nueva Ley Orgánica en 1945, que todavía rige a la UNAM, reafirmando su autonomía y capacidad de autogestión. Este marco legal se convirtió en el prototipo para la creación de múltiples universidades estatales en la década de 1950, permitiendo a varias universidades e instituciones de educación superior enfrentar desafíos y mantener su integridad estructural a través del tiempo.

En 1968, un movimiento estudiantil por más libertades democráticas en México cobró fuerza y visibilidad justo antes de la celebración de los Juegos Olímpicos en el país. La dura respuesta del gobierno del presidente Díaz Ordaz desembocó en la masacre de Tlatelolco, un evento trágico donde se perdieron muchas vidas y que resaltó la urgencia de la protección legislativa y autonomía para la educación superior. Esta necesidad de reforma llevó a cambios legislativos significativos en los años subsiguientes, incluida la Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978 durante el gobierno de López Portillo, fortaleciendo la administración y autonomía universitarias. Posteriormente, en 1980, la autonomía universitaria se consagró como un principio constitucional en México mediante una reforma en la que se añade la fracción VII al artículo 3 de la Constitución, con la cual se proporciona una base legal robusta para la autogestión de las universidades. Esta reforma constitucional se ha mantenido y fue reformada en 2013 para asegurar la gobernanza autónoma de las instituciones de educación superior, garantizando la libertad de cátedra e investigación, así como la autodeterminación de sus programas académicos y la administración de sus recursos.

En las elecciones de México de 2018, el partido Movimiento Regeneración Nacional se alzó con la presidencia y logró una mayoría legislativa significativa, lo que desencadenó una serie de reformas constitucionales importantes. Durante mayo de 2019, se modificaron los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución, resaltando el carácter obligatorio de la educación superior bajo la responsabilidad del Estado. Estas reformas provocaron cierta inquietud entre las universidades autónomas, que temían por el impacto que dichas reformas pudieran tener en su autonomía, la estructura de sus programas educativos, las políticas de admisión y las posibles cuotas.

Respondiendo a estas preocupaciones, en 2021 se abrogó la anterior Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978 y se promulgó la nueva Ley General de Educación Superior. Esta ley, establece en su Artículo 2 que las universidades e instituciones de educación superior con autonomía disfrutarán de todas las facultades y garantías que la Fracción VII del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra. Esta ley también enfatiza que los procesos legislativos no podrán socavar la capacidad de autogobierno de estas instituciones, su libertad de cátedra e investigación, o la gestión de su patrimonio. Además, se subraya que cualquier iniciativa o reforma a sus leyes orgánicas debe incluir consultas previas con la comunidad universitaria y requerir la aprobación de su máximo órgano de gobierno. La ley también especifica que las relaciones laborales dentro de estas instituciones seguirán lo dispuesto en el Apartado A del Artículo 123 Constitucional, en armonía con la autonomía y los fines académicos de cada institución. Finalmente, la Ley General de Educación Superior en su Artículo 5, Fracción V y Artículo 8, Fracción XIV, asegura que todas las políticas educativas honrarán la autonomía de las universidades, preservando su estructura y modelo educativo, además de enfatizar el respeto a la autonomía universitaria en todas sus disposiciones.

- Paraguay

Con la Constitución Nacional promulgada en 1967 durante el régimen de la dictadura militar, la autonomía universitaria en el Paraguay adquirió rango constitucional. La Ley que reglamentó la autonomía universitaria⁴ definió a las universidades como entidades autónomas para desarrollar investigación, estudios de nivel superior y formación profesional y delimitó el alcance solo para la indagación científica dirigida por los docentes e investigadores pero que, tanto la docencia como las investigaciones, no debían adquirir forma de militancia, agitación, propaganda, proselitismo o adoctrinamiento político partidario salvo que los estudios investigativos que realicen estén relacionados con los problemas nacionales y de interés de la humanidad. Con esta delimitación quedó al arbitrio del Poder Ejecutivo que tenía sometido al Judicial, las interpretaciones de las formas que no debía adquirir la autonomía universitaria. Además, un dato no menor es que, el Poder Legislativo para las públicas como el Ejecutivo para las privadas tenían facultades legales para aprobar los estatutos de las Universidades. En consecuencia, la autonomía universitaria estuvo cercenada por el poder político.

Derrocada la dictadura militar de Alfredo Stroessner que gobernó el país durante 35 años, en 1989 se inició el periodo democrático siendo uno de los hitos más importantes la reforma de la Constitución Nacional en 1992. No solo se mantuvo el rango constitucional de la autonomía universitaria si no ella misma, define el alcance y la limitación otorgando facultades a las Universidades para establecer sus estatutos, constituir su forma de gobierno y elaborar sus planes y programas conforme con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. El único margen que dejó la definición constitucional para la ley reglamentaria fue detallar cada una de las facultades. Con la ley vigente, suman cuatro disposiciones legales⁵ en democracia que regulan la autonomía universitaria.

Conforme con la formalidad jurídica constitucional y legal vigente, la autonomía universitaria está garantizada, sin embargo, las gestiones del órgano regulador de la educación superior que es el Consejo Nacional de Educación Superior y del encargado de la evaluación de la calidad y la acreditación institucional y de carrera que es la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior han sido cuestionadas por distintos actores académicos porque sus normativas y decisiones no están acordes con la conceptualización constitucional y legal de la autonomía universitaria.

⁴ Ley N° 828 / 1980 “De Universidades” artículos 1 y 12.

⁵ Leyes N° 136 / 1993, N° 2529 / 2006, N° 3973 / 2010, N° 4995 / 2013.

- **República Dominicana**

En el caso de República Dominicana la autonomía universitaria se encuentra consignada en la Constitución revisada y proclamada del 26 de enero de 2010⁶. En el Artículo 63, acápite 7, de este marco destinado a regir jurídicamente al país, se establece que: "El Estado debe velar por la calidad de la educación superior y financiará los centros y universidades públicos, de conformidad con lo que establezca la ley. Garantizará la autonomía universitaria y la libertad de cátedra". También precisa el numeral 8 del Artículo 63 que las "universidades escogerán sus directivas y se regirán por sus propios estatutos, de conformidad con la ley".

La Ley 139-01⁷, normativa que crea el Sistema de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, en el Artículo 33 instituye que las instituciones de educación superior (IES) tendrán autonomía académica, administrativa e institucional. Este marco legal conceptualiza la autonomía a partir de 12 atribuciones que van desde establecer los estatutos, definir los órganos de gobierno, elegir sus autoridades, administrar sus bienes y recursos, hasta aspectos de orden académicos, propios de la formación en este nivel educativo, así como también de contribuir al avance del conocimiento. Conforme establece la Ley 139-01 las IES son entidades sociales, de servicio público, abiertas a las diferentes corrientes de pensamiento.

Gracias a la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), la autonomía universitaria en la educación superior dominicana cuenta con una historia dilatada en el tiempo, que obtuvo por origen en 1538 como una comunidad de profesores y estudiantes, pero que le fue arrebatada por gobiernos autoritarios. A la caída de la dictadura en 1960, la UASD inició un proceso de conquista obteniendo el 26 de octubre de 1961 la Ley 5778 de autonomía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo⁸. Esta Ley indica en el Artículo 3, que el Estado dedicará anualmente para el financiamiento de la UASD un subsidio que no será inferior al cinco por ciento del Presupuesto Nacional, el cual formará parte del patrimonio de la Universidad y solo será administrado por ella, junto a otros fondos debidamente procurados por otros medios. Además, el gobierno ha ampliado el programa de becas nacionales para favorecer el acceso al sistema de educación superior a estudiantes de grupos vulnerables.

El 1961 marca un antes y un después en la educación superior dominicana, debido a que se inicia un acelerado proceso de crecimiento de instituciones y actores de este nivel educativo. De una universidad con tres mil

⁶ Constitución Política de la República Dominicana. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010.

⁷ Ley 139-01 de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Publicada en la Gaceta Oficial 10097, 13 de agosto del 20001

⁸ Ley 5778 de Autonomía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, del 26 de octubre de 1961. Gaceta Oficial No. 8633, del 5 de Enero de 1962. https://transparencia.uasd.edu.do/sites/default/files/06_ley_no._5778-61_leydeautonomiadelausd.pdf.

estudiantes en 1961, al 1923 se cuenta con 598,549 estudiantes distribuidos en 56 instituciones, de las cuales 34 son universidades, 4 institutos técnicos superiores y 18 institutos especializados. En el proceso de aseguramiento de la calidad, el marco legal establece una evaluación quinquenal realizada por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) a las instituciones con 5 años o más de operación, con una metodología que integra la autoevaluación, la evaluación con pares externos y la ejecución de un plan de mejora con acompañamiento, lo que representa un logro de mejoramiento continuo. La Ley 139-01 en su Artículo 48 establece el ejercicio pleno de la autonomía para las IES con dos evaluaciones quinquenales aceptadas favorablemente y 15 años o más de existencia. Esto excluye a la UASD que por Ley 5778 goza de autonomía plena.

- **Uruguay**

En Uruguay, la Ley Orgánica de la Universidad de la República fue promulgada por el Parlamento el 29 de octubre de 1958. La Ley 12.549 consagra la autonomía en su art. 5º: “la Universidad se desenvolverá en todos los aspectos de su actividad con la más amplia autonomía”⁹. Por su parte, la Constitución de la República establece el cogobierno pleno de la institución en su artículo No. 203, cuando establece que los Consejos de los órganos que integran y designan al Consejo Directivo de la Universidad, el ámbito superior de conducción de la Udelar, “serán electos por docentes, estudiantes y egresados”.

Otro principio fundamental establecido en la Ley Orgánica es la Libertad de Cátedra, es decir, la libertad de opinión como un “derecho inherente a los docentes” universitarios (art. 3º de la Ley Orgánica). Asimismo, la Ley delimita funciones universitarias que trascienden la mera formación profesional para incorporar la cultura, la investigación científica y la actividad artística. Esta formación académica integral se complementa con la función social y política de la universidad pública. Así, en el art. 2º de la Ley Orgánica de la Universidad se establece que su función es la de “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”, junto a “defender la forma republicano-democrática de gobierno”.

Es necesario señalar el contexto de luchas que acompañó, hace ya 65 años, la discusión y aprobación de la Ley en Uruguay, tanto dentro de la Universidad como en el Parlamento y el país. Un factor decisivo en dichos debates y movilizaciones fue el papel de los estudiantes. La Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) fue fundada en 1929, y tuvo su bautismo de fuego en el enfrentamiento a la dictadura implantada en el país en 1933. La FEUU formó parte del movimiento opositor a la misma y, en particular, se alzó contra de la aprobación

⁹ Fuente consultada: Archivo General de la Universidad. 1958. El cogobierno autonómico. Montevideo, 2008.

del Decreto que limitaba la autonomía, eliminando toda forma de participación estudiantil en el gobierno universitario.

En 1958 los estudiantes se lanzan a las calles con el objetivo de la aprobación del proyecto de Ley Orgánica, y logran en ese proceso de lucha establecer una amplia alianza con estudiantes de enseñanza secundaria y, sobre todo, con el movimiento obrero organizado, acuñándose entonces una célebre consigna que consolidará dicha unidad hasta el presente: “Obreros y Estudiantes, unidos y adelante”.

Tanto en los antecedentes de este proceso histórico como en sus resultados, la influencia que tuvo en las universidades de América Latina el movimiento estudiantil y los principios de la Reforma de Córdoba de 1918 es notoria. Los postulados originarios se fueron complementando con nuevas demandas hasta configurar un verdadero programa en base a los principios de: gratuidad de la enseñanza, autonomía administrativa y financiera, libertad de Cátedra, función social de las universidades, participación directa de los estudiantes y demás órdenes en el gobierno de la institución.

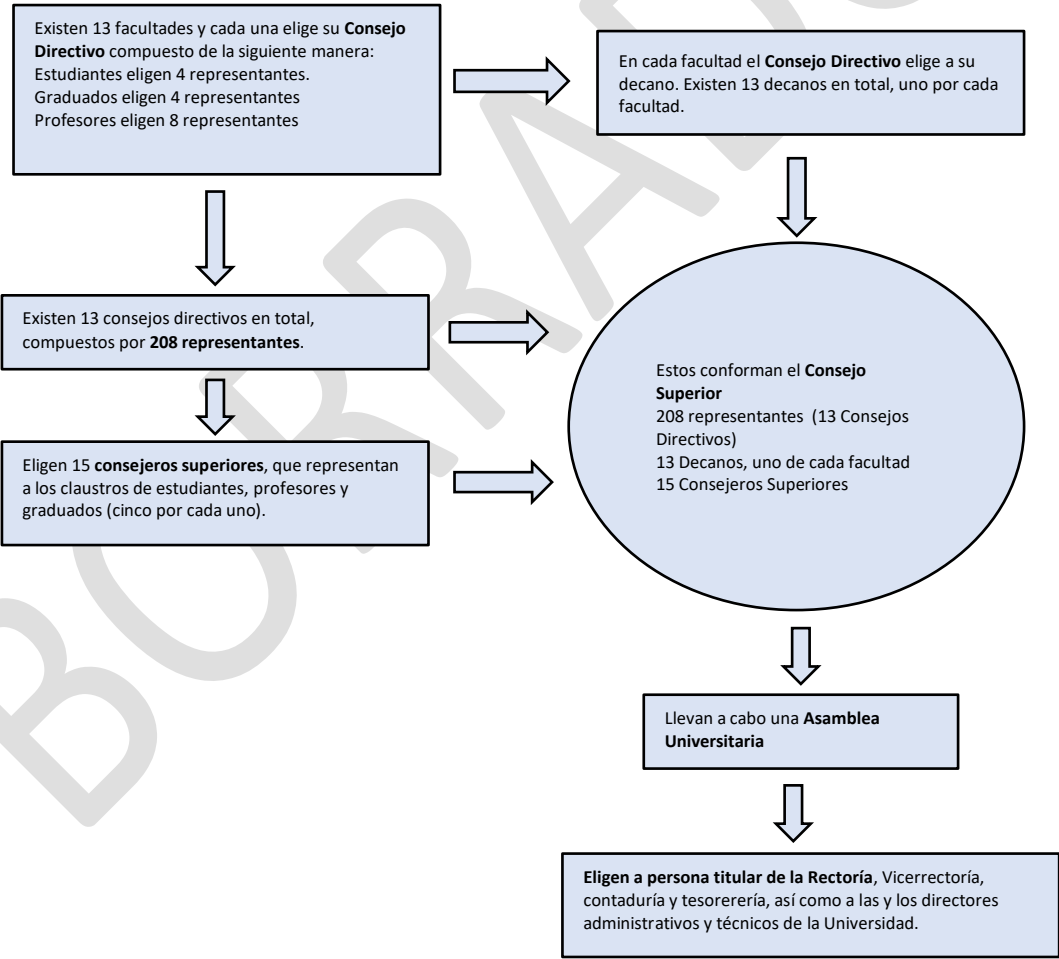
En los convulsionados años 60 del siglo XX, los universitarios fueron parte activa del proceso de insurgencia juvenil que luchó en defensa de la autonomía y el presupuesto universitario, contra la limitación de las libertades públicas y el avance del autoritarismo y la represión. El golpe de Estado cívico-militar que aconteció en Uruguay el 27 de junio de 1973, casi al mismo tiempo que en otros países de la región del Cono Sur del continente latinoamericano, tuvo su complemento en el decreto dictatorial que intervino la Universidad de la República el 28 de octubre de 1973, hace ya medio siglo. Durante más de una década se mantuvo la intervención, eliminando la autonomía, destituyendo profesores, persiguiendo y encarcelando estudiantes, expulsando al exilio, limitando el ingreso a los jóvenes, cambiando los planes de estudio, privatizando la educación superior. Un número significativo de víctimas de la represión de la dictadura, asesinados políticos y detenidos-desaparecidos, fueron universitarios.

El 21 de agosto de 1984, finalmente, cesó la intervención, recuperándose a partir del 1° de marzo de 1985, junto con la democracia en el país, la vigencia de la Ley Orgánica de 1958 y la autonomía de la Universidad de la República que rigen hasta el presente. *Álvaro Rico*

Es también pertinente incluir algunos ejemplos de elección de directivos en la región, incluso para que sean utilizados como referencias. Ejemplos concretos en América Latina y el Caribe incluyen varias universidades que han establecido prácticas ejemplares para garantizar que la comunidad académica participe activamente en la toma de decisiones y que se respete su autonomía. Estas instituciones han demostrado su compromiso con la independencia y representatividad en la elección de sus líderes.

Por ejemplo, en universidades destacadas de América Latina, como la Universidad de Buenos Aires (UBA), la autonomía se manifiesta a través de un proceso democrático y representativo en la elección de su Rector o Rectora como se observa en el esquema 1. Los estudiantes, graduados y profesores participan activamente en la toma de decisiones a través de representantes elegidos, formando el Consejo Directivo de cada facultad. La participación de estos representantes se extiende a la elección de consejeros superiores, los cuales, a su vez, constituyen el Consejo Superior de la UBA, que en su Asamblea Universitaria eligen al Rector o Rectora, reflejando la voluntad colectiva de la comunidad académica. En conjunto, este proceso de elección promueve la autonomía universitaria al permitir la toma de decisiones internas, fomentar la participación representativa y colegiada, y respetar la diversidad y singularidad de cada facultad.

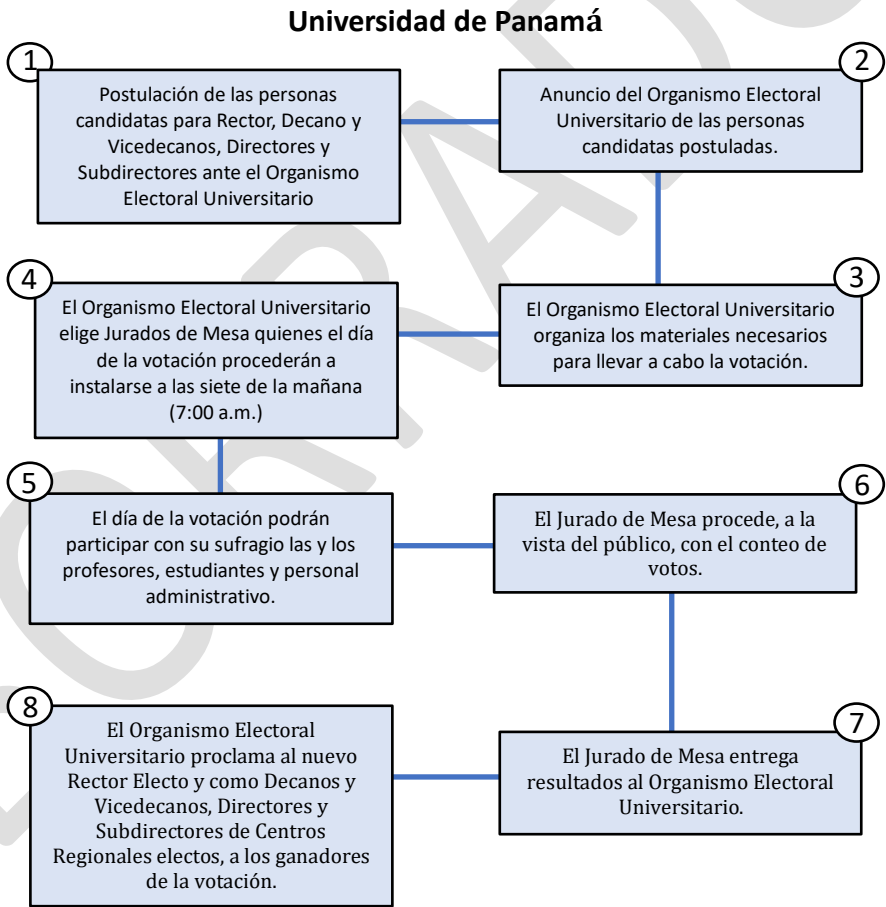
Universidad de Buenos Aires



Esquema 1. Proceso de elección de las autoridades con fundamento en el Estatuto Universitario (Universidad de Buenos Aires, 1958).

En Centroamérica podemos destacar el proceso de elección de Rector o Rectora de la Universidad de Panamá, el cual se puede observar en el esquema 2. Siguiendo una línea similar, se defiende la autonomía universitaria a través de un proceso de elecciones donde profesorado, estudiantado y personal administrativo tienen la oportunidad de influir en la elección de autoridades, asegurando la representatividad de todas las partes interesadas. Asimismo, se lleva a cabo una ponderación de votos, considerando diferentes categorías de votantes y asignando un peso específico a cada una, lo que refleja un enfoque que busca equilibrar las distintas voces dentro de la comunidad universitaria.

Además, la transparencia se asegura mediante la presentación escrita de postulaciones y el escrutinio público. Este enfoque participativo, transparente y equitativo favorece la autonomía universitaria pues fortalece los procesos internos de la elección de sus autoridades.

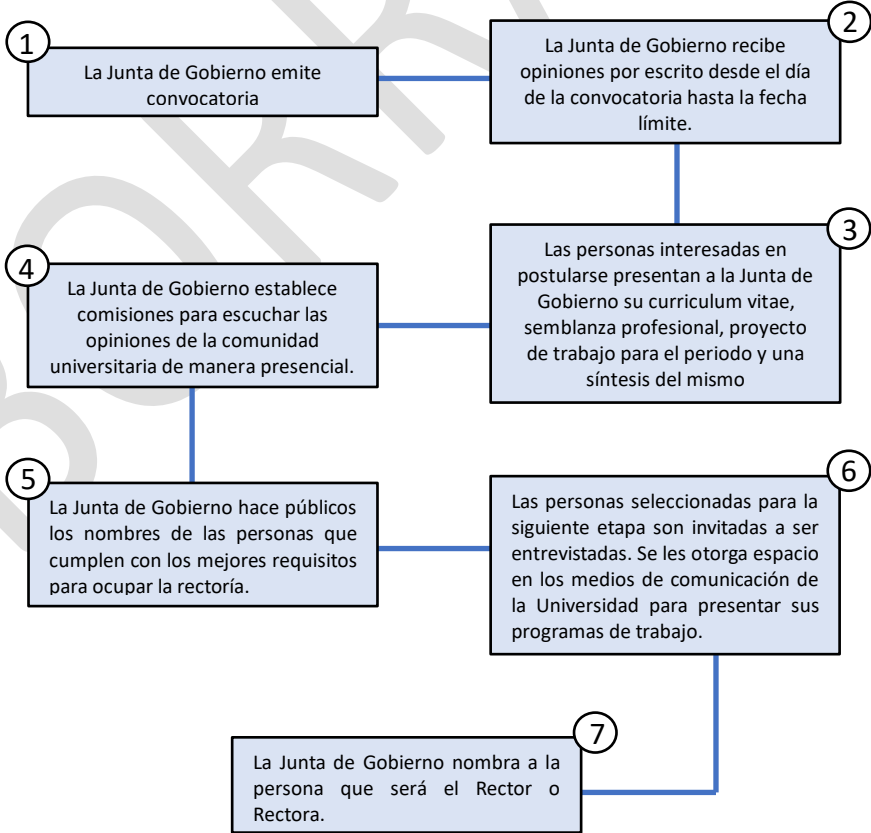


Esquema 2. Proceso de elección de las autoridades con fundamento en el Reglamento General de Elecciones Universitarias (Universidad de Panamá, 2007).

Cabe señalar, que si bien es cierto que en algunas universidades autónomas no se realizan elecciones basadas en el voto directo de toda la comunidad universitaria o de sus representantes, estas instituciones han implementado procesos que garantizan una participación democrática de sus miembros en la elección de autoridades. Algunos ejemplos son la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Autónoma de Honduras, donde si bien el proceso de selección del Rector o Rectora involucra requisitos legales y reglamentarios que deben cumplir los aspirantes, la comunidad académica tiene un papel crucial en la consulta sobre los candidatos, asegurando que la elección del Rector sea autónoma y refleje la opinión de la comunidad universitaria por medio de consultas.

De igual forma en México, IES como la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) buscan garantizar que las decisiones se tomen de manera independiente y representativa. En el caso de la UAM, el sistema de elección de autoridades implica la participación del Colegio Académico y la Junta Directiva, lo que asegura que las voces de los miembros de la comunidad académica se escuchen en el proceso de selección. Por su parte, la UNAM tiene un enfoque similar al contar con la Junta de Gobierno compuesta por miembros designados de manera autónoma. Esta junta juega un papel fundamental en el proceso de elección del Rector o Rectora, como se observa en el esquema 3. También es importante señalar que este proceso se caracteriza por su independencia, lo que busca garantizar que ninguna presión externa influya en sus decisiones.

Universidad Nacional Autónoma de México



Esquema 3. Proceso de elección de las autoridades con fundamento en la Convocatoria 2023 para elegir al nuevo Rector por parte de la Junta de Gobierno (Universidad Nacional Autónoma de México, 2023).

Los procesos de elección de autoridades en las universidades reflejan una notable diversidad de enfoques, estructuras y prácticas, destacando la adaptabilidad de las instituciones académicas para diseñar sistemas que se ajusten a sus contextos específicos. Esta variedad de procesos **da cuenta** de la importancia que se concede a la autonomía universitaria, permitiendo a cada institución determinar su propio camino de gobierno interno.

La diversidad en estos procesos no solo se manifiesta en las etapas y mecanismos de elección, sino también en la inclusión de diferentes sectores de la comunidad universitaria, como profesores, estudiantes y personal administrativo. Este enfoque participativo refuerza la idea de que la autonomía universitaria no solo se manifiesta en el quehacer educativo, sino también en la responsabilidad y legitimidad de la elección de sus líderes. Este compromiso contribuye al fortalecimiento de una educación superior de calidad y relevante para la región, alumbrando un camino hacia un futuro prometedor para todas y todos.

6. Propuestas 2024-2028

Con base en toda la discusión anterior, proponemos, para el periodo 2024-2028, que los sistemas de educación superior en ALC tengan las siguientes metas prioritarias:

1. Definir la autonomía universitaria en la más alta ley del país, e indicar las varias dimensiones de la autonomía.
2. Vincular un porcentaje del presupuesto nacional para el financiamiento de las universidades.
3. Garantizar que recursos extras generados o captados por la universidad pública no sean deducidos de sus presupuestos asignados por el gobierno, y garantizar su pleno uso en el año o siguientes.
4. Crear leyes orgánicas de educación superior que establezcan claramente los derechos y deberes de la universidad, su evaluación y formas de rendición de cuentas.
5. Luchar por presupuestos globales para que la universidad tenga control sobre la configuración y distribución de sus cuadros y cupos, y por los diseños de las carreras docente y no-docentes.
6. Establecer una sólida política de asistencia al estudiante y libertad para que la Universidad implemente políticas afirmativas.

7. Limitar al mínimo directrices curriculares y profesionales para que la universidad pueda reinventarse en sintonía con los escenarios contemporáneos y futuros.
8. Crear mecanismos de rendición de cuentas que dejen claros a la sociedad los fines y resultados del trabajo de la universidad, que debe ser entendida como un servicio a dicha sociedad.
9. Garantizar instrumentos que posibiliten el ejercicio de permanente autocritica y la reflexión colectiva y pública sobre los fines y resultados de la universidad.
10. Buscar la implementación de políticas públicas que asienten que la autonomía es una aspiración de la sociedad.
11. Generar, con base en la autonomía de las instituciones, sistemas universitarios coherentes, articulados con agencias de acreditación independientes, para viabilizar intercambios y complementariedad, libre circulación de estudiantes y cooperación solidaria, buscando consolidar comunidades científicas internacionales.
12. Fomentar la discusión del concepto para elaborar una pedagogía de la autonomía y de su gestión, promoviendo una gobernanza transparente y responsable, fuertemente imbricada en códigos éticos compartidos nacional, regional y mundialmente.
13. Promover estudios comparativos que reconozcan la enorme heterogeneidad y contrastes entre los países de ALC y otras regiones en materia de autonomía universitaria, para destacar buenas prácticas y posibilidades de avance.
14. Promover estudios que permitan establecer el valor social de las universidades para la sociedad.

7. Prioridades para los próximos cinco años

Los decisores de las Universidades Públicas e Instituciones de Educación superior deberán seguir fortaleciendo las prioridades que implica gozar de una autentica autonomía. Se evidencian avances sustantivos en el fortalecimiento de la autonomía, sin embargo, existe un largo camino por recorrer.

Para el fortalecimiento de la autonomía, es necesario trabajar en procesos de valor agregado con el objetivo de garantizar la universalidad del conocimiento y del pensamiento, para contribuir al proceso de transformación de la sociedad.

Se destaca la necesidad de seguir plasmando, socializando y concientizando a la autonomía universitaria dentro del marco y en armonía con el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda de Desarrollo adoptada por la UNESCO (Agenda Educación 2030), ya que es ineludible seguir gestionando en la promoción de una robusta y vigorosa política de ampliación de la oferta de educación superior, sobre la base de género, etnia, clase y discapacidad para lograr el acceso universal, la permanencia y la titulación.

La autonomía se justifica para crear, difundir y aplicar pensamiento de valor universal para transformar las sociedades y auto transformarse incesantemente. Es impostergable articular la universidad a la sociedad y al Estado para cumplir con el desafío de erigir una sociedad del conocimiento.

La reforma de la Educación Superior es esencial no solamente para eliminar las falencias; sino esencialmente para reordenar la misión, visión y autonomía para cumplir con su quehacer fundamental como productor de ciencia y transformador social. En un mundo convulsionado por intereses contrapuestos, toda reforma, aún la más simple, aparenta ser una utopía. Esta utopía se convierte en un desafío permanente, si se quiere construir una sociedad del conocimiento. Corresponde a nosotros los universitarios demostrar que somos coherentes con la universalidad del pensamiento.

Es por ello que como universitarios y universitarias responsables de la educación pública debemos realizar las gestiones necesarias para que los Estados garanticen el financiamiento de la educación superior pública como un Derecho Constitucional; no debemos permitir, que, bajo el velo de la rendición de cuentas, quieran coartar primero la autonomía de gestión administrativo-financiera.

Es imperioso e indispensable que hoy nuestras instituciones de educación superior se comprometan activamente con la transformación social, cultural, política, artística, económica y tecnológica, en el marco de la autonomía universitaria. Debemos educar a los dirigentes del mañana con conciencia social y con vocación de hermandad latinoamericana y caribeña. Forjemos comunidades de trabajo donde el anhelo de aprender y la construcción dialógica y crítica del saber entre docentes y estudiantes sea la norma. Construyamos ambientes democráticos de aprendizaje, donde se desenvuelvan las manifestaciones vitales de la personalidad y se expresen sin límites las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas.

8. Referencias

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [CRESALC]. (1996). Declaración sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000161857.locale=es>

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [CRESALC]. (1998). Plan de Acción para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113869_spa.locale=es

Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [UNESCO-IESALC]. (2008). Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. CRES2008. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181453.locale=es>

Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [UNESCO-IESALC]. (2018a). Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376753.locale=es>

Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [UNESCO-IESALC]. (2018b). Plan de Acción 2018-2028. III Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. Disponible en <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2019/02/PlandeAccionCRES2018-2028-Def.pdf>

Universidad de Buenos Aires (1958). Estatuto Universitario. Disponible en: <https://www.uba.ar/download/institucional/uba/9-32.pdf>

Altigracia López Ferreira Universidad Nacional Autónoma de México. (21 de agosto de 2023). Convocatoria 2023 para elegir a nuevo Rector por parte de la Junta de Gobierno de la UNAM. Disponible en <https://www.gaceta.unam.mx/wp-content/uploads/2023/08/Comunicado-Junta-de-Gobierno.pdf>

Universidad de Panamá. (2007). Reglamento General de Elecciones Universitarias. Disponible en https://organismoelectoral.up.ac.pa/sites/organismoelectoral/files/2023-02/Reglamento_General_de_Elecciones.pdf

9. Agradecimientos

El grupo de trabajo del **Eje 11: La autonomía de las instituciones de educación superior** agradece al IESALC-UNESCO y al gobierno de Brasil la confianza depositada, así como las valiosas opiniones de académicos y directivos de instituciones de educación superior que participaron en las consultas públicas, tanto organizada por IESALC UNESCO, como la celebrada con los miembros de Kairós-Educación. Hemos puesto especial cuidado en que el documento refleje el diálogo de la consulta. El equipo de consultores también agradece el apoyo técnico y el acompañamiento en las actividades de José Antonio Quintero de IESALC- UNESCO.

Un agradecimiento especial a los colegas que aportaron su perspectiva sobre la situación de la autonomía universitaria en sus respectivos países. Sus contribuciones se reproducen de manera íntegra e identificadas en el documento. Llegue nuestra gratitud a:

- **Fritz Deshommes:** Rector de la Universidad Estatal de Haití (UEH), economista y escritor.
- **Carlos Hernando Forero Robayo:** Profesor y directivo universitario. Pasado Secretario General de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), exrector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- **Francisco Javier Giménez Duarte:** Director General Académico de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas Norberto Bobbio desde el año 2017. Presidente del ISSUP Capítulo Paraguay. Viceministro de Educación para el Desarrollo Educativo del MEC (2011 – 2012).
- **Annette Insanally:** Coordinadora del Centro Latinoamericano-Caribeño de la University of The West Indies. Coordinadora del CIEC de la Conferencia de rectores, presidentes y directores de universidades del Caribe, CORPUCA.
- **Álvaro Rico Fernández:** Docente e investigador Uruguayo. Exdecano de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República. Secretario Ejecutivo de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo.

- **Ernesto Fernando Villanueva:** Sociólogo y profesor universitario. Fue Presidente e integrante de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y rector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche de la Argentina hasta 2021.

BORRADOR