

Documento de apoyo para la reunión de seguimiento de la
Conferencia Regional de Educación Superior (CRES+5)

Eje 11: La autonomía de las instituciones de educación superior

Este documento fue encargado por UNESCO IESALC como parte del informe preparatorio para la CRES+5, con un capítulo dedicado a cada uno de sus doce ejes. Este capítulo se proporciona por separado para facilitar su consulta en la web del evento.

Esta versión es un borrador final del documento. La versión final de este capítulo se podrá encontrar en [UNESDOC](#), como parte del informe: Roser-Chinchilla, J. & Galán-Muros, V. (Eds.) *Avances, retos y prioridades para la educación superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO IESALC.

Cita sugerida:

Roser-Chinchilla, J. (2025). Eje 11: La autonomía de las instituciones de educación superior. Roser-Chinchilla, J. & Galán-Muros, V. (Eds.) *Avances, retos y prioridades para la educación superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO IESALC.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Índice

Resumen ejecutivo.....	2
1. La autonomía de las IES como eje para la CRES+5.....	2
2. Avances y tendencias.....	3
3. Retos pendientes.....	4
3.1. Autonomía frente al poder político: Las IES como espacio crítico.....	4
3.2. El equilibrio entre autonomía frente a rendimiento de cuentas: aseguramiento de la calidad.....	5
3.3. El equilibrio entre autonomía frente a rendimiento de cuentas: financiación pública.....	5
3.4. Autonomía frente al poder económico.....	6
4. Prioridades hasta 2028.....	7
Bibliografía.....	8

Resumen ejecutivo

Este eje aborda el estado, las tendencias y los desafíos que enfrenta la autonomía universitaria. El documento ofrece datos y ejemplos ilustrativos de algunos países de la región, concluyendo con una serie de recomendaciones para gobiernos y líderes de instituciones de educación superior (IES).

Entre los avances destacados, se subraya que la gran mayoría de los países de la región (86%) reconoce la autonomía universitaria en sus legislaciones. Asimismo, en los últimos años se ha observado una tendencia hacia un modelo de supervisión de las IES que respeta su autonomía mientras fomenta la rendición de cuentas mediante mecanismos de aseguramiento de la calidad. No obstante, persisten desafíos importantes, como lograr un equilibrio adecuado entre la autonomía institucional y la rendición de cuentas, tanto en términos de calidad como financieros. Además, se identifican factores que pueden amenazar la autonomía, incluyendo las presiones del poder político y económico.

Es crucial equilibrar el aseguramiento de la calidad con la autonomía de las IES, protegiendo su papel como espacios de pensamiento crítico en sistemas democráticos. Además, deben abordarse tanto las presiones económicas externas como las necesidades sociales y laborales mediante mecanismos internos que preserven su autonomía.

1. La autonomía de las IES como eje para la CRES+5

La autonomía universitaria es crucial para garantizar la libertad académica y el compromiso social de las instituciones de educación superior. Si bien este tema no se incluyó en los 8 ejes trabajados en la CRES 2018, sí estuvo presente de manera transversal durante las reflexiones y conclusiones de la Conferencia que se plasmaron en la Declaración de la CRES 2018 y el Plan de Acción 2018-2028. Por ejemplo, se reconoció la autonomía como un principio político fundamental destinado a ser incorporado en las normativas nacionales para garantizar la libertad de cátedra, el libre pensamiento y un compromiso social efectivo (Plan de Acción, Consideraciones generales, Meta 3.1.), así como para promover una gestión democrática participativa en las IES que asegure la libertad de acción sin interferencias gubernamentales, mercantiles o de cualquier otra índole (Plan de Acción, Consideraciones general, Estrategias indicativas 3.1.2).

Además, la CRES 2018 abogó por la creación de una cultura de evaluación que esté

arraigada en la autonomía y transparencia, y por la implementación de sistemas de acreditación que sean coherentes con esta autonomía, promoviendo así una educación superior de calidad y pertinente (Plan de Acción, Lineamiento 2, Objetivo 7). Por último, la autonomía se destacó como una condición esencial para que las IES adopten un rol crítico y proactivo en la sociedad, fundamentado en un cogobierno transparente y en la rendición de cuentas (Plan de Acción, Lineamiento 7).

2. Avances y tendencias

Desde 2018, la relación entre las IES y el Estado refleja una tendencia hacia una mayor supervisión por parte de este último, especialmente a través de los mecanismos de aseguramiento de la calidad. Estos mecanismos han dado lugar a una nueva dinámica entre el Estado y las instituciones de educación superior (IES), caracterizada por la creación de agencias de aseguramiento de la calidad externas. Estas agencias, aunque completamente independientes de los gobiernos, tienen la facultad de establecer requisitos obligatorios para todas las IES del sector y supervisar el cumplimiento de normativas, así como la aplicación de medidas disciplinarias (Sancho Zurita y Crespo Núñez, 2022; UNESCO IESALC et al., 2022).

De hecho, el aseguramiento de la calidad educativa está presente en la mayoría de los marcos legales de la región, con el 95% de los países de ALC estableciendo una (o varias) agencias nacionales de aseguramiento de calidad externas (Ricaurte et al., 2024). Esta tendencia vendría a moderar la situación anterior de priorización de la libertad de mercado sobre la protección del estudiante.

Uno de los países donde esta tendencia ha sido más clara es Perú. La plena implementación de la Ley Universitaria de 2014 supuso una reforma en profundidad del sistema de ES peruano, aumentado los estándares mínimos exigidos a las IES para operar, lo que llevó al cierre de más de un tercio de las instituciones entre 2019 y 2021, consideradas como de muy baja calidad, lo que representó al menos 45 universidades y 2 escuelas de posgrado (SUNEDU, 2023). Por otro lado, de acuerdo con el Plan Decenal de Educación Superior 2016-2026 de Colombia, la acreditación de alta calidad incluye los resultados de aprendizaje como elementos determinantes del nivel de calidad de los servicios, lo que coloca al estudiante como el centro del aseguramiento de calidad (UNESCO et al., 2022) a la vez que se respeta la autonomía de las IES para determinar en gran medida los métodos de enseñanza.

No obstante, la autonomía de las IES sigue siendo un principio consolidado en la gran mayoría de países de la región, con un 86% de ellos reconociéndolo en su legislación, una cifra significativamente superior comparada con el 63% de los países a nivel mundial (Galán-Muros, et al., 2024). Por ejemplo, el gobierno de Chile aprobó en 2023, en cumplimiento del mandato de la Ley de Universidades Estatales de 2018, nuevos estatutos para estas, la primera reforma de estos desde la dictadura. Los nuevos estatutos, que refuerzan la democracia interna de estas IES, son el resultado del trabajo colaborativo de gobierno, personal de las IES y estudiantes, en un esfuerzo por hacer partícipes a todos los miembros de la comunidad universitaria del proceso de reforma de su gobernanza (Ministerio de Educación de Colombia, 2023).

3. Retos pendientes

3.1. Autonomía frente al poder político: Las IES como espacio crítico

Las IES han desempeñado históricamente un importante papel en el debate, la configuración y la canalización de demandas y protestas sociales, así como en la articulación de movimientos políticos y sociales. Por ello, su autonomía es una barrera esencial que protege a la libertad de cátedra y de expresión de sus miembros frente a posibles presiones de los gobiernos. Asimismo, la autonomía de las IES les permite ser un espacio neutro de debate y libre expresión en la sociedad más allá de los miembros de su comunidad. Sin embargo, en países como Nicaragua, esta autonomía se ha visto amenazada en los últimos años, llegando en algunos casos al cierre de universidades. Las reformas a la Ley General de Educación (Ley 582 de 2022) y a la Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior (Ley 89 de 2023) transformaron el modelo de gestión de la educación superior, subordinándolo al poder ejecutivo. Además, estas modificaciones eliminaron la autonomía financiera de las IES, que previamente recibían directamente el 6% del Presupuesto General para sus actividades y que ahora será trasladado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que éste sea responsable de asignarlo a las IES. Estas reformas permiten al gobierno tener mayor control sobre las IES, afectando su autonomía administrativa, académica y financiera (Altbach & Blanco, 2024; La Gaceta, 2022, 2023; UNESCO IESALC, 2023, 24 de agosto).

Estas reformas, en la práctica, convierten a las IES en entidades dependientes del gobierno, limitando su capacidad para actuar como espacios neutros de debate, producción de conocimiento y resistencia frente a regímenes autoritarios. En un contexto de retroceso democrático, esta pérdida de autonomía no solo afecta la vida académica, sino que representa

un ataque directo contra la pluralidad y la capacidad de cuestionar las estructuras de poder. El reto de mantener estos espacios de libertad y capacidad crítica, que nunca ha de darse por sentado, se vuelve, por tanto, una prioridad ineludible para salvaguardar los valores fundamentales de una sociedad democrática y participativa.

3.2. El equilibrio entre autonomía frente a rendimiento de cuentas: aseguramiento de la calidad

La acreditación tanto de instituciones como de programas se mantiene como un elemento generalizado para garantizar unos estándares mínimos de calidad. Esto supone sin duda una limitación de la autonomía de las IES, pero suele considerarse como una limitación justificada. El reto de cara al próximo lustro reside en encontrar el equilibrio entre esta autonomía y la labor de las distintas agencias y organismos de aseguramiento de la calidad en la ES.

Otro ámbito de debate para los próximos años es el del equilibrio entre autonomía e intervención gubernamental para promover la equidad entre los estudiantes. Esto incluye desde limitar el margen de las IES para establecer sus propios criterios de admisión hasta establecer cuotas u objetivos de inclusión. Además, es crítico que se mantenga el respeto de condiciones de trabajo decentes para el personal de las IES¹.

3.3. El equilibrio entre autonomía frente a rendimiento de cuentas: financiación pública

La financiación pública de la ES requiere, como todo gasto público, de la debida rendición de cuentas. Al mismo tiempo, esto ha de ser balanceado con la autonomía de gestión del gasto de las IES. Por una parte, el creciente recurso a programas de financiación finalistas, tales como las becas de investigación en temáticas concretas, suponen una limitación de la capacidad de las IES para determinar sus propios objetivos académicos y de investigación. Por otra parte, los gobiernos tienen un interés legítimo en promover la creación de capital humano e innovación en aquellas áreas que puedan apoyar a cada país a avanzar más rápido en sus objetivos estratégicos de desarrollo, mientras que las IES han sido criticadas frecuentemente por su lentitud en incorporar las demandas de la sociedad y el mercado de trabajo.

¹ Este punto queda desarrollado en el eje 7 de esta serie de documentos para la CRES+5.

Esta necesidad de rendición de cuentas se ha querido resolver en algunos casos a través de convenios institucionales que vinculan desempeño en indicadores acordados con la posibilidad de acceder a recursos adicionales. Este es el caso de Chile, donde se emplean los “Convenios de Desempeño” como mecanismos para financiar sus IES con base a resultados que se han determinado previamente como prioridades en las áreas de innovación académica, innovación en extensión, formación inicial de docentes y en Humanidades, Artes y Ciencias Sociales. (Universidad de Chile, s.f.).

3.4. Autonomía frente al poder económico

La normativa que desarrolla el derecho a la libertad académica o de cátedra está por lo general concebida para evitar la injerencia indebida de los gobiernos en la decisión sobre qué se ha de enseñar e investigar en las IES. Sin embargo, los gobiernos no son los únicos que pueden presionar a los académicos en estos ámbitos. Los propietarios de la IES privadas, especialmente aquellas con ánimo de lucro, si bien también están en teoría obligados a respetar el principio de libertad de cátedra de sus empleados, en ocasiones disponen de otras vías de influencia en las decisiones de los académicos. Esto se debe a la estructura organizativa y contractual de las instituciones privadas, donde los propietarios o gestores tienen mayor control sobre las condiciones laborales, las decisiones de contratación y promoción, o los recursos asignados a cada investigación y programas académicos. En este contexto, pueden surgir presiones explícitas o implícitas para que los académicos adapten sus investigaciones, enseñanzas o publicaciones a los intereses estratégicos o comerciales de la institución.

Otras vías de posible presión son las fuentes de financiación externa (más allá de subvenciones públicas, tasas de matrícula o servicios de pago provistos en el campus), tales como donaciones, acuerdos comerciales o becas de investigación financiadas por empresas. Si bien la diversificación de fuentes de financiación puede ser positiva para muchas IES, la dependencia en exceso de un financiador externo puede llegar a ser problemática. En este sentido, la financiación pública de las IES públicas ha de ser siempre suficiente como para mantener sus plantillas, sin depender estas de la obtención de financiadores privados externos. Asimismo, todas las IES han de tener códigos éticos y procesos internos para garantizar que los académicos pueden realizar libremente sus investigaciones o publicaciones, incluidas aquellas que pudieran resultar contrarias a los intereses o la reputación de donantes o socios comerciales de la institución.

4. Prioridades hasta 2028

Encontrar un equilibrio entre el aseguramiento de la calidad y el papel irrenunciable de la autonomía de las IES dentro de los sistemas políticos democráticos.

La autonomía de las IES, si bien pueda ser moderada en aspectos como el aseguramiento de la calidad o el rendimiento de cuentas por el uso de fondos públicos, ha de mantener su capacidad de operar como un espacio de libertad de expresión y de pensamiento crítico, empezando por sus académicos y estudiantes, pero también como espacio de encuentro para la sociedad civil.

Introducir en las discusiones sobre la autonomía de las IES la perspectiva de su autonomía con respecto a presiones económicas no gubernamentales.

La autonomía de las IES no solo enfrenta desafíos por parte de los gobiernos, sino también de agentes económicos externos, como empresas privadas o intereses comerciales, especialmente en el caso de las instituciones con fines de lucro. Estos actores pueden influir en las decisiones académicas, desde la priorización de áreas de investigación hasta la orientación de la oferta educativa hacia sectores más rentables. Es fundamental que las discusiones sobre la autonomía incorporen esta dimensión, desarrollando mecanismos de regulación que protejan a las IES de dichas presiones, para garantizar que su misión educativa no sea desviada por intereses económicos.

Establecer mecanismos internos en las IES para dar respuesta a las necesidades emergentes en la sociedad y el mercado de trabajo, manteniendo a la vez autonomía

Las IES deben desarrollar estructuras internas que les permitan adaptarse a los cambios sociales y económicos sin comprometer su autonomía. Esto incluye la creación de comités académicos independientes que evalúen nuevas demandas del mercado laboral, así como la implementación de procesos participativos que involucren a académicos, estudiantes y representantes de la sociedad civil. De esta forma, pueden cumplir su rol de formar profesionales competentes y responder a las transformaciones del entorno, al tiempo que protegen su autonomía como espacios de pensamiento libre e innovación.

Bibliografía

- Altbach, P. G., & Blanco, G. (2024). Authoritarian Threats to Higher Education Require a Response. *International Higher Education*, 117. <https://ihe.bc.edu/pub/r84bg9mx>
- Galán-Muros, V., Kelly, D. & Bouckaert, M. 2024. ¿Qué países reconocen la autonomía de las instituciones de educación superior?, *Serie de Notas de Políticas de Educación Superior* (9), UNESCO IESALC. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389676_spa
- La Gaceta. (2022). *Ley De Reformas Y Adición A La Ley N°. 89, Ley De Autonomía De Las Instituciones De Educación Superior Y De Reformas A La Ley N°. 582, Ley General De Educación. Ley N°. 1176, aprobada el 30 de noviembre de 2023*. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N°. 222 del 06 de diciembre de 2023. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/a3520beaf59aece106258a7e0052918e?OpenDocument>
- La Gaceta. (2023). *Ley De Reforma A La Ley N°. 582, Ley General De Educación Y De Reforma Y Adición A La Ley N°. 89, Ley De Autonomía De Las Instituciones De Educación Superior. Ley N°. 1114, aprobada el 31 de marzo de 2022*. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N°. 66 del 06 de abril de 2022. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/09cf45d6fc893868062572650059911e/e595b355c6fc628e0625881d006c731c?>
- Ministerio de Educación (2023, diciembre 27). Presidente Gabriel Boric firma estatutos democráticos que potenciarán el rol público de las universidades estatales. <https://www.mineduc.cl/presidente-boric-firma-nuevos-estatutos-de-las-universidades-estatales/>
- Ricaurte, K., Bouckaert, M., Galán-Muros, V. (2024). ¿Qué países establecen agencias de aseguramiento de calidad en educación superior?, *Serie de Notas de Políticas de Educación Superior* (5), UNESCO IESALC. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388856_spa
- Sancho Zurita, V., & Crespo Nuñez, X. (2022). Análisis comparativo de modelos de evaluación de universidades en América Latina. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 5(2), 112-117. <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/506/519>
- SUNEDU (2023). Universidades con Licencia Denegada. Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, Perú. <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-denegadas/>
- UNESCO IESALC. (2023, 24 agosto). UNESCO IESALC deplora la reciente incautación de los bienes de la Universidad Centroamericana de Managua en Nicaragua. <https://www.iesalc-unesco.org/2023/08/24/unesco-iesalc-deplora-la-reciente-incautacion-de-los-bienes-de-la-universidad-centroamericana-de-managua-en-nicaragua/>
- UNESCO, UNICEF & CEPAL. (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*. París, Francia: UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382636>
- Universidad de Chile (s.f.). *¿Qué son los Convenios de Desempeño?* <https://uchile.cl/presentacion/vicerrectoria-de-asuntos-economicos-y-gestion-institucional/proyectos-mecesup/convenios-de-desempeno/que-son-los-convenios-de-desempeno>