



# Educación Superior en Iberoamérica

## Informe Argentina

Mónica Marquina

CON EL AUSPICIO DE



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



CENTRO  
INTERUNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO



**EDUCACION SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA**

Mónica Marquina

Investigadora CONICET- UNTREF

**INFORME NACIONAL: ARGENTINA**

Septiembre 2022

El sistema universitario argentino se rige por pocas regulaciones, en virtud de la histórica tradición de autonomía universitaria de las instituciones, consagrada por la Constitución Nacional en su artículo 75, inc. 19. Allí se establece que corresponde al Congreso de la Nación “sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

En ese marco, desde 1995 rige la Ley de Educación Superior N° 24.521, encargada de regular la educación superior en su conjunto, compuesta por instituciones universitarias y no universitarias.

El sistema universitario argentino hoy alberga a la mayoría de los estudiantes de educación superior (70%). Mientras que al sistema de institutos superiores no universitarios (docentes y técnicos) dependientes de las provincias y la CABA asisten 1.001.154 estudiantes (70% en instituciones públicas y 30% en privadas), el sistema de universidades recibe a 2.318.255 estudiantes de grado y pre grado, de los cuales 80,8% va a instituciones universitarias estatales y el 19,2% a privadas. Considerando a todo el sistema de educación superior de pregrado y grado, el 75% de los estudiantes asisten al sector estatal y el 25% al privado.

La cantidad de estudiantes viene creciendo a un ritmo sostenido desde 2011, en un 28,2%. También es sostenido el crecimiento de la cantidad de ingresantes en los últimos 10 años, en un 55,5%,2%. Un 59,7% de la población estudiantil universitaria son mujeres, y ese porcentaje sube a 70,4 en la población estudiantil de instituciones no universitarias (DIU-SPU, 2020).

En el año 2020 las universidades recibieron 641.929 nuevos inscriptos, de los cuales sólo el 32,5% era menor de 20 años.

El sistema universitario mantiene un problema estructural de años, que es el de sus bajos niveles de graduación. Sólo el 25,1% de las/os egresadas/os de grado lo hace en el tiempo teórico esperado para una determinada carrera. Esta situación es más preocupante en las universidades nacionales, en donde el porcentaje de graduación apenas llega al 19,8%.

El sistema universitario está constituido por 133 instituciones universitarias, de las cuales 112 son universidades y 21 institutos universitarios. A diferencia de la matrícula, que se concentra en las instituciones estatales, la cantidad de instituciones entre sectores es pareja: 61 nacionales, 6 provinciales y 65 privadas. Esto se explica porque en el sector privado el 77% de las instituciones son pequeñas, y apenas el 1,5% son grandes, mientras que en el sector estatal 62,7% de las instituciones son medianas y grandes.

El sistema universitario ofrece 11.298 carreras, de las cuales 5.146 son de grado, 2.335 de pregrado y 3.817 de posgrado. En pregrado y grado, 318 ofertas son a distancia, mientras que en posgrado 125, lo que representa un 4,1% en el sector estatal y un 9,1% en el sector privado en carreras de grado y pregrado, y un 3% y 8,1% respectivamente en posgrado.

Desde el año 2015, la Ley de Educación superior había sido reformada, entre otras cláusulas, en lo que respecta al acceso a la educación superior, al incorporar el artículo 2º bis la gratuidad de los estudios de grado en las Instituciones de Educación Superior de gestión estatal.

Los aranceles continúan existiendo, así como los mecanismos de ingreso, aunque no de manera extendida, en el acceso a carreras de posgrado de mayor demanda en las universidades tanto estatales como privadas. En estos casos, los procesos de admisión pueden incluir exámenes, promedios de calificaciones en la formación previa, cartas de recomendación y/o entrevistas.

El acceso a los institutos de educación superior no universitaria suele también ser directo para aquellos que han concluido el nivel medio. Sólo algunos institutos de profesorado de lenguas extranjeras o de formación artística incorporan algunos procedimientos especiales de admisión.

El sistema universitario es altamente heterogéneo en términos de tamaño y presenta una fuerte concentración en sólo siete universidades nacionales (Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Nordeste, Rosario, Tecnológica Nacional y Tucumán), donde en el 2021 estudia el 63% de los estudiantes de pregrado y grado de todo el sistema.

En el sector privado, la concentración de los estudiantes en unas pocas instituciones es menor, aunque también significativa: 13 de las 67 instituciones universitarias privadas existentes en el 2019 concentraban el 63,72% de la matrícula.

Otro aspecto relevante de los últimos años es la retracción de la matrícula del sector no universitario, la cual había mostrado una notable expansión de su sector estatal entre 2010 y 2014. Desde 2015 a 2020, el sector prácticamente se ha estancado (1,8 de tasa anual promedio).

Considerado en su totalidad, el nivel de posgrado creció aproximadamente 12% entre el año 2010 y el 2019, lo que implicó cierta desaceleración del ritmo de crecimiento experimentado hasta 2014, el cual era del 30%.

En este nivel, el 76,2% de la matrícula de estudiantes está concentrada en el sector estatal, el cual mantiene su preponderante participación desde 2010, cuando concentraba al 78,4%. Se mantiene la tendencia de mayor crecimiento en el sector privado, especialmente en programas de maestría y de especialización. En el nivel doctoral se destaca el crecimiento del sector estatal (41,6), por encima del sector privado (30,6).

Siguiendo patrones observados en períodos anteriores, las mujeres tienen una representación superior al promedio de su participación en el sector universitario. En el año 2019 un 59% de la matrícula es femenina, comparable con el 47% del año 2010.

En lo que respecta a la brecha en el acceso a la educación superior para los distintos estratos socioeconómicos de ingreso, la tasa neta de escolarización por quintiles de

ingreso entre el 2010 y el 2013, revelaba una leve mejoría en la participación de los jóvenes pertenecientes a los quintiles de ingreso más bajos (quintiles 1 y 2), la cual en 2019 cae a niveles más bajos que los de 2010 para el quintil más bajo.

Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que sólo pueden crearse por ley de la Nación. Por su parte, las instituciones universitarias privadas deben constituirse como entidades sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Para su creación, deben ser autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, que admitirá su funcionamiento provisorio por un lapso de seis años, previo informe favorable de la CONEAU.

En relación a la oferta de carreras, ha sido importante la dinámica de creación de nuevos títulos en el nivel de pregrado, grado y posgrado. Mientras que en el año 2015 se ofrecían en el sector universitario estatal y privado 9.327 títulos de pregrado, grado y posgrado, en 2020 esa cifra había ascendido a 11.245, lo que implica un crecimiento del 20% en ese período.

En los títulos de grado, este crecimiento ha sido parejo entre el sector estatal y privado, mientras que el sector privado aumentó su participación en el total de las ofertas de posgrado y de pregrado, respecto del sector estatal.

La expansión de titulaciones bajo la modalidad a distancia es un fenómeno reciente, pero en crecimiento. En los últimos 5 años la oferta de pregrado y grado a distancia creció un 35%, y la de posgrado un 95%. Si bien el crecimiento se da en ambos sectores de gestión, en el caso de las carreras a distancia de grado dicho crecimiento se debe mayormente al sector privado, mientras que en posgrado al sector estatal.

Argentina tiene una importante limitación, dado que no se cuenta con información sobre la situación en el sector privado. En el año 2021 se desempeñaban como docentes en las universidades nacionales unas 142.464 personas y 54.479 en las instituciones superiores no universitarias de gestión estatal y privada.

Respecto de la formación académica del profesorado, aún es reducida la proporción de docentes con el nivel máximo (doctorado). Apenas el 12,6% de la planta total de los docentes de las universidades nacionales posee título de doctorado y el 5,6% tiene título de maestría como máximo nivel de formación.

En 2019 el 30,6% de los cargos con dedicación exclusiva están ocupados por docentes con título de doctorado frente al 7,7% entre los cargos de dedicación simple.

La actividad de investigación en las universidades de la Argentina se lleva a cabo a través de dos tipos diferentes de contratos laborales: como docentes-investigadores de la propia universidad o como investigadores del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) con lugar de trabajo en una universidad.

De acuerdo con el relevamiento que anualmente realiza el MINCYT, en el año 2019 había 48.221 investigadores y becarios en las universidades nacionales y 5.970 en las privadas.

En 2020 el CONICET alberga a 11.007 investigadores, los que se concentran en las ciencias biológicas y de la salud en un 29%, y en las ciencias agrarias e ingenierías en un 23,6%. Del total de investigadores de este organismo, un 53,6% son mujeres.

Entre el año 2015 y el 2019, la inversión de la Argentina en I+D disminuyó del 0,62% del PBI al 0,49 % del PBI.

La ley de Educación Superior (LES) N° 24.521 y el decreto reglamentario correspondiente, pusieron en marcha en el año 1995 el proceso de aseguramiento de la calidad de las instituciones universitarias estatales y privadas a través de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). La CONEAU es un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación. Sus competencias entre otras son: acreditación de carreras de grado cuyos títulos corresponden a profesiones reguladas por el Estado y cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo. La acreditación periódica de carreras de posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados) conforme a los criterios y estándares que establece el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. Además tiene el mandato legal para intervenir en las autorizaciones de nuevas instituciones universitarias pronunciándose acerca de la consistencia y viabilidad de los proyectos institucionales para que el Ministerio de Educación autorice su puesta en marcha.

La Resolución Ministerial N°2641/17, que establece que toda institución universitaria que quiera brindar oferta de carreras bajo la modalidad a distancia, total o parcial, ya sea de pregrado, grado o posgrado, debe establecer su propio Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED), el cual a su vez debe ser validado por la SPU en base a una evaluación favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

El proceso implica que las universidades que ofrecen programas de educación a distancia deben documentar cómo se organiza institucionalmente esa oferta, en términos de estructura funcional, infraestructura tecnológica, recursos humanos especializados, estrategias de formación docente y actividad investigativa sobre este tipo de educación.

Argentina presenta una alta tasa de matriculación en el nivel superior, similar a la que muestran varios países europeos. En el año 2021, la Tasa Bruta de Escolarización Superior (TBES) entre los jóvenes de 18 a 24 años era 63,2 % en la Argentina (SPU, 2022). A pesar de que los jóvenes tienen un alto nivel de acceso a la educación superior, la proporción de graduados con nivel terciario en la población activa era en 2014 equivalente a la mitad que en estos países europeos.

En el sistema universitario, hasta 2019, aumentaba la cantidad de graduados de pregrado y grado, especialmente en el sector privado que venía mostrando un mayor dinamismo desde comienzos de siglo XXI.

Sin embargo, cuando comparamos el ritmo de crecimiento de los últimos cinco años respecto del período anterior, vemos un des aceleramiento del ritmo de crecimiento de la cantidad de graduados, con mayor evidencia en el sector estatal.

En las instituciones de educación superior no universitaria, los egresados de carreras docentes y de técnico profesionales son muy parejos en 2020. Sin embargo, al analizar los egresados de cada tipo de formación según sector de gestión, claramente el sector

estatal aporta más egresados de carreras docentes (70%) que el sector privado,.

En relación con la retención en primer año, es posible apreciar que entre 2015 y 2020, alrededor de un 40% promedio de los estudiantes que ingresan no se reinscriben en el segundo año de cursado universitario, y es allí donde pueden encontrarse algunas de las razones de la baja tasa de graduación.

No hay información sistemática y global sobre el mercado de ocupaciones para los graduados con educación superior ni respecto de sus tendencias en el tiempo.

### *Esquema de gobierno del sistema de la educación superior*

El sistema de educación superior de la Argentina está comprendido por el sector de instituciones universitarias y el de instituciones superiores no universitarias. El sector universitario está a su vez integrado por universidades e institutos universitarios, estatales (nacionales y provinciales) y privados.

De acuerdo con la Ley de Educación Nacional N° 26.206 sancionada en el año 2006, el Ministerio de Educación establece las políticas, los mecanismos de regulación y los criterios de evaluación y de articulación relativos a las universidades y, con acuerdo del Consejo Federal de Educación, en lo que respecta a los institutos de educación superior no universitaria dependientes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En particular, corresponde al Ministerio de Educación, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la Ley de Educación Superior N° 24.521 y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias. En la tabla 23 se exponen cuáles son los órganos de coordinación y consulta establecidos por ley de Educación Superior, con su composición y principales funciones.

**Tabla 23: Argentina. Órganos de coordinación y consulta del sistema de educación superior según la Ley de Educación superior**

Órgano de Coordinación y Consulta	Composición	Funciones
Consejos Regionales de Planificación y Coordinación de la Educación Superior (CPRES)	Representantes por cada uno de los gobiernos provinciales de la región y de las instituciones universitarias. Cuentan con el apoyo de una secretaría técnica provista por la SPU.	Coordinación y planificación de la oferta de educación superior en cada región. Propone políticas de articulación entre los distintos niveles y en el plano horizontal de las IES.

Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)	Rectores de las instituciones universitarias nacionales	Coordinación de los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y extensión entre las universidades
Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP)	Rectores de las instituciones universitarias privadas	Coordinación de los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y extensión entre las universidades
Consejo de Universidades	Presidido por el Ministro de Educación e integrado por el Comité Ejecutivo del CIN, la Comisión Directiva del CRUP, un representante de cada CPRES y un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación.	Definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario; promoción de la cooperación entre las instituciones universitarias y de la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario; pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiera su intervención; acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior y expedirse sobre otros asuntos que se le remita en consulta.

Fuente: García de Fanelli, 2016. En base a la ley de Educación Superior Nº 24.541.

La SPU es también el ámbito en el cual se recopila información sobre el sector universitario en su conjunto, a través del Departamento de Información Universitaria (DIU). En el marco de las funciones establecidas por la LES, la SPU lleva adelante programas con financiamiento, destinados a las universidades en el marco de las políticas nacionales. Asimismo, una de las atribuciones de la SPU es consolidar los proyectos de presupuesto remitidos por las instituciones universitarias nacionales al Ministerio de Educación, para luego elevarlo al Ministerio de Economía. Este a su vez lo integra dentro del proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, el cual es remitido para su aprobación al Congreso de la Nación.

Las instituciones de educación superior no universitarias, tanto estatales como privadas, están bajo la jurisdicción de cada uno de los gobiernos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Una novedad del último quinquenio ha sido la creación en el ámbito del Ministerio de Educación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD). El INFOD y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), creado en 1995, tienen a su cargo el diseño e implementación de políticas públicas en el campo de la formación docente y la formación técnica profesional. Cuentan con distintos programas destinados al fortalecimiento de la calidad y la equidad en estos sectores.

## Modalidades de gobierno y gestión de las instituciones

### Las universidades nacionales

Las universidades nacionales, en tanto entidades de derecho público, están sujetas a un plexo de normas que delimitan las reglas a las cuales se deben ajustar las conductas, tareas y actividades de los miembros de estas organizaciones. Entre los preceptos jurídicos que afectan la gestión organizacional y financiera de estas instituciones, encontramos principalmente tres:

1. La norma constitucional.
2. La Ley de Educación Superior
3. Las leyes de administración financiera (Nº 24.156 sancionada en 1992) y la Complementaria Permanente del Presupuesto.

En particular, la Constitución de 1853, reformada en 1994, establece que corresponde al Congreso “sancionar leyes de organización y de base de la educación” que “garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. Un ejemplo de la atribución que la norma constitucional otorga al Congreso es la ley de Educación Superior sancionada en 1995 (Nº 24.521) y el conjunto de normas reglamentarias que especifican los alcances de sus distintos artículos, todo lo cual conforma un marco que condiciona la gestión de las organizaciones universitarias públicas oficiales en diversos aspectos.

En la tabla 24 se describe el grado de control - autonomía de las universidades nacionales respecto del Estado en algunas dimensiones clave para su funcionamiento.

**Tabla 24. Grado de autonomía de las universidades nacionales en la Argentina**

Dimensiones	Control Estatal	Autonomía organizacional
Gobierno de las instituciones	El claustro docente debe tener una representación relativa superior al 50%. Los representantes de los alumnos deben ser regulares y con más del 30% de las asignaturas de la carrera aprobadas.	Los cuerpos colegiados y ejecutivos son elegidos por cada universidad según su estatuto. Esto significa que cada institución puede definir, por ejemplo, si las autoridades ejecutivas se definen por elección directa o indirecta.
	Los no docentes deben tener algún tipo de representación. Los representantes de los graduados no deben tener relación de dependencia con la institución. El rector durará como mínimo tres años, tendrá dedicación exclusiva y debe haber sido profesor por concurso.	Las instituciones pueden decidir si los no docentes tienen voz y voto en el gobierno de la institución, o sólo voz. También deciden la proporción de representación de todos los claustros, asegurando lo establecido por Ley para el de docentes.

Política de Personal docente	<p>La selección se debe realizar por concurso público (el 70 % o más de la planta).</p> <p>Los docentes deben tener título académico igual o mayor al nivel que enseñan.</p> <p>Los docentes tienen derecho a integrar el gobierno y la asociación gremial.</p>	La universidad selecciona, promueve a sus docentes y define la política de remuneración.
Admisión de estudiantes	<p>Deben ser egresados del secundario.</p> <p>Se considera alumno regular si aprueba al menos dos materias por año.</p> <p>El ingreso es irrestricto y ningún mecanismo de ingreso debe ser excluyente.</p>	Salvo la exigencia del ingreso irrestricto (aún en suspenso para algunas instituciones que accionaron legalmente), los regímenes de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes quedan en manos de cada universidad nacional.
Títulos y planes de estudio	<p>Para tener validez oficial, la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (CONEAU) debe acreditar todos los títulos de pregrado y aquellos de grado correspondientes a las carreras profesionales reguladas por el estado.</p> <p>Todos los planes de estudio, según su naturaleza (Licenciaturas, tecnicaturas), deben cumplir con cargas horarias mínimas establecidas por el Ministerio de Educación.</p>	<p>Los títulos poseen validez académica y habilitan profesionalmente.</p> <p>Cada universidad define el plan de estudio, respetando la carga horaria mínima.</p> <p>Las universidades pueden crear carreras de pregrado, grado y posgrado, bajo diferentes modalidades, de acuerdo a su proyecto institucional, si cuentan con los recursos necesarios, y ajustándose a la normativa.</p>
Control de calidad	Las instituciones universitarias deben atravesar cada 6 años procesos de evaluación externa a cargo de la CONEAU, los cuales deben estar precedidos por autoevaluaciones a cargo de cada institución.	Los métodos de evaluación de los alumnos y de su personal son decididos por cada universidad.
Intervención y límites jurídicos de las decisiones	<p>Las instituciones universitarias nacionales sólo pueden ser intervenidas por el Congreso y por tres causas: Conflicto insoluble que haga imposible su normal funcionamiento; grave alteración del orden público; o manifiesto incumplimiento de la LES.</p> <p>La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica.</p> <p>La fuerza pública no puede ingresar en las instituciones universitarias nacionales si no media orden de juez competente o solicitud expresa de la autoridad universitaria. Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales</p>	Cualquier acción gubernamental que sea interpretada como intromisión a la autonomía puede ser objeto de acción judicial por parte de la institución universitaria nacional.

	sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones	
--	--	--

Fuente: En base a García de Fanelli (2016) y complementada con la LES en su última modificación de 2015.

Del análisis de esta tabla es posible concluir que el grado de autonomía académica e institucional de la cual gozan las universidades nacionales en la Argentina es considerablemente alto. Además, el grado real de autonomía es aún más elevado, en algunos casos, que lo que indica el marco regulatorio sintetizado en la tabla 24, ya que algunas universidades han cuestionado la legitimidad de esta ley por avanzar sobre la autonomía al legislar sobre cómo deberían estar integrados los órganos de gobierno y respecto de la evaluación institucional y la acreditación de los títulos universitarios con fallo favorable, entre ellas la Universidad de Buenos Aires (Nosiglia, 2013), o bien por la cuestión de la reciente modificación a la LES en relación al ingreso (Diario Judicial, 2016)

El ejercicio principal de la autonomía universitaria de las universidades estatales (nacionales y provinciales) descansa en la elección de las autoridades ejecutivas y colegiadas sobre la base del estatuto de cada universidad. Si bien pueden existir algunas diferencias entre las universidades nacionales en la composición y elección de sus autoridades, el esquema tradicional es el expuesto a continuación. El órgano que detenta la máxima autoridad de gobierno es la asamblea universitaria, integrada por el Consejo Superior y los Consejos Directivos de cada Facultad. Entre sus principales funciones se incluyen:

- Dictar y reformar el estatuto de la universidad.
- Crear, suprimir, fusionar o dividir unidades académicas (facultades, institutos, departamentos).
- Elegir al rector y, en algunas universidades al vice-rector y remover a esta autoridad por causas justificadas.

El mecanismo de elección es varía entre las instituciones. En general es por voto indirecto ponderado según la representación relativa de cada claustro. O bien el rector, o rector y vicerrector, pueden ser elegidos por votación directa con ponderación de los votos según la representación del claustro en el Consejo Superior, o doble ponderación tanto por los claustros como por las unidades académicas.

El gobierno cotidiano de los asuntos universitarios recae sobre otros órganos colegiados: el consejo superior de la universidad y los consejos directivos de las unidades académicas. Estos consejos están compuestos por representantes de los claustros de profesores, estudiantes y graduados, y la ya mencionada representación de los no docentes o administrativos.

Entre las principales atribuciones del consejo superior se puede mencionar:

- Proponer a la asamblea universitaria la creación de facultades.
- Proponer a la asamblea universitaria el cambio del estatuto.
- Crear carreras, centros, o institutos de investigación siempre que no implique un cambio de estatuto.
- Designar personal docente y no docente.
- Régimen de alumnos (admisión, promoción y evaluación).

- Régimen de docentes (reglamentos, convocatoria de concursos, designación de regulares y destitución de profesores).
- Aprobación y modificación de planes de estudio.
- Aprobar planes estratégicos, presupuestos anuales, etc., si no fueran funciones de la asamblea universitaria.

Por su parte, a los órganos colegiados en el nivel de las unidades académicas (facultades o departamentos) les compete la elección de su órgano ejecutivo, es decir, el decano o el jefe de departamento y tratar los temas cotidianos sobre la actividad dentro de la unidad académica.

Dentro de esta estructura de *governance*, las autoridades ejecutivas (el rector y los decanos o jefes de departamento) no detentan un gran poder de decisión autónomo, ya que, sobre todo cuando son elegidos de manera indirecta, la elección de estas autoridades descansa en la realización de acuerdos o negociaciones previas entre los distintos actores representados en el órgano colegiado que los selecciona (cuerpo de profesores, alumnos, graduados y no docentes).

Las decisiones clave en materia de gestión académica descansan, por un lado, en los órganos colegiados superiores (el consejo superior) y directivos (de cada unidad académica) y, por el otro, en el cuerpo docente, particularmente en el grupo mayoritario de universidades la mayoría organizadas por el sistema de cátedras.

Existen otros actores que también ejercen influencia sobre tales decisiones: la comunidad académica, las organizaciones profesionales, los sindicatos docentes, y el consejo social -cuando existe- compuesto por actores de la sociedad. Asimismo, cabe considerar la consolidación de cuerpos de profesionales de diferentes áreas de gestión, con saberes específicos, como consecuencia de las nuevas funciones que las universidades han incorporado a partir de las políticas públicas de las últimas décadas, tales como evaluación, acreditación, vinculación tecnológica, educación a distancia, planeamiento, gestión de la información, internacionalización. Estos nuevos gestores, que se diferencian de los roles tradicionales de docentes, no docentes y autoridades, vienen siendo estudiados mundialmente en el marco del gerencialismo, y tienen presencia creciente y poder de incidencia, en muchos de los asuntos que involucran obtención de recursos materiales y simbólicos para las universidades (Marquina, 2020; 2022).

En el período estudiado se mantiene la tendencia a innovar en el gobierno y organización universitaria en el caso de las nuevas instituciones creadas en esta última década, con diseños de organización académica diferentes a los tradicionales, ya sean en base a estructuras departamentales, de escuelas o institutos, así como algunos cambios en cuanto a la composición de los órganos colegiados (Marquina y Chiroleu, 2015; Fernández Lamarra y otros, 2018).

En el plano de la gestión, y en ocasiones impulsados por las políticas de aseguramiento de la calidad de la CONEAU y también de la SPU, se observa un creciente interés por parte de las universidades por diseñar planes estratégicos para orientar su accionar y la creación de nuevas estructuras o programas para atender las diversas demandas del entorno y los problemas internos.

### *Las universidades privadas*

De acuerdo con la Ley de Educación Superior, las instituciones universitarias privadas deben constituirse como organizaciones sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. En las fundaciones, los fundadores delegan en el Consejo de Administración la dirección de la universidad. En las asociaciones civiles, la autoridad máxima es la Asamblea y el Consejo Directivo. En algunos casos este último es denominado "Directorio". En el caso de las universidades confesionales vinculadas con la Iglesia Católica, asumen un papel importante los arzobispos (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007).

Los estatutos de las fundaciones y los de las universidades contienen las disposiciones respecto de las responsabilidades que les caben a los Consejos de Administración o Consejos Directivos y a las autoridades académicas: Rector, Consejo Superior y Decanos. En general, los consejos de administración o directivos aprueban el presupuesto anual, definen la política laboral y salarial, la estrategia financiera y de inversiones y analiza las propuestas de creación de nuevas carreras desde un punto de vista económico-financiero. Con relación a los rectores, en la mayoría de los casos son designados por los consejos de administración o directivos en forma directa o a propuesta de los Consejos Superiores. Estos últimos están compuestos por el rector, vicerrectores, decanos o cargos equivalentes. En algunas universidades, especialmente en aquellas de la Iglesia Católica, el claustro de profesores participa del Consejo Superior. En algunos casos excepcionales se incorporan a los mismos representantes de los graduados o del personal administrativo. Los rectores, por su parte, eligen a los Vicerrectores o Secretarios. Finalmente, los decanos son elegidos en la mayoría de los casos por los Consejos de Administración o directivos. En algunas universidades privadas, esta atribución queda en manos del rector, del Consejo Superior o de la asamblea de la fundación. Otra instancia de gobierno son los Consejos Académicos de las Facultades, integrados por un grupo de profesores designados por el Decano o sus pares. Estos tienen funciones de asesoría técnica al Decano (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007).

En suma, el gobierno de las universidades privadas asume una estructura generalmente vertical, que descansa en el poder de los consejos de administración o directivos, con escasa representación del cuerpo de profesores en la toma de decisión de aquellos temas inherentes al gobierno de la organización, siendo reservado a ellos los temas académicos.

### *Instituciones de educación superior no universitaria*

Las instituciones de educación superior no tienen la autonomía de las universidades. Dependen en lo institucional, académico y administrativo de las autoridades provinciales respectivas, aunque en algunas jurisdicciones las reglamentaciones prevén algunos grados de autonomía a través de órganos colegiados, más allá de la dependencia del gobierno provincial. Tal es el caso de la Provincia de Buenos Aires, cuyo reglamento marco establece que "en los Institutos Superiores se propenderá a la mayor autonomía institucional con base en el respeto de las representaciones de los distintos actores que conforman la comunidad educativa"<sup>1</sup>. O también pueden mencionarse los Institutos de

---

<sup>1</sup> Res. N° 2383/05, art. 12.

Enseñanza Superior “Joaquín V, González” o “Mariano Acosta”, dependientes de la Ciudad de Buenos Aires, que forman profesores de educación secundaria, los cuales cuentan con consejos directivos compuestos por claustros de docentes, estudiantes y graduados, desde donde se toman decisiones de funcionamiento interno.

El órgano de coordinación de las actividades de las instituciones de educación superior no universitaria es el Consejo Federal de Educación, integrado por los ministros de educación provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

## Bibliografía

Del Bello, J. C., Barsky O., y G. Giménez. 2007. *La universidad privada Argentina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Fernández Lamarra, N; Pérez Centeno, C.; Marquina, M. y Aiello, M. (Eds.). 2018. La educación superior universitaria argentina; situación actual en el contexto regional. Caps. 2 y 3. Sáenz Peña: EDUNTREF. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mapeo\\_de\\_la\\_es\\_en\\_argentina\\_-\\_digital.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mapeo_de_la_es_en_argentina_-_digital.pdf)

Ley Nº 27.204 “Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior”. 2015. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254825/norma.htm>

Marquina, M. y Chiroleu, A. 2015. ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina, *Propuesta Educativa*, Número 43, Año 24, junio pp. 7 a 16.

Marquina, M., Giménez, G., Rodríguez, W. y Mazzeo, I. (2022). [Implicancias del Aseguramiento de la Calidad \(AC\) en las universidades argentinas](#). *Revista Educación Superior y Calidad*, 34(1), 104-131.

Marquina, M. (2020). Entre ser “técnico”, “académico” o “político” en la universidad. Los nuevos roles de gestión en las universidades argentinas. *Revista Latinoamericana de Política y Administración de la Educación*. RELAPAE, (12), pp. 82-96. Junio. Disponible en: <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/download/393/523>

Ministerio de Educación de la Nación. Universidad-Legislación. Disponible en: <http://portal.educacion.gov.ar/universidad/legislaciones/>.

Ministerio de Educación de la Nación. Ley de Educación Nacional. Disponible en: <http://portal.educacion.gov.ar/centro/>

Ministerio de Educación de la Nación. Instituto de Formación Docente e Instituto de Formación Técnica Profesional. Disponible en: <https://red.infod.edu.ar/institucional/>

Nosiglia, M.C. (2013). La evaluación universitaria: reflexiones teóricas y experiencias a nivel nacional e internacional. EUdEBA.

Stubrin, A. 2014. Autonomía universitaria, planeamiento y política pública: un ensamble factible e indispensable. En Marquina, M. (comp.). *La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo*. Los Polvorines: UNGS, pp. 39- 64.

## FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

### *Esquema Nacional de financiamiento: fuentes de fondos de las instituciones de educación superior*

La principal fuente de financiamiento de las instituciones universitarias nacionales proviene del gobierno nacional, desde donde se asignan fondos de acuerdo con las leyes de presupuesto anuales de la Administración Pública Nacional. La Ley de Educación Superior N° 24.521 de 1995 establecía en su artículo 59 la posibilidad de cobrar aranceles a las carreras de grado, la cual se había concretado de manera muy limitada para algunas carreras de pregrado y grado a distancia o virtual, o bien en los ciclos de complementación para que los egresados del profesorado de nivel superior no universitario obtengan título de licenciatura. También en las carreras de posgrado. Con la modificación de dicha norma mediante la sanción de la Ley N° 27.204 de “Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior”, se dispuso la gratuidad total de los estudios de pregrado y grado.

A la fecha, esta modificación parece tener efecto, dado que los recursos presentados a la justicia en relación a esta cláusula específica fueron denegados. Tal ha sido el caso de la Universidad Nacional de la Matanza, que interpuso acción de amparo por inconstitucionalidad de la ley N° 27.204 por dos motivos, por el establecimiento del ingreso irrestricto y por la gratuidad. Amparándose en las cláusulas constitucionales de autonomía universitaria y de gratuidad, la justicia hizo lugar de manera parcial a la acción interpuesta, haciendo lugar a la inconstitucionalidad del ingreso irrestricto, pero no al de la gratuidad establecidos por la nueva norma (Sistema Argentino de Información Jurídica, 2016).

Además de los fondos que le transfiere el gobierno nacional, las instituciones universitarias nacionales disponen de recursos propios, generados a partir de lo recaudado en concepto de aranceles de los estudios de posgrado, formación continua, venta de servicios técnicos, consultorías, capacitación, etc. y otros fondos vinculados con ingresos forjados por las propias universidades a partir de su relación con el sector productivo. En el año 2013 estos recursos eran equivalentes al 21% del total de los fondos que las instituciones universitarias nacionales recibían del Estado, mientras que en 2019 esos recursos representaban el 16,5% (Anuario de Estadísticas Universitarias Argentinas, 2013 y 2019). Los recursos propios se destinan en su mayor parte a las mismas actividades que los generan, quedando de ellas usualmente un porcentaje a modo de *overhead*, para uso de libre disponibilidad para la universidad. Es necesario considerar, además, que una parte de los recursos propios que obtienen las universidades nacionales no se reflejan en la ejecución presupuestaria pues se realiza a través de fundaciones con personería jurídica propia vinculadas con las instituciones.

En el año 2019, mientras que los fondos del Tesoro Nacional financiaron el 98% de los salarios del personal de las universidades nacionales, los recursos propios se destinaron a cubrir el 41% de los gastos en bienes de consumo, el 42% de los pagos a servicios no personales (e.g. servicios de electricidad, gas, teléfono, contratos por prestación de servicio de enseñanza en el nivel de posgrado o de servicios técnicos y consultorías), el 20% de las inversiones en equipamiento e infraestructura (bienes de uso) y el 27% de las transferencias (e.g. becas y subsidios de investigación de las universidades) (Anuario de Estadísticas Universitarias Argentinas, 2019).

Con relación al origen de los fondos que financian las actividades de las universidades privadas, su fuente principal de ingresos es el cobro de aranceles a los estudiantes de grado y posgrado. Se estima que esta fuente cubre el 90% de los ingresos totales. Por su parte, las ventas de servicios (actividades de capacitación, servicios de consultoría e ingeniería) representan aproximadamente un 3%. Otros ingresos son aquellos provenientes de donaciones de empresas, fundaciones y otros aportantes (4%) y de subvenciones estatales para las actividades de I&D (0.5%). El resto (2,5%) corresponde a ingresos no especificados (Del Bello, Barksy y Giménez, 2007). Cabe al respecto destacar que en la Argentina las universidades privadas no reciben subvención directa del Estado para la actividad de enseñanza. En el caso de las actividades de investigación, pueden concursar por subsidios de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Además, los investigadores de la carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) pueden elegir como lugar de trabajo una universidad privada. Estos investigadores son remunerados por su actividad de tiempo exclusivo a la investigación por parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, del cual depende el CONICET.

Las instituciones de educación superior no universitarias estatales reciben su financiamiento en forma directa de los gobiernos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Las instituciones de educación superior no universitarias privadas tienen como principal fuente de financiamiento el cobro de aranceles, aunque aquellas que brindan formación docente pueden recibir también aportes del estado. Para entrar en este esquema de financiamiento estatal, hay bandas de porcentaje de aportes definidas por los niveles máximos de cuota del arancel que cobran (a menor nivel de cuota de arancel mayor aporte estatal), y estos niveles de cuota se establecen según el tipo de educación ofrecida: superior de formación docente o superior de formación técnica.

En suma, el aporte estatal al financiamiento de la educación superior argentina representaba poco más del 1% del PBI en el 2019, mostrando una disminución desde el año 2015 (véase Tabla 25).

**Tabla 25. Argentina: Gasto Anual Total en Educación Superior según fuentes públicas como porcentaje del PBI (2015-2019)**

Años	UNIV.	SNU	Total
2015	0,87	0,43	1,30
2016	0,81	0,41	1,22
2017	0,85	0,41	1,26
2018	0,75	0,45	1,20
2019	0,70	0,37	1,07

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario de Estadísticas Universitaria 2019 y de la base de datos de Gasto Público Consolidado 1980-2020 de la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Secretaría de Política

Económica. Ministerio de Economía

[https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gas\\_topublicoconsolidado](https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gas_topublicoconsolidado)

Tal como se informaba para el período anterior (García de Fanelli, 2016), si bien no se dispone de cifras oficiales sobre cuánto representa el gasto privado en la inversión que la sociedad realiza en la educación superior, el aumento en la matrícula privada durante el período aquí considerado permite estimar que esta inversión ha sido creciente, pudiéndose ubicar en valores cercanos al 0,20-0,25% del PBI, en función de estimaciones realizadas en el pasado por Del Bello et. al. (2007). En el informe *Education at a Glance 2017* (OECD, 2017), se informa en la tabla B.2.3 que ese valor era de 0,20 para 2014, el último dato disponible para Argentina.

### *Asignación de recursos públicos*

Si bien el grueso del presupuesto público destinado al sector de universidades nacionales continúa siendo asignado bajo el mecanismo tradicional, manteniendo el compromiso de los montos del año previo por institución y negociando incrementos en función del crecimiento del gasto universitario, una proporción de los presupuestos desde 1993 hasta la actualidad se distribuye de acuerdo con otros instrumentos y mecanismos de financiamiento. Las universidades nacionales gozan de autonomía institucional y autarquía financiera, por lo cual tienen capacidad de asignar internamente estos fondos a distintas actividades. No obstante, como la mayor parte de los recursos se destina a financiar remuneraciones del personal, el margen de autonomía real sobre el financiamiento recibido a través del Tesoro Nacional es limitado.

Los instrumentos de asignación incorporados desde los años noventa han buscado alinear objetivos entre el Estado y las universidades nacionales. Estos instrumentos de financiamiento se han dirigido centralmente a la oferta, es decir, a las instituciones, o a agentes dentro de éstas, como los docentes o grupos académicos nucleados en cátedras o facultades, y bajo diferentes mecanismos de asignación de los recursos. Las únicas excepciones al respecto son el financiamiento a la demanda a través del Programa Nacional de Becas Universitarias, el Programa de Becas Bicentenario y Progresar, y el Programa de Incentivos a Docentes - Investigadores.

### *Mecanismos de asignación de recursos públicos a las instituciones*

Dentro de los mecanismos de asignación de fondos a las instituciones universitarias, podemos distinguir entre el uso de una fórmula para la distribución de una pequeña proporción del monto total incremental y programas especiales no competitivos que buscan mejorar la calidad, equidad y pertinencia de la educación superior. También cabe mencionar otro mecanismo denominado “contratos – programa”.

El modelo de la fórmula, desde 2015, fue utilizándose de manera cada vez más marginal para las porciones de recursos incrementales cada vez menores de libre disponibilidad. El mismo consta de tres componentes: a) alumnos ajustados: consiste en una fórmula de distribución que considera el número de estudiantes de cada institución con una ponderación adicional por tres factores relevantes en los costos que son la complejidad disciplinaria (experimentalidad de las carreras), la economía de escala (tamaño de las

universidades) y el rendimiento académico (el promedio de materias aprobadas por alumno); su ponderación es del 45% del total; b) costos normativos: calcula la cantidad de docentes, investigadores, autoridades y personal de apoyo que necesita cada institución, se le adiciona un porcentaje para gastos de funcionamiento e infraestructura y se obtiene un presupuesto estándar por universidad; su ponderación es del 50% del total y c) investigadores: es un algoritmo de distribución en función del número de investigadores ponderados por su categoría y horas de dedicación; su ponderación es del 5% del total (Doberti, 2016).

Por el contrario, continuó de manera cada vez más creciente la distribución de recursos mediante programas especiales que se había originado en 2007 (García de Fanelli, 2016), la mayoría de ellos de carácter no competitivo, contra la presentación de proyectos que las instituciones deben presentar en a partir de convocatorias con criterios específicos. También continuó expandiéndose la modalidad de contratos – programa, que se había originado en el año 2005.

Más allá de los cambios de gobierno acontecidos desde el período que aquí se informe, los programas especiales continuaron teniendo como objetivos principales impulsar la mejora de la calidad de las instituciones y las carreras, promover la articulación entre la escuela media y la universidad, fortalecer carreras prioritarias para el desarrollo del país, inducir el vínculo entre los distintos actores universitarios con la sociedad y el sector productivo y contribuir con el proceso de integración regional e internacionalización del sistema universitario argentino. Los principales programas desde 2016 han sido:

- Programa de Mejoramiento y Apoyo a la Calidad de las Universidades
- Programas de Desarrollo Universitario y Voluntariado
- Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación internacional (PIESCI)
- Programa de Infraestructura Universitaria (incluye programa hospitales universitarios)
- Programa de articulación universidad – escuela secundaria (Nexos)
- Programa de Apoyo a las Nuevas Universidades (PROUN)
- Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (SNRA)
- Programa de Expansión de la Educación Superior (CPRES)
- Programa de Ciencia y Técnica
- Programa de capacitación gratuita (docente y no docente)
- Plan de Virtualización de la Educación Superior (PLANVES) (Desde 2021)
- Programa Universitario de Escuelas de Educación Profesional (Desde 2021)
- Contratos Programa y FUNDAR

Dentro de este conjunto de programas, cabe destacar el Programa de Mejoramiento y Apoyo a la Calidad de las universidades por el alcance y probable impacto sobre el funcionamiento de las universidades. Los diversos componentes de este programa están destinados a la asignación de financiamiento para la mejora de la calidad y el cumplimiento de los planes de mejora de las carreras reguladas por el estado que realizaron su acreditación frente a la CONEAU. Desde 2016, las carreras beneficiadas fueron biología, psicología, enfermería, y a partir de 2022 biotecnología y genética, contador y abogacía.

Otro programa que pudo tener impacto, que funcionó durante 2016 y 2019 pero que en la actualidad está en suspenso, es el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico

(SNRA), creado por Res. Min 1870/16, un sistema voluntario de adhesión por parte de las instituciones Universitarias públicas y privadas, para el mutuo reconocimiento de trayectos, entendiendo por ellos a tramos curriculares, ciclos, prácticas, asignaturas, u otras experiencias formativas. Con esta iniciativa la SPU se propuso en 2016 generar corredores de formación para los estudiantes universitarios que posibiliten el tránsito por el sistema y la graduación aprovechando la diversidad de carreras afines, y de perfiles dentro de las mismas carreras. Para ello, creó una unidad de medida denominada RTF, equivalente a 27–30 horas de trabajo del estudiante. Esta forma de cuantificar la formación está en línea con procesos similares llevados adelante en Europa con el ECTS (European Credit Transfer System). Cien instituciones universitarias públicas y privadas se incorporaron al sistema, con más de mil carreras de diez campos de formación, logrando acuerdos específicos de reconocimiento de 1400 trayectos formativos, que hoy están vigentes, aunque sin fondos para su impulso a través de becas de movilidad (Tavela y Marquina, 2018).

A través del instrumento denominado “contrato – programa”, la SPU financia desde hace más de una década necesidades específicas de las universidades nacionales por fuera de convocatorias, de manera fragmentada, con criterios poco claros, principalmente con destino a la creación de nuevas carreras a demanda de las autoridades universitarias, involucrando nuevos cargos docentes que luego pasan a consolidarse en el presupuesto. Esta modalidad no necesariamente tiene arraigo en planes institucionales, y muchas veces se orientan a atender necesidades urgentes de las instituciones, que no se anclan necesariamente en estudios de demanda o reordenamientos internos de designaciones y prioridades (Haberfeld y otros, 2018).

La modalidad de “contrato-programa”, tuvo origen en el año 2005, pero con objetivos que luego se tergiversaron. Se trataba de un instrumento de financiamiento para la mejora de la calidad institucional de las universidades con un diseño inspirado en los casos de Francia y Cataluña. Se proponía tomar a la institución universitaria como un todo, a partir de la identificación de objetivos estratégicos basados en los resultados de las evaluaciones de la CONEAU y alineados a prioridades de política nacional, que iban a ser financiados y monitoreados por la SPU. La nueva modalidad, que se aplicó en solo tres universidades durante un breve período de tiempo, tuvo resultados auspiciosos, pues se lograron establecer planificaciones institucionales globales (García de Fanelli, 2008). Esta modalidad fue regulada por RM 260/05 del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), normativa que es derogada en 2007, aunque curiosamente en el presupuesto hoy sigue figurando el FUNDAR, con importantes recursos a distribuir por fuera de los criterios que le dieron origen. Más recientemente, la idea de contrato programa integral se instituyó por RM 3885/17, a partir de criterios establecidos en su anexo (SPU, 2017), por la que pudieron financiarse otro conjunto reducido de acuerdos con instituciones, y nuevamente la modalidad volvió a interrumpirse sin fluir de la manera esperada (Marquina, 2021).

Cabe destacar que, además de las distintas modalidades de asignación de fondos no competitivas destinadas exclusivamente a las universidades e institutos universitarios nacionales, existen otros mecanismos competitivos de asignación de fondos para el financiamiento de las actividades de investigación e innovación productiva. Estos recursos son asignados principalmente a grupos de investigación que se desempeñan dentro de las universidades nacionales, universidades privadas y centros de

investigación independientes. La adjudicación de los mismos se realiza a través de distintas etapas de evaluación de la calidad de los proyectos, en las cuales intervienen pares evaluadores externos y comités de evaluación bajo la coordinación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, creado en diciembre de 2007.

### *Mecanismos de asignación de recursos públicos a los estudiantes y a docentes investigadores*

Desde 2015 continuó siendo prioritario el subsidio público asignado directamente a los estudiantes de nivel superior, aunque se observan cambios que obedecen a las diferentes gestiones de gobierno. En lo que sigue se hace la distinción entre 2016 y 2019, y desde 2020 hasta la actualidad.

Hasta fines de 2019 continuaron tanto el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), creado en 1996, destinado a jóvenes pertenecientes a hogares de bajo nivel de ingreso que acceden o estén estudiando carreras dentro de las ramas de ciencias de la salud, humanas y sociales, así como el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), creado en 2009, que otorgaba becas a estudiantes de bajos recursos que ingresen o están cursando una carrera de educación superior vinculada a las ingenierías, ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias básicas y enfermería. Estos programas de becas tenían como propósito mejorar la retención de los estudiantes y promover su graduación. El monto anual de las becas depende del grado de complejidad de las carreras (universitaria o superior no universitaria) y del año que esté cursando el estudiante. A comienzos del año 2016, los montos anuales de las becas variaban entre los 10 mil pesos para los estudiantes de carreras en el superior no universitario hasta los 31 mil pesos para los que se encontraban estudiando en el último año de las carreras de ingeniería (equivalente aproximadamente a 600 a 2000 dólares anuales, respectivamente, al tipo de cambio oficial de marzo de 2016) (García de Fanelli, 2016)

Sin embargo, la política de becas universitarias enmarcadas en el programa PROGRESAR tuvo importantes modificaciones a partir del año 2018. En primer término, pasaron de consistir en prestaciones sociales condicionadas a ser becas educativas, es decir, que las condiciones estuvieron más directamente asociadas a los rendimientos educativos. En segundo lugar, dejaron de estar administradas por la ANSES, para ser llevadas adelante por el Ministerio de Educación de la Nación. Finalmente, se incrementa su valor y se diferencia según el área de formación.

Las nuevas Becas PROGRESAR se plantean como una estrategia para igualar oportunidades educativas a alumnos de familias con ingresos básicos, mayores de 18 años, para completar los estudios obligatorios, continuar educación profesional, o realizar estudios superiores. Para las becas universitarias se incrementa el monto mensual respecto de las antiguas becas (\$900.- aproximadamente 60 dólares al tipo de cambio oficial de marzo de 2016), y además dicho incremento varía a medida que los estudiantes avanzan en sus carreras, con montos especiales para fomentar el estudio de áreas estratégicas para el desarrollo nacional (Ciencias Básicas, Ciencias Aplicadas y Enfermería). En el caso de las becas universitarias, el estipendio mensual variaba en 2018 de \$1600 a \$4900 (aproximadamente 78 y 240 dólares al tipo de cambio oficial de marzo de 2018). Como requisito para mantener la beca, se estableció tener al menos el 50% de las materias aprobadas según el plan de estudio y año de cursada. Finalmente, se establecía que los estudiantes que aprobarán todas las materias de su año y

mantengan promedio superior a 8, recibirán al año siguiente un reconocimiento económico equivalente a 10 cuotas de la beca percibida, en una modalidad que la propia convocatoria denomina como un “estímulo a la excelencia”. Más allá del incremento del estipendio y el fomento a elección de determinadas carreras estratégicas para el desarrollo del país, así como la focalización en el carácter educativo de las becas, los cambios fueron objeto de críticas por el perfil meritocrático y asociado al rendimiento de la nueva modalidad, diferente del sentido social previo (Meléndez y otros, 2020; Del Campo, 2020; Haberfeld y otros, 2018)

A partir del cambio de gobierno de 2020, con el cambio de gobierno, la política de subsidio directo a los estudiantes sufre nuevos cambios. Todos los programas de becas se concentran bajo la denominación PROGRESAR, es decir que los programas paralelos e históricos tales como el PNBU y el PNBB se discontinúan. El PROGRESAR permanece bajo la órbita del Ministerio de Educación, y se mantienen los requisitos para sostener la beca y la diferenciación del estipendio por carrera y avance en la misma. No obstante, a partir de 2020, la definición de beneficiarios no sólo incluye a quienes padecen desigualdades socioeconómicas sino también a grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional (GVM), reconociendo otras desigualdades de origen de los jóvenes (de género e identidad de género y étnicas), incluyendo a mujeres con hijos de hasta 18 años de edad encargadas de un hogar monoparental, personas trans e integrantes de las comunidades indígenas y/o pertenecientes a pueblos originarios. En estos casos la exigencia para mantener la beca es sólo la condición de regularidad según el plan de estudios. Para aquellos becarios que no están conceptualizados como GVM continúan los mismos requisitos meritocráticos, aunque se elimina el “estímulo a la excelencia”. Otra novedad en los cambios de 2020 es que se incorporan a los estudiantes de instituciones de gestión privada no universitaria que brinden un servicio gratuito o de contribución voluntaria y que estén localizadas en una zona donde no exista oferta equivalente en los establecimientos educativos de gestión estatal. El estipendio de la beca progresar para el nivel superior varía hoy entre 7.400\$ y 10.660\$ (aproximadamente 51 y 74 dólares al tipo de cambio oficial de septiembre de 2022).

Si bien estas becas pueden constituir un estímulo para acceder y persistir en los estudios superiores, pero difícilmente puedan cubrir el costo de oportunidad de tener que trabajar y estudiar al mismo tiempo (García de Fanelli, 2016). No existen estudios de impacto a la fecha que evalúen en qué medida el PROGRESAR mejora el rendimiento académico y la graduación oportuna. Las investigaciones realizadas en la Argentina sobre los factores que inciden sobre el rendimiento académico y la graduación en las universidades muestran que trabajar y estudiar en la universidad, especialmente a lo largo del primer año del estudio de grado, incide negativamente sobre el rendimiento académico y sobre la probabilidad de egresar (García de Fanelli, 2014).

Finalmente, entre los fondos destinados directamente a los docentes universitarios, cabe destacar un programa creado en los años noventa y que continúa vigente: el “Programa de Incentivo para Docentes – Investigadores” que otorga un plus salarial a aquellos docentes que, tras ser ubicados en una categoría en función de su trayectoria académica y profesional, realicen simultáneamente actividades de investigación. A pesar de la disminución de su relevancia en tanto incentivo económico para promover la investigación en el cuerpo docente, el Programa de Incentivos ha continuado teniendo efectos sobre la modalidad de distribución de los fondos nacionales destinados a ciencia

y tecnología entre las universidades y el estar categorizado dentro del Programa confiere a su portador/a prestigio académico.

## Bibliografía

AAVV. 2018. La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional. Buenos Aires: EDUNTREF.

Broto, A. 2012. Financiamiento y políticas públicas para las universidades nacionales en el periodo 2003-2011. En San Martín, R. (ed.). *Financiamiento para la universidad. Aportes para el debate*. Buenos Aires, Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo, pp.193-225.

Chiroleu, A. y Marquina, M. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Revista Propuesta Educativa*, No 43. Año 23. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1995-77852015000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852015000100003)

Chiroleu, Adriana. 2018. "Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015)." *Educação em Revista* 34

Del Bello, J. C. 2012. La política de financiamiento estatal del sistema universitario argentino: planificación, funcionamiento real y una agenda de temas pendientes. En San Martín, R. (ed.). 2012. *Financiamiento para la universidad. Aportes para el debate*. Buenos Aires, Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo, pp.59-139.

Del Bello, J. C., Barsky O., y G. Giménez. 2007. *La universidad privada Argentina*. Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Del Campo, N. 2020. Políticas para la democratización en la Educación Superior el caso del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (2014- 2020). *Revista Argentina de Educación Superior (RAES)*, N° 21, pp. 61-77. Disponible en: [http://www.revistaraes.net/revistas/raes21\\_art4.pdf](http://www.revistaraes.net/revistas/raes21_art4.pdf)

Doberti, J. 2016. Los Mecanismos de Asignación de Fondos, *Mapeo de la Educación Superior*, mimeo.

García de Fanelli, A. 2008. Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades. Buenos Aires: IIPE-UNESCO y Ministerio de Educación (Argentina).

García de Fanelli, A. 2012. Financiamiento universitario y calidad: luces y sombras en veinte años de política pública en la Argentina. En Raquel San Martín (ed.). *Financiamiento de la universidad. Aportes para el debate*. Buenos Aires, Universidad de Palermo, pp. 21-58.

García de Fanelli, A. 2014. Educación superior en la Argentina: Tendencias, políticas destacadas e incertidumbres. En Brunner, J.J. y Villalobos, C. (ed.). *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Comparadas de la Universidad Diego Portales, pp. 133-168.

Haberfeld, L.; Marquina, M., Morresi, S. (2018). El sistema universitario argentino:

situación, problemas y políticas. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). Julio. <http://www.fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/sistema-universitario-argentino.pdf>

Marquina, Mónica (2021). Una Ley que piense más en el sistema que en las instituciones. *Pensamiento Universitario*, Vol. 20. Buenos Aires: Biblos. Disponible en: <https://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/2021/10/18/una-ley-que-piense-mas-en-el-sistema-que-en-las-instituciones/>

Meléndez, C.; Torres, M. y Yuni, J. 2020. Análisis del Programa de Respaldo al Estudiante Argentino (Progresar) para la Educación Superior (2014-2020). *RLEE Nueva Época* (México), Vol. L, 3. pp. 69-94. Disponible en: <https://rlee.iberro.mx/index.php/rlee/article/view/131>

OECD (2013), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris, OECD. [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017\\_eag-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en)

PROGRESAR. 2022. Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/progresar>

Rabossi, M. 2012. Fondos complementarios a los recursos públicos: el financiamiento universitario privado en Chile, Argentina y El Salvador. En Raquel San Martín (ed.). *Financiamiento de la universidad. Aportes para el debate*. Buenos Aires, Universidad de Palermo, pp. 163-192.

San Martín, R. (ed.). 2012. *Financiamiento para la universidad. Aportes para el debate*. Buenos Aires, Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo.

Secretaría de Políticas Universitarias (2017). Criterios para la implementación de la nueva modalidad de Contratos Programa Integrales (CPI). Anexo a la Resolución Ministerial 3885717 (IF-2017-13943185-APN-SECPU#ME).

Sistema Argentino de Información Jurídica (2016). Universidad Nacional de la Matanza c/ M. Cultura y Educación s/ amparo ley 16.986. SAJ: NV14438. Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Nro 9. 22/3/16. Disponible en: <http://www.saj.gob.ar/declaran-inconstitucional-ley-establece-ingreso-irrestricto-universidades-nacionales-nv14438-2016-03-22/123456789-0abc-834-41ti-lpsedadevon>

Tavela, D y Marquina, M. 2018. RTF: Reconocimiento de trayectos formativos en Educación Superior: una política de articulación del sistema para brindar más opciones de formación al estudiante. Buenos Aires: Ministerio de Educación. <http://librortf.siu.edu.ar>

## RESUMEN GENERAL DE EVALUACION

### *Balance final de las principales tendencias y cambios del sistema de educación superior*

En este balance final se debe tener presente que el período aquí trabajado, entre el 2016 y 2022, se inicia con un cambio de gobierno respecto al informe anterior (García de Fanelli, 2016), y experimentó dos gestiones de gobierno de signo contrario, el de Cambiemos encabezado por Mauricio Macri (2016-2019) y el del Frente de Todos

encabezado por Alberto Fernández (2019 hasta la actualidad). Además, estuvo atravesado por una importante crisis económica del país, expresada en altos índices de inflación (34,59% en 2016 hasta 50,93% en 2020 con valores superiores al 70% en lo que va de 2022, según INDEC), y la pandemia de COVID-19 entre 2020 y 2021. Por tanto, la evaluación de este quinquenio presenta importantes cambios respecto a periodos previos.

En el quinquenio 2016 - 2021 es posible distinguir las siguientes tendencias, cambios y continuidades respecto del periodo previo.

En lo que respecta a **cambios en el marco regulatorio**, cabe señalar la sanción en 2015 de la “Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior”, Nº 27.204. Que modifica parcialmente la Ley de Educación Superior hoy vigente desde el año 1995 (Ley Nº 24.521). Entre las principales medidas que dispone se encuentra la gratuidad de todos los estudios de grado en las universidades nacionales, que incluye a los cursos hasta el momento arancelados correspondiente a los programas de educación a distancia o virtual y los ciclos de complementación. Asimismo, dispone que el acceso al sector universitario nacional debe ser sin restricciones para los egresados de la escuela media. Si bien la ley aún no ha sido reglamentada, muchas universidades adaptaron sus mecanismos de ingreso y en algunos casos accionaron ante la justicia en base al principio constitucional de autonomía, con resultado favorable en un caso para la decisión autónoma del mecanismo de ingreso, aunque no para la introducción de aranceles.

En cuanto a **tendencias en la matrícula**, la dinámica de mayor expansión del sector privado universitario del quinquenio previo se revierte desde 2015, con un aceleramiento del ritmo de crecimiento del sector estatal, contrastando con un repliegue importante del ritmo del sector privado, del 1,6, en el mismo período. Otro aspecto relevante de los últimos años es la retracción de la matrícula del sector no universitario en general, la cual había mostrado una notable expansión de su sector estatal entre 2010 y 2014. Desde 2015 a 2020, el sistema no universitario prácticamente se ha estancado, con el sector estatal que apenas creció a una tasa anual promedio del 2,7 (quinquenio anterior 6,2), y sector privado con una tasa anual promedio de apenas 0,1.

En el plano de la **oferta institucional**, desde 2016 se detiene la tendencia observada en períodos anteriores de creación de instituciones universitarias estatales en distintas regiones del país y, en particular, en el Gran Buenos Aires. Por el contrario, en el sector superior no universitario continuó la expansión en el sector estatal con 75 nuevas instituciones y surge una nueva tendencia de retracción en el sector privado no universitario, con una disminución de 43 instituciones en el mismo período. Si bien continuó la expansión a través de ofertas en subsedes, centros regionales y extensiones áulicas, se detuvo la creación de sedes fuera de la región, como consecuencia de la modificación de los procedimientos para la apertura las mismas, establecidos a través de la nueva Resolución Ministerial 280/16.

También ha sido importante la dinámica de **creación de nuevos títulos** en el nivel de pregrado, grado y posgrado. En los títulos de grado, este crecimiento ha sido parejo entre el sector estatal y privado, mientras que el sector privado aumentó su participación en el total de las ofertas de posgrado y de pregrado, respecto del sector estatal. La modalidad a distancia es un fenómeno reciente, pero en crecimiento. En los últimos 5 años la oferta

de pregrado y grado a distancia creció un 35%, y la de posgrado un 95%.

La **profesión académica** mostró algunos cambios respecto del período anterior. Es notable el crecimiento de los docentes del sector superior no universitario estatal, si se lo compara con el universitario. El ritmo de crecimiento de los docentes en las universidades nacionales se mantuvo por debajo del de los estudiantes, mientras que en las instituciones no universitarias estatales el crecimiento docente se dio muy por encima del de los estudiantes. Por otra parte, la proporción de cargos docentes de baja dedicación horaria ha ido creciendo a costa de la disminución de los cargos de dedicación horaria exclusiva y semi exclusiva en las instituciones universitarias estatales. Si bien son niveles bajos de formación de posgrado de los docentes de instituciones universitarias, se observa un incremento en los últimos años. La política pública de financiamiento universitaria produjo una baja de los salarios reales docentes y un incremento en la cantidad de cargos, especialmente de auxiliares y docentes con dedicaciones simples.

Por su parte, en relación a la **actividad de I+D**, la marcada tendencia creciente de investigadores y becarios CONICET del período anterior muestra ahora un incremento más moderado para el caso de investigadores CONICET, manteniéndose en el caso de los becarios CONICET y los docentes exclusivos de universidades nacionales prácticamente en los mismos niveles de 2015. Continúa el Programa de Evaluación Institucional (PEI), evaluando similar cantidad de instituciones que el período anterior.

En lo que respecta a la **evaluación de la calidad**, a la par que la CONEAU continuó con su intensa y compleja tarea de acreditar al conjunto de carreras de grado de interés público, de los posgrados y llevar adelante sus otras actividades de evaluación institucional, la novedad del período ha sido la aprobación por parte del Ministerio de Educación de la Resolución Ministerial N°2641/17, sobre la condición de establecer un Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED) para toda institución que quiera brindar oferta de carreras bajo la modalidad a distancia. Otra innovación del período en los procesos de acreditación de posgrados es la introducción de un proceso de acreditación diferenciado -focalizado a algunas dimensiones y no al conjunto- para las carreras de posgrado en funcionamiento que hayan evidenciado la consolidación de sus condiciones de formación.

**El financiamiento público destinado a la educación superior se detuvo en la tendencia creciente del período anterior**, aunque manteniendo la proporción del PBI cercano al 1%. Continuaron, con algunas modificaciones en sus condiciones, montos y ordenamiento, los programas de becas y subsidios para promover la retención y finalización de los estudios entre los estudiantes universitarios y en algunos casos también entre los que asisten al nivel superior no universitario estatal.

### *Algunos problemas pendientes*

Los problemas pendientes siguen siendo muchos y algunos de antigua data. En el plano del gobierno y la gestión, no se ha logrado aún compatibilizar el ejercicio de la autonomía con la capacidad de planeamiento tanto por parte del Estado como en las instituciones universitarias, las que han iniciado procesos de planificación institucional que deberían sostenerse como parte de mecanismos internos de gestión institucional de la calidad. Para ello resulta necesario mejorar la producción de información estadística sobre el sector universitario por parte de los organismos del Estado

encargados de esta tarea, centralmente la Secretaría de Políticas Universitarias y el INDEC y en las propias instituciones de educación superior.

Resulta un importante avance la construcción de nuevos indicadores producto de la nominalización de las bases de datos de estudiantes del sector universitario estatal, lo que permitirá el seguimiento de trayectorias y la posible detección de problemas. Esto resulta vital para la evaluación del impacto de la pandemia en las trayectorias de los estudiantes, algo no realizado aún. Sería deseable relevar más información y con mayor grado de desagregación y calidad del dato, ampliando además la base de datos sobre el sector privado, incluyendo información sobre los recursos humanos.

Además, a los fines de garantizar la transparencia de la información y facilitar la orientación de los estudiantes en la elección de la carrera, estos datos deberían ser accesibles a través de una plataforma interactiva que incluya variables claves sobre la situación de los graduados en el mercado laboral. Asimismo, resulta importante mejorar las remuneraciones docentes y las condiciones de trabajo con mecanismos de gobierno y gestión institucional que favorezcan una política de recursos humanos orientada a alinear los objetivos de los docentes con aquellos fines colectivos de las organizaciones universitarias.

La expansión del sector universitario nacional, en un contexto de un periodo signado por el reducido crecimiento de los inscriptos en estas universidades y escasez de recursos, requiere asumir el problema de planeamiento en el plano nacional del diseño de la oferta institucional, dado que el incremento de instituciones y carreras sin criterios de pertinencia y desarrollo afectará necesariamente los presupuestos de las ya existentes. Los mecanismos de articulación de trayectos del sistema podrán ser un buen marco para el diseño de nuevas ofertas interinstitucionales con los recursos existentes, así como la articulación de la oferta a distancia del sistema universitario.

Dicho problema está sin dudas ligado a los mecanismos de financiamiento estatal a cargo de la SPU, respecto de en qué medida éstos colaboran con el desarrollo institucional integrado y armónico, a través de oportunidades transparentes, equitativas y vinculadas a las misiones de las instituciones junto con las prioridades de la política nacional.

Aumentar la cantidad y la calidad de los graduados universitarios continúa siendo una tarea prioritaria para la política pública y para las universidades de la Argentina. Como además aquellos que no logran acceder, o que no alcanzan a concluir los estudios de educación superior, son mayormente los jóvenes provenientes de los sectores de menores ingresos, esta tarea de bregar por la expansión de la formación de capital humano avanzado también demanda políticas que contrarresten las desigualdades iniciales de capital económico, cultural y social.

En tal sentido, uno de los desafíos a enfrentar para alcanzar este objetivo, es la mejora de la calidad de la formación en el nivel medio, elevando las tasas de graduación en este nivel y su articulación con las instituciones universitarias y no universitarias. Asimismo, la revisión de la duración de las carreras existentes y la organización de sus planes, muchas veces rígida, así como la creación de carreras cortas, a término, o cursos acreditables, en función de las necesidades productivas y con posibilidad de articulación con trayectos superiores, pueden colaborar con el desgranamiento y con una mejor vinculación de los graduados con el mundo del trabajo.

Cabe también examinar a futuro, en la medida en que se produzca información al respecto, si las becas universitarias y terciarias, en conjunto con las acciones complementarias impulsadas por la política gubernamental y por las propias universidades nacionales en este quinquenio, han sido medidas suficientes para contrarrestar las brechas de conocimientos y capacidades que existen entre los jóvenes de sectores socioeconómicos más desventajados respecto de los que pertenecen a los niveles de mayores ingresos.

Finalmente, existe un desafío en relación al aumento de los recursos humanos destinados a la I+D, ya sea en el CONICET o en el sistema universitario a través de cargos de tiempo completo para el desarrollo de la investigación. También incrementando la provisión de becas de doctorado sostenibles a los estudiantes, así como en el fortalecimiento de los posgrados (doctorados, maestrías y especializaciones) en su capacidad institucional y en sus posibilidades de internacionalización.

### *Asuntos en discusión*

Se abre en el presente una nueva etapa con la postpandemia, en relación a la consolidación o redireccionamiento de las líneas de políticas iniciadas para el sector de educación superior a partir de la nueva gestión que asumió en 2020. Además, habrá que considerar que en el año 2023 habrá nuevas elecciones nacionales las que implicarán nuevos cambios de gestión, más allá de qué coalición política resulte triunfante. Sería deseable que los cambios o continuidades en los lineamientos de política estén más ligados a los resultados de evaluación de impacto de los mismos, más que al mero cambio de las gestiones gubernamentales.

Continúa pendiente, aunque no en estado de discusión explícita, la eventual reglamentación de la modificación de la Ley de Educación Superior mediante la ley N° 27.204, que afecta las políticas de admisión, más allá que muchas universidades estatales se han adaptado al cambio mientras que otras han accionado ante la justicia.

También queda pendiente como tema en discusión, sobre todo después de las experiencias de educación remota de emergencia, cuál será la concepción asumida sobre la educación presencial, y si ese concepto incluirá o no las experiencias de educación virtual sincrónicas. De ello dependerán las ofertas de formación que hoy se presentan como presenciales, y tendrán impacto en los mecanismos de evaluación y acreditación.





[www.cinda.cl](http://www.cinda.cl)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN



Cooperación  
Española