



Educación Superior en Iberoamérica

Informes Nacionales

José Joaquín Brunner
Editor

Mario Alarcón
Benjamín Adasme
Coeditores

CON EL AUSPICIO DE



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



Centro
Interuniversitario
de Desarrollo

Índice

Presentación	5
Reseñas autores y colaboradores	7
Informe nacional Argentina	15
Informe nacional Bolivia	43
Informe nacional Brasil	51
Informe nacional Chile	69
Informe nacional Colombia	105
Informe nacional Costa Rica	111
Informe nacional Cuba	121
Informe nacional Ecuador	127
Informe nacional España	133
Informe nacional México	141
Informe nacional Panamá	265
Informe nacional Paraguay	271
Informe nacional Perú	281
Informe nacional Portugal	295
Informe nacional Uruguay	305
Informe nacional Venezuela	317

Presentación

El Informe Educación Superior en Iberoamérica 2024 publicado por CINDA y la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, fue presentado formalmente en Madrid a fines de abril del presente año. El Informe fue editado por el Profesor Dr. José Joaquín Brunner, con la colaboración, como coeditores, de Mario Alarcón y Benjamín Adasme.

El interés de CINDA con la publicación de los distintos informes, no radica exclusivamente en registrar datos y estadísticas, sino que se trata también de poner en evidencia las rutas de transformación y progreso que exhibe tanto el sistema de educación superior en su conjunto, como en cada uno de los países de la región.

El Informe de los países está construido sobre la base de fuentes de información confiables y el aporte de 36 investigadoras e investigadores de la educación superior de Iberoamérica, que han preparado los informes de 16 países considerados en el estudio. Una síntesis de los informes nacionales –elaborada por los editores– se encuentra contenida en el Informe general, siguiendo un esquema de presentación homogéneo sugerido por CINDA.

Destaca de la información contenida en los informes nacionales de esta publicación, entre otras materias, lo concerniente al aseguramiento de la calidad, donde se aprecian cambios en la legislación y reglamentación, que en lo sustantivo dicen relación con la creación de juntas, comisiones, consejos y otras instancias, en los que se han definido o perfeccionado los marcos de referencia y criterios utilizados en la acreditación de instituciones y programas.

La característica general que se observa revela una tendencia a promover una cultura de la evaluación, más o menos regulada según país, con características auditoras, pero que no apuntan en lo sustantivo a desarrollar una verdadera “cultura de la calidad y de la mejora continua”, objetivo que ha impulsado CINDA desde su creación, hace ya 53 años.

El conjunto de la información contenida, tanto en los informes nacionales, como en los ya cuatro Informes de la Educación Superior Iberoamericana (2007, 2011, 2016 y 2024), han pasado a constituirse en un verdadero activo de las instituciones universitarias y no universitarias de este espacio. Toda vez que en ellos están reflejados, implícitamente, complejos procesos de cambios estructurales de la composición del sistema y la impredecible dinámica del cambio tecnológico ocurrido en estas últimas décadas, que se expresa prácticamente en todas las dimensiones de la vida de nuestras sociedades.

A las Instituciones de Educación Superior contemporáneas les corresponde desarrollarse en el epicentro mismo de estos cambios, proceso que se expresa en una

nueva arquitectura de un mundo globalizado, tanto en lo territorial, educacional, así como también en la dimensión económico-comercial.

Los informes nacionales dan cuenta de ello, particularmente lo concerniente al incremento de la Tasa de Matrícula Bruta en la Educación Superior, el incremento de las plataformas institucionales de los países, el mayor acceso de estudiantes provenientes de los quintiles de menores ingresos, el todavía incipiente progreso en la formación de capital humano de algunos países, los avances en materia de equidad de género, para citar los más relevantes.

Agradecemos muy sinceramente el trabajo realizado por los editores de este informe y el esfuerzo desplegado por las y los especialistas de los 16 países, autores de sus respectivos informes nacionales.

Álvaro Rojas Marín

Director Ejecutivo

CINDA

Reseñas autores y colaboradores

ARGENTINA

Mónica Marquina

PhD en Educación Superior por la Universidad de Palermo (Argentina), es parte del Directorio de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de Universidades (CONEAU) en Argentina (2018 hasta 2025). Investigadora independiente en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET) y trabaja en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) como profesora titular y es profesora adjunta de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

BOLIVIA

Alfredo Seone Flores

Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo. Postgrado en Ciencias del Desarrollo. CIDES-UMSA. Universidad Mayor de San Andrés. Postgrado en ciencias del desarrollo. Catedrático: Visiones históricas y teóricas del desarrollo, Economía Internacional y Procesos de Integración. Trayectoria: Academia diplomática. Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Bolivia en Paraguay. Diciembre 2003 a mayo 2006.

Eliana Arauco Lemaitre

Coordinadora de fortalecimiento de centros e institutos técnicos y tecnológicos, Consorcio Swisscontact y FAUTAPO. Socia fundadora y consultoría Senior en IMPULSAR SRL; amplia experiencia en consultorías, estudios e investigaciones con diferentes organismos públicos, privados y de la cooperación internacional. Compromiso con la equidad y justicia social.

BRASIL

Marcelo Knobel

Profesor titular del Instituto de Física de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), en Brasil. Fue Rector de la UNICAMP (2017 – 2021). Fue vicerrector de Estudios de Grado de la UNICAMP (2009 – 2013), siendo responsable, entre otras acciones, por la implantación del Programa Interdisciplinario de Educación Superior (ProFIS), que combina inclusión social con formación general. Es Licenciado en Física (1989) y Doctor en Ciencias (1992) por la UNICAMP.

Julio Bertolin

Doctorado en Educación, Planificación y Evaluación por la UFRGS. Maestría en Informática por la UFRGS. Consultor para agencias internacionales de la ONU (Unesco, PNUD, Unrisd) y el gobierno brasileño. Profesor e investigador

universitario en la UPF desde hace casi 30 años. Formación adicional en ciencia de datos, análisis de datos e inteligencia artificial. Coordinador de proyectos de investigación basados en datos y evidencia. Autor de varios artículos científicos nacionales e internacionales basados en datos.

CHILE

José Miguel Salazar

Abogado de la Universidad Diego Portales y doctor en Educación en la Universidad de Melbourne, Centre for the Study for the Higher Education, de Australia. Ha ejercido como jefe del Departamento Jurídico y secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Educación (CNED), fue vicerrector académico de la Universidad de Valparaíso e integrante de la Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles de la Subsecretaría de Educación Superior. Desde 2019 ha sido investigador de la Universidad de Valparaíso, en el campo de las políticas de educación superior y en la gestión universitaria. Actualmente es el Superintendente de Educación Superior del Ministerio de Educación del gobierno de Chile.

Peodair Leihy

Investigador, originario de Melbourne, Australia, tiene estudios en Humanidades y Ciencias Sociales, un Magíster en Derecho Laboral y Relaciones Industriales, otro en Historia e Idiomas, pero también se especializó con un doctorado en Educación Superior.

COLOMBIA

Daniel Toro-González

Economista de la Universidad Tecnológica de Bolívar, magíster en Economía de la Universidad de Los Andes y doctor en Economía de Washington State University como becario Fulbright. Experiencia como investigador en el Observatorio del Caribe Colombiano, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) e instituciones como la Universidad de Los Andes, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). Director entre el 2015 y 2018 del Instituto de Estudios para el Desarrollo IDE.

Iván F. Pacheco

Consultor en educación superior e investigador del Center for International Higher Education de Boston College (usa), universidad de la que recibió sus títulos de Doctorado y Maestría en Educación Superior. Fue director de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional (men), secretario general de la Universidad Santo Tomás (Colombia) y asesor jurídico del Icfes, entre otros cargos.

COSTA RICA

Ms. Esteban Arias Monge

Licenciado en derecho por la Universidad de Costa Rica, Master en evaluación de proyectos por la misma casa de estudios, con estudios de posgrado en derecho laboral, tributario, gestión de riesgos, derechos humanos, aseguramiento de la calidad entre otros y con una maestría en Coaching y liderazgo por la Universidad de Barcelona. Con 27 años de experiencia profesional en aseguramiento de la calidad, educación superior y organismos de cooperación internacional, diplomático e investigador con publicaciones en derechos humanos, calidad de la educación, entre otros. Ex viceministro de ciencia y tecnología en Costa Rica, consultor e investigador en educación superior.

CUBA

Marcia Esther Noda Hernández (Coordinadora)

Doctora en ciencias, profesora titular, Directora del Ministerio de Educación Superior, Secretaria Ejecutiva de la Junta de Acreditación Nacional, JAN.

Deysi Fraga Cedré

Doctora en ciencias, profesora titular, Directora de Formación del Ministerio de Educación Superior.

Amarilis Torrez Ramírez

Doctora en ciencias, profesora titular, Directora Postgrado del Ministerio de Educación Superior.

Reynaldo Velázquez Zaldívar

Doctor en Ciencias Técnicas (2002) y Máster en Gestión de los Recursos Humanos (1996) por la Universidad Tecnológica de la Habana (CUJAE) e Ingeniero Industrial (1991) por la Universidad de Holguín (UHo). Actualmente es viceministro del Ministerio de Educación Superior (MES) de Cuba. Experto en temas de Gestión organizacional, Dirección, Capital Humano, Gestión universitaria y Gestión Económica-Financiera.

Denisse Pereira Yero

Directora del Departamento Jurídico del Ministerio de Educación Superior.

Julio Cesar Ávila Álvarez

Profesor Auxiliar de la Universidad de Holguín.

Mirian Alpizar Santana

Doctora en ciencias, profesora titular, viceministra del Ministerio de Educación Superior

Licenciada en Economía de la Industria de la Universidad “Carlos Rafael Rodríguez” de Cienfuegos. Máster en Administración de la Universidad Tecnológica de La Habana “José Antonio Echevarría”. Doctora en Ciencias de la Educación y Profesora Titular de la Universidad de La Habana. Diplomada en Defensa Nacional y en Administración Pública.

Ex-jefa de Departamento y ex-decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad “Carlos Rafael Rodríguez” de Cienfuegos. Exdirectora de Contabilidad y Finanzas del Ministerio de Educación Superior.

Autora de más de 40 artículos en libros y revistas y conferencista en más de 120 eventos, conferencias, seminarios, cursos y talleres nacionales e internacionales.

Miembro de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba. Miembro Honorario del Colegio de Licenciados en Contaduría Pública y Finanzas de Celaya, A.C. Dirección de Profesionales del Estado de Guanajuato.

ECUADOR

Juan Ponce

Experto en Economía de la Educación, Economía Laboral y en evaluación de impacto. Ha participado en algunas evaluaciones de impacto de programas sociales en Ecuador: Bono de Desarrollo Humano, Redes Amigas, Hilando el Desarrollo. Ha trabajado en proyectos de investigación a nivel latinoamericano. Fue consultor del Sistema Integrado de Indicadores Sociales y profesor de planta de FLACSO desde el 2004. Su desempeño y constancia le hicieron merecedor a la designación como Subdirector Académico de la institución.

Ruthy Intriago

Máster en economía del desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador. Se ha desempeñado en investigación en el ámbito social, capacitación y formación profesional, propuestas de política pública y coordinación de proyectos sociales. Fue Directora Nacional de Investigación Educativa del Ministerio de Educación y Subsecretaria de Fundamentos Educativos de la misma cartera de Estado. Desde el año 2019, se desempeña como investigadora de FLACSO sede Ecuador y es parte del Observatorio de Educación de la UNAE.

ESPAÑA

Francisco Michavila

Director de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria UPM, rector honorario de la Universitat Jaume I y director de la Cátedra INCREA. Es ingeniero de Minas por la UPM (1970), donde se doctoró en 1974. Desde 1984 hasta 1990 fue director de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Minas de la UPM. En 1991 fue nombrado primer rector de la Universitat Jaume I de Castelló de la Plana, cargo que desempeñó hasta 1993. Dos años más tarde fue nombrado secretario general del Consejo de Universidades.

Jorge M. Martínez

Subdirector de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria UPM desde junio de 2007. Es Economista por la Universidad Autónoma de Guadalajara (México). En este mismo país obtiene los Diplomas en Comercio Exterior y en Marketing Político. En España obtiene el Máster en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Sus líneas de trabajo e investigación son “la financiación de la educación superior” y “la planificación estratégica de las universidades”.

MÉXICO

Germán Álvarez Mandiola

Licenciado en Sociología por la UNAM, maestro y doctor en Ciencias por el Cinvestav. Investigador del Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav, donde funge como jefe de Departamento. Pertenece al SNI nivel II. Es presidente del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Es autor o coautor de 80 artículos y capítulos, de nueve libros y forma parte de asociaciones de investigación nacional e internacional. Integrante de consejos editoriales como el de ANUIES, donde coordina la Biblioteca de la Educación Superior de Perfiles Educativos, de la Revista Mexicana de Investigación Educativa y de la revista Educación, Formación e Investigación.

PANAMÁ

Nanette Archer Svenson

Directora ejecutiva del Centro de Investigación Educativa de Panamá (Ciedu). Con anterioridad, trabajó como consultora para Naciones Unidas y otras organizaciones nacionales e internacionales, y como profesora afiliada con la Universidad de Tulane (EE.UU.). Posee un doctorado (PhD) en Desarrollo Internacional de la Universidad de Tulane, un MBA del IESE en Barcelona (España) y una licenciatura de la Universidad de Stanford (EE.UU.). Es autora de varios libros, capítulos, artículos académicos e informes.

PARAGUAY

Norma Morales Dávalos

Especialista en Innovación y Territorio, Universidad Politécnica de Valencia. Especialista en Organización, Sistemas y Métodos, Universidad Nacional de Asunción. Analista de Sistemas, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Gerente General del Parque Tecnológico Itaipu (2010-2012). Coordinadora de Monitoreo y Evaluación, Consorcio UC-Cinde – Programa de Desarrollo Empresarial para Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria y Comercio. Directora Administrativa Facultad de Ciencias y Tecnología, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Gerente de Implementación Universidad San Ignacio de Loyola, USIL, Paraguay, 2014-2015. Investigadora país grupo CINDA 2009-2010-2011-2012-2015.

Mariem Peggy Martínez

Directora de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Oficina Paraguay. Psicopedagoga, Master en Educación con énfasis en Investigación Educativa, especialista en Pedagogía Social e infancia, especialista de Programas y Proyectos de Infancia la OEI Paraguay.

María Esther Cabral

Se desempeña en el Ministerio de Educación y Ciencias MEC, actualmente trabaja en el Instituto Nacional de Educación Superior INAES como Técnica- Docente en Unidad de Diseño y Desarrollo Curricular UDDC. Trabaja como asesora para la creación de clases virtuales en la Universidad San Carlos, Universidad Metropolitana de Asunción y Centro Internacional de Hidroinformática CIH - Itaipu Binacional.

María Del Rocío Robledo Y. (Coordinadora)

Ingeniero Civil, Master de Ciencias, con postgrados en áreas de ingeniería. Doctora en Educación Superior, Universidad de Palermo, Cátedra UNU UNESCO, Buenos Aires, Argentina.

Consultora en temas de evaluación y aseguramiento de la calidad en las instituciones de educación superior. Rectora Organizadora de la USIL Paraguay (2013-2016). Asesora del Ministerio de Educación y Cultura para la Reforma de la Educación Superior. Directora Ejecutiva de la Fundación Parque Tecnológico de Itaipu, desde setiembre 2010 a julio 2012. Vicerrectora de la Universidad San Carlos (2019-2020).

PERÚ

Ricardo Cuenca

Doctor en educación en la Universidad Autónoma de Madrid. Además de investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), es profesor principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Ha sido ministro de educación durante el gobierno de transición (noviembre 2020 – julio 2021). Es también miembro fundador de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP), miembro del Consejo Asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

PORTUGAL

Alberto Amaral

Ingeniero Químico-Industrial por la Universidad de Oporto en 1965. Doctor en Química Cuántica Universidad de Cambridge, Reino Unido, en 1968. Ex rector de la Universidad de Oporto, períodos 1985, 1990 y 1994. Presidente de la Agencia de Acreditación

Cristina Sin

Investigador CeIED - Centro de Investigación Interdisciplinar para la Educación y el Desarrollo. Profesor asistente en la Universidade Lusófona (Oporto). Doctorado en Investigación de la Universidad de Lancaster (Reino Unido) 2012.

URUGUAY

Pablo Landoni Couture

Master en Administración y Políticas Públicas (Cornell University). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Director General del Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay). ExDecano del Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes.

Santiago Núñez Castro

Master en Educación con énfasis en Gestión Educativa (Universidad Católica del Uruguay). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Secretario de Relaciones Institucionales (Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes).

Federico Amorós Iturburua

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Docente Ayudante Grado 1 (interino) de Técnica Forense (Universidad de la República).

VENEZUELA

Francis Arguinzones Lugo

Viceministra de Educación Superior e investigadora en temas de educación, Profesora de Castellano, Magister en Educación, Mención Educación Superior, Doctorado en Artes y Culturas del Sur, Docente en la Universidad Bolivariana de Venezuela. Coordinadora del Núcleo de Investigación Ética Nuestramericana de la Emancipación y Coordinadora de Investigación en la Universidad Audiovisual.

María Egilda Castellano

Profesora y Doctora de la Escuela de Educación de la Universidad Central de Venezuela (UCV) durante 31 años de servicio.; antes había trabajado en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, en el Instituto de Investigaciones. Logró el título académico de Socióloga en agosto de 1962. Fue fundadora y exrectora de la Universidad Bolivariana de Venezuela.

Karina García

Licenciada en Ciencias Estadísticas. Magister en Educación Comparada. Planificador estratégico con más de 20 años experiencia en el diseño, implementación y análisis indicadores de gestión, control, seguimiento y evaluación de procesos, proyectos, programas y planes, como herramienta de apoyo a la toma de decisiones. Amplia experiencia en el manejo de técnicas estadísticas para el análisis de datos y de técnicas, métodos de análisis comparado, construcción de escenarios y análisis de escenarios.

Informe nacional Argentina

Mónica Marquina

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 plan 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"¹. O también pueden mencionarse los Institutos de

¹ 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

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.infed.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

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 PNBÚ 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 (GCVN), 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 GCVN 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

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

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

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.gov.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.



Descargar el informe

Informe nacional Bolivia

Alfredo Seone Flores
Eliana Arauco Lemaitre

INFORME SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR BOLIVIA– CINDA

Autores: Alfredo Seone Flores

Eliana Arauco Lemaitre

En el ranking internacional realizado por la UNESCO antes de la pandemia, Bolivia ocupaba uno de los últimos lugares de América Latina en cuanto a desempeño educativo en primaria: puesto número 13 de 16 naciones analizadas en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo - Terce (2016).

La pandemia representó una oportunidad para incorporar nuevas plataformas educativas ligadas a la tecnología de la informática electrónica. La pregunta que nos hacemos para este artículo es: ¿En qué medida se logró superar los problemas emergentes de ese tránsito abrupto a la virtualidad, qué problemas persisten y que beneficios pedagógicos trajo el uso más intensivo de las TIC para la educación? Asimismo, nos cuestionamos sobre la calidad y eficacia de las medidas adoptadas para superar la crisis estructural de la ES en Bolivia. Discutiremos desde la situación de la ES previa a la pandemia, los efectos que tuvo esta, en términos generales, hasta el análisis de algunos casos particulares con respuestas diferentes frente a la pandemia y cuarentena, desde los diversos actores y ámbitos de gobierno y administración.

La ES en Bolivia está compuesta por un actor principal denominado Sistema de la Universidad Boliviana (SUB), por entidades superiores de formación técnica profesional, por las universidades privadas fuera del SUB e institutos de formación técnica profesional privados o de convenio. El SUB está compuesto por 11 universidades públicas autónomas (9 por departamento e incluidas UPEA y Siglo XX), la Escuela Militar de Ingeniería, la Universidad Policial, también públicas, pero no autónomas, y la Universidad Católica, que es privada pero incorporada en el SUB. También son parte las escuelas superiores de docentes, institutos técnicos, tecnológicos y artísticos, fiscales y privados; se tienen tres universidades indígenas: aymara, quechua y guaraní.

La matrícula universitaria ha crecido, ya que, sumando los datos para el SUB y las Universidades privadas, se tiene que en 2016 existían casi 600 mil universitarios, que comparados con los 264 mil de 2001, muestran un crecimiento de 2,3 veces. Al 2019, la matrícula total del SUB alcanzará a casi 500 mil universitarios y suponiendo un crecimiento similar en las universidades privadas que no forman parte del SUB, tenemos una tasa sostenida mayor que el crecimiento poblacional. El 2020 la matrícula total disminuye por efecto del COVID 19.

SISTEMA UNIVERSITARIO BOLIVIANO (SUB)

	2001	2010	2016	2017	2018	2019	2020
N° Universidades	12	13	14	14	14	14	14
Matrícula Total	212631	351470	462386	476167	485625	491794	477988
Nueva matrícula	39864	73611	89027	85521	88333	85386	82000
Docentes	7980	12565	16945	17370	18528	20530	20856
Administrativos			11638	11515	11487	11748	11986
Titulados	12897	19754	28214	29712	30167	30868	21365
Gasto Público Millones de Bs.		2851	4770	4820	5040	5218	4809
% del PIB		2.6%	2.5%	2.3%	2.2%	2.2%	2.9%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de UDAPE, Dossier estadístico N°30 y 31 y otras fuentes.

Elementos que se desprenden del análisis de los anteriores indicadores:

- 1) Masificación de la matrícula, un crecimiento más que proporcional al crecimiento poblacional, derivado de la urbanización, pero también de políticas de atracción a jóvenes de escasos recursos mediante la gratuidad del pregrado
- 2) Proporción alta de administrativos respecto a docentes. El caso de la docencia incluye personas con tiempo parcial lo que oscurece la relación en términos de horas hombre que sería mayor a la proporción de individuos.
- 3) La tasa de titulación baja, que conlleva la pregunta de la situación inconclusa de estudios de la mayoría o el abandono
- 4) Sin embargo, la proporción del gasto público dedicado a la ES universitaria en Bolivia (2.3%), es mayor al de los demás países de la región de América Latina, que en promedio está alrededor de 1,5% (Ver Anexo 1)

La situación de crecimiento sostenido de la matrícula universitaria nos está indicando que, en Bolivia, la profesionalización de los jóvenes se está convirtiendo en una opción del ascenso social. Sin embargo, esa aspiración se ve frustrada por la baja titulación de profesionales.

Las universidades privadas que conforman un subsistema dentro del SES, fueron hasta 1990, casi inexistentes, salvo la Universidad Católica que se funda a finales de la década de los sesenta. Luego del programa de ajuste neoliberal (1985), surgirán en cantidad creciente, al calor de la iniciativa de emprendimientos privados varias más, llegando al presente a 38. La reglamentación

respectiva estableciendo requisitos de apertura y funcionamiento, fue elaborándose paulatinamente y determinó que se implementen requisitos mínimos de calidad académica¹.

Indicadores Universidades privadas			
	2001	2010	2016
Número de Universidades	17	41	38
Matrícula total	51,107	95,947	134,773
Matrícula nueva	19,577	32,281	40,100
Docentes	4,390	10,172	11,710
Titulados	2,421	4,574	7,387
Fuente: UDAPE, Dossier 31. Elaboración propia			

Algunos indicadores dan cuenta de la baja eficiencia relativa del Sistema de ES en Bolivia: la matrícula de estudiantes cursando algún programa del SUB, que cuentan con tuición y subsidio estatal ha ido creciendo sostenidamente en lo que va del presente siglo y la última década del anterior. En paralelo, la tasa de titulación y/o culminación de estudios para obtener el título es baja, cercana al 6% de la población matriculada con cinco años de antigüedad, vale decir que de los estudiantes con 5 o más años de antigüedad en la U, solo el 7% se gradúa, de lo que se deduce que el restante 93% o abandona los estudios o permanece estudiando más de los 5 años. El 2020, año del peor encierro por la pandemia, la tasa de titulación antes mencionada disminuyó a menos de 5%.

Las Universidades Públicas, en tanto son autónomas y tienen el sistema de cogobierno docente estudiantil, se caracterizan por una frágil gobernabilidad, en el marco de compromisos que atienden a presiones clientelares y grupales estamentarias.

El gobierno también es un actor de la ES. Desde hace tiempo, se concentra en la atención a demandas de presupuesto, sin condicionamientos de desempeño, por carecer de una clara orientación de política pública para la ES. La negociación anual de presupuesto entre gobierno y universidades públicas, tiene un enfoque político y fiscalista y, los avances de la ES en cuanto al aprendizaje investigación e innovación quedan relegados, sin definición de ningún requisito de desempeño.

¹ No se cuenta con información oficial actualizada de las universidades privadas.

Otro indicador de los problemas que enfrenta la ESU en Bolivia, es que, en la estructura del gasto, que aporta el estado —el más alto en relación al PIB de la región- la mayor parte, por encima del 90% se destina a los gastos corrientes, que incluyen sueldos y salarios, becas, alimentación, entre otros.

La ES en Bolivia, presenta numerosos desafíos por resolver, vinculados no solo al ámbito universitario, sino también técnico profesional que deben ser abordados de manera integral.

Es necesario implementar medidas para incrementar la cantidad de jóvenes que se mantienen en el ciclo educativo hasta su titulación. Por otra parte, la ES se enfrenta a niveles de formación previos de los estudiantes que no resultan suficientes, complejizando su transición hacia el nivel superior; en este sentido se requiere desarrollar estrategias que permitan reducir las brechas acumuladas en anteriores ciclos educativos.

El paso a la educación a distancia ha visibilizado las condiciones de precariedad de las familias pobres y que resultan en más la desigualdad educativa. “Pasar de experiencias de formación presenciales a otras exclusivas en plataformas digitales ha puesto de manifiesto que trae como consecuencia desigualdad y generación de brechas entre sectores de la sociedad” (Arriagada, 2020; Bocchio, 2020). La modalidad virtual limita el acceso y derecho a la educación porque muchos estudiantes no logran entrar por falta de acceso al internet y por recursos económicos.

El cierre de la brecha digital, cuenta a la ES como una de sus herramientas principales, es necesario innovar en los mecanismos de gestión, de información y anticipación de demandas formativas, atendiendo a la reconfiguración que ya está en curso en todos los ámbitos de la sociedad y del mercado laboral.

En ese marco, es necesario valorizar en el conjunto de la sociedad el rol principal de la ES de formar de profesionales de calidad, con capacidad de solucionar los problemas para la sociedad y del mercado de trabajo, generando innovación e investigación que ayude a la toma de decisiones y la transformación productiva que requiere el país. La universidad pública en Bolivia ha extraviado sus objetivos esenciales al no vincularse con propuestas renovadoras y consistentes con los desafíos actuales.

Es un imperativo afrontar los graves problemas de gobernabilidad o gobernanza interna y externa. Actualmente, se tiene un sistema de gobierno disfuncional, sin autoridad efectiva, que no incorpora criterios de desempeño para la asignación presupuestaria ni mecanismos efectivos de evaluación y acreditación. Se han desvirtuado los principios de la autonomía y cogobierno y más bien se evidencia el ejercicio de toma del poder basado en el prebendalismo e intereses corporativos, sin políticas desde el estado y sin energía interna para la reforma y transformación.

La masificación, sin un enfoque de calidad, ha colapsado a las U. pública. Se han abierto al acceso de la educación masiva y han diversificado su oferta, sin preocupaciones por la calidad y por la

adecuación de esas ofertas a las necesidades del país, la sociedad y la economía. La inclusión masiva en programas de ES de baja calidad y sin orientación clara a las necesidades y las oportunidades que ofrecen el mercado y la sociedad, no redundan en una situación de movilidad social. Más bien, ha contribuido a incrementar la frustración de jóvenes que ha disminuir las desigualdades.

Finalmente queda el desafío de profundizar el análisis y reflexión sobre la formación técnica y su aporte como una opción de profesionalización de jóvenes. Actualmente el aporte a este nivel educativo es proporcionalmente mucho menor que la subvención a las universidades y tiene un mayor potencial para responder a los requerimientos del mercado laboral y las necesidades productivas del país.



[Descargar el informe](#)

Informe nacional Brasil

Marcelo Knobel

Julio Bertolin

Educação Superior Brasileira na transição pandêmica

Marcelo Knobel¹ e Julio Bertolin²

¹Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP, Brazil.

knobel@unicamp.br

²Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS. julio@upf.br

Resumo

O Brasil tem atraído muita atenção como uma forte economia emergente. Com um produto interno bruto de aproximadamente 1,4 trilhões de dólares em 2020, o Brasil é considerado a décima segunda economia do mundo. É também o país mais populoso da América Latina, com aproximadamente 215 milhões de habitantes. Apesar de avanços importantes nas últimas décadas, o Brasil continua sendo uma das sociedades mais desiguais do mundo. Após ter alcançado cobertura total na educação primária, o desafio presente avançou da dimensão quantitativa para a qualitativa. O cenário da educação pós-secundária também está mudando rapidamente, dependendo de um balanço complicado entre um resquício elitista, o desenvolvimento econômico, regulação e acreditação por um lado, e expansão privada e políticas de democratização, por outro. A educação superior tem um papel fundamental nos enormes desafios que o Brasil enfrenta para assegurar um crescimento econômico sustentável e com justiça social. Todavia, a pandemia tornou a transição para um sistema em expansão com qualidade e equidade ainda mais complexa.

Introdução

O Brasil é uma grande nação, tem aproximadamente 215 milhões de habitantes, possui o 12º maior Produto Interno Bruto (PIB) do mundo e o maior da América Latina com aproximadamente 1,4 trilhões de dólares. No ano de 2017, a economia brasileira superava a de países como Rússia, Canadá, Austrália e Espanha. Em termos de distribuição de renda, entretanto, apesar de alguma melhora nas últimas décadas, o Brasil é o nono pior do mundo conforme o coeficiente Gini (World Bank, 2019). Cerca de 55 milhões de pessoas vivem na pobreza, representando 1/4 da população (IBGE, 2018). Em 2015, o 1% mais rico se apropriou de 28,3% da renda nacional, indicando o país como um dos que tem maior concentração de renda (WID, 2015).

A desigualdade brasileira possui causas históricas como, por exemplo, ter sido o último país do continente americano a abolir a escravidão, em 1888. No campo da educação, o atraso pode ser identificado tanto na universalização há apenas duas décadas do ensino

fundamental, como no surgimento tardio de faculdades – no século XIX – e das primeiras universidades – nos anos 1930s. Não obstante, o Brasil possui, atualmente, o quarto maior sistema de educação superior do mundo, atrás apenas da China, Índia e EUA.

Num contexto de desigualdade socioeconômica extrema, obter o diploma de graduação tem se mostrado um fator importante para viabilizar mobilidade social. No Brasil, a universidade é um forte condicionante de maiores recompensas do trabalho e maior *status* social e profissional. Enquanto, na média, nos países da OCDE, os graduados ganham 1,6 vezes mais de quem possui apenas ensino médio, no Brasil ganham 3 vezes mais (OECD, 2018a). Ter completado um curso de educação superior também aumenta a empregabilidade. A crise econômica que afetou o país na década passada aumentou as taxas de desemprego de 6,9% em 2014 para 12,5% de 2017. Mas para quem tinha diploma de graduação a taxa foi de apenas 6,3% para brancos e 7,4% para negros (IBGE, 2018).

O reconhecimento dessa capacidade social da educação superior e a sua priorização nas políticas educacionais são relativamente recentes. Nos anos 1990, programas que incentivam o acesso começaram a ser desenvolvidos e, especialmente nas duas décadas entre os anos 1995 e 2015, as matrículas avançaram de menos de 2 milhões para aproximadamente 8 milhões (INEP, 2017). Tal crescimento ocorreu preponderantemente por meio de novas vagas em instituições privadas com fins de lucro, implementação de programas de democratização do acesso e ampliação da modalidade à distância (EAD).

Nos últimos tempos, a velocidade da ampliação vem diminuindo. A média da expansão anual no período 2011-2015 foi de 4,6%. Após, tal taxa diminuiu até ser de apenas 0,9% em 2020 (INEP, 2020). E a expansão ocorrida não foi suficiente. A comparação internacional evidencia limites: em 2018, a parcela da população com idade entre 25 e 34 anos que havia concluído um curso no Brasil era de apenas 20%, enquanto no Chile era de 34% e na Coreia do Sul, 70% (OECD, 2019).

Além disso, a simples ampliação dos indicadores de atendimento não garante que o sistema tenha qualidade e proporcionando oportunidades equitativas para jovens de todos os grupos sociais. Ao contrário, no caso brasileiro o fato da expansão ter ocorrido preponderantemente na rede privada e, mais recentemente, por meio da modalidade EAD se configura como um problema. Apesar das políticas de democratização, a maioria dos jovens de meios não privilegiados não ingressam na educação superior e, quando o fazem, muitas vezes acessam instituições, cursos e modalidades com menor qualidade e com pouco prestígio. No ano de 2014, por exemplo, apenas 5% dos filhos de pais sem instrução brasileiros conseguiam concluir um curso de graduação. Já, entre os filhos de pais com educação superior, 70% alcançavam um diploma superior (IBGE, 2017).

Nos últimos cinco anos, além da mudança no governo federal que provocou instabilidade no Ministério da Educação (MEC) - foram empossados 4 ministros em menos de 3 anos -, o surgimento da pandemia da Covid-19 tornou ainda mais complexos os desafios da educação superior brasileira. Relatos indicam, por exemplo, um aumento significativo da evasão e da dificuldade de estudantes de menor nível socioeconômico de acompanharem aulas remotas por falta de dispositivos e de acesso à internet. Mais recentemente, os retornos as aulas presenciais têm evidenciado problemas de ordem emocional em muitos estudantes.

O desafio de expandir com qualidade e equidade assumiu nova dimensão. O texto a seguir, busca contextualizar, analisar e refletir sobre a educação superior brasileira considerando os impactos da pandemia num sistema em transição.

Visão geral

O desenvolvimento da educação no Brasil tem característica de ser significativamente tardia em todos os níveis. Na educação básica, nos anos 1950, aproximadamente sete de cada dez crianças de 7 a 14 anos não estavam na escola. Trinta anos depois, a taxa de analfabetismo da população com 15 ou mais anos era de 25%. No âmbito da educação superior, além das instituições serem relativamente jovens, as taxas de atendimento, até há pouco tempo, eram inferiores às de vários países da América do Sul.

Tradicionalmente, as instituições acadêmicas eram organizadas de acordo com a tradição europeia, com experiências incipientes de cursos de graduação tipo “college” (no sentido norte-americano) e sem um segmento significativo de educação vocacional pós-secundária. No ano de 1968 uma reforma educacional trouxe diversos elementos da educação superior norte-americana, incluindo os programas regulares de mestrado e doutorado, o sistema de créditos, a mudança de cadeiras por departamentos acadêmicos, e reforçando a figura do reitor da Universidade.

Apesar de ter sido realizada durante uma ditadura militar, a reforma foi seguida pela criação ou expansão de diversas agências de suporte à pesquisa, tanto no âmbito federal quanto estadual, que provêm recursos adicionais para acadêmicos e pesquisadores. Dentre essas agências, podem-se destacar duas do ministério da Ciência e Tecnologia: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a agência Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). No âmbito do Ministério da Educação a agência Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), além de prover bolsas de estudos de pós-graduação, realiza a avaliação dos cursos *stricto sensu* do país. Alguns estados, como o caso de São Paulo, possuem suas próprias agências de fomento que atuam de maneira decisiva para o desenvolvimento da ciência e inovação.

Atualmente o Brasil tem um sistema educacional pós-secundário bastante peculiar, com um número relativamente pequeno de universidades de pesquisa públicas (federais, estaduais e até municipais), que são completamente gratuitas para os estudantes. Existe um número grande de instituições privadas, que podem ser com fins lucrativos (mercantis) ou sem fins de lucro (filantrópicas ou confessionais/religiosas). Quase dois terços das instituições privadas são com fins de lucro, muitas delas com qualidade questionável. Há ainda um pequeno, mas crescente, segmento de educação pós-secundária vocacional e técnica, que atualmente responde por aproximadamente 10% das matrículas em educação superior no país.

Na prática, apesar da influência norte americana, atualmente as instituições de educação superior estão organizadas de acordo com a antiga tradição europeia. Os estudantes de graduação escolhem as suas carreiras antes de realizar os exames de ingresso (o temido vestibular ou ENEM). Em 2020 havia, em média, 10,2 candidatos para cada vaga nas instituições públicas enquanto esse número é de 1,5 candidato/vaga nas instituições privadas (INEP, 2020). Uma vez aceitos para o curso específico, é extremamente difícil mudar de carreira, a menos que o estudante reinicie todo o processo, desde o ingresso¹.

O Brasil possui algumas das maiores bases de dados do mundo com informações sobre a educação superior. O Censo da Educação Superior, organizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ligado ao MEC², é um levantamento com dados com informações sobre as Instituições de Educação Superior (IES), os cursos de graduação, e sobre os estudantes, professores e funcionários vinculados às instituições e cursos. Os resultados também são usados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), para o cálculo de indicadores. Os dados permitem, por meio do seguimento de informações de diferentes edições, a análise da trajetória dos estudantes a partir do ingresso em determinado curso de graduação e, conseqüentemente, indicadores de acompanhamento na educação superior. No âmbito da educação superior da pós-graduação os dados são coletados pela CAPES.

Esse quadro geral é resultado tanto da história e tradição como de mudanças e políticas públicas mais recentes. A seguir, são apresentados alguns dos principais programas de expansão e busca por mais qualidade e equidade das últimas duas décadas,

¹ Há algumas experiências inovadoras com currículos mais gerais, que permitem maior interdisciplinaridade, mais mobilidade e uma escolha profissional mais madura por parte dos estudantes. Convém destacar os bacharelados interdisciplinares (bons exemplos são os da Universidade Federal do ABC, Universidade Federal da Bahia, e da recente Universidade Federal do Sul da Bahia), e o Programa de Formação Interdisciplinar Superior (ProFIS), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

² Diversas pesquisas utilizam esses dados para fazer análises de tendências, e poder compreender de uma maneira mais aprofundada o setor. Infelizmente, as instabilidades políticas têm colocado em risco até base de dados.

implementados tanto para a rede pública como para a privada do sistema de educação superior brasileiro.

Políticas e programas

Ainda no século passado, a Constituição brasileira, em 1988, e a LDB, em 1996, definiram a educação - inclusive a educação superior - como um direito dos cidadãos buscando garantir a qualidade por meio de processos de avaliação e a igualdade de condições em termos de acesso e permanência. Em 2014, o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 13.005) estabeleceu como meta até o ano de 2024 elevar a taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33%, com qualidade, e garantindo que pelo menos 40% das matrículas estejam no setor público.

Diante de tal marco legal, um conjunto de políticas e programas com vistas a melhoria das taxas de atendimento, de avaliação da qualidade e ampliação das oportunidades de acesso e permanência foram criados e implementados por diferentes governos. Muitos desses projetos se tornaram políticas de Estado, outros se caracterizaram mais como políticas de governos, devido a brevidade ou mudanças contínuas. Dentro do primeiro grupo – políticas de Estado – estão a liberação da oferta para instituições privadas com fins de lucro e da modalidade a distância, a criação de sistemas de avaliação, sistema de seleção unificada (SISu) e programas de democratização como ações afirmativas (Prouni e Lei de cotas). No segundo grupo, estão a expansão da rede federal pública (Reuni, Universidade Aberta-UAB e Institutos Federais Educação, Ciência e Tecnologia- IFETs), a assistência estudantil no âmbito das IES públicas federais (PNAES), o financiamento estudantil no âmbito privado (FIES) e o programa de mobilidade internacional “Ciência sem Fronteiras”.

As políticas de Estado impactaram o sistema como um todo, de forma a moldar o desenho atual da educação superior brasileira tanto em termos de indicadores e desempenho como de aspectos estruturais, de desafios e de perspectivas.

Do ponto de vista do objetivo da expansão do acesso, não há dúvida que o **credenciamento de instituições privadas com fins de lucro** logrou êxito. A ampliação das taxas de atendimento e aumento da quantidade de matrículas das últimas duas décadas estão relacionados a ampliação da participação das instituições privadas no universo das matrículas - que cresceu de 58%, em 1995, para 75%, em 2018 (INEP, 2022). No período 2000-2020, o número de matrículas (que passou de menos de 3 milhões para mais de 8,6 milhões) e a taxa de atendimento líquida (que passou de 7% para 24%) praticamente triplicaram. Sobre aspectos de qualidade e equidade do sistema, todavia, não se pode fazer avaliação semelhante. As diferenças qualitativas entre as instituições de educação superior públicas e privadas são visíveis no Brasil. As instituições públicas que investem mais em pesquisa e possuem quadro docente com maior qualificação e dedicação, foram proporcionalmente perdendo espaço. Por outro lado, a maior parte

das instituições privadas investem pouco em pesquisa e priorizam cursos noturnos. Não resta dúvida que a alternativa de expandir pela via privada impactou negativamente a qualidade. É interessante notar também que tem ocorrido uma concentração das instituições em grandes grupos privados (conglomerados mercantis), que podem representar um risco ainda maior ao sistema (Carvalhoes *et al.*, 2022).

Talvez como forma de controle da expansão privada mercantil, mas também por força de lei, em meados dos anos 1990s ocorreu a implementação da **avaliação em larga escala** da graduação por meio de dois diferentes instrumentos empregados pelo INEP: exame aplicado aos concluintes dos cursos de graduação (Exame Nacional de Cursos ou Provão) e visita *in loco* de comissões de especialistas. Em 2004, com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes - (Lei n. 10.861) algumas mudanças foram introduzidas, tais como a autoavaliação das instituições e a ampliação da avaliação externa para o nível institucional. Dentre os principais objetivos do Sinaes estão a melhoria da qualidade, a orientação da expansão da oferta de vagas e a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições. Não obstante, um relatório recente publicado pela OCDE, questionou a eficácia dos sistemas existentes para monitorar a qualidade dos cursos e instituições de graduação e a capacidade do poder público de agir de forma decisiva para proteger os alunos da má qualidade do ensino (OECD, 2018b).

Em nível de pós-graduação, por outro lado, a avaliação aponta na direção de uma melhoria na área de pesquisa, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. A expansão da pesquisa realizado no Brasil é evidente ao verificar o número de artigos publicados nas revistas indexadas pelo *Institute of Scientific Information* (Web of Science), que cresceu 30% entre 2013 e 2018 (o dobro da média global de 15%). Somente em 2018, pesquisadores brasileiros publicaram mais de 50.000 artigos indexados na Web of Science. Nesse período (2013-2018) o Brasil ficou em 13º lugar no mundo em termos de produção de trabalhos de pesquisa, logo atrás da Índia (10º) e Coréia do Sul (12º), e à frente da Rússia (15º) e África do Sul (21º) (WSG, 2019). Esses números são notáveis, considerando que o país só aplica 1,26% de seu PIB em ciência e tecnologia, bem inferior à média mundial de 1,79% (Unesco 2021). Contrariando a tendência global, de 2014 para 2018, o país investiu porcentagem menor; 1,27% naquele ano. A América Latina como um todo seguiu tendência de redução nos investimentos em ciência. O continente foi de 0,73% para 0,66% (2021) (Unesco, 2021). Os principais sucessos do Brasil, em campos variados como os biocombustíveis, agricultura e aviação, podem ser atribuídos ao investimento contínuo de longo prazo em universidades públicas de pesquisa, educação em nível de pós-graduação e institutos de pesquisa. Infelizmente esses números tendem a cair ainda mais, pois há uma política clara atualmente no Brasil de redução do orçamento para a CT&I e para as universidades e institutos de pesquisa federais.

No âmbito da graduação, no início dos anos 2000, apesar da expansão mercantil e dos processos avaliativos, o cenário ainda era de grande desigualdade educacional: a taxa líquida de matrícula no ensino superior brasileiro era de apenas 7,4% (IPEA, 2014) e apenas 4% dos estudantes do ensino superior no país pertenciam aos 40% mais pobres da população brasileira (World Bank, 2017). Diante de tal realidade, políticas de democratização de acesso e ações afirmativas como Prouni e Lei de Cotas, voltadas para a ampliação do direito à educação superior a grupos sociais historicamente excluídos e de menor nível socioeconômico, foram implementadas.

O Programa Universidade para Todos (Prouni), criado em 2004, oferece bolsas integrais e parciais de 50% para estudantes de cursos de graduação oferecidos por instituições privadas que aderem ao programa. Destina-se a estudantes com baixa renda (renda familiar bruta mensal per capita de até 3 salários-mínimos) que cursaram o ensino médio em escolas públicas ou em escolas particulares como bolsistas³, reservando vagas para pessoas com deficiência, indígenas, negros e pardos. As bolsas integrais são restritas aos candidatos com renda familiar bruta mensal per capita igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo. Em 2005, primeiro ano de implantação do Prouni, foram concedidas cerca de 95 mil bolsas. Esse número apresentou tendência de crescimento até que em 2018 foram concedidas 244 mil bolsas. Em 2020, houve redução do número de concessões para 166 mil. Em média, desde a sua criação até 2020, do total de bolsas concedidas, 70% foram integrais e 30% parciais. Até 2020, aproximadamente 2,8 milhões de estudantes ingressaram na educação superior brasileira por meio do Prouni (MEC, 2020). Os impactos do Prouni podem ser analisados pela ampliação da representatividade do programa no nível do sistema. Em 2019, por exemplo, havia 1,8 milhão de alunos matriculados com bolsa do Prouni, representando 21% de todas as matrículas da educação superior brasileira (Fioreze, 2022). Não há dúvidas que o Prouni tem contribuído para democratizar o setor privado brasileiro: até 2011, em média, metade dos que ingressavam no programa eram brancos e, a partir de 2013 esse grupo já representa aproximadamente 40%. Com os autodeclarados pardos, ocorreu uma tendência inversa, passando de 35% em 2005 para quase 47% em 2020 (MEC, 2020).

Dentre os desafios do Prouni, destacam-se a ociosidade das bolsas oferecidas - em 2018 a ociosidade foi de aproximadamente 10% nas bolsas integrais e 65% nas bolsas parciais (Abmes, 2019), a qualidade dos cursos que ofertam bolsas, e a falta de reconhecimento de direito dos bolsistas – visto que casos de preconceito socioeconômico e racial sofrido por esses alunos não são raros (Fioreze, 2022). Além disso, no período 2009-2017, o aumento da parcela de egressos com nível socioeconômico mais baixo foi mais expressivo em cursos de menor prestígio e em profissões com expectativa de remuneração futura menor. No curso de Serviço Social, geralmente pouco procurado, o percentual de egressos com mães com pouca escolaridade (até a 5ª série) passou de

³ Projeto de lei atualmente em tramitação no congresso prevê a possibilidade de alunos egressos de escolas privadas do ensino médio a aderirem ao Prouni.

27% para 51% nas instituições privadas. Enquanto isso, no curso de Medicina, o curso mais elitizado do Brasil, esse percentual permaneceu em 3% (McCowan & Bertolin, 2020).

No âmbito das instituições públicas, no ano de 2012 foi criada a **Lei de Cotas** (n. 12.711), que consiste na reserva de 50% das vagas de todos os cursos de graduação e turnos para candidatos que tenham concluído o ensino médio em escolas públicas. Metade dessas vagas são reservadas para candidatos com renda familiar bruta per capita mensal igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo e a outra metade para estudantes com renda familiar acima desse valor. Além disso, na distribuição das cotas dentro de cada um desses dois grupos, as vagas são reservadas para autodeclarados negros, pardos, indígenas e pessoas com deficiência conforme a proporção da população de cada estado. A implementação da lei foi gradual e progressiva, de modo que as instituições tiveram até 2016 para atingir 50% das vagas para cotistas. A legislação também estabelece que a política deve ser revisada em dez anos, portanto isso deve ocorrer agora em 2022, o que tem gerado uma ampla discussão nacional sobre o assunto e incentivado mais pesquisas na área.

Em 2012, quando a Lei de Cotas foi aprovada, 15,02% dos estudantes dessas instituições se declararam pardos, 5,93% negros e 0,22% indígenas. Oito anos depois, em 2020, 36,19% se declararam pardos, 10,68% negros e 0,77% indígenas. A análise do perfil dos alunos que concluem cursos de graduação em instituições públicas federais também permite inferir impactos da política de cotas. Entre 2009 e 2017 houve um aumento na proporção de egressos com piores condições socioeconômicas nas instituições públicas federais. Por exemplo, o percentual de egressos com mães que estudaram apenas até a 5ª série aumentou de 16% para 19% e a proporção de egressos com renda familiar de até 3 salários-mínimos aumentou de 31% para 39% no período (McCowan & Bertolin, 2020). Assim, os resultados da ampliação da equidade nas instituições federais em decorrência da Lei de Cotas são evidentes.

No que diz respeito ao desempenho acadêmico, diversos estudos (Ferreira *et al.*, 2020) refutaram o argumento, recorrentemente utilizado no momento da aprovação da lei, de que as cotas prejudicariam o alto desempenho das IES federais devido a uma *performance* supostamente inferior de seus beneficiários. Os dados têm mostrado que não há diferença estatisticamente significativa entre o desempenho de cotistas e não cotistas.

Dentre o desafio da Lei de Cotas pode-se destacar a falta de reconhecimento de direito dos cotistas – existem vários relatos de preconceito e discriminação contra estudantes cotistas, tanto por outros estudantes quanto por professores (Ribeiro *et al.*, 2019), o combate à evasão, visto que a permanência dos cotistas dificulta quando falta articulação entre a política de cotas e a assistência estudantil, e de ampliação da equidade (Fioreze, 2022). Um estudo recente constatou que no período 2009-2017 o

aumento do número de alunos de baixa renda nas federais foi mais expressivo nas carreiras de menor prestígio e que geram menor remuneração (McCowan & Bertolin, 2020).

Mais recentemente, a **educação à distância** (que possui sua base legal na LDB de 1996) se expandiu de forma a se constituir numa estratégia de massificação. Em 2005, menos de 2% das matrículas das instituições privadas eram em cursos à distância; pouco mais de dez anos depois, em 2018, tal modalidade representava 30% dessas matrículas. Atualmente, as instituições privadas possuem mais de 90% dos estudantes de EAD do sistema. Entre 2015 e 2018, o ingresso de alunos dobrou na modalidade a distância, passando de menos de 700 mil para aproximadamente 1,4 milhão, enquanto no ensino presencial tal número regrediu de 2,2 milhões para 2,1 milhões. Em 2018, o volume de vagas oferecidas nessa modalidade superou, pela primeira vez, o número registrado em cursos presenciais – 7,2 milhões ante 6,4 milhões (INEP, 2022). Vale destacar que tais dados são pré-pandemia e que, muito provavelmente, brevemente serão ainda mais contundentes pelo ensino remoto imposto pelo isolamento social.

Não obstante o reconhecimento de que a EAD pode ser importante para a ampliação do acesso em locais distantes num país com dimensão continental como o Brasil, existem evidências da existência de problemas em termos de qualidade e equidade. Estudo recente com amostra dos cursos com maior quantidade de concluintes no ciclo 2015-2016-2017 do Enade, demonstrou que estudantes que frequentaram cursos presenciais obtêm desempenho significativamente superior aos concluintes de cursos de EAD (Bertolin *et al.*, 2021). Além disso, ao se considerar que o perfil dos estudantes da modalidade EAD é de menor nível socioeconômico, completa-se um quadro de reprodução da desigualdade social presente no bojo do processo de expansão privada da modalidade a distância. Na média, estudantes da modalidade EAD frequentaram mais escola pública no ensino médio, fazem cursos com menor percepção de *status* pela sociedade (ex.: licenciaturas) e pagam mensalidades menores. A mensalidade média de um curso de bacharelado a distância é quase 1/3 do valor de um presencial (Semesp, 2019).

Em geral, a expansão da modalidade EAD, em conjunto com a expansão da rede privada, sistema de avaliação Sinaes e ações afirmativas Prouni e Lei de cotas, consubstanciaram um conjunto de políticas de educação superior que impactaram de forma decisiva para massificar e, relativamente, democratizar o sistema. Todavia, os resultados alcançados, como demonstram os indicadores e estudos dos últimos anos, são insuficientes. A educação superior brasileira, avançou no acesso, mas não o suficiente (ainda está atrás de diversos países em desenvolvimento em taxas de atendimento), avançou na equidade, mas não o suficiente (as instituições, cursos e modalidade de maior prestígio ainda são mais acessados por estudantes de maior nível socioeconômico) e os pilares da

expansão estarem sustentados nas instituições privadas e na EAD comprometem também o aspecto da qualidade.

São necessários mais estudos para se ter uma compreensão maior destas questões, que possam aprofundar a análise sobre os dados, incluindo também a importante questão da evasão e empregabilidade dos estudantes formados. Para complexificar o cenário, as incertezas geradas pela falta de políticas do atual governo, os ataques à ciência e educação pública, bem como a pandemia da Covid-19 agravou ainda mais tal contexto de desafios, com possíveis retrocessos em diversos setores. A seguir, discutiremos os impactos já perceptíveis da pandemia na educação superior.

Os impactos da pandemia

A pandemia da Covid-19 - que teve seu vírus identificado pela primeira vez em seres humanos em dezembro de 2019 e que até junho de 2022 tinha matado mais de 6 milhões de pessoas em todo o mundo - gerou desafios sem precedentes. Os danos à vida humana e às organizações causados pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2) não têm análogo recente, e os seus reflexos ainda deverão ser sentidos por muito tempo. As instituições de educação superior brasileiras, como em diversos outros países, foram significativamente impactadas na sua rotina e estrutura, cancelaram atividades presenciais e transformaram diversas operações de ensino, pesquisa e extensão para o modo remoto.

Se por um lado a pandemia pode ter criado oportunidades para mudanças na forma de ensinar e de aproveitar as tecnologias, por outro lado, o cenário desencadeado pela Covid-19 tornou os desafios de democratização e qualidade mais complexos. Poucos discordam que o cancelamento das aulas presenciais gerou reveses tanto em termos de permanência como de aprendizado. Tais consequências estão relacionadas com múltiplos fatores, desde conexões limitadas à internet e falta de formação para o ensino remoto até a queda de renda das famílias. Até o momento, no entanto, nenhum estudo de larga escala documentou rigorosamente os impactos educacionais da pandemia nas instituições acadêmicas brasileiras. Todavia, são muitos os relatos de experiências de desafios enfrentados por estudantes, professores e instituições que, de forma geral, contribuem para lançar luz sobre a traumática experiência da pandemia - que ainda continua.

No dia 12 de março de 2020, por exemplo, a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) tomou uma decisão drástica para enfrentar a disseminação do novo coronavírus: a suspensão de atividades presenciais não essenciais. Naquele momento, a Unicamp foi a primeira universidade a tomar tal decisão. Diversas instituições – e governos – logo seguiram o mesmo caminho, pois a pandemia avançou em ritmo cada vez mais acelerado.

Uma parcela da academia, especialmente no setor público, ergueu a bandeira do cancelamento ou adiamento das atividades didáticas do semestre. Algumas universidades no Brasil e no mundo escolheram esse caminho, que pode ter sido o mais prático de imediato, mas que teve consequências muito sérias no curto, médio e longo prazo. Para se ter uma ideia do impacto inicial da pandemia, 92% das instituições brasileiras suspenderam as aulas presenciais em 2020 e 77% desse grupo não retomaram as atividades presenciais até o final do mesmo ano (Semesp, 2022). No momento em que este texto é elaborado (junho de 2022) há diversas universidades públicas brasileiras que ainda estão com o calendário atrasado devido às escolhas realizadas no primeiro semestre de 2020.

Com o cancelamento das aulas presenciais, as instituições precisaram passar a ensinar no modo remoto, que não é EAD, apesar de usar recursos digitais para permitir a continuidade das atividades. Foram criadas dinâmicas diferentes na interação e nos exercícios, o volume de conteúdo precisou ser repensado em diversos casos e as avaliações se tornaram mais flexíveis. De certa forma, alguns docentes foram ágeis em repensar as disciplinas levando em conta o melhor que poderia ser feito para promover educação de qualidade. Mas, por outro lado, por diversos fatores, muitos não conseguiram se adaptar à essa nova realidade. Isso certamente trouxe e trará consequências significativas para a aprendizagem desses estudantes.

De uma maneira muito pragmática, com o passar do tempo, praticamente todas as instituições se desdobraram para conseguir prover aos estudantes mais carentes equipamentos adequados (notebooks, tablets) e bons planos para internet (chips, bolsas de atividades não presenciais etc.). Surgiram soluções inovadoras para as questões da inclusão digital que permitiram mitigar situações de desigualdade, pois a realidade se impôs. Do lado dos docentes, as instituições em geral ofereceram ferramentas e capacitação para transformar as aulas para o novo modelo. Gradativamente, foi sendo desenvolvida uma clara consciência de que não era a situação ideal, mas que as universidades deveriam agir no modo de “atividades remotas emergenciais” (Knobel *et al.*, 2020).

Avaliações preliminares baseadas em visões gerais indicam que a rede privada pode ter sido mais efetiva que a rede pública no enfrentamento da pandemia ao se adaptar de forma mais rápida às aulas remotas. Os primeiros estudos sobre taxas de evasão ratificam tal leitura de realidade. De 2019 a 2020, a taxa de evasão geral da educação superior aumentou 4,2%, mas o abandono da rede pública foi de 12,2%, enquanto na rede privada ficou em 2,8% (Semesp, 2022).

Alguns estudantes foram certamente afetados pela crise econômica que ocorreu em decorrência da pandemia, que gerou aumento nas taxas de desemprego e renda familiar. Outros também preferiram aguardar um momento mais propício para seguir os estudos, ou simplesmente migraram para a modalidade à distância. Como

demonstrado anteriormente, essa mudança poderá levar a um aumento de estudantes matriculados em cursos de qualidade duvidosa que amplificam as questões sobre a expansão desse setor no Brasil. No primeiro ano da pandemia, de 2019 para 2020, enquanto as matrículas na modalidade EAD aumentaram em 7,7%, os cursos presenciais tiveram uma queda nas matrículas de 7,3%. A quantidade de novos alunos no ensino presencial caiu 13,9% e no ensino a distância aumentou 26,2%. Toda essa dinâmica de ensino remoto, evasão e migração para a EAD provocada pela pandemia, além das claras implicações na qualidade e na equidade do sistema, também resultou numa queda na taxa de escolarização líquida do país para 17,8% em 2020 (Semesp, 2022).

Os níveis anteriores de ensino também tiveram impactos significativos, o que certamente afetará as futuras gerações que ingressarão na educação superior com diversas lacunas de conteúdos, bem como de habilidades sociais. Em abril de 2022, um mapeamento feito pela Secretaria da Educação de São Paulo identificou que 69% de mais de 642 mil estudantes da rede estadual relatam ter sintomas ligados à depressão e ansiedade. Relatos informais de experiência em sala de aula em cursos de graduação também têm indicado diversos problemas de dificuldades em resolver questões práticas, angústias, crises de pânico e dificuldade de trabalhar em equipes em estudantes que ingressaram nas universidades e faculdades nos últimos dois anos. Durante o primeiro semestre de 2022, já com praticamente todas as universidades tendo retornado ao modo presencial, ainda temos ondas de contágios de Covid-19, o que tem prejudicado professores e estudantes significativamente. Como mencionado anteriormente será importante ampliar as pesquisas para entender melhor as consequências de toda esta experiência pandêmica para os estudantes.

Conclusão

A demanda por educação terciária no Brasil cresceu significativamente como resultado de diversos fatores, como aumento da cobertura em níveis anteriores, uma percepção crescente de que a educação superior é um elemento importante para ascensão social, e com a introdução em anos recentes de programas de democratização do acesso, que reservam vagas para grupos sociais e étnicos sub-representados, assim como egressos de escolas secundárias públicas. Todos os sinais apontam para um crescimento contínuo da demanda por educação superior nos próximos anos.

Todavia, os resultados alcançados em termos de acesso, qualidade e equidade, como demonstrado, não são satisfatórios. A educação superior brasileira, ainda possui baixas taxas de atendimento na comparação internacional, estudantes de nível socioeconômico inferior tendem a acessar instituições e cursos de menor prestígio e a qualidade das instituições que mais expandiram é duvidosa. O Brasil certamente enfrentará o desafio de melhorar a qualidade e oferta de programas em todas as suas instituições. Isso certamente envolverá uma internacionalização crescente de suas Universidades e um sistema de avaliação mais efetivo. O governo brasileiro, o setor

privado, as instituições parceiras e organizações sociais vão ter um papel crucial no sistema de educação superior do país.

Paradoxalmente, foi justamente no momento tão crítico da pandemia que, especialmente, as universidades públicas e privadas sem fins de lucro puderam mostrar para toda a sociedade a relevância dessas instituições. Apesar das dificuldades foi possível manter a universidade viva e ativa, e demonstrar que o país precisa de uma educação superior e ciências fortes para enfrentar desafios da magnitude da pandemia e seguir em frente. Apesar das turbulências sanitárias, econômicas e políticas do momento, a sociedade se uniu em prol de uma causa comum, que é o bem-estar da população, quando a ciência e a universidade são fundamentais. Apesar da pandemia ter complexificado os desafios de acesso, qualidade e equidade, ela evidenciou a relevância estratégica que a educação superior e suas instituições possuem para o Brasil e o seu futuro como nação.

Referências

Abmes (Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior). (2019). *Prouni – Bolsas concedidas e perfil do beneficiário*. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/pesquisas/ABMESPesquisa_PROUNI2019.pdf>. Acesso em: 16/6/22.

Bertolin, J., McCowan, T., & Bittencourt, H. R.. (2021). *Expansion of the Distance Modality in Brazilian Higher Education: Implications for Quality and Equity*. Higher Education Policy, 1-19.

Carvalhoes, F., Marcelo Medeiros, M., & Santos, C. T.. (2022). *Higher Education Expansion and Diversification: Privatization, Distance Learning, and Market Concentration in Brazil, 2002–2016*. Higher Education Policy, 1-21.

Ferreira, A., Corrêa, R. D. S., Paredes, T. D., & Abdalla, M. M. (2020). *Ações afirmativas: análise comparativa de desempenho entre estudantes cotistas e não cotistas em uma universidade pública*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico Científico Editado pela ANPAE, 36(3), 1297-1314. <https://doi.org/10.21573/vol36n32020.101627>

Fioreze, C.. (2022). *Case study on the right to higher education: Brazil* (Tracing Good and Emerging Practices on the Right to Higher Education). Caracas: UNESCO IESALC.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2017). Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2017* (No. 38). Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2018). Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2018* (No. 39). Rio de Janeiro: IBGE.

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). (2017). *Censo da Educação*. Disponível em: <<http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 7/8/19.

- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). (2020). *Censo da Educação Superior 2020*. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2020.pdf>. Acesso em: 5/5/22.
- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). (2022). *Sinopses Estatísticas da Educação Superior 1995-2020*. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>. Acesso em: 16/6/22.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). (2014). *Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil* (Texto para discussão n. 1950 - Paulo Roberto Corbucci). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD_1950.pdf>. Acesso em: 16/6/22.
- Knobel, M., Amaral, E. M., & Garcia, N. L.. (2020). *Ensino remoto emergencial*. Folha de São Paulo, em 23 ago. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/08/ensino-remoto-emergencial.shtml>>. Acesso em: 7/9/20.
- McCowan, T., & Bertolin, J.. (2020). *Inequalities in Higher Education Access and Completion in Brazil. UNRISD Working Paper on Universities and Social Inequalities in the Global South*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- MEC (Ministério da Educação). (2020). *Dados Abertos - Bolsas concedidas e perfil dos beneficiários do Prouni*. Disponível em: <<http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni/item/124-bolsas-e-perfil-2020>>. Acesso em: 16/6/22.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development). (2018a). *Education at a glance 2018*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>>. Acesso em: 10/10/19.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2018b). *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/brazil/rethinking-qualityassurance-for-higher-education-in-brazil-9789264309050-en.htm>>. Acesso em: 2/5 /21.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development). (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>>. Acesso em: 16/6/22.
- Ribeiro, E. M. B. A., Peixoto, A. L. A., & Bastos, A. V. B. (2019). *Relações intergrupais e sistema de cotas: percepções de estudantes de direito*. Revista Brasileira de Orientação Profissional, 20(2), 3-15. <https://doi.org/10.26707/1984-7270/2019v20n2p3>
- Semesp (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo). (2019) *Mapa do Ensino Superior no Brasil 2019*. Disponível em: <<https://www.semesp.org.br/pesquisas/mapa-do-ensino-superior-no-brasil-2019/>>. Acesso em: 7/8/19.
- SEMESP (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo). (2022) *Mapa do Ensino Superior no Brasil 2022 – 12º*

edição. Disponível em: <<https://www.semesp.org.br/mapa/edicao-12/>>. Acesso em: 16/6/22.

Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). (2021). *Relatório de ciências da UNESCO: a corrida contra o tempo por um desenvolvimento mais inteligente*. Disponível em:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377250_por>. Acesso em: 16/6/22.

WSG (Web of Science Group). (2019). *A Pesquisa no Brasil: promovendo a excelência, Análise preparada pelo grupo Web of Science (Clarivate) para a CAPES*. Disponível em:

<https://discover.clarivate.com/Research_Excellence_Awards_Brazil_Download>.

Acesso em: 16/6/22.

WID (World Inequality Database). (2015). *World View*. Disponível em:

<<https://wid.world/>>. Acesso em: 19/11/19.

World Bank. (2017). *Um Ajuste Justo. Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Disponível em:

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 7/8/19.

World Bank. (2019). *Gini index* (World Bank estimate). Disponível em:

https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=true.

Acesso em: 16/6/22.



Descargar el informe

Informe nacional Chile

José Salazar
Pedoair Leihy

LA ERA DEL VERTIGO
LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA EN TIEMPOS DE CAMBIOS
(2018-2022)

José Miguel Salazar & Peodair Leihy

1. Introducción

Luego de décadas de expansión de la matrícula, de la productividad científica y del financiamiento público a la educación superior, soplan vientos de cambio en la educación superior chilena. Las tendencias incipientes que ha reportado la literatura se van convirtiendo en trayectorias que apelan a un sector en plena reconfiguración. El principal problema que el sector enfrenta es una relativa incapacidad para anticipar y enfrentar las transformaciones en desarrollo. La mayoría de los actores está tratando de hacerse cargo de la contingencia tácticamente, maximizando sus alianzas dentro del cuerpo social e incrementando su productividad para capturar financiamiento desde los instrumentos de política en operación. Pero pocos asumen que el cambio que el sector enfrenta es estructural (Scott [2021] ha documentado recientemente un fenómeno análogo en el Reino Unido, a propósito de las transformaciones que está experimentando el financiamiento universitario).

En un escenario en que la matrícula tradicional se contrae, la política pública sigue apostando a los subsidios por la demanda. Diversos programas formativos han ido perdiendo su atractivo (como ocurre con la formación inicial docente), mientras nuevas formas de provisión se multiplican rápidamente. Los distintos rincones de la educación superior se están desarrollando de manera poco balanceada, lo que resulta particularmente evidente en el posgrado. En paralelo, el marco regulatorio para guiar el desarrollo del sector ha enfrentado problemas y retrasos en su implementación en aspectos como los aranceles regulados para la gratuidad y el nuevo diseño para la acreditación, que son esenciales para su mejor funcionamiento.

Este capítulo sistematiza los principales cambios ocurridos en la educación superior chilena durante el periodo 2018-2022. Se trata, además, de un tiempo marcado por una crisis institucional y política en el país, y por otra crisis sanitaria asociada a la expansión global del COVID-19. Tales crisis han acelerado y canalizado varias transformaciones en curso. Algunos de sus efectos parecen permanentes, mientras otros poseen una naturaleza temporal. Entre los primeros, vale la pena destacar la menor participación en la matrícula que presentan los egresados de la educación escolar que provienen de los deciles de menores ingresos o el envejecimiento de la población que cursa estudios superiores. Entre los segundos, las fluctuaciones que ha experimentado la titulación a propósito de la pandemia y las inéditas tasas de aprobación y retención que las universidades han experimentado recientemente.

Se trata de un capítulo extenso, aunque pudo haber incluido muchos más aspectos, como los resultados de la producción científica chilena. Las tablas incluidas en el estudio han sido preparadas por el autor sobre la base de los reportes preparados por el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES) que depende de la Subsecretaría de Educación Superior. Ello, sin embargo, no significa que no existan otros ámbitos y temas de interés, sino sólo que se ha puesto en valor las principales dislocaciones y cambios en la educación superior chilena en un periodo especialmente disruptivo. Primeramente, describe y analiza la implementación del nuevo régimen jurídico y el nuevo marco de políticas sectoriales. Luego, revisa la situación de financiamiento de la educación superior chilena y sus desafíos. De ahí, pasa a indagar cambios en la base institucional del sistema para luego enfocarse en la evolución reciente de la matrícula de pregrado y, a continuación, en las trayectorias formativas de los estudiantes. Posteriormente, se analiza la expansión del posgrado y los principales desafíos que enfrenta. Al final se cierra con una nota optimista, a partir de la revisión de los cambios que ha experimentado los académicos durante el último quinquenio. La información disponible parece sugerir que la educación superior chilena cuenta con una fuerza de tarea robustecida, que será clave para que sector navegue las turbulentas aguas que enfrentará el resto de esta década.

2. Incertidumbres (y posibilidades) que emergen de la implementación del nuevo marco regulatorio y la infraestructura pública para la gestión de las políticas sectoriales

A principios de la década pasada, una masiva oposición de los estudiantes a los mecanismos de financiamiento estudiantil puso en cuestión el marco de políticas de educación superior y la arquitectura regulatoria diseñada para facilitar su expansión a través del sector privado (Salazar & Rifo, 2021). Sobre la base de articular una narrativa centrada en la crítica al crecimiento de la deuda educativa y a la apropiación irregular de subsidios estatales dentro del sector privado, los líderes estudiantiles fueron capaces de conducir y mantener una extendida movilización social que, en cambio, buscaba reconocer a la educación superior como un derecho social libre de pago (Bellei, Cabalín & Orellana, 2014; Cabalín, 2012). Tal proceso tuvo un efecto profundo dentro del sistema político chileno, que tuvo que abrirse a explorar opciones para reconfigurar la regulación y política sectoriales. Luego de revisar las condiciones de los créditos estudiantiles durante la primera administración del presidente Piñera (2010-2014), el gobierno siguiente – liderado por la presidente Bachelet (2014-2018) – introdujo el régimen de gratuidad de los estudios universitarios en 2016¹, a través de las leyes anuales de presupuesto. En paralelo, desarrolló durante ese mismo año una red de centros de formación técnica estatales a ser implementados en todas las regiones del país. Dos nuevas universidades estatales – de O’Higgins y Aysén – completan la presencia de las universidades estatales en todas las regiones del país. Pero su mayor innovación fue la introducción de un nuevo régimen jurídico para la educación superior que, luego de una larga y azarosa discusión parlamentaria (condicionada por la puesta en marcha del régimen de gratuidad), fue sancionado en mayo de 2018 a través de las leyes 21091 y 21094. Complementariamente, ese mismo año se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología,

¹ Ver sección siguiente.

Conocimiento e Innovación², con el propósito de fortalecer la institucionalidad pública dedicada a esas materias. Entre otros aspectos, puso término a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, la que fue reemplazada por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, a cargo de distribuir el financiamiento público concursable para la investigación que se conduce en el país.

La ley 21091 fija el nuevo y detallado marco regulatorio para el sector, incluyendo importantes innovaciones. Además de concebir a la educación superior como un derecho social y fijar principios interpretativos de la nueva regulación, se definen los tipos de proveedores que pueden existir y las funciones que deben cumplir. Asimismo, fija un régimen de provisión mixta – en que participan instituciones estatales y privadas – y que divide la educación superior en dos subsectores: el técnico profesional, integrado por los centros de formación técnica y los institutos profesionales, y el universitario, dedicado exclusivamente a las universidades estatales y privadas. Para ello, se abre la posibilidad que más instituciones privadas ingresen al Consejo de Rectores de las universidades chilenas, sobre la base de cumplir las exigencias que se establecen para ese fin³. Asimismo, se crea la Subsecretaría de Educación Superior (que reemplaza la antigua División de Educación Superior) donde se concentran los poderes regulatorios sobre el sector. Ella tiene a su cargo la administración del sistema de acceso a la instituciones de educación superior (antes a cargo del Consejo de Rectores), para lo cual debe trabajar colaborativamente con dos comités técnicos (uno para el ingreso a la educación universitaria y otro a la educación técnico profesional) integrados fundamentalmente por rectores. Además, le corresponde establecer la estrategia nacional de formación técnica profesional, apoyado por un consejo asesor ad-hoc.

También se redefine el sistema de aseguramiento de la calidad, especialmente en lo que dice relación con la composición y operación de la Comisión Nacional de Acreditación. La acreditación institucional pasa a ser obligatoria y de su resultado⁴ depende ahora no sólo el acceso al financiamiento estudiantil, sino también magnitud de la oferta académica que cada institución pueden tener y la propia existencia de los proveedores privados. Para tal fin, se fijan nuevas dimensiones de evaluación (obligatorias)⁵ y se establece un procedimiento para la determinación periódica de nuevos criterios y estándares de evaluación, que deben ser consultados con el sector. A su vez, se continúa con la

² Ley 21105.

³ Art. 6, ley 21091.

⁴ Puede ser de excelencia (y extenderse por un plazo de 6 o 7 años), avanzada (que puede durar 4 o 5 años) o básica (que se extiende hasta 3 años). Las instituciones que no se acrediten quedan sometidas a un proceso de supervisión ante el Consejo Nacional de Educación por tres años. A su expiración, deben presentarse nuevamente a la acreditación y, en caso de no obtener la certificación, se procede a su cierre.

⁵ Éstas son: docencia y resultados del proceso formativo, gestión estratégica y recursos institucionales, aseguramiento interno de la calidad, vinculación con el medio e investigación, creación e innovación. La última tiene un contenido distinto para universidades, por una parte, y para institutos profesionales y centros de formación técnica, por la otra.

acreditación de los programas de pregrado y posgrado⁶. Se crea la Superintendencia de Educación Superior, dirigida a supervigilar el cumplimiento de las normas sectoriales y a fiscalizar que las instituciones de educación superior destinen sus recursos exclusivamente a sus finalidades propias. Para tal fin, se establece un catálogo de infracciones y sanciones⁷ para aquellas organizaciones que incumplan la regulación sectorial.

Sin embargo, la mayor innovación de la ley 21091 es la regulación del régimen de gratuidad. Ella establece el conjunto de condiciones para que las instituciones privadas de educación superior participen de él⁸ y el procedimiento a que se sujeta la determinación y pago de los aranceles de referencia a que da origen. Para tal fin, crea una comisión de expertos independientes para la regulación de aranceles, a cargo de aprobar u observar las bases técnicas y los informes de cálculo que prepara la Subsecretaría de Educación Superior antes de fijar los aranceles respectivos para distintos grupos de programas de pregrado (y que duran 5 años), en función de las exigencias que la misma ley fija⁹. Finalmente, la ley regula la expansión de las vacantes o cupos que las instituciones de educación superior adscritas al régimen de gratuidad pueden ofrecer, como una manera de asegurar que la carga fiscal que él impone sea sustentable.

La ley 21091 incluye una minuciosa regulación de su propia implementación y su puesta en marcha progresiva. Luego de 4 años de puesta en marcha, aparecen logros y áreas de preocupación. La Subsecretaría, la Superintendencia y la Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles se encuentran instaladas y funcionando. Se ha producido también a la nueva integración de la Comisión Nacional de Acreditación y la designación de los integrantes de los comités de coordinación sectorial. Los nuevos instrumentos de acceso a la educación superior ya se encuentran en operación. Universidades privadas se han sumado al Consejo de Rectores y crece el número de instituciones adheridas al régimen de gratuidad.

Al mismo tiempo, existen importantes problemas de implementación. Aunque se convocó una comisión ad hoc, la Subsecretaría no ha cumplido su obligación de contar con una estrategia para el desarrollo de la educación superior de largo plazo que guíe y articule la evolución de la política pública sectorial. Tampoco se ha logrado fijar el modelo de aranceles para el régimen de gratuidad dentro del plazo que la ley fija. Luego de que la primera fijación de aranceles fuera cuestionada por la Contraloría General de la República, los ajustes posteriores que le introdujo la Subsecretaría de Educación Superior fueron objeto de diversas observaciones por parte de la Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles. Definida su invalidación – por la misma Subsecretaría – se está en espera que el proceso comience otra vez. La determinación de los nuevos criterios y estándares para la

⁶ Medicina, Odontología y Formación Inicial Docente continúan siendo de acreditación obligatoria, al igual que los programas de magister y doctorado. Para los demás programas, existe un proceso de acreditación voluntaria que se pondrá en marcha a contar de 2025.

⁷ Ley 21091, arts. 52 a 80.

⁸ Ley 21091, arts. 83 y 87.

⁹ Ley 21091, arts. 88 y 89.

acreditación institución tampoco se produjo dentro del plazo legal. Luego de una prórroga y un complejo proceso de discusión dentro de la Comisión Nacional de Acreditación, tales criterios han sido finalmente sancionados en 2021. No obstante, los distintos defectos que presentan han hecho necesario que la misma Comisión esté preparando un documento para guiar su aplicación. Si a eso se suma las dificultades que la Comisión enfrenta para fijar los nuevos procedimientos de evaluación integral para la acreditación institucional, parece más o menos evidente que la regulación no dispuso de un modelo claro que orientara la implementación de esta nueva forma de evaluar, la que en la práctica está siendo diseñada intuitivamente por las autoridades a cargo de la Comisión.

La ley 21094, por su parte, creó un régimen para las universidades estatales. Define un conjunto de principios para la acción colaborativa y coordinada de la red de universidades estatales, para lo cual se crea el Consejo de Coordinación de las Universidades Estatales, integrado por rectores y los ministros de las carteras del ramo. También determina un nuevo modelo de gobernanza participativo de estas instituciones a la vez que introducen diferentes regulaciones para flexibilizar su gestión administrativa y financiera – acorde con la naturaleza de sus funciones – dentro de la administración del Estado. Todo ello debe plasmarse en nuevos estatutos para cada universidad, que deben ser validados por la Subsecretaría de Educación Superior. A su vez, incluye un modelo de supervisión (denominado plan de tutoría) para las universidades estatales que no se acrediten o sólo accedan a la acreditación básica, a través de otra universidad estatal designada por el Ministerio de Educación. Pero quizás la innovación más importante en este caso dice relación con el financiamiento. Se crea un aporte institucional del Estado a sus universidades, que será fijado anualmente a través de las leyes de presupuesto del sector público. Además se define un plan de fortalecimiento de las universidades estatales a 10 años, que considera recursos económicos que se destinarán a los usos y ejes estratégicos que se fijen en los convenios que sean suscritos entre el Ministerio con cada universidad, por un monto total de \$30000000000¹⁰. Estas iniciativas y proyectos estarán a cargo de un comité interno, integrado por 5 rectores más representantes del Ministerio de Educación y del Ministerio de la Ciencia y Tecnología. Adicionalmente, el plan de fortalecimiento deberá ser evaluado cada 5 años a través de expertos internacionales.

La implementación de esta ley también ha sufrido inconvenientes. Los procesos participativos para la adopción de nuevos estatutos han demorado más del plazo inicial de dos años, el que tuvo que ser ampliado por dos años más en 2021¹¹. Aún hay universidades estatales que no cuentan con sus nuevos estatutos aprobados. A su vez, luego de cuatro años de ejecución aún no resulta muy evidente la dirección que ha tomado, el plan de fortalecimiento y la manera en que él ha contribuido al desarrollo de capacidades en las universidades estatales. La falta de la estrategia para el desarrollo de la educación superior

¹⁰ En principio, estas líneas de acción se relacionan con el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la gestión, el aumento de la oferta académica y la matrícula, el fortalecimiento de la calidad académica y la formación profesional, el fortalecimiento de la investigación y la incidencia en las políticas públicas, y la vinculación con el medio y el territorio (ley 21094, Art. 62).

¹¹ Ley 21346.

sólo hace más evidente la ausencia de un marco de referencia para la operación de este plan. Con todo, dado que la primera evaluación del plan de fortalecimiento debiera realizarse en 2023, el escenario que emerge ofrece la posibilidad de alcanzar una mejor alineación de la política pública sectorial.

3. ¿Cuán sostenible es la inversión pública en la educación superior chilena?

Desde un prisma comparado, el financiamiento de la educación superior chilena se presenta como un caso excepcional. El último reporte *Education at Glance* (OECD, 2021), evidencia que el país exhibe un nivel de financiamiento para la educación superior que se cuenta entre los más bajos dentro del concierto de las economías avanzadas (sólo supera a México, Grecia y Colombia): 8813 dólares (PPP) por estudiante de tiempo completo¹² (Figure C1.3). Sin embargo, el mismo reporte destaca que, después de Estados Unidos, Chile es el país que más gasta en educación superior como porcentaje del producto interno bruto, lo que refleja el esfuerzo que el país despliega para contribuir al desarrollo sectorial. Así, se destina un 2,4% del PIB a la educación terciaria, de los cuales un 1% corresponde a inversión pública y 1,4% a inversión privada (Figure C2.2). La alta tasa de participación del gasto privado se explica porque los subsidios públicos sólo cubren un poco más del 60% de los estudiantes (Figure C5.3), proporción relativamente baja en el contexto de los países que presentan altos aranceles de pregrado. Al comparar los niveles de inversión pública entre 2012 y 2018, emerge que el país expandió su gasto en educación superior un 65,2%, lo que lo sitúa en la vanguardia del gasto sectorial dentro de la OECE, cuyo promedio sólo se expande moderadamente durante el periodo (9,2%) (Figure C4.2).

INSERTAR GRÁFICO 1 AQUÍ

INSERTAR GRÁFICO 2 AQUÍ

INSERTAR GRÁFICO 3 AQUÍ

INSERTAR GRÁFICO 4 AQUÍ

No obstante, este aumento de los recursos públicos disponibles no se traduce en una mayor disposición de recursos para el desarrollo del sector, pues el financiamiento privado se contrae en una magnitud equivalente entre 2012 y 2018 (Table C3.3). Ese último año, el gasto en educación superior en Chile alcanza al 17,4% del gasto público total (Table C4.1). Se trata de la mayor proporción de gasto público dedicado a la educación superior en toda la OECD (cuyo promedio llega al 9,8%). Adicionalmente, vale la pena tener presente que los aranceles de educación que las instituciones de educación superior cobran en Chile son particularmente altos. En dólares PPP, el arancel de pregrado del país (\$8316,9)¹³ sólo es superado por Inglaterra y Estados Unidos para 2019/20 (Figure C5.1). A nivel de programas de magister y doctorado, los aranceles promedio anuales de Chile (\$11531,3 y \$9706,9, respectivamente) sólo son superados por Estados Unidos.

¹² Para 2018, último dato disponible.

¹³ Arancel anual promedio cobrado por instituciones públicas.

INSERTAR GRÁFICO 5 AQUÍ

Desde la introducción del régimen de gratuidad en 2016¹⁴, el financiamiento público a la educación superior ha experimentado cambios significativos. El total de transferencias al sector ha crecido un 33,1% (pasando de \$185228700000 a \$2466136000000) entre 2016 y 2020 (CGR, 2021a). La gran mayoría de los nuevos recursos ha ido al financiamiento del régimen de gratuidad, que – a 2020 – concentra el 44% de todo el subsidio fiscal a la educación superior. En contraste, los aportes directos a las instituciones de educación superior se han expandido un 20,8% durante el periodo (de \$521644000000 a \$630318000000), mientras las demás ayudas estudiantiles han disminuido, a nivel agregado, un 20,4% (de \$935449000000 a \$745113000000). En términos de financiamiento per cápita agregado, el estado chileno entregó a la educación superior dos millones de pesos anuales por cada estudiante que sigue estudios superiores (a 2016, tal aporte era un millón y medio anuales por estudiante) (CGR, 2021a).

INSERTAR GRÁFICO 6 AQUÍ

Por tipo de institución, el 32,9% del financiamiento estatal fue destinado a las instituciones estatales y el 67,1% fue recibido por instituciones de educación superior privadas en 2020 (CGR, 2021a). Ello coloca a Chile en una situación excepcional dentro del contexto iberoamericano, dado el alto grado de financiamiento estatal que va directo al sector privado. A nivel desagregado, la división es la siguiente:

- Universidades estatales (18 instituciones), 32,1%
- Universidades privadas CRUCH (11 instituciones), 26,7%
- Universidades privadas (31 instituciones), 20,1%
- Institutos profesionales (37 instituciones), 14,8%
- Centros de formación técnica privados (42 instituciones), 5,4%
- Centros de formación técnica estatales (12 instituciones), 0,8%

Tal distribución, evidentemente, no sólo considera las transferencias directas desde el Ministerio de Educación a las instituciones de educación superior, sino de un conjunto de ministerios sectoriales y agencias públicas que contribuyen al desarrollo del sector a través de diferentes programas focalizados e involucran niveles muy distintos de financiamiento.

Cuando se separa del financiamiento estudiantil (que se trata seguidamente), estas líneas de financiamiento complementario constituyen aportes institucionales en la mirada de la CGR (CGR, 2021a). Ellos provienen de diferentes presupuestos públicos. En el caso del Ministerio de Educación, se incluye el aporte fiscal directo (AFI¹⁵), el aporte institucional a

¹⁴ Conforme a la información oficial disponible, publicada por la Contraloría General de la República (CGR), las últimas estadísticas publicadas corresponden a 2020, por lo que el periodo considerado para fines de este informe es 2016-2020.

¹⁵ Se aplican aquí los acrónimos utilizados por la CGR para las distintas fuentes de financiamiento disponible. Para una caracterización de tales programas ver CGR (2021a).

las universidades estatales (AIUE), el fondo basal por desempeño (BASAL), el fondo de fortalecimiento de las universidades (FORT), el programa de acceso a la educación superior (PACE), la bonificación por retiro (RETIRO), el aporte para los CFT estatales (CFTE), el fondo de desarrollo institucional (FDI), el aporte extraordinario para la Universidad de Chile (UCHILE), el fondo de educación superior regional (ESR), el aporte para el fomento de la investigación (FOMENTO), el fondo de deuda flotante (DF), el aporte para el desarrollo de actividades de interés nacional (ADAIN), el aporte para la Junta de Jardines Infantiles (JUNJI), y el aporte para universidades en regiones extremas (UEEXTREMOS). Conjuntamente, estas iniciativas distribuyeron \$47888400000 en 2020, la gran mayoría concentrados en AFD (50,9%), AIUE (12,4%), BASAL (8,4%) y PACE (3,7%). El más significativo de ellos (AFD) constituye un aporte de libre disposición que distribuye entre las universidades del CRUCH, sobre la base de criterios históricos (95%) y la aplicación de indicadores de desempeño (el 5% adicional). Entre 2016 y 2020, su incremento ha sido un 9,7% (de \$220270000000 a \$243618000000).

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, por su parte, distribuye recursos para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y la innovación, generalmente sobre una base competitiva (CGR, 2021a). A través de los programas que administra la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID)¹⁶, distribuyó en 2020 \$91636000000, que se concentran en el PIA (28,3%), FONDEF (14,5%), FONDECYT (14,4%), FONDAP (12,3%), BNP (8,8%) y FONDEQUIP (6,3%). Tales recursos se distribuyeron en un 45,7% para universidades estatales (\$41836000000), 45,7% para universidades privadas del CRUCH (\$41837000000) y 8,6% (\$7963000000) para universidades privadas. A su vez, la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, transfirió \$3887000000 a 14 universidades con ocasión de su programa Explora. A su vez, el Fondo de Innovación, Ciencia y Tecnología dependiente de la misma Subsecretaría, transfirió \$3305000000 a 16 universidades en 2020. Adicionalmente, la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 ha dado origen a una línea de financiamiento dedicada a fortalecer la capacidad diagnóstica instalada en el país a través de las universidades y que concentró el 2,8% de los recursos distribuidos por ANID en 2020.

Asimismo, la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), las inversiones de los gobiernos regionales (GORE), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y la Subsecretaría del Interior, unidades dependientes del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, distribuyen financiamiento focalizado a las universidades. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a través del Programa Ciencia y Tecnología de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Programa de Desarrollo Empresarial

¹⁶ Que incluyen el Programa de Investigación Asociativa (PIA), el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF), el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), el Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias (FONDAP), el Programa de Equipamiento Científico y Tecnológico (FONDEQUIP), el Programa Minería (MINERIA), programas regionales (REGIONALES), y Fondo de Publicaciones Científicas (FPC), además del programa de Becas Nacionales de Postgrado (BNP) y el programa de Inserción de Investigadores (PII). Para mayor detalle sobre sobre estos programas ver CGR (2021a).

en los Territorios del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), y las asignaciones de Innovación de Interés Público, Innovación Empresarial y Centros y Consorcios del Comité Innova Chile (INNOVA) también distribuye financiamiento competitivo entre las universidades. El Ministerio de Agricultura hace lo propio a través del Programa de Investigación e Innovación Tecnológica Silvoagropecuaria (IITS). Lo mismo el Ministerio de Desarrollo Social y Familia mediante el Fondo Nacional del Adulto Mayor, el Ingreso Ético Familiar y Chile Solidario (IEFCS), el Programa de Asuntos Indígenas, y el Concurso Políticas Públicas. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Fondo para la Educación Previsional del Ministerio del Trabajo y Previsión Social también contribuyen al financiamiento de las universidades. El Ministerio de Las Culturas, Las Artes y el Patrimonio hacen lo propio a través de los Fondos Culturales y Artísticos (FCyA). Otros ministerios como Defensa Nacional (a través de la Academia Nacional de Estudios Políticas y Estratégicos), Minería (asignación Prospectiva y Política Energética y Desarrollo Sustentable y Aplicación Programa Energización Rural y Social), Relaciones Exteriores (mediante el Instituto Antártico Chileno y asignación Promoción de Exportaciones PROCHILE) y Vivienda y Urbanismo contribuyen también al financiamiento institucional de la educación superior.

La creciente diversificación de las fuentes de recursos públicos a que tienen acceso las instituciones de educación superior habla de una creciente dificultad para coordinar su distribución y para darle un sentido más estratégico y priorizado a la inversión pública sectorial que se distribuye como aportes estatales. Con importantes excepciones (como el AFD), estos aportes se asignan a través de convocatorias abiertas que seleccionan proyectos que las instituciones presentan y ejecutan por un periodo determinado. Esto propende a favorecer a las instituciones que cuentan con capacidades instaladas para el desarrollo y gestión de proyectos complejos y no necesariamente donde existen necesidades de financiamiento complementario para resolver situaciones preexistentes. Tampoco está muy claro que las prioridades de esas convocatorias empalmen con las necesidades de desarrollo de las universidades y otros proveedores de educación superior. Además, las universidades tienden a instrumentalizar estas oportunidades de financiamiento hacia sus propios fines y necesidades de financiamiento (Salazar, Rifo & Leihy, 2022).

En materia de financiamiento estatal a los estudiantes, éste se desagrega en régimen de gratuidad, créditos de arancel y becas. Desde su introducción en 2016, el régimen de gratuidad se ha expandido aceleradamente (CGR, 2021a). Si en 2016 representaba el 21,3% (\$395194000000) del financiamiento público a la educación superior, en 2020 alcanza el 44,2% (\$1090705000000) de todo el financiamiento sectorial, lo que implica un incremento de 187,3% durante el periodo. En 2020, benefició a 399165 estudiantes de 55 instituciones de educación superior (29 universidades del CRUCH, 4 universidades privadas, 5 institutos profesionales y 15 centros de formación técnica, 10 de los cuales son estatales)¹⁷.

¹⁷ A 2020, el número de estudiantes beneficiados representa el 34,6% de los estudiantes de educación superior. Es importante tener presente que el marco regulatorio exige que los estudiantes que se benefician de la gratuidad provengan del 60% más pobre de la población. Además, exige que los estudiantes se encuentren dentro de la duración teórica del respectivo plan de estudios, aunque se hayan cambiado de

Mientras las universidades estatales concentraron el 31,3% de este financiamiento, las universidades privadas CRUCH representaron el 27,4% de los mismos, las universidades privadas un 9,9%, los institutos profesionales un 22,6%, los centros de formación técnica privados el 8,5% y los centros de formación técnica estatales un 0,3% (CGR, 2021b). No obstante, 7 de las 10 instituciones de educación superior adscritas al régimen son privadas¹⁸. Las diferencias observadas entre los recursos obtenidos y la cantidad de estudiantes beneficiados se explica por el arancel de referencia que se aplica a cada institución y carrera, cuyo origen es esencialmente de naturaleza histórica. Mientras algunas instituciones (las más selectivas) recibieron \$4500000 por estudiante, otras recibieron \$1000000 (fundamentalmente, centros de formación técnica). A nivel de matrícula total, también se aprecian diferencias de cobertura. Mientras el 21,5% de los estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile accede al régimen, el 88% de la matrícula total del Centro de Formación Técnica Estatal del Maule se benefició del mismo. Los programas de pregrado con más beneficiados por el régimen de gratuidad a 2022 son Ingeniería Comercial (13382 estudiantes beneficiados), Derecho (11754 estudiantes beneficiados), Psicología (10145 estudiantes beneficiados), Ingeniería Civil Industrial (9388 estudiantes beneficiados), Enfermería (8683 estudiantes beneficiados), Ingeniería en Construcción (7753 estudiantes beneficiados), Trabajo Social (7118 estudiantes beneficiados) y Kinesiología (6665 estudiantes beneficiados). En cuanto a su impacto en el acceso a la educación superior, la información disponible hasta ahora sugiere distintos escenarios (CGR, 2021b). En los deciles de ingreso más bajo su incidencia es bastante acotada (2,7% del decil 1, 4,4% del decil 2, y 4,5% del decil 3). En los deciles medios la situación es distinta aunque decreciente (59,1% del decil 4, 18,6% del decil 5 y 10,7% del decil 6). Ello sugiere que es necesario introducir ajustes o tomar medidas complementarias para asegurar que el régimen beneficie más nítidamente a los sectores de menores ingresos.

Los créditos estudiantiles, por su parte, son de dos tipos y persiguen contribuir a que los estudiantes tengan acceso a los recursos necesarios para financiar sus estudios superiores. Aunque el Crédito con Aval del Estado (CAE) y el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) fueron creados de manera independiente y anteceden por mucho el régimen de gratuidad, hoy lo complementan, entregando alternativas de financiamiento para quienes no pueden acceder a ella, sea porque la institución en que estudian no es elegible o porque poseen ingresos que los sitúan sobre el decil 6 de ingresos. El CAE es elegible para todos los

carrera (se les descuentan los semestres en que cursaron el programa previo). Luego, sólo tienen derecho a un descuento del 50% del arancel por un año adicional y posteriormente deben pagar arancel completo.

¹⁸ Las 10 instituciones que más recursos capturaron del régimen de gratuidad en 2020, son las siguientes (CGR, 2021): Instituto Profesional DUOC (69054 estudiantes beneficiados), Universidad Autónoma (21779 estudiantes beneficiados), Instituto Profesional INACAP (29013 estudiantes beneficiados), Universidad de Chile (14303 estudiantes beneficiados), Centro de Formación Técnica INACAP (30430 estudiantes beneficiados), Universidad de Concepción (12427 estudiantes beneficiados), Universidad de Santiago (11933 estudiantes beneficiados), Universidad Austral (9433 estudiantes beneficiados), Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (8859 estudiantes beneficiados) y Universidad de Valparaíso (9546 estudiantes beneficiados).

estudiantes de instituciones de educación superior acreditadas y es coordinado por la Comisión Administradora del Sistema de Crédito para Estudios Superiores (Comisión INGRESA) con la participación del sistema financiero, a cargo de colocar los créditos y de su cobranza. El FSCU, a su vez, sólo se aplica a los estudiantes de las universidades del CRUCH y los recursos son administrados directamente por las mismas instituciones.

Durante el periodo 2016-2020, ambos créditos reducen su incidencia en el financiamiento estudiantil, luego de un periodo (2011-2015) en que el Estado apostó por su expansión (CGR, 2021a). Fruto de la recompra de créditos que el Estado debe hacer anualmente, el compromiso fiscal con el CAE decrece un 6,9% (de \$461745000000 a \$429928000000) mientras que los aportes complementarios al FSCU prácticamente desaparecen, al disiparse la necesidad que el Estado suple los fondos de crédito de cada universidad administra (cuyas restricciones de gestión hacen muy difícil que sus recursos se utilicen en otros propósitos)¹⁹. En 2020, las universidades privadas fuera del CRUCH concentran el 60,6% de los recursos asignados al CAE²⁰, seguidas por las universidades privadas CRUCH (16%), los institutos profesionales (11,5%), las universidades estatales (8,9%) y los centros de formación técnica privados (2,9%).

Por otra parte, existe becas de arancel para poblaciones específicas y otras becas de educación superior. Las primeras²¹ se contraen un 36,9% durante el periodo 2016-2020 (de \$365023000000 a \$230086000000). En 2020, la gran mayoría de estos programas benefició a las universidades privadas (39,1%), los institutos profesionales (24,1%), las universidades privadas CRUCH (13,6%), las universidades estatales (13,4%) y los centros de formación técnica privados (9,4%) (CGR, 2021a). Finalmente, existen otros programas de becas administrados por agencias como ANID, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) y que complementan las becas de aranceles, facilitando la alimentación, mantención y transporte de los estudiantes de escasos recursos. En 2020, estas becas significaron una asignación de \$848100000, que se distribuyeron en un 36,7% para estudiantes de universidades privadas CRUCH, un 34% para estudiantes de universidades estatales, un 11% para estudiantes de universidades privadas, un 10,8% para estudiantes de institutos profesionales y un 6,3% para estudiantes de centros de formación técnica privados.

Esta fuerte concentración del subsidio público en el financiamiento estudiantil parece razonable si el foco de las políticas está en la expansión de la matrícula y en facilitar el

¹⁹ Ver, por ejemplo, Chandía y Carrasco (2015).

²⁰ Las 10 instituciones que más CAE usaron en 2020 fueron la Universidad Andrés Bello (\$56703000000), la Universidad San Sebastián (\$45165000000), la Universidad Santo Tomás (\$33643000000), la Universidad Mayor (\$21311000000), la Pontificia Universidad Católica de Chile (\$21270000000), la Universidad de Las Américas (\$20590000000), el Instituto Profesional DUOC (20175000000), la Universidad del Desarrollo (\$18371000000), la Universidad de Chile (\$16978000000) y la Universidad Central (\$14135000000).

²¹ Se incluyen aquí los distintos programas de becas de arancel que se entregan desde el Estado y que incluyen las becas Bicentenario, Nuevo Milenio, Juan Gómez Millas, Vocación de Profesor, de Excelencia, de Articulación, de Reparación, de Nivelación Académica, de Continuidad, de Hijos de Profesores, y Norín Catrín (CGR, 2021a).

acceso de los sectores de menores recursos a la educación superior. Las actuales limitaciones para incrementar la matrícula de jóvenes que provengan directamente desde la secundaria y las barreras que enfrentan los estudiantes de menores ingresos para acceder a la gratuidad colocan a la política pública en la necesidad de repensar las vías y maneras a través de las cuales el estado apoya el desarrollo de la educación superior. De no mediar una transformación del financiamiento público a la educación superior, es probable que el sector enfrente problemas de sustentabilidad a mediano plazo, en un contexto de pandemia y crisis económica.

4. Una base institucional cada vez más concentrada

Desde su cénit en 1990, la cantidad de proveedores de educación superior se ha ido reduciendo: pasa de 301 al actual 141 instituciones²² (133 de las cuales exhiben estudiantes matriculados en 2022). Esto implica una disminución neta de 10 organizaciones reconocidas oficialmente desde 2018. Se trata de un proceso que se ha venido desarrollando lentamente a lo largo de las últimas tres décadas y en un contexto en que la matrícula se ha quintuplicado. Hoy, existen 50 centros de formación técnica (que sólo pueden ofrecer programas de pregrado de técnico de nivel superior), 33 institutos profesionales (que, además de lo anterior, pueden ofrecer programas profesionales de pregrado, aunque sin una licenciatura asociada) y 58 universidades (que pueden ofrecer todo tipo de programas de pre y posgrado).

A nivel de CFT, existen 14 instituciones acreditadas, lo que significa que sus estudiantes tienen acceso al sistema de financiamiento estudiantil vía CAE. Además, existen otros 21 CFT privados no acreditados y 15 CFT estatales bajo un régimen especial de tutela bajo distintas universidades públicas. Esos últimos fueron creados en 2016, a través de la ley 20910, con idea de que cada uno tenga presencia en una región del país para constituir una red nacional de instituciones técnicas estatales de nivel superior, análoga a la red de universidades estatales. 47 CFT tienen matrícula de pregrado en 2020 y, en total, educan 131758 estudiantes, con un promedio de 2803 estudiantes por institución. Con todo, sólo dos instituciones (CFT INACAP y CFT Santo Tomás) concentra el 59,7% de la matrícula (78665 estudiantes). En contraste, los CFT estatales tienen una matrícula promedio de 564 estudiantes luego de 6 años de funcionamiento.

De los 33 IP reconocidos oficialmente, 31 tienen matrícula en 2022 y educan a 397705 estudiantes. 20 de ellos están acreditados, por lo que 13 IP no tienen acceso a los créditos disponibles para que sus estudiantes financien sus estudios. En promedio, poseen una matrícula total de 12829 estudiantes. No obstante, también se aprecian importantes niveles de concentración en este segmento. Sólo 4 IP (AIEP, DUOC UC, INACAP y Santo Tomás) concentran el 73,3% de la matrícula (291485 estudiantes) en este segmento de instituciones.

²² Se excluye de este análisis a la instituciones de educación superior que dependen de las ramas de la defensa nacional y de las policías, que se rigen y financian de acuerdo a sus propio estatutos.

IP y CFT tienden a converger en las organizaciones de representación gremial. Vertebral es el consejo de rectores de institutos profesionales y centros de formación técnica acreditados, que busca contribuir en las políticas públicas y su posicionamiento en la sociedad civil. Poseen 25 socios (10 CFT, 15 IP). Por su parte, El Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior (CONIFOS), agrupa 5 IP y 7 CFT, y busca contribuir al diálogo y posicionamiento de sus socios.

Entre las universidades, la situación es un poco distinta. De las 58 instituciones reconocidas oficialmente, 54 tienen matrícula (772462 estudiantes en 2022). 18 son estatales, 12 son privadas integrantes del CRUCH y 24 son privadas. 9 Universidades no se encuentran acreditadas, la mayoría en proceso de cierre de sus actividades académicas. Otras 19 universidades privadas están acreditadas, facilitando el acceso de sus estudiantes a las fuentes públicas de financiamiento de los aranceles de pregrado. La totalidad de las universidades privadas del CRUCH y las universidades estatales²³ están acreditadas. Durante el periodo, 3 universidades privadas (Diego Portales, de los Andes y Alberto Hurtado) se incorporaron al CRUCH en 2019. 45 universidades, por su parte, participan del sistema de ingreso a la educación universitaria que administra la Subsecretaría de Educación Superior (15 privadas, 12 privadas del CRUCH y 18 estatales). En términos de matrícula total para 2022, las universidades privadas presentan un promedio de 14160 estudiantes, mientras las privadas CRUCH llegan a 18876 y las estatales a 10761. Las 5 universidades más grandes (Andrés Bello, San Sebastián, Católica de Chile, de Chile y Autónoma de Chile) concentran el 28,3% de la matrícula total (219001 estudiantes).

Las universidades se organizan para incidir efectivamente en las políticas públicas. Además del CRUCH, existe el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH), la Red de Universidades Públicas No Estatales (G9) y la Corporación de Universidades Privadas (CUP), que agrupa a 15 universidades privadas.

Las principales tendencias observadas en el desarrollo del sector sugiere que el número de proveedores se va a seguir reduciendo, por razones de naturaleza estructural. Primero porque el desarrollo de nuevos proveedores privados resulta poco plausible en el contexto de una educación superior que parece haber alcanzado una incipiente madurez. Los nuevos proveedores privados deben pasar por un proceso de autorización y luego de supervisión inicial – licenciamiento – de hasta 11 años para obtener su autonomía institucional. Durante ese periodo, no poseen acceso a financiamiento público, ni para las instituciones ni para los estudiantes. Quizás por eso, hoy sólo existen 5 instituciones en licenciamiento (4 IP y 1 CFT) y no se proyecta que se número de instituciones crezca pues no existe ningún proyecto nuevo en desarrollo ante el CNED. Pero eso no significa, sin embargo, que no existan cambios importantes en la propiedad de los proveedores privados que ya gozan de autonomía. En septiembre de 2020, *Laureate International Universities* anunció que se

²³ En este último caso, también bajo el régimen de tutela de otra universidad estatal, en los mismos términos que los CFT estatales.

retiraba de Chile y que cedía el control de sus instituciones (Universidad Andrés Bello, Universidad de Viña del Mar, Universidad de Las Américas e Instituto Profesional AIEP) a la Fundación Educación y Cultura, organizada por directivos del mismo holding. Las autoridades educacionales no se han pronunciado sobre tal operación, a pesar que involucra directamente a 188789 estudiantes a 2022.

A eso se agrega que la competencia por estudiantes es muy cerrada, segmentada en el plano territorial y es fuertemente definida por los prestigios institucionales (Brunner & Uribe, 2007). Ella se yuxtapone con la integración vertical que se observa en el sector (y que ocurre cuando un mismo grupo controla una universidad, un instituto profesional y/o un centro de formación técnica) y la tendencia a constituir redes nacionales de una misma institución o grupo de instituciones. Ello dificulta severamente la posibilidad de desarrollar nuevos proyectos institucionales dentro del sector. Por otra parte, los nuevos CFT estatales no han logrado consolidarse en su matrícula a pesar de tener acceso a todo el sistema estatal de ayudas estudiantiles, lo que sugiere que no existen muchas posibilidades de que la matrícula siga expandiéndose como ocurrió durante las últimas tres décadas. La opción de articular una sola institución estatal en red (modelo adoptado por la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado antes de la reforma de 1981) fue una opción tempranamente desechada para el desarrollo de la educación vocacional y que quizás debiera ser reconsiderada en este contexto. Al mismo tiempo, es necesario prestar atención a las dificultades que enfrentan las universidades del CRUCH que operan en zonas de baja concentración poblacional para desarrollar o mantener los actuales niveles de matrícula. Si no se introducen variaciones al régimen de financiamiento, serán necesarias medidas complementarias para asegurar la sostenibilidad de este grupo de instituciones.

5. Matrícula de pregrado: cambios estructurales (y en el perfil del estudiante)

La matrícula en una perspectiva agregada

Entre 2018 y 2022, la matrícula total de pregrado ha crecido en Chile un 2% entre 2018 y 2022, pasando desde 1188047 a 1211797. A 2022, representa el 93,1% de toda la matrícula de la educación superior. Tal expansión es más modesta que la que se produjo en los 5 años anteriores (2013-2017), periodo en el cual la matrícula de pregrado creció un 5,6% (de 1114277 a 11777292 estudiantes), y que ya venía reflejando una evidente disminución del crecimiento anual respecto de periodos anteriores²⁴.

INSERTAR TABLA 1 AQUÍ

²⁴ Salas, Gaymer & Jara (2019:7) reportan que el largo proceso de expansión de la matrícula que ha experimentado la educación superior chilena ha tenido distintas velocidades. Así, entre 1991 y 2000, la matrícula total experimentó una expansión anual promedio de 5,9% para luego acelerarse durante el periodo 2001-2010, cuando alcanza un 8% de crecimiento promedio anual. Entre 2011 y 2018, sin embargo, constatan que tal expansión se desacelera significativamente, cuando la tasa de crecimiento anual promedio sólo llega al 1%.

Tal expansión de la matrícula total de pregrado no se distribuye de la misma manera en todos los tipos de proveedores de educación post-secundaria que existen en el país durante el periodo 2018-2022²⁵. Mientras la matrícula total de pregrado de los centros de formación técnica (CFT) exhibe un crecimiento negativo (de -3,6%, pasando de 136741 a 131758 estudiantes), la de las universidades se expande moderadamente (un 2,9%, pasando de 750698 a 772462 estudiantes) y la de los institutos profesionales se expande más marcadamente (un 6,1%, pasando de 374897 a 397705 estudiantes). En los diferentes segmentos de instituciones considerados en las estadísticas oficiales²⁶, también se aprecian diferencias importantes. La matrícula total de los CFT se contrae un -9,7% (de 136532 a 123305 estudiantes), la de los CFT estatales se expande un 3944,5% (pasan, en el periodo en el cual inician su operación, de 209 a 8453 estudiantes). A su vez, las universidades privadas del CRUCH expanden su matrícula un 37% (de 165314 a 226511 estudiantes) al igual que las universidades estatales, aunque en una proporción mucho menor (1,8%, pasando de 201231 a 204950 estudiantes). En contraste, la matrícula total de las universidades privadas se contrae (-11,5%, de 384153 a 339845 estudiantes). Una parte importante de la trayectoria que exhiben las universidades privadas y las universidades privadas del CRUCH se explica por fundamentalmente por cambios en la manera de agrupar los datos a propósito de la incorporación de tres universidades privadas²⁷ a esa instancia de colaboración interuniversitaria.

INSERTAR TABLA 2 AQUÍ

La evolución de la matrícula de primer año parece indicar que – de mantenerse los demás factores constantes – la desaceleración del crecimiento de la matrícula total de pregrado continuará durante los próximos años, e incluso es posible que decrezca en términos absolutos. En el periodo 2018-2022, la educación superior chilena pasa de 334891 a 314539 estudiantes nuevos, lo que refleja una baja de -4,9% durante los últimos cinco años. La serie de datos es indicativa de una clara baja de la matrícula en 2020 (cuando sólo se matriculan 303429 estudiantes nuevos), producto de la convulsión política y la crisis pandémica que han afectado simultáneamente al país. Durante los años siguientes (2021 y 2022) ha existido

²⁵ Las estadísticas nacionales, publicadas por el Servicio de Información de Educación Superior (SIES) que depende de la Subsecretaría de Educación Superior, excluyen a los estudiantes matriculados en las instituciones de educación superior que dependen de las instituciones formativas de la defensa nacional y de las fuerzas de orden y seguridad.

²⁶ Fruto de una convención histórica, las estadísticas nacionales de matrícula se desagregan diferentes segmentos: centros de formación técnica (CFT, privados), centros de formación técnica estatales (CFT estatales), institutos profesionales (IP, privados), universidades estatales, universidades privadas que integran el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y (otras) universidades privadas. Por tal motivo, todas estas categorías son empleadas en los siguientes análisis. Creado en 1954, El CRUCH es un foro de las universidades para coordinar su acción con el Estado chileno. Agrupa, por eso, a las universidades más antiguas y de aquéllas que derivan de ellas. A contar de 2018, también pueden sumarse al Consejo otras universidades privadas que cumplan con los requisitos establecidos en Art. 7 de la ley 21091 (y que se asocian, fundamentalmente, a su participación activa en diferentes instrumentos de política pública). Actualmente, el CRUCH posee 30 miembros.

²⁷ Las incorporaciones más recientes al CRUCH son la Universidad Diego Portales (2019), la Universidad Alberto Hurtado (2019) y la Universidad de Los Andes (2020).

una modesta recuperación de la matrícula nueva pero que no alcanzan a compensar los niveles de matrícula que el sector exhibió en periodos previos. Como resultado, los actuales niveles de matrícula nueva son similares a los exhibidos por la educación superior chilena hace más de una década (cerca de 2010).

Es importante notar que también existen trayectorias divergentes en esta materia en el periodo analizado. Los CFT y las universidades exhiben una contracción (de -5,3% y -14%, respectivamente) entre 2018 y 2022, los IP crecen en un participación en la matrícula nueva durante el mismo periodo (un 6,9%). Como resultado, las universidades concentran el 41,6% de toda la matrícula de primer año en 2022, mientras los IP y los CFT concentran el 40,8% y el 17,6% de la misma, respectivamente. Las diferencias son aún más marcadas cuando se revisa la situación de los distintos grupos de instituciones. La matrícula nueva de los CFT cae un -12,2% (de 60034 a 51777 estudiantes) a la vez que la de los CFT estatales crece un 1942,6% (de 209 a 4269 estudiantes). A su vez, las universidades estatales presentan una reducción de su matrícula nueva de -15,4% (de 43131 a 36499 estudiantes) al igual que las universidades privadas, que exhiben una contracción de -25,8% (de 77851 a 57778 estudiantes). En contraste, las universidades privadas CRUCH expanden su matrícula de primer año un 15,3% (de 33199 a 38291 estudiantes), si bien este fenómeno se asocia fundamentalmente al cambio de condición de tres universidades privadas descrito previamente (quizás por ello, este grupo de instituciones refleja un descenso de 1892 estudiantes nuevos, sólo si se comparan los años 2020 y 2022).

INSERTAR TABLA 3 AQUÍ

INSERTAR TABLA 4 AQUÍ

Por tipo de programa, también se aprecian divergencias entre las tendencias observadas en materia de matrícula total de pregrado y matrícula de primer año entre 2018 y 2022. Esto no ocurre, sin embargo, con los programas de técnico de nivel superior, que se contraen a una tasa similar durante el periodo (-8,9% para la primera y -8,7% para la segunda). Por su corta duración relativa (típicamente, entre 4 y 6 semestres lectivos), este tipo de programas representa un 42% de la matrícula nueva y sólo un 26,3% de la matrícula total en 2022. La matrícula total de los programas profesionales sin licenciatura (8 semestres, por regla general) se expande un 12,1% en el mismo lapso, mientras su matrícula de primer año crece casi al doble (23,5%). Esto permite prever que la incidencia de este tipo de programas en la matrícula total de pregrado se expandirá durante los próximos años, considerando que en 2022 representa el 20,3% de ella. Lo contrario sucede con los programas profesionales con licenciatura (que usualmente tiene una duración entre 9 y 14 semestres y sólo pueden ser ofrecidos por universidades). La matrícula total de este tipo de programa crece un 4,2% en el periodo 2018-2022. Pero como la matrícula de primer año de éstos se reduce un -11,7% en el mismo plazo, no es posible atribuir esta expansión al aumento del número de estudiantes totales. En 2022, este tipo de programas representa el 51,2% de la matrícula total, pero sólo el 35% de la matrícula de primer año. Por eso, es muy probable que la matrícula total de estas carreras se reduzca significativamente durante los próximos años y que ello también afecte la incidencia de ellas dentro de la matrícula total.

INSERTAR TABLA 5 AQUÍ

INSERTAR TABLA 6 AQUÍ

En su distribución por jornada, la matrícula de pregrado de 2022 se concentra en la jornada diurna, que representa su parte más significativa, tanto en la matrícula total (70,9%) como en la de primer año (66,7%). No obstante, mientras la primera crece un 0,6% durante el periodo (de 853675 a 859123 estudiantes), la segunda disminuye (-8,1%), de 229949 a 212307 estudiantes. Al mismo tiempo, la cantidad de estudiantes que cursan estudios en jornada vespertina disminuye durante el periodo. La matrícula total de esos estudiantes cae un 19,8% (de 281796 a 225975 estudiantes) y la de primer año un 23,1% (de 86683 a 66691 estudiantes). Tal disminución es compensada por el explosivo aumento de la matrícula virtual. Entre 2018 y 2022, la matrícula total de esta modalidad crece un 216% (de 35459 a 112062 estudiantes) mientras la matrícula de primer año aumenta un 162,7% (de 14121 a 37094 estudiantes). En 2022, representa el 9,2% de la matrícula total y es claro que su incidencia seguirá creciendo (sólo entre 2021 y 2022, esta modalidad creció un 41,2% a nivel de matrícula total). Aunque hasta ahora este fenómeno ha estado circunscrito a los IP y las universidades privadas, es muy probable que se extienda al resto de la educación superior chilena durante los próximos años.

INSERTAR TABLA 7 AQUÍ

INSERTAR TABLA 8 AQUÍ

Fenómenos más específicos detrás de los cambios nacionales

La distribución regional de la matrícula ilustra importantes variaciones locales respecto de las tendencias nacionales. En el periodo 2018-2022, la matrícula total de la Región Metropolitana crece un 7,3%, mientras en la Región de La Araucanía se expande un 7,2%. Esto sugiere una mayor concentración de los estudiantes en el gran Santiago y en Temuco. A 2022, la Región Metropolitana concentra el 49,1% de la matrícula total. En paralelo, se observan disminuciones relevantes en la matrícula total de las regiones de Magallanes (-15,4%), BíoBío (-8,9%) y Aysén (-7,1%). La evolución de la matrícula de primer año en el mismo periodo sugiere que esas tales contracciones se harán más significativas en los próximos años. Las regiones de Aysén (-21%), Atacama (-19,2%), Arica y Tarapacá (-18,9%), Antofagasta (-13,1%), Ñuble (-12,9%), Valparaíso (-11,9%) y BíoBío (-11,3%), en particular, exhiben una importante disminución en la matrícula de primer año que, probablemente, afectará la matrícula total en los años siguientes. Es importante notar que tal tendencia afecta por igual a regiones extremas en el norte y en el sur de país, y también a las regiones metropolitanas (Santiago excluido). Sólo la Región Metropolitana exhibe un leve crecimiento de la matrícula de primer año (1,3%) entre 2018 y 2022.

INSERTAR TABLA 9 AQUÍ

INSERTAR TABLA 10 AQUÍ

Por área del conocimiento, por su parte, se observan caídas significativas en la matrícula total en Educación (-19%) y Humanidades (-11,1%) en el periodo 2018-2022. Por otro lado, Agropecuaria (26,9%), Ciencias Sociales (21,9%), Arte y Arquitectura (18,1%) y Derecho (15,9%) consolidan importantes avances en la matrícula total. La trayectoria de la matrícula de primer año sugiere que tales decrecimientos serán más pronunciados en los próximos años. Educación presenta una contracción más marcada (-39,2%) al igual que Humanidades (-15,9%). En contraste, las expansiones observadas en la matrícula de primer año en Arte y Arquitectura (21%) y Agropecuaria (16,3%) son indicativas que ambas áreas tendrán un mayor peso en la matrícula total en el futuro próximo. El área de Administración y Comercio constituye un caso de especial significación dado el peso que posee en la distribución de la matrícula total 2020 (18,8%). La leve caída que experimenta la matrícula total durante el periodo (-2,7%), es mucho más pronunciada en su matrícula de primer año (-10%), lo que marca un declive que se seguirá profundizando durante los últimos años y que se reflejará más marcadamente en la matrícula total.

INSERTAR TABLA 11 AQUÍ

INSERTAR TABLA 12 AQUÍ

La distribución de la matrícula de pregrado por género refleja una interesante divergencia. Por una parte, la matrícula total exhibe una profundización de las tendencias observadas durante la década pasada (Zapata & Tejeda, 2016). En el periodo 2018-2020, la matrícula femenina se expande a una tasa superior a la expansión de la matrícula masculina. La primera crece un 3,5% (pasando de 628662 a 651228 estudiantes) mientras la segunda apenas muestra una evolución positiva de 0,3% (pasando de 559385 a 560956 estudiantes). Como resultado, la distribución por género de la matrícula total en 2022 queda del siguiente modo: 53,7% mujeres, 46,3% hombres. La situación de la matrícula de primer año ofrece un panorama distinto. Aquí la matrícula femenina se contrae (-5,7%) más marcadamente que la masculina (-3,9%) durante el periodo, lo que significa que su distribución resultante es más equitativa: 52,7% mujeres, 47,3% hombres. Se trata de un fenómeno nuevo que habrá que observar con detención en el futuro y que parece vincularse directamente a las consecuencias de la pandemia y la multiplicación de las necesidades de cuidado de las familias. Al mismo tiempo, es importante notar que existe aquí un efecto institucional. A 2020, las mujeres presentan una tasa de participación más alta en la matrícula total de los CFT (57,6%) y en las universidades (54,8%) que en los IP (50,5%), lo que puede ser indicativo de que las diferencias sexo genéricas no sólo se despliegan por área del conocimiento, sino en los distintos tipos de programas de pregrado que se ofrecen en Chile.

INSERTAR TABLA 13 AQUÍ

INSERTAR TABLA 14 AQUÍ

La composición etaria de la matrícula de pregrado también ha estado cambiando en años recientes. Dada la diferencia que se observa en la evolución de la matrícula total y la matrícula de primer año, es probable que este fenómeno se agudice. A nivel de matrícula total, se produce una trayectoria divergente durante el periodo. Mientras los estudiantes

más jóvenes decrecen modestamente, los estudiantes adultos se multiplican con fuerza. Aunque el 81% de los estudiantes en 2022 se sitúa dentro de los rangos de edad 15-19 años, 20-24 años y 25-29 años, todos ellos exhiben contracciones durante el periodo (-2,2%, -1,9% y -7,5%, respectivamente). Por el contrario, la cantidad de estudiantes que pertenecen a los rangos de edad 30-34, 35-39 y 40 y más crecen de manera significativa (aunque desde una base pequeña): 19,4%, 32,6% y 53%, respectivamente. La matrícula de primer año hace evidente que la dirección de las trayectorias exhibidas por los distintos grupos etarios se mantiene pero se hace más intensa, por lo que probablemente aumente la prevalencia de estudiantes no tradicionales en el sector en el mediano plazo. Entre los estudiantes más jóvenes, la contracción es más significativa: -3,4% para el rango 15-19 años, -17,3% para el rango 20-24 años y -17,6% para el rango 25-29 años. Entre los estudiantes de mayor edad, la magnitud de su expansión tiende a coincidir con la de la matrícula total: 18,1% para el rango 30-34 años, 25,6% para el rango 35-39 años y 45,4% para el rango 40 y más años. Estos grupos de estudiantes no tradicionales representan el 18,8% de la matrícula nueva en 2022. Ellos tienden a concentrarse en los IP, donde representan un 32,1% de la matrícula total y, en menor grado, en los CFT (donde poseen una participación del 24,9%). En contraste, su presencia es mucho más débil en la matrícula total de las universidades, donde sólo representan el 10,3% de la matrícula total.

INSERTAR TABLA 15 AQUÍ

INSERTAR TABLA 16 AQUÍ

La tasa de acceso directo a la educación superior (esto es, quienes pasan directamente desde la escuela a la educación superior, una vez concluida su formación escolar) sugiere que tal patrón continuará²⁸. Desde 2017, ella ha pasado de 49,7% a 44,6%. Tal caída es similar en hombres (-5,6 puntos) y mujeres (-4,6 puntos). Por tipo de escuela secundaria, se aprecia una disminución en el acceso que afecta tanto a los egresados de escuelas científico-humanista (-5,6 puntos) y de escuelas técnico profesionales (-4,1), si bien la brecha de acceso inmediato a la educación superior es menor en los primeros que en los segundos (46,9% y 39,1%, respectivamente). El menor nivel de acceso inmediato se encuentra entre los hombres que asistieron a escuelas técnico profesionales (36,5% para 2020, último dato disponible). Por dependencia de la escuela, los estudiantes que asistieron a establecimientos municipales presentan los niveles más bajos de acceso inmediato a la educación superior (38,9% para 2020), acceso que además ha estado decayendo desde 2017 (-5,3 puntos). En contraste, los egresados de escuelas particulares mantienen los mayores niveles de acceso (71,6% para 2020). Entre ambos grupos de graduados de la secundaria, los egresados de las escuelas particulares subvencionadas – donde se concentra más de la mitad de la matrícula secundaria – también se observa un retroceso en el acceso inmediato (-5,6 puntos), alcanzando un nivel de acceso inmediato de 44,6% en 2020. Regionalmente, los mayores niveles de acceso inmediato se concentran, para ese mismo año, regiones con una limitada población como de Atacama (53,4%), Antofagasta (52%), Magallanes (49,5%) y Aysén (47,1%). Aunque los datos disponibles son limitados para

²⁸ La versión más actualizada de esta serie de datos publicados por el SIES incluye información hasta 2020.

establecer los niveles de acceso al segundo año de egreso de la secundaria, éstos pasan de 19,1% a 17,5% para las cohortes 2017, 2018 y 2019.

INSERTAR TABLA 17 AQUÍ

INSERTAR TABLA 18 AQUÍ

INSERTAR TABLA 19 AQUÍ

INSERTAR TABLA 20 AQUÍ

Salas, Gaymer & Jara (2019) atribuyen la desaceleración en el crecimiento de la matrícula total a un problema demográfico. Su análisis de la pirámide poblacional chilena sugiere que las causas detrás de este nuevo escenario se asocian al envejecimiento de la población y que afectaría especialmente a la cohorte entre 18 y 24 años. Ésta se seguirá estabilizando durante los próximos años, para situarse en torno a 1750000 personas hacia 2030. A principios de la década pasada, el mismo grupo etario se empinaba justo por sobre los dos millones de personas, lo que sugiere una clara contracción poblacional. La misma tendencia se observaría en los patrones de graduación de la educación escolar (Salas, Gaymer & Jara, 2019: 14). No obstante, Salas y colegas parecen circunscribir la evolución de la matrícula al tamaño de las cohortes que egresan de la educación escolar, sin considerar el desarrollo de la matrícula adulta. Ésta es significativa y está creciendo. La evolución de las tasas de participación bruta²⁹ y neta³⁰ en educación superior – a propósito de los datos reportados por la última encuesta CASEN (2020)³¹ – así lo constatan. Mientras la tasa de participación bruta ha pasado de 15,3% a 57,9% entre 1990 y 2020, la tasa de participación neta se ha movido de 12,7% a 40,5%³². En esta rápida masificación de la formación terciaria, la participación bruta crece más que la participación neta. ¿De dónde proviene este delta poblacional que ha estado cursando estudios terciarios? Se trata de adultos, muchos de los cuales trabajan. Los datos de matrícula del periodo confirman esta tendencia, la que también podría estar relacionada con el rápido desarrollo de la educación virtual en el pregrado. Probablemente, continuará siendo el espacio más dinámico de la educación superior chilena durante los próximos años.

²⁹ Es decir, la relación porcentual que representa el total de estudiantes que están asistiendo a la educación superior (con independencia de su edad) respecto de la cohorte que tiene entre 18 y 24 años.

³⁰ Corresponde a la relación porcentual que media entre el grupo de quienes tienen entre 18 y 24 años y asisten a la educación superior, comparado con la cohorte poblacional que se sitúa dentro del mismo rango etario.

³¹ La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que aplica bianualmente el Ministerio de Desarrollo Social. Su última aplicación se hizo en 2020, en contexto de pandemia.

³² Las aplicaciones 2013, 2015 y 2017 de la CASEN reportan las siguientes tasas de participación brutas: 51,2%, 53,1 y 53,5%, respectivamente. También dan cuenta de las siguientes tasas de participación netas: 36,7%, 37,4% y 37,4%, en el mismo orden. Los resultados de la aplicación 2020 sugieren un salto significativo y reciente en la participación que no se manifiesta en la correlativa expansión de la matrícula sectorial, lo que parece avalar la hipótesis de Salas, Gaymer y Jara (2019). Al mismo tiempo, la moderada caída que se observa en la matrícula de pregrado durante el periodo podría ser indicativa de que la mayor participación de adultos en la matrícula tiende a compensar el debilitamiento progresivo de la demanda estudios superiores en el segmento poblacional entre 18 y 24 años.

6. Cambios en las trayectorias formativas del pregrado durante la pandemia

Como es evidente, la evolución de la matrícula no sólo depende de la cantidad y características de los estudiantes. También resulta decisiva en su configuración el tránsito que los estudiantes van teniendo a través de los planes de estudio de pregrado. La tasa de retención de primer año permite observar los grados de efectividad que van alcanzando las carreras y programas en la inserción de los nuevos estudiantes. A nivel agregado, y en conjunto con otros indicadores, da cuenta de la manera en que se concreta la transición a la educación superior.

Las condiciones de operación de la educación superior durante el periodo 2017-2022 han sido excepcionales, especialmente a contar de la crisis social y sanitaria que afecta a Chile desde 2019. Como era previsible, ellas han impactado significativamente los procesos formativos de pregrado. La docencia transitó desde lo presencial a lo virtual en un espacio de tiempo muy limitado y sin mayores cambios en la programación de las actividades curriculares, relevando distintos tipos de dificultades. Entre ellas, destacan una explosión de problemas de salud mental, las limitaciones de conectividad disponible que enfrentaron los estudiantes, irregulares niveles de poblamiento de objetos de aprendizaje disponibles de las plataformas institucionales y escasa preparación de los académicos para la docencia y la evaluación online (IESALC, 2020; Mac-Ginty, Jiménez & Molina, 2021; UNESCO, 2022).

La tasa de retención de primer año da cuenta de este escenario. A nivel agregado, se existe una mejora progresiva para las cohortes de ingreso 2016 en adelante (para las cohortes 2016 a 2020³³, pasa de 72,4% a 75,6%) luego de encontrarse estancada – en torno al 71% – para las cohortes de ingreso 2010 a 2015. Tales resultados, sin embargo, esconden dos trayectorias divergentes dentro del pregrado. Institutos profesionales y centros de formación técnica muestran mejoras en sus rendimientos para las cohortes de ingreso 2016, 2017 y 2018, para luego retroceder a niveles muy similares a los que presenta la cohorte 2016 (de 69,2% y 67,6%, respectivamente). Las universidades, por su parte, exhiben un incremento continuo de sus desempeños, alcanzando niveles inéditos (85%)³⁴ para la cohorte ingresada en 2020. Tal divergencia puede obedecer a diferencias en los perfiles etarios y socioeconómicos de los estudiantes que asisten a cada tipo de institución.

INSERTAR TABLA 21 AQUÍ

³³ Se trata de los últimos datos disponibles, levantados entre 2017 y 2021. Ello ocurre porque – generalmente – los segundos semestres de cada año académico de pregrado terminan en Chile en marzo del año calendario siguiente.

³⁴ El resultado es aún mejor cuando se observan las tasas de permanencia de primer año dentro de la misma institución, con independencia del programa de origen. A nivel agregado, las universidades retienen al 86,2% de la cohorte 2020, cuando a la retención de primer año se suman los cambios de carrera o programa dentro de la misma institución. Las medidas de persistencia de primer año para institutos profesionales y centros de formación técnica también se elevan en una proporción similar.

Desagregada por tipo de programa y de institución, la evolución de la tasa de retención de primer año sugiere, además, que la efectividad de las universidades es superior a la de los IP y CFT en los distintos tipos de programas ofrecidos. Mientras las universidades alcanzan una retención de primer año del 70,7% para los programas técnicos de nivel superior en la cohorte 2020, los IP y CFT alcanzan valores del 65,3% y 66,2% para el mismo grupo de estudiantes, respectivamente. La trayectoria que tal tasa ha experimentado en las universidades para los programas técnicos se mantiene estable durante el periodo, a diferencia de lo que ocurre con los programas profesionales sin licenciatura. Luego de declinar durante la mayor parte del periodo, ellos alcanzan un resultado histórico con la cohorte 2020 y que llega a un 80,4% de retención, que supera la media obtenida por los IP en este mismo tipo de programas (73,3%). Pero es en los programas de pregrado con licenciatura donde las universidades alcanzan su mejor resultado histórico: 86,8% para la misma cohorte.

INSERTAR TABLA 22 AQUÍ

Las diferencias de género son importantes en materia de retención. En promedio, las mujeres presentan una retención más alta que los hombres para la cohorte 2020 (79,5% contra 71,5%, respectivamente). Mientras ellas aumentan su retención respecto del inicio del periodo (y alcanzan el 87% de retención en las universidades), ellos exhiben una trayectoria más errática: decae en los CFT (alcanzando una media de 58,5%, el nivel más bajo desde el inicio de la década pasada), se mantiene en los IP y aumenta en las universidades. Como es previsible, la retención de primer año en las carreras y programas de pregrado es superior en modalidad diurna. Alcanza un 80,1% para la cohorte de ingreso 2020, su mejor resultado durante el periodo. Las modalidades vespertino, semipresencial y a distancia alcanzan un desempeño mucho más discreto para la misma cohorte (62,7%, 66,8% y 66,1% respectivamente). No obstante, mientras los programas vespertinos presentan una trayectoria en declive y alcanzan los mismo resultados del inicio del periodo, los programas semipresenciales y a distancia experimentan mejoras importantes en la cohorte 2020. Por región, la retención de primer año refleja una trayectoria incremental en todo el país, con las excepciones de regiones de baja densidad poblacional (Arica y Parinacota, O'Higgins y Aysén) que presentan rendimientos decrecientes. Arica y Parinacota presenta la media más baja a nivel nacional (57,4%) para la cohorte 2020. Finalmente, existen importantes diferencias por área del conocimiento. Sólo Agropecuaria disminuye levemente su retención de primer año en un escenario en que Salud y Derecho destacan por altos niveles alcanzados (82,3% y 81,7%, respectivamente, para la cohorte 2020). En contraste, Tecnología (70,7%), Administración y Comercio (73,1%), y Arte y Arquitectura (73,8%) presentan los desempeños más bajos dentro de la misma cohorte.

INSERTAR TABLA 23 AQUÍ

INSERTAR TABLA 24 AQUÍ

INSERTAR TABLA 25 AQUÍ

INSERTAR TABLA 26 AQUÍ

La retención es determinada, en buena medida, por la aprobación de cursos y asignaturas en cada año académico. A nivel agregado, las universidades exhiben una trayectoria exitosa: pasan del 83,1% a 91% de aprobación entre las cohortes 2016 y 2020, reflejando un incremento de su aprobación del orden del 7,9%. En contraste, la tasa de aprobación en los IP y los CFT se contrae durante el periodo (en una magnitud de 1,5% y 1,1%, respectivamente). Comparados con las universidades, los resultados de los IP y los CFT reflejan una tasa de aprobación que es significativamente menor (entre 11 y 12 puntos porcentuales). La tasa de aprobación de los programas ofrecidos por estos tipos de instituciones decae (un -2% en el caso de los programas de formación de técnicos superior y un -0,1% para los programas profesionales sin licenciatura). La trayectoria de los programas técnico de nivel superior es llamativa. Para la cohorte 2020, universidades y CFT presentan casi los mismos resultados a nivel agregado (en torno al 80%). Aunque el primer caso se trata de un resultado relativamente estable, el segundo refleja un leve pero progresivo deterioro en el indicador. Asimismo, los resultados de los IP para este tipo de programas es inferior a ambos (alcanzando sólo un 75,1%), lo que tampoco se condice con las tasas de aprobación que ellos exhiben en los programas profesionales sin licenciatura (y que llega al 80,7%). Por área del conocimiento, los mejores resultados para la cohorte 2020 se observan en Salud (91,8%), Derecho (89,7%) y Ciencias Sociales (89,7%). En contraste, sólo las áreas de Tecnología (79,9%) y Educación (87,8%) disminuyen su desempeño respecto del año anterior.

INSERTAR TABLA 27 AQUÍ

INSERTAR TABLA 28 AQUÍ

INSERTAR TABLA 29 AQUÍ

INSERTAR TABLA 30 AQUÍ

Desde el prisma del término del proceso formativo de pregrado, la evolución de la titulación también sugiere una progresiva disminución del número de graduados cada año. A diferencia de lo que ocurre con la información sobre retención de primer año, los datos de titulación han sido recientemente actualizados en el SIES³⁵. A nivel agregado, se observa un aumento del 9,5% en la cantidad de titulados que la educación superior chilena produce: de 204367 a 223835 graduados entre 2017 y 2021. Tal evolución no es lineal y tiende a reflejar que los efectos de la pandemia en la culminación de los procesos formativos han tenido una naturaleza transitoria. En 2019 y 2020 se observa una evidente contracción en el número de titulados (199863 y 159147, respectivamente) que luego tiende a compensarse en 2021, donde se observa un crecimiento del 40,6% respecto del año anterior. Aunque todos los tipos de instituciones exhiben una evolución positiva durante el periodo, sus desempeños son diferentes. Mientras los IP expanden su número de titulados en un 3,5%, los CFT lo hacen un 8,4% y las universidades un 14,9%. Dentro de las universidades también se observan algunas diferencias. Las universidades estatales y las

³⁵ Se trata de los últimos datos disponibles, levantados entre 2018 y 2022, pero que corresponden a la información de los años 2017 y 2021. Al igual que la retención, esto ocurre porque los segundos semestres de cada año académico de pregrado terminan en Chile en marzo del año calendario siguiente.

universidades privadas presentan una trayectoria convergente, donde el número de titulados crece un 9,7% y un 8,4%, respectivamente. Las universidades privadas del CRUCH, en cambio, presentan una mejora mucho más significativa (40,3%). Las universidades privadas y los IP concentran el 60,8% de las titulaciones en 2021.

INSERTAR TABLA 31 AQUÍ

INSERTAR TABLA 32 AQUÍ

También se observan diferencias importantes en la evolución en la titulación por tipo de programa y que no se relacionan necesariamente con la expansión de la matrícula en cada uno de ellos³⁶. Mientras el crecimiento en el número de titulados en los programas de licenciatura que no conduce a título y los programas profesionales con licenciatura crece un 19,9% y un 39,2% respectivamente, los programas profesionales sin licenciatura y de técnico de nivel superior apenas se expanden durante el periodo (2,5% y 2,7%, en cada caso). Al desagregar los tipos de programa por institución, la imagen que surge es más confusa. La titulación de los programas técnicos de nivel superior impartidos por los CFT creció un 8,4% durante el periodo, mientras que los impartidos por los IP decrecieron un -0,1% y aquellos impartidos por las universidades contrajeron su titulación un -6,4%. A su vez, la titulación de los programas profesionales sin licenciatura de los IP creció un 8% entre 2017 y 2021. En las universidades, la titulación del mismo tipo de programas se contrajo un -21,8%. Con diferentes magnitudes, el fenómeno se replica en los distintos tipos de universidades³⁷. Parece emerger aquí un argumento en pro de la especialización formativa en el pregrado en diferentes tipos de instituciones.

INSERTAR TABLA 33 AQUÍ

En términos de su distribución por jornada, la titulación de los programas vespertinos (-7,9%) durante el periodo contrasta con la de los programas diurnos, semipresenciales y a distancia, que exhiben una trayectoria positiva (12,5%, 23,8% y 232,4%, respectivamente). La situación de los programas a distancia es destacada, pues su titulación refleja la importante expansión que está teniendo la matrícula nueva en estos últimos años (162,7%). Tal correlación refleja que ellos están respondiendo a una demanda insatisfecha por estudios de pregrado y que su diseño parece ajustarse a las posibilidades reales de estos nuevos estudiantes, lo que permite conjeturar que ellos continuarán expandiéndose en el futuro inmediato. A su vez, la evolución de la titulación por área del conocimiento presenta diferencias que tienden a ratificar la hipótesis sobre el impacto temporal de la pandemia en la culminación de los planes de estudio. El área de Salud, por ejemplo, presenta una

³⁶ Cabe recordar que la evolución de la matrícula de primer año por tipo de programa durante el periodo 2017-2021: técnicos de nivel superior, -8,7%; profesional sin licenciatura, 23,5%; Licenciatura, -22,4%; y profesional con licenciatura, -11,7%.

³⁷ Entre 2017 y 2021, el número de titulados evolución de la siguiente forma para los programas de técnico de nivel superior: universidades estatales (-3,5%), universidades privadas CRUCH (-0,5%) y universidades privadas (-19,3%). Para programas profesionales sin licenciatura, la evolución es la siguiente: universidades estatales (-23,7%), universidades privadas CRUCH (-7,1%) y universidades privadas (-24,4%).

expansión en el número de titulados durante el periodo analizado de 22%. No obstante, es importante que la mayor parte de ese crecimiento se concentra en 2021 (129,1%). Previamente, exhibía una contracción del 46,8% entre 2017 y 2020. Las áreas de Derecho (-13,4%) y Tecnología (-7,3%) exhiben una disminución en el número de graduados durante el periodo, si bien Tecnología exhibe una recuperación importante en 2021 (69,7%) respecto del año anterior, lo que también sucede con Administración y Comercio (101,1%), Ciencias Sociales (40,3%) y Educación (40,3%). Todo ello contribuye a corroborar la hipótesis de que la pandemia afectó con especial fuerza los procesos de titulación de los programas que enfatizan la aplicación de conocimiento en contextos reales (Salud, Tecnología) o consideran actividades de graduación complejas o que demandan de una gran dedicación de los estudiantes. Se trata, en cualquier caso, de situaciones que requieren de mayor investigación.

INSERTAR TABLA 34 AQUÍ

INSERTAR TABLA 35 AQUÍ

Es interesante constatar que todo esto ocurre en un contexto en la que la duración real de las carreras y programas de pregrado se mantiene bastante estable entre 2016 y 2020, según la última actualización de las estadísticas oficiales realizada en 2021. A nivel agregado, se mantiene en 9,6 semestres durante el periodo. Ello afecta a los principales tipos de programas, sin que se observen diferencias significativas por tipo de institución: técnicos de nivel superior (6,4 semestres), profesionales sin licenciatura (10,4 semestres) y profesionales con licenciatura (12,2 semestres). Ello sugiere que los incentivos creados a través del régimen de gratuidad de los estudios universitarios – en el cual cada estudiante beneficiado tiene acceso a un programa de pregrado libre de costo por la duración teórica del plan de estudios respectivo – no ha tenido incidencia en el tiempo efectivo de titulación de los estudiantes. El proceso de reforma del currículo de pregrado (etiquetado como innovación curricular y asociado al desarrollo de modelos educativos en las universidades chilenas) que se desencadena con el apoyo del proyecto MECESUP desde el cambio de milenio tampoco parecen afectar este rendimiento, a pesar de haber eliminado trabas académicas y administrativas que retrasaban innecesariamente la graduación de los estudiantes (Ampuero et al., 2014; Burgos et al., 2018). No obstante, existen diferencias que resaltan cuando se analiza la situación de las carreras profesionales en las distintas áreas del conocimiento. El último dato disponible (2020) indica que Derecho (16,6 semestres), Ciencias Básicas (14,8 semestres) y Arte y Arquitectura (14,1 semestres) presentan duraciones más prolongadas que el resto. Por su parte, la duración que reportan las carreras profesionales del área de la Salud (14,1 semestres) se explica por la duración del currículo de medicina, que oscila teóricamente entre 13 y 14 semestres. En contraste, las carreras y programas del área de Humanidades (10,9 semestres), Educación (11 semestres) y Administración y Comercio (11,2 semestres) presentan duraciones mucho más cercanas a la duración teórica de los planes de estudio.

INSERTAR TABLA 36 AQUÍ

INSERTAR TABLA 37 AQUÍ

7. Matrícula de Posgrado

Entre 2018 y 2022, la matrícula total de posgrado crece un 16,2%, pasando de 46875 a 54579 estudiantes. Aunque aún está en expansión, ha moderado levemente su crecimiento durante el último quinquenio (entre 2013 y 2023 la ampliación de la matrícula de posgrado fue de un 16,8%). Tal expansión se distribuye asimétricamente dentro de los distintos tipos de universidades. La matrícula de las universidades privadas del CRUCH crece un 42% (pasando de 11016 a 15647 estudiantes) durante el periodo, mientras las universidades privadas lo hacen en un 11,9% (transitando de 23457 a 26252 estudiantes) y las universidades estatales permanecen estables: crecen un 0,1% (12418 estudiantes en 2022). Se trata de un área de especial preocupación para el desarrollo futuro de las universidades estatales, cuya matrícula de posgrado ha estado contrayéndose (-16,2%) durante la última década (2013-2022). Con todo, es necesario tener presente que durante el periodo 2018-2022 – y como se planteó en la primera sección – tres universidades privadas se integran al CRUCH afectando las trayectorias descritas.

INSERTAR TABLA 38 AQUÍ

A diferencia de lo que ocurre con el pregrado, la matrícula de posgrado de primer año continúa en expansión: crece un 3% entre 2018 y 2022, pasando de 14572 a 15010 estudiantes. Su evolución, sin embargo, no es lineal. Se contrae en 2019 y 2020 para luego expandirse un 49,8% en 2021 y contraerse otra vez en 2022 (-13,2%). También se observa un trayectoria divergente. Mientras las universidades privadas CRUCH crecen con fuerza (39,8%) durante el periodo, las universidades estatales y privadas se contraen (-6,4% y -7,6%, respectivamente). Esto sugiere que la matrícula total de posgrado de las universidades estatales seguirá contrayéndose mientras el crecimiento de la matrícula total de posgrado de las universidades privadas debiera pasar a negativo. Nuevamente, cabe aplicar aquí la prevención sobre el cambio de clasificación de algunas universidades privadas. La falta de linealidad en el desarrollo de la matrícula posgrado puede deberse a que la demanda por estudios de posgrado posee ciclos de desarrollo (ampliación/contracción) que no coinciden con la evolución anual propia del pregrado (y que se basa en el misma estructura anual que organiza el currículo de la secundaria). Adicionalmente, es probable que las disrupciones que la pandemia causa en los mercados laborales y la irrupción del trabajo a distancia hayan estimulado una mayor demanda por estudios de posgrado. La debilitación de la economía chilena en 2022 podría también explicar la súbita contracción de la demanda por estudios de posgrado este último año. Se trata de fenómenos que investigación sobre políticas educativas debiera dilucidar.

INSERTAR TABLA 39 AQUÍ

La gran mayoría de la matrícula total y de primer año se concentra en programas de magíster (87,4% y 92,6%, respectivamente, en 2022). Mientras su matrícula total se expande un 16,5% (de 40936 a 47704 estudiantes) en el periodo 2018-2022, su matrícula

de primer año crece cuatro veces menos: 3,9% (de 13369 a 13895 estudiantes). Nuevamente, el importante aumento de la matrícula en condiciones de pandemia (2021) es seguido por una contracción significativa el año siguiente a propósito del deterioro de la economía. La volatilidad de la matrícula de magister impide, en condiciones de incertidumbre, proyectar su desarrollo estable lo que abre una interrogante sobre los esfuerzos que las universidades están haciendo por dar sustentabilidad a su oferta programática en este nivel. La matrícula de los programas de doctorado, por su parte, parece dar señales de que su expansión estaría llegando a su fin. Mientras la matrícula total crece un 15,8% durante el periodo (de 5939 a 6875 estudiantes), la matrícula de primer año se contrae (-7,3%, de 1203 a 1115 estudiantes), lo que permite proyectar un decrecimiento de la matrícula total durante los próximos años. Esto en un contexto en que las becas de doctorado nacional que distribuye la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) han crecido un 47,6% (de 735 a 1085) entre 2017 y 2021³⁸.

INSERTAR TABLA 40 AQUÍ

INSERTAR TABLA 41 AQUÍ

Nuevamente, aparecen variaciones en las trayectorias de matrícula por tipo de programa que exhiben distintos grupos de universidades durante el periodo analizado. En el caso de las universidades estatales, la matrícula total de los doctorados crece (9%), mientras la de los programas de magíster se contrae (-2,1%). Su matrícula nueva, sin embargo, decrece tanto en doctorados (-12,9%) como en magister (-5,2%). En el caso de las universidades privadas CRUCH, crece la matrícula total de ambos tipos de programas (26,1% y 47,2%, respectivamente para doctorados y magister. Sin embargo, mientras la matrícula de magíster de primer año crece un 47,9%, la matrícula de doctorado se mantiene estable (-0,4%). Las universidades privadas exhiben avances en la matrícula total de magister (12,8%) y retrocesos en la de doctorado (-14,6%). Su matrícula de primer año retrocede tanto para doctorados (-12,3%) como para magister (-7,5%).

INSERTAR TABLA 42 AQUÍ

INSERTAR TABLA 43 AQUÍ

La gran mayoría de matrícula se concentra en los programas de doctorado se ofrecen en jornada diurna (88,8% para 2022). No ocurre lo mismo con los programas de magíster, cuya forma de provisión está altamente segmentada. Para 2022, la matrícula total se distribuye en programas presenciales (31%), vespertinos (26,7%), semipresenciales (3,9%), a distancia (17,9%) y otros (7,8%). Su evolución también es heterogénea. Mientras la matrícula total de los programas diurnos (27,8%), semipresenciales (31%) y a distancia (107%) crece, se contrae la de los programas vespertinos (-5,6%) y otros (-27,5%). La matrícula de primer año se distribuye de manera similar en 2022 (32,1% en los programas diurnos, 28,1% en los vespertinos, 6,5% en los semipresenciales, 19,5% en los a distancia y 6,4% en otros). Su desarrollo sigue el mismo patrón observado en la matrícula total: se expanden programas

³⁸ Ver https://s3.amazonaws.com/documentos.anid.cl/compendio/COMPENDIO_estadistico_2017-2021.pdf

presenciales (12,5%), semipresenciales (79,1%) y a distancia (96,4%) y se contraen los vespertinos (-20,7%) y otros (-44,8%). El importante desarrollo que ha alcanzado la matrícula de magister a distancia y semipresencial replica, con mayor intensidad, el crecimiento que este tipo de programas presenta en el pregrado. Se trata de un cambio en las formas de provisión asociada fuertemente a la pandemia y a la creciente legitimidad que está alcanzando la formación a distancia, en una época en que trabajo a distancia también parece haberse consolidado.

INSERTAR TABLA 44 AQUÍ

INSERTAR TABLA 45 AQUÍ

La evolución del número de titulados de posgrado crece un 8,5% entre 2016 y 2020³⁹. En las universidades estatales la cantidad de titulados de doctorado crece (2,8%), mientras la de magister se contrae (-22,1%). En las universidades privadas CRUCH se expande tanto el número de doctores (15,4%) como el de magister (11,6%). En las universidades privadas también crece la cantidad de titulados (6,3% para los doctorados, 20,8% para los magister). Las diferencias por sexo en la titulación de posgrado sugieren que la participación de la mujeres (16,3% para los doctorados, 13,8% para los magister) crece más rápido que la de los hombres (3,6% para los doctorados, 3,3% para los magister). No obstante, los tiempos de titulación presentan una variación marginal (-0,3 semestres para los doctorados) y continúan superando bastante la duración teórica de los estudios: 12,2 semestres para los doctorados y 5,8 semestres para los magister. En el caso de los doctorados, la sobre duración es especialmente pronunciada en las áreas de Derecho (13,5 semestres), Agropecuaria (13,4 semestres) y Humanidades (12,8 semestres). Las áreas donde se dilata más la duración de los magister, son Salud (7,2 semestres), Humanidades (7,2 semestres) y Agropecuaria (6,7 semestres). Se trata de situaciones que demandan un especial estudio, a fin de determinar sus causas y establecer posibles soluciones.

INSERTAR TABLA 46 AQUÍ

INSERTAR TABLA 47 AQUÍ

INSERTAR TABLA 48 AQUÍ

INSERTAR TABLA 49 AQUÍ

INSERTAR TABLA 50 AQUÍ

8. Los académicos: una fuerza de tarea más profesional

El personal académico que se desempeña en las instituciones de educación superior también ha ido experimentando cambios durante el periodo 2017-2021. A nivel agregado, su cantidad se ha reducido en un 5,6%. Esto afecta a mujeres y hombres, aunque de manera distinta: mientras la cantidad de académicas cae un 2,8% (pasando de 38028 a 36956) el número de académicos decrece un 7,7% (de 49285 a 45481). A 2021, las mujeres representan un 44,8% de los académicos del país. Por otra parte, se produce una evidente

³⁹ Ver nota 33.

mejora de las credenciales más altas que detentan los académicos. La cantidad que está en posesión de un grado doctoral aumenta un 28,9% durante el periodo (pasando de 10273 a 13238). Algo similar ocurre con los académicos que detentan grados de magister, que se expanden un 22,2% (de 21696 a 26512). En contraste, la cantidad de académicos que sólo cuenta con un título profesional cae un 26,2% (de 41542 a 30664). Como resultado, 16% de los académicos cuentan con el grado de doctor, 32,1% cuentan con el de magister, 37,1% cuentan con título profesional, 5,4% cuentan con grados de licenciado (sin título) y 2,7% disponen de títulos técnicos de nivel superior en 2021. La gran mayoría (83,9%) se desempeña en una institución de educación superior, 12,9% se desempeña en dos y sólo el 3,2 lo hace en tres o más instituciones. Es interesante notar que este último número ha caído un 44,8% durante el periodo, lo que sugiere que el fenómeno de los profesores taxi, descrito por Simbürger & Neary (2016), iría en retirada.

INSERTAR TABLA 51 AQUÍ

INSERTAR TABLA 52 AQUÍ

INSERTAR TABLA 53 AQUÍ

En paralelo, se ha producido una creciente internacionalización de los académicos en Chile. En el periodo 2017-2021, el número de académicos chilenos se ha contraído un 6,6% (de 84295 a 78694) mientras que el número de académicos extranjeros crece un 24% (de 2018 a 3743), fenómeno que no parece verse afectado por la pandemia. Por otra parte, la disminución del número de académicos se distribuye de distinta manera en las regiones de Chile. BíoBío (-22,7%), Los Lagos (-18,3%) y Antofagasta (-12,3%) lideran la contracción de los claustros, mientras O'Higgins (7,6%), Atacama (7,5%) y Maule (2,5%) concentran la expansión del número de académicos durante el periodo. Asimismo, se han producido cambios en la composición etaria de los claustros académicos que sugieren una creciente profesionalización de esta labor. El número de académicos que tiene 35 o menos años cae un 24,9% (de 24078 a 18085). Mientras tanto, los académicos entre 35 y 44 años aumentan un 3,1% (de 27579 a 28442) y aquellos situados entre 45 y 54 años se expande un 6,6% (de 18025 a 19218). A su vez, el número de académicos de 65 años o más disminuye un 8,2% (de 6178 a 5670), probablemente como resultado de la aplicación de las leyes de incentivo al retiro a los académicos en las universidades estatales, a contar de 2017 (ley 21042).

INSERTAR TABLA 54 AQUÍ

INSERTAR TABLA 55 AQUÍ

INSERTAR TABLA 56 AQUÍ

Desde el prisma de las jornadas completas equivalentes (JCE)⁴⁰, se observa una variación positiva de 1,6% durante el periodo (de 44498,6 a 45218,3). Su distribución, sin embargo, varía según el tipo de institución de educación superior de que se trate durante el periodo.

⁴⁰ De acuerdo con el SIES, es una unidad de medida que corresponde a un equivalente de un académico contratado por 44 horas a la semana. El equivalente en JCE de cualquier académico es el cociente del número de horas contratado a la semana dividido por 44.

Las JCE de los centros de formación técnica se contraen un 13,2% (de 3329,1 a 2891,1). En el caso de las universidades se aprecia una modesta mejora de 1,3% (de 32986,5 a 33320,7) y en los institutos profesionales se produce una clara expansión (8,9%). La calificación de las JCE sigue el mismo patrón observado para los académicos: crece porcentaje de doctores (28,9%) y magister (23,3%), a la vez que se contrae la cantidad de académicos que detenta un título profesional (-24,9%), el grado de licenciado sin título (-16,1%) y el título técnico de nivel superior (-16,1%).

INSERTAR TABLA 57 AQUÍ

INSERTAR TABLA 58 AQUÍ

La creciente profesionalización del quehacer académico en las universidades chilenas se produce en un doble sentido: mayor calificación y dedicación. La primera se expresa en la posesión de grados académicos avanzados que también multiplican las capacidades instaladas para el desarrollo de la investigación. La segunda emerge de la combinación del aumento de las JCE y la disminución del personal académico, en términos absolutos. A eso se suma una creciente diversidad (fruto del avance que seguirán haciendo las mujeres en la carrera académica) y mayor experiencia vital de quienes integran hoy los claustros académicos. Luego de la experiencia de docencia virtual durante la pandemia, sus capacidades docentes también resultan fortalecidas. Seguramente, estas nuevas capacidades disponibles serán clave para abordar el escenario más restrictivo que se avecina para el sector y para modular la respuesta de la educación superior en pos de su propia sustentabilidad. La investigación educativa, con todo, debería indagar sobre los flujos migratorios académicos y, en especial, la contracción de plazas académicas que afecta a las regiones de BíoBío y Los Lagos.

9. Algunas conclusiones

El estado de la educación superior chilena en 2022 es el resultado de la inesperada convergencia de un conjunto de factores de diverso orden que, sin embargo, la empujan hacia una importante reconfiguración. En pocos años, el sector ha transitado de una trayectoria de desarrollo incremental a otra en que su dirección es mucho más difícil de predecir. Se trata del resultado de la acción de factores que, en su mayoría, tienen poco que ver con la función misma que desempeñan las universidades y los demás proveedores de educación superior. Es probable que, por separado, cada uno de ellos hubiera tenido un impacto relativamente moderado en la morfología del sector. Pero su imprevista convergencia – en un breve tiempo – interroga a la política pública en búsqueda de soluciones que impidan que la sustentabilidad del sector sea puesta en riesgo. La información presentada en este capítulo revela los impactos iniciales que el sector está experimentando y que puede dar origen a importantes ajustes durante los próximos años.

La amalgama de factores que están afectando el desarrollo de la educación superior chilena configura un escenario difícil de predecir. La crisis político-institucional que desemboca en el proceso de elaboración de una nueva constitución política sigue sin resolver la evidente

falta de legitimidad de las instituciones democráticas y el déficit de confianza pública que existe y que limita severamente la acción del Estado y pone en entredicho el marco de políticas públicas. La crisis sanitaria y de salud mental asociada a la pandemia han causado una importante disrupción de los procesos formativos en todos los niveles educativos, acelerando una transición forzada hacia la docencia virtual en que aspectos importantes – como la evaluación – aún deben ser resueltos. Además de los costos significativos que tal adopción tecnológica ha significado a la educación superior, los efectos que tal crisis ha tenido en la convivencia entre los estudiantes (y entre ellos y académicos y la gestión académica) recién comienzan a manifestarse, dificultando que la acción formativa de la educación superior se concentre en el aprendizaje.

Ambas crisis convergen con una reforma estructural a la educación superior en implementación cuya orientación y alcances más precisos aún deben ser determinados en aspectos clave de la infraestructura política sectorial. El régimen de gratuidad – la pieza crítica del nuevo escenario político de la educación superior – tampoco parece estar produciendo los resultados esperados, en términos de mejorar la equidad en el acceso al pregrado. Asimismo, el efecto que él ha tenido en el subsidio público sectorial (hoy fuertemente orientado al financiamiento estudiantil) choca con la contracción demográfica que el país enfrenta y que ha significado una reducción de la matrícula tradicional. Este esquema comienza a erosionar la sustentabilidad de varias instituciones de educación superior, incluidas algunas universidades estatales. La posibilidad de encontrar otras alternativas de financiamiento o de matrícula parecen verse limitadas por una crisis económica que Chile comienza a afrontar. Los efectos observados en el desarrollo del posgrado son indicativos que su consolidación está lejos de ser una realidad, salvo para un grupo pequeño de universidades del CRUCH. Una economía debilitada y amenazada por un cambio climático que reduce la disponibilidad de agua para la minería, la agricultura y el desarrollo de las ciudades no parece ofrecer muchas posibilidades para que la educación superior chilena siga atrayendo los niveles de financiamiento que goza hoy y que la colocan en una situación altamente excepcional en el contexto comparado.

Este capítulo ha intentado dar una visión panorámica de los principales efectos que este escenario está teniendo sobre la educación superior chilena. Las autoridades y la política pública deberían prestar especial atención a estas y otras señales. Es probable que su respuesta vaya por una reconfiguración del régimen de financiamiento público. Es conveniente, sin embargo, que tales análisis sean capaces de diferenciar aquellos efectos temporales de los más permanentes que esta convergencia de crisis está teniendo sobre la educación superior. Al mismo tiempo, parece importante discriminar los aspectos que impactan a la educación superior desde fuera de aquellos que tienen que ver con la propia operación sectorial. Una mejor preparación de los académicos para la docencia virtual, el desarrollo de instrumentos más robustos de acompañamiento académico y psicosocial de los estudiantes, y la exploración de nuevas formas para evaluar la conclusión de los procesos formativos de pregrado son aspectos que han sido abordados por el sector y seguramente producirán frutos de la mano de una dotación académica mejor preparada y que posee una mayor disponibilidad horaria. El declive demográfico, la conflictividad social,

la debilidad de la economía y la falta de un marco de políticas apropiado para este nuevo escenario son, por el contrario, desafíos que exceden la acción de las instituciones de formación terciaria. Aunque la educación posee – en sus académicos – una capacidad significativa para generar propuestas que propendan a enfrentar estos problemas, su habilidad para incidir en el debate público y para producir convergencia en torno a agendas para superar estos desafíos es muy limitada. Por eso, los parámetros que configurarán las soluciones que se diseñen provengan probablemente de otros espacios de la vida pública y política.

La propuesta de nueva constitución ofrece la posibilidad de avanzar en la búsqueda de nuevas soluciones. Más allá de las divergencias a que ha dado lugar dentro de la educación superior – y que ha revitalizado la separación entre proveedores estatales y privados – una parte significativa del nuevo escenario emergerá de las leyes que es necesario dictar para la implementación del nuevo marco constitucional. Seguramente, tal proceso implicará una revisión del marco legal del sector que aún está en implementación, dado origen a nuevos derroteros normativos que todavía no estamos en posición de prever. La información ahora disponible ayudará a preparar y anticipar esa conversación desde la educación superior chilena. Se trata de una oportunidad que los líderes sectoriales no debieran dejar pasar.

Referencias

Ampuero, N., Casas, M., del Valle, R., Faúndez, F., Gutiérrez, A., Jara, E., Loncomilla, L., Poblete, A., Ponce, M., Riquelme, P., Saelzer, R., & A. Ugueño. (2014). Evaluación de Aprendizajes en el Contexto de Innovaciones Curriculares en el Pregrado de las Universidades Chilenas. En Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), *Evaluación del Aprendizaje en Innovaciones Curriculares de la Educación Superior*. Santiago: CINDA, 39-81.

Bellei, C., Cabalín, C. & V. Orellana (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education* 39(3), 426-440.

Brunner, J.J., y D. Uribe (2007). *Mercados Universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Burgos, C., Pavez, K., Hidalgo, Y., & M. Olivares. (2018). Caracterización del discurso sobre innovación curricular en FID en universidades de Chile. *Opción* 34(86), 201, 234-

Cabalín, C. (2012). Neoliberal Education and Student Movements in Chile: inequalities and malaise. *Policy Futures in Education* 10(2), 219-228.

Chandía, M. y G. Carrasco. (2015). *Factores que inciden en la morosidad de los deudores de crédito universitario en la Universidad del Bío-Bío*. Tesis, Universidad del Bío-Bío. Disponible en:

<http://repobib.ubiobio.cl/jspui/bitstream/123456789/1508/1/Chandia%20Reyes%2C%20Manuel%20Alejandro.pdf>

Contraloría General de la República (CGR). (2021a). *Financiamiento Público a la Educación Superior 2020*. Disponible en <https://www.contraloria.cl/documents/451102/5841096/Financiamiento+P%C3%BAblico+a+la+Educaci%C3%B3n+Superior+2020.pdf/f7e25070-d74b-a7d9-36b7-b26436699844>

Contraloría General de la República (CGR). (2021b). *Financiamiento Público para la Gratuidad en Educación Superior 2020*. Disponible en <https://www.contraloria.cl/documents/451102/5841096/Informe+Gratuidad+2020+VF.pdf/49398594-e612-32b9-99f8-19b605cca241>

Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (2020). *COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. Disponible en: <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>

Mac-Ginty, S., Jiménez-Molina, A. & V. Molina. (2021). Impacto de la pandemia por COVID-19 en la salud mental de los estudiantes universitarios en Chile. *Revista Chilena de Psiquiatría y Neurología de la Infancia y Adolescencia* 32(1), 23-37.

OECD. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishin. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>

Salas, V., Gaymer, M. & R. Jara. (2019). *Estancamiento de la Matrícula en Educación Superior: Básicamente un Fenómeno Demográfico*. Minuta 13 del Observatorio de Políticas Públicas en Educación Superior OPPES-USACH. Disponible en: <http://www.fae.usach.cl/fae/docs/observatorioPP/Minuta13.pdf>

Salazar, J. M., & M. Rifo. (2020). Bajo el Péndulo de la Historia: Cinco Décadas de Masificación y Reforma en la Educación Superior Chilena (1967-2019). *Economía y Política* 7(1), 27-61.

Salazar, J. M., Rifo, M. & P. Leihy. (2022). NPM of the masses: the expansion and modernisation in Chilean higher education, 1999–2016. *Policy Reviews in Higher Education*, DOI: 10.1080/23322969.2022.2072380

Scott, P. (2021). *Retreat or Resolution? Tackling the Crisis of Mass Higher Education*. Bristol: Policy Press.

Simbürger, E. & M. Neary. (2016). Taxi Professors: Academic Labour in Chile, a Critical-Practical Response to the Politics of Worker Identity. *Workplace*, 28, 48-73.

UNESCO. (2022). *Resuming or Reforming? Tracking the global impact of the COVID-19 pandemic on higher education after two years of disruption*. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381749>

Zapata, G., & I. Tejada. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: Chile*. Universia & Centro Interuniversitario de Desarrollo. Disponible en: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-chile.pdf>



Descargar el informe

Informe nacional Colombia

Daniel Toro-González

Iván F. Pacheco

DIAGNOSTICO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA 2014-2021¹

Daniel Toro-González²
Iván F. Pacheco³

Durante la primera década del siglo XXI, Colombia avanzó en cobertura de educación superior. De 1,6 millones de estudiantes atendidos en 2010, se pasó a 2,4 millones en 2021. Entre 2010 y 2017 las tasas de crecimiento anual fueron positivas, con un promedio de 5,6%.

En este sentido, no es claro que la pandemia haya tenido un efecto en la matrícula de educación superior. Mientras entre 2018 y 2019 el total de estudiantes en el sistema se contrajo 1,8%, en el 2020, primer año de la cuarentena, la contracción de la matrícula fue de 1,7% y para el 2021 se observó un repunte equivalente a 3,9% de crecimiento. El número de matriculados el año 2021 fue de 2.448.000 estudiantes, cifra un 4% superior a la registrada el año 2016.

La dinámica observada en el total de estudiantes matriculados se refleja en una evolución similar de la tasa de cobertura. Si bien los datos indican que respecto a la población entre 17 y 21 años de edad para el año 2021 el sistema de educación superior atendió aproximadamente al 53,9%, es claro que entre 2017 y 2020 se dio un retroceso equivalente a aproximadamente tres puntos porcentuales.

La mayoría de los estudiantes están matriculados en programas de pregrado (93%), no obstante han sido los posgrados los que han mostrado una mayor dinámica de crecimiento durante la segunda década del siglo veintiuno. Mientras que el total de estudiantes matriculados en pregrado creció a una tasa promedio anual de 3,3% para el periodo, la matrícula en posgrados creció a un ritmo de 7,7% anual.

Respecto de los niveles de formación en posgrado, los programas con mayor participación en la matrícula son las especializaciones, que entre 2010 y 2021 representaron, en promedio el 62% de la matrícula de posgrados, seguidos por las maestrías con un 34% y los doctorados, con apenas un 3%.

Sin embargo, se observa una tendencia creciente en las maestrías, que pasaron de representar el 27,6% de la matrícula de posgrado en 2010 a representar el 38,7% en el 2021. Los doctorados pasaron de representar 2,7% de la matrícula de posgrado a 3,7%, lo que representa un incremento de un punto porcentual, equivalente aproximadamente a casi 5 mil estudiantes adicionales (4.648) en programas doctorales.

¹ Los autores agradecen los aportes de Roger Cabarcas, Director Financiero de la UTB.

² Vicerrector Académico de la Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena, Colombia.

³ Consultor en Educación Superior, Research Fellow del Center for International Higher Education (CIHE) de Boston College.

En Colombia la oferta de educación superior se caracteriza por ser un sistema mixto con instituciones privadas, sin ánimo de lucro, e instituciones oficiales, financiadas con recursos del Estado. En el [Gráfico 5](#) pueden identificarse dos periodos respecto de la distribución porcentual de la matrícula entre instituciones oficiales y privadas, el primero entre el 2010 y 2016, para el cual se observa un incremento de participación de las IES privadas en el total de la matrícula, al pasar de representar el 44,6% del total, a participar con el 50,1% en el 2016. El segundo periodo refleja una reversión de la tendencia, mostrando que las universidades privadas pasaron de 50,1% en el 2016 a 48,9% en el 2020. En 2021 la participación de las IES oficiales aumentó considerablemente, pasando de 51,1% a 54,5%.

En 2021 se observa un repunte de la matrícula total, atribuible principalmente al aumento de estudiantes en IES oficiales, cuya matrícula pasó de 1.20 millones de estudiantes en 2020 a 1.33 millones en 2021, mientras que las privadas sufrieron una reducción de aproximadamente 40 mil estudiantes, al pasar de 1.15 millones de estudiantes en 2020 a 1.11 millones en 2021.

Un cambio importante, atribuible a los efectos de la pandemia, fue el aumento del porcentaje de estudiantes matriculados en programas a distancia, que pasó de representar 20% en 2020 a 25% en 2021. El análisis de evolución de la matrícula por metodología se presentará en una sección posterior.

El crecimiento de la oferta pública a distancia ha sido acompañado por un aumento de la matrícula de mujeres. Durante el período de análisis las mujeres pasaron de representar el 51.6% en 2010 a 53.4% en 2021, superando la participación masculina en casi siete puntos porcentuales (6,8) para 2021, aproximadamente 177 mil estudiantes.

Para el periodo 2010-2021, los programas presenciales representaron en promedio el 84% de la matrícula total. No obstante, la educación a distancia (en particular la virtual) ha ganado terreno paulatinamente y en especial, gracias a la pandemia.

En 2010 las metodologías a distancia, incluyendo la virtualidad, apenas aportan el 11% del total de la matrícula y la presencialidad aportaba el 89%; para 2020, las metodologías a distancia ya habían duplicado su participación y contribuían con un 20% de la matrícula total, mientras la presencialidad había perdido cerca de 9 puntos porcentuales.

El cambio observado entre 2020 y 2021 merece especial atención, entre estos dos años la participación de la matrícula en programas no presenciales pasó de representar el 20% al 25% en el total de estudiantes matriculados en programas de educación superior. Mientras la matrícula presencial se contrajo en más de 43 mil estudiantes, la matrícula en programas a distancia creció en más de 136 mil.

En el sistema colombiano se identifican cuatro tipos principales de IES: Universidades, Instituciones universitarias o Escuelas tecnológicas, Institutos tecnológicos e Instituciones técnico profesionales. Las 89 universidades reportadas como existentes por el MEN en 2021 representaron el 30% del total de IES en el país; las 134 escuelas tecnológicas e instituciones

universitarias representaron el 45%; las 45 instituciones tecnológicas el 15%, y las 30 instituciones técnicas profesionales el 10%.

Tanto el número de IES en el país, como su distribución entre oficiales y privadas ha sido relativamente estable a lo largo de la década.

Para 2021, el tamaño promedio de las IES oficiales es de 16 mil estudiantes aproximadamente, mientras que en las privadas es de 6 mil. Si bien estos promedios ocultan la gran heterogeneidad entre instituciones, dan cuenta de diferencias estructurales, las universidades oficiales son en general más grandes que sus contrapartes privadas.

La planta profesoral ha crecido tanto en número como en nivel de formación. De 104.690 docentes en 2010, Colombia pasó a tener 155.700 en el 2021; un incremento aproximado para todo el periodo del 49%, o 4% anual por los 12 años.

El porcentaje de docentes con título de doctorado pasara de representar 5,4% del total de profesores en 2010 a 11,3% en 2021. En contraste, el número de docentes con título de pregrado disminuyó de 38.514 en 2010 a 31.254 en 2021 lo que en participación porcentual representó una reducción de 36,8% en 2010 a 20,1% en 2021.

Es un logro significativo que para el 2021 más de la mitad de los profesores (54,4%) tengan formación de posgrado a nivel de maestría o doctorado, cuando en el 2010 esta proporción estaba debajo de 30% (27,9%).

Además del aumento del número de profesores universitarios y de las mejoras observadas en sus niveles de cualificación, también parece haber mejorado la composición de la contratación en favor de la figura de contratación por tiempo completo, generando así mayor estabilidad y mejores condiciones en la carrera docente. Para el periodo 2014-2021, el total de profesores de tiempo completo pasó de aproximadamente 38 mil (37.545) a 53 mil (53.683), esto significó pasar de representar un 28,9% del total de la planta a 37,2% en el primer semestre del 2021.

La distribución por sexo de la población de profesores muestra una dinámica diferente a la observada en el caso de la matrícula, en la cual la mayor proporción de la población correspondió a mujeres. Mientras el porcentaje de hombres para el periodo representó en promedio el 62% del total de contratación, las mujeres representaron en promedio el 38% del total del cuerpo profesoral. No obstante, la tendencia muestra un incremento paulatino de la participación de mujeres en la docencia. Mientras en el primer semestre de 2014 la participación de mujeres en la planta profesoral correspondió al 36,5%, en el segundo periodo del 2021 su participación llegó al 40%, mostrando un aumento de 3,4 puntos porcentuales durante el periodo.

Al distinguir entre IES entre acreditadas y no acreditadas, aparecen algunas diferencias entre las variables. Mientras que en las IES acreditadas el porcentaje promedio de doctores y maestros entre 2014 y 2021 significó 59,7%, para las no acreditadas apenas llegó a 35,9%.

Para 2020 la producción de los cinco países aumentó más del doble casi en todos los casos, pero en Colombia, la producción se triplicó, llegando a más de 16 mil artículos anuales, y colocando al país muy cerca de Argentina (17 mil artículos) y Chile (18,406).

Las IES del país muestran una evolución importante en variables relacionadas con la calidad de la educación superior. El país ha avanzado en varios aspectos que permiten identificar esta evolución hacia la alta calidad, entre ellos, el número de instituciones y programas con este tipo de acreditación. El número de IES acreditadas se multiplicó por cuatro durante la década, al pasar de 20 IES acreditadas institucionalmente en el 2010 a 76 en el 2021.

La tasa de deserción anual nacional para el total de la educación superior fue de 11%, en promedio, para el periodo 2010-2020. Al aislar la tasa de deserción universitaria, está se ubicó dos puntos por debajo del total nacional con un promedio de 9%, mientras que para los programas técnicos y tecnológicos la tasa promedio para el mismo periodo fue 14%. Durante el período se observa una tendencia negativa en el indicador, mostrando una reducción absoluta entre el 2010 y el 2020 de al menos dos puntos porcentuales en la tasa de deserción en el caso de los programas universitarios y de un punto en el caso de la educación superior en general.

Respecto del nivel de formación, el total de egresados con mayor representatividad es el de formación universitaria, consistente con las proporciones de matrícula. En promedio entre 2010 y 2021 los profesionales universitarios representaron aproximadamente la mitad de los graduados (47%) seguidos por la formación tecnológica (25%) y la formación en especializaciones (18%).

Desde la perspectiva del financiamiento de la oferta, las IES privadas derivan principalmente sus ingresos de la matrícula, primordialmente de sus programas de pregrado. Las IES oficiales, por su parte, derivan la mayoría de sus ingresos de transferencias del estado.

Si bien la educación fue el sector con mayores recursos en el Presupuesto General de la Nación, el 90,3% de los recursos se destinan a su funcionamiento y solo el 9,7% de los recursos en promedio se han destinado a inversión entre el 2018 y 2022.



Descargar el informe

Informe nacional Costa Rica

Esteban Arias Monge

San José, 18 julio del 2022.

**LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COSTA RICA, PERSPECTIVAS DE FUTURO.
LA PANDEMIA DE COVID, CAUSA O CONSECUENCIA**

Ms. Esteban Arias Monge.

Sin embargo hay otros problemas que también se hicieron evidentes durante este periodo, pero que no son atribuibles propiamente a la crisis sanitaria (Cerdas, 2022, par. 1).

Para enumerar solo algunos, está la enorme desigualdad social entre amplios sectores de la población que termina limitando el acceso de muchos a la educación superior (Programa Estado de la Nación, 2021) la falta de una adecuada regionalización de la educación superior de calidad (Araya & Mayorga, 2021; Vásquez Vargas, 2021) la falta de suficientes sistemas de becas e incentivos al estudiante que le permitan cursar una carrera en forma efectiva (Murillo Robles, 2022); la desconexión entre oferta educativa y oportunidades laborales; la falta de investigación, desarrollo e innovación en las casas de estudio ; la poca penetración de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior efectivo; las históricas y pronunciadas reducciones presupuestarias, la crisis económica y fiscal heredadas; la ausencia de un ente nacional de articulación de la educación superior pública y privada en su conjunto capaz de dictar políticas públicas que respondan a un proyecto País; y la falta de legislación nacional moderna para el control, la transparencia y la promoción de la educación superior de calidad (Programa Estado de la Nación, 2021), son todos problemas estructurales que la pandemia no provocó pero sí hizo aflorar con gran intensidad.

El sistema de educación superior en Costa Rica se ve favorecido por una estabilidad política y social de larga data. Sin embargo su desordenado crecimiento de las últimas décadas y la ausencia de un ente articulador general para todo el sistema, hacen complicado un desarrollo articulado efectivo.

La dicotomía entre universidades públicas y privadas persiste en el tiempo y los canales de vinculación siguen siendo escasos.

Por un lado, el Consejo Nacional de Rectores CONARE, que aglutina a las 5 universidades públicas (CONARE, 2018); y por otro el Consejo Nacional de Educación Superior Privada CONESUP (Asamblea Legislativa, 1981); como dependencia adscrita al Ministerio de educación pública; Son los dos entes que, cada uno a su manera y de forma independiente, articulan los esfuerzos de la educación superior en Costa Rica.

Así las cosas, en este contexto para Costa Rica se percibe un desgaste en la educación superior en general con una notable reducción en sus tasas de matrícula y emisión de titulaciones, todo lo cual tendrá consecuencias en los mercados laborales del futuro y más importante, en las oportunidades de empleo digno para miles de jóvenes que ven en la educación superior la puerta a su acenso social

En Costa Rica la educación superior está marcada por una dicotomía que resulta inconveniente para su correcta articulación y funcionamiento; pues por un lado se encuentran las universidades públicas que se regulan por sus propias leyes de creación amparadas además en la Constitución Política de la República (Art. 84 y siguientes Asamblea Legislativa & Costa Rica, 1949); y por otro las universidades privadas que son reguladas por un organismo público: El Consejo Nacional de Educación Superior Privada, que se rige por una legislación propia (Asamblea Legislativa, 1981); que no está de más indicarlo, es una norma con pocas capacidades de articulación, supervisión, fiscalización y rendición de cuentas.

Es incomprensible que cada universidad pública en un derroche sin razón de recursos este creando estructuras regionales y de administración paralelas, que lejos de ampliar la oferta regional y temática, se limitan a repetirla y no ofrecen valores agregados a las regiones donde realizan su actividad.

La falta de articulación entre universidades públicas y de estas con las universidades privadas además impide el intercambio de recursos y la movilidad horizontal de estudiantes y docentes, así mismo provoca la incomunicación total entre procesos de admisión, permanencia, egreso y

seguimiento de graduados, saturando los mercados profesionales con disciplinas que no ofrecen nuevas oportunidades a los jóvenes interesados en acceder al motor social que representa la educación superior.

La ausencia de espacios de dialogo interinstitucional impiden también el aprovechamiento racional y la maximización de los recursos de investigación, desarrollo e innovación, perdiendo gran cantidad de oportunidades para articular una oferta de servicios a la sociedad y el sector productivo que resulte competitiva y atractiva.

Como se evidencia con una revisión de las bases de datos disponibles en el Consejo Superior de Educación Superior Privada, la ausencia casi total de estadísticas sobre el quehacer de las universidades privadas, impide conocer sus tasas de egreso y graduación y mucho menos de empleabilidad de sus graduados y en el mismo sentido es imposible saber cuánto esfuerzo institucional y financiero realizan estas universidades para contribuir a la investigación, innovación y desarrollo de las disciplinas que imparten (Arias Monge, 2022).

Ante este panorama y como ya se adelantó, parece necesario un esfuerzo país por articular un sistema nacional de educación superior que reconozca e integre con normas iguales a las universidades públicas y las privadas, que les exija transparencia y eficiencia en su desempeño, así como que demuestren la pertinencia par a la sociedad y a sus propios estudiantes de sus esfuerzos en la gestión de la educación superior.

No existe en este momento ningún proyecto de reforma constitucional, de aprobación de nueva legislación o de mayor control desde el poder ejecutivo que permita vislumbrar una voluntad política por modernizar el sistema de educación superior en Costa Rica y eso debe ser un llamado de atención para el futuro.

La universidad pública del futuro, como conciencia lucida de la patria, está llamada a tomar un liderazgo en la transformación del modelo educativo nacional para las próximas décadas y esto implica por un lado un reconocimiento de sus vicios y debilidades, así como la urgente necesidad de reformular sus sistemas de reclutamiento docente, otorgamiento de incentivos y costos administrativos.

De la misma manera es urgente que la universidad pública reconozca la existencia de la universidad privada como un fenómeno real, que hoy recluta y gradúa a más de la mitad de los nuevos profesionales que salen al mercado laboral; pues el desconocimiento de esta realidad impide una efectiva articulación y la promoción de legislación adecuada para exigir a la universidad privada el cumplimiento de su rol en la promoción del desarrollo nacional (Alfaro, 2021).

Es necesario promover regulaciones que garanticen calidad y rendición de cuentas homogéneas para todas las casas de estudios superiores, públicas y privadas, que permitan a los estudiantes basar su elección de universidad y carrera por estudiar, en parámetros públicos, uniformes y comparables.

En Costa Rica existe el ente oficial de acreditación de la calidad de la educación superior, es el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES, creado por ley (Asamblea Legislativa, 2010); y de naturaleza autónoma en la toma de sus decisiones sobre acreditación.

Este organismo, con más de dos décadas de trayectoria, es el responsable de verificar la calidad de la educación de las carreras universitarias que se imparten por las universidades que voluntariamente se sometan a su escrutinio, pero su incidencia real con un cuarto de siglo de historia, todavía es mucho menos que limitada (2. Estadística de carreras acreditadas VS no acreditadas).

Varios son los retos que no logra superar esta institución, pues pese a disponer de legislación propia y recursos financieros aceptables, no logra atraer el interés de la inmensa mayoría de carreras en universidades tanto públicas como privadas por sus servicios.

Por un lado sus manuales de acreditación no han evolucionado en forma paralela a la realidad educativa nacional y lejos de plantear procesos de verificación centrados en los valores agregados de la educación que se imparte, la investigación que se realiza y la proyección universitaria que se promueve, todo desde las carreras, se limita a inventarios de recursos sin mayor utilidad para verificar la evolución de la calidad de las carreras que se someten a sus procesos.

Es necesario un esfuerzo nacional que integre a todas las instituciones de educación superior y a las autoridades de gobierno, que permita, en un dialogo nacional de alto nivel, definir los parámetros de calidad de los futuros currículos virtuales y que ofrezca soluciones realistas a dificultades como la brecha digital, la ausencia de materiales didácticos para estas modalidades de enseñanza, entre otros desafíos.

Existen al día de hoy infinidad de universidades, publicas y privadas, que ofertan carreras en el área de la docencia, pero lejos de desarrollar currículos que pongan el acento en la creación de capacidades para la investigación, el uso de tecnologías en el aula, el fomento de las capacidades críticas, analíticas y la creatividad; enfocan sus esfuerzos por competir en los cada vez más cortos tiempos de graduación de los futuros profesores, sin invertir esfuerzos en una formación integral de los docentes con herramientas en pedagogía que les facilite la labor en el aula y por los medios virtuales

Por otra parte la ausencia de una verdadera carrera docente en las universidades privadas ha tenido como consecuencia que la mayoría de la contratación de docentes en estas instituciones, se ha enfocado en profesionales jóvenes, sin experiencia profesional y con contratos de docencia por horas.

No se puede desconocer en este punto el esfuerzo que precisamente viene realizando la facultad de ciencias agroalimentarias de la universidad de Costa Rica en la consecución de este objetivo de articulación, al igual que otras iniciativas de la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica; pero una vez más hay que insistir en que se trata de políticas de mandos medios y no responden a una decisión institucionalizada de todo el sector de educación superior pública. En el caso de las universidades privadas, como en otros aspectos ya comentados, la contribución desde la investigación y la gestión universitaria a la resolución de problemas sociales o del sector productivo es muy limitada y naturalmente desarticulada de los esfuerzos de las universidades publicas, amén de la falta de información disponible sobre la temática.

En este punto vale la pena destacar también la rigidez de la oferta curricular, que no propone salidas intermedias para que los estudiantes puedan acceder a módulos de formación que les habilite para el trabajo; pero que sean parte de propuestas curriculares comprensivas que les permitan ampliar su formación con insumos de otras carreras o disciplinas siempre en un marco general de formación continua.

En este aspecto es importante dejar constancia que todavía no existen mecanismos sistemáticos o mesas de diálogo nacional que permitan articular oferta y demanda de investigación.

Por su parte, las universidades, especialmente las públicas con la Universidad de Costa Rica y el Instituto Tecnológico de Costa Rica a la cabeza, realizan investigación de calidad pero con cada vez más serios problemas de financiación y siempre con una importante desconexión de las necesidades de investigación y desarrollo del sector productivo nacional, todo por falta de mecanismos ágiles de diálogo entre universidad y empresa.

Existe una notable carencia de iniciativas y programas estatales que promuevan la innovación y la creación de nuevos emprendimientos productivos, a pesar de que es un tópico recurrente en la mayoría de discursos políticos.

Si bien el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones ejecuta todos los años un importante fondo de cooperación no reembolsable llamado fondo PROPIME, que está destinado a financiar precisamente consorcios entre universidades y empresas pequeñas y medianas para el desarrollo de productos o procesos productivos; la realidad es que por falta de divulgación y de más recursos, así como por falta de ejes programáticos para focalizar la inversión en temáticas específicas de interés nacional, lo cierto es que el fondo ha tenido poca repercusión.

En síntesis y como colofón de todo este repaso, queda claro que el sistema de educación superior de Costa Rica enfrenta grandes desafíos; la mayoría derivados de problemas estructurales que se arrastran desde hace décadas; así por ejemplo los problemas de falta de integración de

universidades públicas y privadas en un mismo sistema, la ausencia de un ente rector que aglutine a todas las casas de estudio públicas y privadas, la regionalización deficiente e incompleta de la oferta universitaria, la falta de sistemas de aseguramiento de la calidad modernos, atractivos y sobre todo que promuevan la mejora continua, la ausencia de políticas rectoras en temas de investigación, innovación, reforma curricular, emprendedurismo, vinculación formación universitaria y para universitaria, creación de nuevas carreras con distintas salidas intermedias, vinculación universidad sector productivo, entre otros analizados en las páginas anteriores.



Descargar el informe

Informe nacional Cuba

Marcia Esther Noda Hernández (Coordinadora)

Deysi Fraga Cedré

Amarilis Torrez Ramírez

Reynaldo Velázquez Zaldívar

Denisse Pereira Yero

Julio Cesar Ávila Álvarez

Mirian Alpizar Santana

INFORME DE EDUCACION SUPERIOR EN IBEROAMERICA 2022. CUBA

Julio 2022

Cuba tiene una tradición universitaria de casi cuatro siglos, con la fundación de la Universidad de La Habana en 1728. A lo largo de su historia ha tenido diferentes regulaciones jurídicas, ajustadas a los momentos históricos y sociales por los que ha atravesado desde que en julio de 1976 (Ley 1306) se crea el Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba y (Ley 1307) la Red Nacional de centros de educación superior. Se faculta al MES como órgano rector para ejecutar la política del gobierno relativa a la educación superior. Estas leyes fueron modificadas (Decreto Ley 369, de 2018 y 29, de 2021), en función del desarrollo alcanzado en cada momento por la referida red nacional de IES.

La matrícula total de pregrado es de 288.210 estudiantes, un 65% de ellos son mujeres. El crecimiento de la matrícula en el período 2017 – 2021 fue de un 32%. Por su parte, la matrícula de postgrado es de 290.228, un 42% inferior a la del año 2017.

En el último decenio se produjo un descenso significativo en las matrículas, que se ha ido recuperando en los últimos 5 años. En el difícil curso 2019-20, la Tasa fue de 31.87. (Ministerio de Educación superior MES, 2020). La última fue de 61.2 y la tendencia es de un ligero crecimiento para años venideros, dado por las adecuaciones realizadas en las diversas modalidades de estudio y duración de las carreras.

El número de graduados de la educación superior de 1959 al 2021, en el pregrado es de 1 575 154, en las maestrías y especialidades de 191 181 y en los doctorados de 15 553. De los 11,3 millones de habitantes, más de 1,4 millones son graduados universitarios. (MES, 2020). En particular en el último quinquenio se graduaron en pregrado 140 199 profesionales, en maestrías y especialidades 36 204 y en doctorados 1743. En las tasas de graduación hay un crecimiento sostenido.

El sistema nacional de acceso a la educación superior, aun cuando se ha caracterizado por los cambios necesarios para su perfeccionamiento, ha mantenido un nivel de estabilidad que favorece el conocimiento del mismo por la población y en particular, por aquellos interesados en ejercer ese derecho.

El acceso por mérito no resulta suficiente para garantizar la equidad. La experiencia muestra que no es posible aplicar una solución única en la política de acceso que beneficie por igual los intereses de todos los aspirantes, dado principalmente por la diversidad en la preparación alcanzada en los niveles educacionales precedentes, su estatus económico y social y el área geográfica de procedencia.

Se reconoce la gratuidad de los servicios educacionales como la principal condición para garantizar el acceso y la permanencia en la educación superior, que comprende los materiales

docentes necesarios y la ausencia de aranceles o pago de cuotas por matrícula y de otras actividades docentes.

En Cuba, las 50 instituciones de educación superior son instituciones universitarias, públicas. No existen instituciones privadas de educación superior. Un número que no se ha modificado en los últimos 10 años.

En las instituciones de educación superior cubanas se imparten 169 carreras, que incluyen 57 programas de ciclo corto reconocido internacionalmente como parte de la Educación terciaria y clasificado como CINE-5. Su evolución en el período 2017- 2022 arroja un crecimiento del 54%.

La tasa bruta de escolarización terciaria es de un 29.8%, indicador que ha aumentado en correspondencia con el comportamiento de la matrícula a partir de las nuevas transformaciones al ingreso de la Educación Superior.

La plataforma institucional actual de provisión de la educación superior en Cuba está integrada por 50 instituciones de educación superior. De ellas, 41 son universidades, 1 Instituto Superior, 2 Academias, 2 Facultades independientes, 3 Escuelas y un Colegio.

El aseguramiento de la calidad para la educación superior cubana se inicia desde la propia constitución del Ministerio de Educación Superior, comienza a aplicarse en 1978 y a partir de entonces, la evaluación institucional se ha ido perfeccionando y adecuando tanto al nivel de desarrollo alcanzado por las instituciones de educación superior como al logrado en los métodos de medición y control establecidos.

La responsabilidad social de evaluar y acreditar la calidad en la educación superior, desde el año 2000, se asume por la Junta de Acreditación Nacional (JAN).

A partir del año 2000, comienza a desarrollarse el Sistema Universitario de Programas de Acreditación (SUPRA), que se inicia con la acreditación de programas de maestrías, en el año 2003 de carreras universitarias, en el 2008 los doctorados, en el 2009 las instituciones de educación superior y en el 2015 las Especialidades de Posgrado.

Con la participación activa de la comunidad universitaria cubana se modificó el SUPRA, desde su propia denominación, empleando en lo adelante el Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES), el que se puso en vigor por la Resolución Ministerial 150/2018, y está integrado por los cinco subsistemas de evaluación y acreditación correspondientes a las IES y los programas que en ella se imparten.

Luego de 22 años de creada, la JAN ha demostrado capacidad para llevar a cabo procesos eficaces de aseguramiento y gestión de la calidad. Ello ha estado dado en primer lugar, por el cumplimiento de los propósitos y fines por los que fue creada. En segundo lugar, porque los procedimientos establecidos responden a la satisfacción de criterios y orientaciones de buenas prácticas en el campo de la evaluación y acreditación universitarias. En tercer lugar, por la

búsqueda de mecanismos que le permitan verificar el impacto real de los procesos de evaluación y acreditación sobre la calidad de los programas o instituciones de educación superior.

Hasta junio de 2022 se han realizado 1454 procesos de evaluación externa a IES y programas (carreras, maestrías, especialidades y doctorados). De acuerdo con ello han recibido o ratificado categorías superiores de acreditación 318 carreras, 295 maestrías, 71 doctorados y 164 especialidades.

En Cuba el Estado financia toda la educación, desde los niveles preescolares, hasta la educación de posgrado y esta es totalmente gratuita para los ciudadanos cubanos residentes en el país. El modelo cubano contiene un presupuesto en el cual se plantean los gastos a incurrir en el año fiscal, así como los ingresos previstos por el servicio social no mercantil de la educación.

El presupuesto del Estado financia los gastos de las universidades cubanas sobre la base de la confección de un plan anual que se basa en los criterios de: comportamiento histórico del gasto y sus tendencias, la aplicación de normas unitarias de gastos de acuerdo a grupos presupuestarios normados, el sistema empleado es el denominado Presupuesto en base cero.

Uno de los retos más importantes de la educación superior cubana está en disponer de la financiación que respalde el desarrollo tecnológico, el perfeccionamiento de la infraestructura y la continuidad en la calificación del claustro, para avanzar en la producción, difusión y aplicación del conocimiento en la economía y la sociedad. Está aprobada y en implementación la “Política para asegurar los recursos humanos e infraestructura requerida para el incremento de la calidad de la educación superior” desde el año 2013 (Alpizar Santana, 2018).

Cuba se destaca en la región por el porcentaje de gastos públicos respecto al Producto Interno Bruto (PIB) que se destina a la educación general por encima de un 11% y a la educación superior casi un 3%.

Además, existen tres formas organizativas para fortalecer el vínculo universidad-empresa: parques científicos y tecnológicos, empresas de ciencia y tecnología de interfaz y fundación como institución sin fines de lucro; las que funcionan como interfaz entre las universidades y entidades de ciencia, tecnología e innovación con las de producción y de servicios.

La universalización de la educación superior es un proceso irreversible, que asegura de diversas formas la presencia de la universidad en todos los municipios del país. Se han consolidado los Centros Universitarios Municipales (CUM) como instituciones integradoras de los procesos universitarios que se desarrollan en los territorios mediante mecanismos de coordinación, asesoramiento y control, propios de la dirección metodológica, para el incremento de la calidad y la pertinencia en materia de educación superior a nivel municipal y el aseguramiento de una mayor racionalidad, de acuerdo con los requerimientos de los procesos universitarios y en correspondencia con el desarrollo socioeconómico de cada municipio.

Se fortalece y diversifica la formación posgraduada, para ello desde el punto de vista legal se emite la Resolución ministerial 9/18 que establece las normas para la aprobación de los centros

autorizados a impartir superación profesional de posgrado y el otorgamiento de la Categoría "A" de los centros de capacitación y las escuelas ramales.

Se ha avanzado en la innovación en el proceso de formación universitaria, específicamente en la solución de problemas de la producción y los servicios mediante la innovación, en ese sentido se destaca lo relacionado con el enfoque de competencias y resultados de aprendizaje, soportada en las TIC, así como la ruptura con el paradigma educativo tradicional centrado en el profesor y el contenido para la transmisión y reproducción de información cerrada, centrada en el aprendizaje del estudiante. Se trabaja en estrategias didácticas de aprendizaje activo que enseñen cómo operar con la información del contenido y transformarla en conocimiento

Entre las transformaciones que se llevan a cabo en la educación superior cubana, destaca la política para el perfeccionamiento del sistema de formación continua de los profesionales cubanos. Se ha ratificado la validez del modelo que se viene aplicando desde inicios de la década de los años 90.

El modelo cubano de universidad implica un alto nivel de integración a la sociedad, a su sector productivo, territorios, comunidades y comprometida con el desarrollo de un proyecto social avanzado, defendiendo los pilares que la sustentan: solidaridad, humanismo, pertinencia, en permanente lucha por la defensa de los derechos humanos, la democracia, la igualdad y la justicia social.



[Descargar el informe](#)

Informe nacional Ecuador

Juan Ponce

Ruthy Intriago

INFORME DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA – 2022

CAPITULO ECUADOR

Juan Ponce y Ruthy Intriago¹

¹ Juan Ponce y Ruthy Intriago son de Flacso-Ecuador.

Durante el siglo XXI, Ecuador experimentó importantes avances en el acceso a la educación superior. Así, la tasa bruta de matrícula para la educación superior² se incrementó del 18% al 28% entre el 2000 y el 2010. Sin embargo, a partir del 2010, debido a la reforma a la educación superior, y a la implementación del examen de ingreso a las universidades, la tasa bruta de educación superior se redujo del 28% al 21% entre el 2010 y el 2015., incrementándose a un valor promedio de 23% entre los años 2019 – 2021.

El incremento en la educación superior también se da en los grupos más desfavorecidos de la población ecuatoriana. Entre los habitantes del área rural, la matrícula para del 9% en el 2015, al 16% en el 2021.

Entre los más pobres, aquellos que pertenecen al primer quintil (usando el ingreso per-cápita del hogar) se observa un incremento de la matrícula del 6% al 13% entre 2015 y el 2021..

Por último, la matrícula también se incrementó entre los indígenas. En este caso pasó del 6% en el 2015 al 12% en el 2021. La mejora en la matrícula también se mantuvo pese a la pandemia.

Lo anterior permite reducir, en algo, las brechas en la educación superior entre los diferentes grupos sociales. Mientras la diferencia en la matrícula entre la ciudad y el campo era de 16,7 puntos porcentuales en el 2015, para el año 2021 la diferencia fue de 12,9 puntos porcentuales

Un cambio muy importante en el último quinquenio fue la implementación de un nuevo modelo de evaluación de las IES. Las reformas a las LOES establecieron el reemplazo del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEACES) por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES). Lo anterior, además, implicó la eliminación de la categorización de las Universidades. El nuevo modelo de evaluación de la calidad se centra en diferenciar entre evaluación sin y con fines de acreditación, otorgar centralidad de la autoevaluación de las IES y potenciar la participación sustantiva de las IES en todos los procesos de aseguramiento de la calidad³.

El nuevo Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas se aplicó en el 2019 con un mayor énfasis en aspectos cualitativos de la evaluación. Se reemplaza el esquema de acreditación que clasificaba a las IES en categorías, por un esquema de acreditadas y no acreditadas. En el sistema anterior, se utilizaban rankings como el medio para alcanzar el mayor nivel de desempeño. En 2019, el CACES

² La tasa bruta de educación superior es la relación entre los que asisten a un centro de educación superior, independientemente de su edad, y el total de la población de 18 a 24 años de edad.

³ Para una revisión del anterior modelo se puede consultar: Ponce-Onofa, 2014

propuso un modelo que se sustenta en la autoevaluación y la evaluación externa ya sea con o sin fines de acreditación (CACES, 2019:14).

El nuevo Modelo contiene 20 estándares a ser evaluados con fines de acreditación, 13 de ellos son cualitativos, que equivale al 65%; 6 son cuantitativos y corresponden al 30%; uno es de carácter cuali-cuantitativo (5% del modelo).

En el año 2018 se aprobó una reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010. Los aspectos más relevantes son los siguientes:

1. Establece una nueva categoría de Instituto Tecnológico Superior Universitario, con la capacidad de otorgar programas de posgrado tecnológicos.
2. Establece a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Senescyt) como órgano rector de la política pública de educación superior.
4. Se define un nuevo procedimiento para la asignación de recursos públicos a las IES públicas, sobre la base de una fórmula de asignación de recursos elaborada por la Senescyt y aprobada por el CES. La fórmula se basa en indicadores de docencia, investigación, vinculación y gestión administrativa.
5. Define nuevos requisitos para las autoridades universitarias, así como cambios en la composición de los máximos órganos de gobierno de las IES.
6. Se define el principio de calidad de las IES como la búsqueda continua, auto-reflexiva del mejoramiento, aseguramiento y construcción colectiva de la cultura de la calidad educativa superior con la participación de todos los estamentos de las instituciones de educación superior y el Sistema de Educación Superior, basada en el equilibrio de la docencia, la investigación e innovación y la vinculación con la sociedad, orientadas por la pertinencia, la inclusión, la democratización del acceso y la equidad, la diversidad, la autonomía responsable, la integralidad, la democracia, la producción de conocimiento, el diálogo de saberes, y valores ciudadanos.
7. Se da mayor importancia a la auto-evaluación de las IES, y se establece la acreditación por parte del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES). Este proceso reemplaza a la anterior categorización de las Universidades que se realizaba por el Consejo de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (CEACES). En caso de que una IES no sea acreditada, debe presentar un plan de mejoramiento de la calidad.

El presupuesto asignado a las Universidades Públicas del país tiene un incremento importante entre el 2010 y el 2017, al pasar de 989 a 1.428 millones de dólares. A partir del año 2017, el presupuesto de las

Universidades Públicas se reduce considerablemente: de 1.428 millones a 1.229 en el 2022. La reducción más importante se da entre el 2017 y el 2020. La situación es aún más complicada si se toma en cuenta que, a partir del año 2016, ingresaron cuatro nuevas universidades que también participan del presupuesto total.

Los niveles de ejecución presupuestaria de las Universidades Públicas han mejorado. De un total ejecutado del 76% en el año 2012 se pasa a una ejecución del 86% en el 2021. Sin embargo, aún subsisten problemas de ejecución presupuestaria.



[Descargar el informe](#)

Informe nacional España

Francisco Michavila

Jorge M. Martínez

INFORME CINDA 2022

CAPÍTULO ESPAÑA

Autores

Francisco Michavila

Jorge M. Martínez

Julio de 2022.

En lo normativo, la principal transformación se ha producido en la aprobación de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, una larga demanda del sector educativo y de los agentes productivos. El resultado de la aprobación de esta Ley es la integración de un sistema de formación profesional educativa y formación profesional para el empleo, con un enfoque más orientado al tejido productivo para que mejore el encaje entre formación y empleo, en el que la formación profesional dual cobra mayor protagonismo.

Los avances habidos hacia un aprendizaje semipresencial se han circunscrito fundamentalmente a la elaboración de repositorios de materiales docentes online, la reformulación de los arcaicos sistemas de tutorías tradicionales por medios virtuales más ágiles y algunos pocos cambios metodológicos. Pero la transformación digital del quehacer universitario permitirá ir mucho más allá, completando y mejorando las prácticas actuales.

El *DIGI-HE* es un proyecto promovido por la *European University Association*, en la que desde hace bastantes años las universidades españolas juegan un papel relevante, y cofinanciado por el Programa Erasmus+ de la Comisión Europea. Su duración abarca desde enero de 2020 hasta diciembre de 2021. El proyecto se ocupa de explorar diferentes vías para que las instituciones europeas de educación superior puedan perfilar sus propias estrategias para la mejora de sus procesos de aprendizaje mediante la digitalización.

En el *Survey Report: Digitally Enhanced Learning and Teaching in European Higher Education Institutions*, elaborado en febrero de 2021, se hallan algunas de las contestaciones a la cuestión antes formulada

El sistema español de educación superior ofrece una amplia diversidad de enseñanzas que se agrupan en dos grandes categorías: educación superior no universitaria y educación universitaria.

La primera se organiza en dos regímenes: el régimen general que corresponde a la Formación Profesional de Grado Superior; y las enseñanzas de régimen especial, en el ámbito de las artísticas, deportivas, de idiomas, religiosas y militares. En tanto que la educación universitaria se organiza en tres niveles: Grado, Máster y Doctorado.

Uno de los comportamientos que definen la evolución de la matrícula en estudios superiores en los últimos años es la confirmación del crecimiento de la matrícula en centros privados -universitarios y no universitarios-, que se observaba en anteriores informes.

La proporción de estudiantes que optan por centros privados (sean estos totalmente privados o concertados) ha pasado del 28% al 33% en el caso de la educación superior

no universitaria, y del 17% al 22% en las enseñanzas universitarias en el periodo de cinco años, que va desde el curso 2017-2018 al curso 2021-2022.

En estudios superiores no universitarios, la matriculación de estudiantes ha crecido un 42%. Según la titularidad del centro, este crecimiento ha sido de 31% en los centros públicos y de 68% en los privados.

En el caso de las universidades el crecimiento ha sido un 7%; tan solo 1% en las universidades públicas y 34% en las universidades privadas. Este crecimiento elevado en la matrícula en universidades privadas se explica, principalmente, por los estudios de Máster.

En cuanto a la distribución territorial de la matrícula, lo que destaca es que, mientras que en los estudios universitarios los sistemas de Madrid y de Cataluña concentran alrededor de un tercio de ésta (en Máster, 4 de cada 10 estudiantes están matriculados en alguna universidad madrileña o catalana), en los estudios superiores no universitarios la matrícula se distribuye más, y pierden peso Madrid y Cataluña.

La matrícula total en enseñanza superior no universitaria y universitaria ascendió el año 2021 – 2022 a 2.255.417 estudiantes, un 75 en universidades y centros públicos. Esta matrícula es un 14% superior a la registrada en el año 2017-2018.

Un 81% de la matrícula de grado, 55% de máster u 94% de doctorado está concentrada en universidades públicas. Estas cifras guardan una cierta estabilidad respecto al año 2017-2018, excepto en Máster, donde la participación privada se incrementa de un 36% a 45%.

Un 56% de la matrícula universitaria corresponde a mujeres, en tanto que en enseñanzas superiores no universitarias, la participación de mujeres es de un 48%. Estas cifras muestran una gran estabilidad en el período analizado.

Madrid y Catalunya concentran el 39,9%, 40,5% y 36,5% de la matrícula de grado, master y doctorado, respectivamente.

La plataforma institucional para la oferta de educación superior es amplia en todo el territorio español.

En la educación superior no universitaria se ha producido un importante incremento, del 18%, de centros que ofrecen este tipo de programas entre los cursos 2017-2018 y 2020-2021, principalmente en centros de carácter privado, que incluye los centros privados y los privados concertados.

En cuanto al sistema universitario, el número de instituciones ha continuado la tendencia incrementalista que recogen los informes anteriores. Este crecimiento se explica por el aumento del número de universidades de carácter privado, y de modalidad docente presencial durante los últimos cinco años académicos.

Aunque no corresponde al periodo de análisis, el aumento de las universidades a distancia, principalmente, privadas, ha incidido en cambios en la oferta y cambios en la demanda, como se indica en el apartado anterior dedicado a la matrícula de estudiantes.

El número de universidades públicas presenciales se mantiene estático desde hace más de veinte años. No obstante, el sistema universitario español es mayoritariamente público; en términos de tamaño, como se observa en la tabla 2 del apartado anterior, las universidades públicas cubren el 78% de la matrícula total de estudiantes, alcanzando el 81% en la matrícula de Grado y el 94% en la de Doctorado.

El aseguramiento de la calidad se define en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) y la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOMLOU), en la que establece que la política universitaria del sistema español tiene entre sus fines la promoción y la garantía de la calidad de las universidades españolas,.

La ANECA se crea en el año 2002 como la agencia estatal encargada de dar cumplimiento a los objetivos de mejora de la calidad del sistema de educación superior a través de la evaluación, la certificación y la acreditación. En diciembre de 2015, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto que establece los estatutos de ANECA y en el que pasa de ser una Fundación a un Organismo Autónomo de la Administración pública, dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En el ámbito del aseguramiento de la calidad de la Formación Profesional, el marco de referencia es EQAVET -Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Formación Profesional-. Este es un instrumento de referencia que ayuda a los Estados miembros de la Unión Europea en la mejora continua de sus sistemas de formación profesional. Este marco no solo contribuye a la mejora de la calidad de esta enseñanza, también, al igual que en la enseñanza universitaria, ofrece referentes para favorecer la aceptación y el reconocimiento de estos estudios entre los diferentes miembros de la UE.

La financiación del sistema universitario español es, para las universidades públicas, mayoritariamente de origen público, sobre la que se dispone información suficiente a través de los presupuestos públicos de estas universidades. Sobre la financiación de las universidades privadas no se cuenta con información fiable y suficiente. Por ello, este apartado se centra en la financiación de las instituciones públicas.

Los últimos cinco años de los que se dispone información muestran un crecimiento de la financiación de las universidades públicas, incrementándose en términos nominales en un 11,6% en este periodo. Respecto a los presupuestos de gastos, el destinado a las operaciones corrientes en las universidades públicas pasa del 82,1% al 84%. Estos gastos incluyen la mayor partida del presupuesto que corresponde a los gastos de personal.

En el sistema universitario español coexisten diversos modelos de financiación que pueden clasificarse según su naturaleza en: incrementalista, basado en fórmula,

contractual, y las combinaciones que puedan formarse de estas tres. En cada Comunidad Autónoma se ha ido pasando de modelos meramente incrementalistas a otros que combinan fórmulas diversas, en las que está presente, de alguna manera, la financiación ligada a objetivos.

En el ámbito de las universidades no se han producido cambios legislativos a nivel nacional que determinen o modifiquen el sistema universitario en los últimos cinco años.

En cuanto a la enseñanza superior no universitaria, se aprobó la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, que tiene como objetivo: “la constitución y ordenación de un Sistema de Formación Profesional al servicio de un régimen de formación y acompañamiento profesionales que sea capaz de responder con flexibilidad a los intereses, las expectativas y las aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida. A la vez, ha de ser también un poderoso instrumento para el fortalecimiento y sostenibilidad de la economía que satisfaga las competencias demandadas por el mundo laboral, tanto para el aumento de la productividad como para la generación de empleo y su mantenimiento por parte de los sectores productivos.”

Actualmente, la configuración de las enseñanzas superiores universitarias no se encuentra en el debate educativo. Mientras que la educación superior no universitaria acaba de vivir una transformación como consecuencia del Plan de Modernización de la Formación Profesional y la aprobación de su nueva Ley.



Descargar el informe

Informe nacional México

Germán Álvarez Mendiola

**EDUCACION SUPERIOR EN IBEROAMERICA
INFORME 2022**

INFORME NACIONAL: MÉXICO

Germán Álvarez Mendiola*

**Departamento de Investigaciones Educativas
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados**

* Agradezco el apoyo que Elena Torres Sánchez, auxiliar de investigación del DIE, Cinvestav, me proporcionó para el procesamiento de los datos de matrícula. Fanny Urrego Cedillo, estudiante de doctorado del DIE, Cinvestav contribuyó con el procesamiento de los datos de la educación superior privada y Ángel Llanes Sánchez, estudiante de la Facultad de contaduría y Administración de la UNAM, participó con los cálculos sobre la economía del sector privado.

Descripción y análisis de la evolución de la matrícula durante el último quinquenio (número, por categorías institucionales, nivel de programas, sexo, estrato social o quintil de ingreso, capital y regiones). Aspectos destacados del debate actual sobre acceso y admisión y las políticas de equidad.

Matrícula total

La matrícula de educación superior total en México, que incluye el nivel de técnico superior universitario (ISCED 5), licenciatura universitaria, tecnológica y normal, y posgrado (especialidad, maestría y doctorado) fue de 4.98 millones de estudiantes en 2020-2021. De 2015 a 2020 ha registrado anualmente incrementos, aunque del 2016 al 2018, en la segunda mitad del gobierno de Peña Nieto, el ritmo disminuyó, para reducirse aún más en 2020-2021 a causa de la pandemia por covid-19 y los menguantes recursos destinados a la educación superior en el gobierno de López Obrador. Entre 2015 y 2020, la matrícula acumuló un crecimiento del 17.4% (Tabla 1).

Tabla 1. México Matrícula total de educación superior (técnico superior universitario, licenciatura tecnológica, universitaria y normal) y posgrado. 2015-2016 a 2020-2021		
Año	Total	Crecimiento anual %
2015-2016	4,244,401	
2016-2017	4,430,248	4.4
2017-2018	4,562,182	3.0
2018-2019	4,705,400	3.1
2019-2020	4,931,200	4.8
2020-2021	4,983,204	1.1
Crec. % 2015-2020	17.4	

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

El sector público tiene al 64.9% de la matrícula de educación superior total (TSU, licenciatura y posgrado). Esa proporción, sin embargo, ha venido disminuyendo. En 2015-2016 era del 67% y en 2020-2021 del 64.9%. Esto refleja el nuevo dinamismo que ha tenido el sector privado a partir de 2016 (Tabla 2).

Tabla 2. México. Matrícula total de educación superior (técnico superior universitario, licenciatura tecnológica, universitaria y normal) y posgrado, por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021

Año	Público		Privado		Total
		%		%	
2015-2016	2,844,121	67.0	1,400,280	33.0	4,244,401
2016-2017	2,944,463	66.5	1,485,785	33.5	4,430,248
2017-2018	2,955,487	64.8	1,606,695	35.2	4,562,182
2018-2019	3,039,445	64.6	1,665,955	35.4	4,705,400
2019-2020	3,147,875	63.8	1,783,325	36.2	4,931,200
2020-2021	3,232,021	64.9	1,751,183	35.1	4,983,204

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

Matrícula total por categorías institucionales (subsistemas)

El subsistema de educación superior más numeroso por su matrícula es el de las instituciones privadas. En 2020-2021 tenía 1.75 millones de estudiantes, que representaron un 17.9% más que los que este sector matriculó en 2016-2017. El subsistema que sigue por el tamaño de su matrícula es el de las universidades públicas estatales, que reunieron en 2020-2021 a 1.3 millones de estudiantes, un crecimiento del 12.3% con respecto a su matrícula de 2016-2017. En tercer lugar, se encuentran las universidades públicas federales, con 570 mil estudiantes, que representaron un 31.9% más que los que tenía en 2016-2017 (Tabla 3).

Tabla 3. México. Matrícula total de educación superior (TSU, licenciatura y posgrado) por subsistema. 2016-2017 y 2020-2021

Subsistema	2016-2017	2020-2021	% Crec.
Centros de Investigación Conacyt	4,571	4,687	2.5
Escuelas Normales Públicas	83,586	107,311	28.4
Instituciones Particulares	1,485,785	1,751,183	17.9
Otras IES Públicas	273,136	222,015	-18.7
Unidades Descentralizadas del Tecnológico Nacional de México	241,035	243,577	1.1
Unidades Federales del Tecnológico Nacional de México	340,433	359,375	5.6
Universidades Interculturales	14,418	16,296	13.0
Universidades Politécnicas	92,785	104,959	13.1
Universidades Públicas Estatales	1,152,683	1,294,609	12.3
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	68,089	68,857	1.1
Universidades Públicas Federales	432,039	570,046	31.9
Universidades Tecnológicas	241,688	240,289	-0.6
Total general	4,430,248	4,983,204	12.5

Fuente: Para 2016-2017 datos tomados de Mendoza (2018) provenientes de Formatos 911, 2016-2017. Para 2020-2021, datos de ANUIES *Anuarios Estadísticos 2020-2021*.

Matrícula de TSU y licenciatura escolarizada y no escolarizada

Dada la importancia que las modalidades educativas no escolarizadas (abiertas, a distancia, en línea, mixtas) han adquirido, ofrecemos algunos datos sobre su evolución reciente. La matrícula en modalidad escolarizada es mayoritaria. En 2020-2021 representó al 82.8% de la matrícula total de TSU y licenciatura. Llama la atención, sin embargo, que la matrícula no escolarizada ha crecido: en 2015-2016 representaba al 12.9% de la matrícula, pero en 2020-2021 ya representó al 17.2%. Entre 2015 y 2020, la matrícula escolarizada tuvo un crecimiento de 11.1% y la no escolarizada del 56.2% (Tablas 4 y 5).

Ciclo	Escolarizada	No escolarizada	Total
2015-2016	3,411,328	504,643	3,915,971
2016-2017	3,523,807	572,332	4,096,139
2017-2018	3,625,845	584,405	4,210,250
2018-2019	3,702,722	641,411	4,344,133
2019-2020	3,813,626	732,960	4,546,586
2020-2021	3,791,526	788,366	4,579,892
Crec. % 2015-2020	11.1	56.2	17.0

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

Ciclo	Escolarizada	No escolarizada	Total
2015-2016	87.1	12.9	100
2016-2017	86.0	14.0	100
2017-2018	86.1	13.9	100
2018-2019	85.2	14.8	100
2019-2020	83.9	16.1	100
2020-2021	82.8	17.2	100

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

En el nivel de técnico superior universitario la matrícula no escolarizada es muy pequeña y ha descendido. En 2020-2021 representaba apenas el 3.4%.

La matrícula no escolarizada en el sector privado es mayoritaria. En 2020-2021 el sector privado matriculó a 461.5 mil estudiantes, el 59% de la matrícula no escolarizada total de licenciatura. Los datos señalan que el sector privado ha sido más dinámico que el público en las ofertas no tradicionales (Tablas 6 y 7).

Tabla 6. México. Matrícula de licenciatura (tecnológica, universitaria y normal) escolarizada y no escolarizada por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021

	Escolarizada			No escolarizada			
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Total general
2015-2016	2,295,330	947,768	3,243,098	239,054	258,592	497,646	3,740,744
2016-2017	2,368,669	983,587	3,352,256	261,273	303,315	564,588	3,916,844
2017-2018	2,425,492	1,029,878	3,455,370	220,093	360,178	580,271	4,035,641
2018-2019	2,488,279	1,045,320	3,533,599	242,662	394,198	636,860	4,170,459
2019-2020	2,552,723	1,088,024	3,640,747	282,092	446,198	728,290	4,369,037
2020-2021	2,602,919	1,026,453	3,629,372	321,066	461,511	782,577	4,411,949

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

Tabla 7. México. Matrícula de licenciatura (tecnológica, universitaria y normal) escolarizada y no escolarizada por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021. Porcentajes

	Escolarizada			No escolarizada		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
2015-2016	70.8	29.2	100.0	48.0	52.0	100
2016-2017	70.7	29.3	100.0	46.3	53.7	100
2017-2018	70.2	29.8	100.0	37.9	62.1	100
2018-2019	70.4	29.6	100.0	38.1	61.9	100
2019-2020	70.1	29.9	100.0	38.7	61.3	100
2020-2021	71.7	28.3	100.0	41.0	59.0	100

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

En el sector público, la matrícula en modalidades escolarizadas es mayoritaria. En 2020-2021 el 89% era escolarizada. Sin embargo, las opciones no escolarizadas han crecido: en 2015-2016 representaban al 9.4% de la matrícula y en 2020-2021 el 11%. En el sector privado la importancia de la matrícula no escolarizada es mayor que en el público y han crecido en mayor proporción. En 2015-2016 las matrículas no escolarizadas representaron el 21.4% de la matrícula del sector privado, pero en 2020-2021 ya representaban al 31% (Tabla 8).

Tabla 8. México. Matrícula de licenciatura por sostenimiento y modalidad. 2015-2016 a 2020-2021. Porcentajes						
	Pública			Privada		
	Escolarizada	No escolarizada	Total	Escolarizada	No escolarizada	Total
2015-2016	90.6	9.4	100	78.6	21.4	100
2016-2017	90.1	9.9	100	76.4	23.6	100
2017-2018	91.7	8.3	100	74.1	25.9	100
2018-2019	91.1	8.9	100	72.6	27.4	100
2019-2020	90.0	10.0	100	70.9	29.1	100
2020-2021	89.0	11.0	100	69.0	31.0	100

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021

Algunos subsistema carecen de oferta no convencional o la tienen en una proporción muy pequeña, por ejemplo, los Centros de Investigación SEP-Conacyt, las normales públicas o la universidades politécnicas. Destacan algunas, como las “otras IES públicas”, donde está incluida la Universidad Abierta y a Distancia de México que ofrece programas exclusivamente en línea. También destacan las instituciones particulares, cuya matrícula no escolarizada alcanza el 31% (Tabla 9)

Tabla 9. México. Matrícula de licenciatura por subsistema y modalidad. 2020-2021			
Subsistema	Escolarizada	No escolarizada	Total
Centros de Investigación Conacyt	100	0.0	100
Normales Públicas	100	0.0	100
IES Particulares	69.0	31.0	100
Otras IES Públicas	51.3	48.7	100
Unidades Descentralizadas del Tecnológico Nacional de México	96.3	3.7	100
Unidades Federales del Tecnológico Nacional de México	96.7	3.3	100
Universidades Interculturales	79.5	20.5	100
Universidades Politécnicas	99.8	0.2	100
Universidades Públicas Estatales	95.2	4.8	100
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	98.6	1.4	100
Universidades Públicas Federales	72.4	27.6	100
Universidades Tecnológicas	99.2	0.8	100
Total general	82.3	17.7	100

Fuente: Anuario estadístico ANUIES 2020-2021.

Matrícula por niveles: TSU, licenciatura y posgrado

Matrícula de técnico superior y licenciatura

De la matrícula total en 2020-2021, la licenciatura ocupa la mayor parte, el 88.5%, el posgrado el 8.1% y el técnico superior universitario (TSU) el 3.4%. Debe observarse que el posgrado ha incrementado ligeramente su participación en la matrícula total, mientras que el TSU ha disminuido (Tabla 10). Este nivel fue el más afectado por la pandemia de covid-19.

Tabla 10. México. Matrícula total de educación superior por niveles. (Escolarizada y no escolarizada). 2015-2016 a 2020-2021

Ciclo escolar	Técnico Superior Universitario		Licenciatura universitaria y tecnológica y normal		Posgrado		Total
		%		%		%	
2015-2016	175,227	4.1	3,740,744	88.1	328,430	7.7	4,244,401
2016-2017	179,295	4.0	3,916,844	88.4	334,109	7.5	4,430,248
2017-2018	174,609	3.8	4,035,641	88.5	351,932	7.7	4,562,182
2018-2019	173,674	3.7	4,170,459	88.6	361,267	7.7	4,705,400
2019-2020	177,549	3.6	4,369,037	88.6	384,614	7.8	4,931,200
2020-2021	167,943	3.4	4,411,949	88.5	403,312	8.1	4,983,204

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

Entre 2015 y 2018, que corresponden a la segunda mitad del gobierno del presidente Peña Nieto, el ritmo anual de crecimiento de la matrícula total se redujo. En 2019, primer año del presidente López Obrador, el ritmo se recuperó, pero volvió a caer drásticamente al 1.1% entre los ciclos escolares 2019-2010 y 2020-2021, debido a los efectos de la pandemia por covid-19 sobre la demanda (Tabla 11).

Tabla 11. México. Matrícula de técnico superior universitario, licenciatura (tecnológica, universitaria y normal) y posgrado. (Escolarizada y no escolarizada). Tasas de crecimiento anual 2015-2016 a 2020-2021

Ciclo	Técnico Superior Universitario	Licenciatura universitaria y tecnológica y normal	Posgrado	Total
2015-2016				
2016-2017	2.3	4.7	1.7	4.4

2017-2018	-2.6	3.0	5.3	3.0
2018-2019	-0.5	3.3	2.7	3.1
2019-2020	2.2	4.8	6.5	4.8
2020-2021	-5.4	1.0	4.9	1.1

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

La matrícula total de técnico superior universitario ha descendido. En 2015-2016 era de 175.2 mil estudiantes y en 2020-2021 de 167.9. El sector público es mayoritario, pues concentra el 96.3% de la matrícula de este nivel, sin embargo, entre 2015 y 2020 el número de estudiantes se ha reducido. Por el contrario, el sector privado se ha expandido consistentemente, acumulando entre 2015 y 2020 un 40% de más estudiantes. En 2015, el sector privado tenía al 2.5% de la matrícula y en 2020-2021 el 3.7, pasando de 4.4 mil estudiantes a 6.1 mil en 2020-2021 (Tabla 12).

Tabla 12. México. Matrícula de técnico superior universitario por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021

Año	Público		Privado		Total
		%		%	
2015-2016	170,843	97.5	4,384	2.5	175,227
2016-2017	174,243	97.2	5,052	2.8	179,295
2017-2018	168,983	96.8	5,626	3.2	174,609
2018-2019	168,993	97.3	4,681	2.7	173,674
2019-2020	170,997	96.3	6,552	3.7	177,549
2020-2021	161,804	96.3	6,139	3.7	167,943
Crec. % 2015-2020	-5.3		40.0		-4.2

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

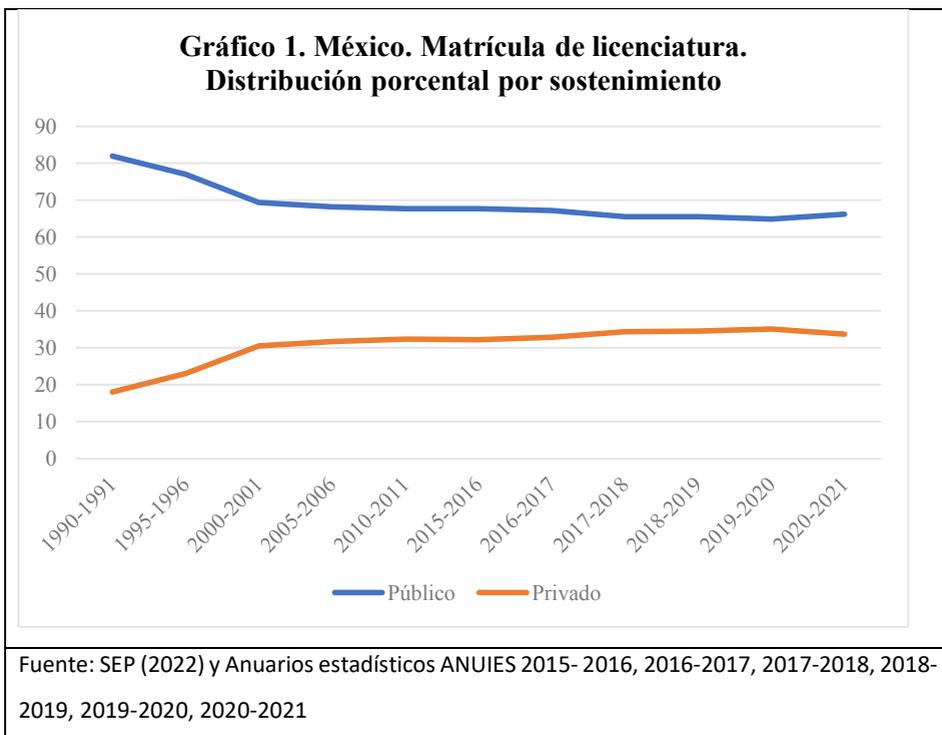
En el nivel de licenciatura la matrícula ha crecido 17.9% entre 2015 y 2020. El sector público creció en esos años 15.4% y el privado 23.3%, lo que expresa su mayor dinamismo. En 2020-2021 el sector privado concentró al 33.7% (Tabla 13).

Tabla 13. México. Matrícula de licenciatura (tecnológica, universitaria y normal) por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021

Ciclo	Público	%	Privado	%	Total
2015-2016	2,534,384	67.8	1,206,360	32.2	3,740,744
2016-2017	2,629,942	67.1	1,286,902	32.9	3,916,844
2017-2018	2,645,585	65.6	1,390,056	34.4	4,035,641

2018-2019	2,730,941	65.5	1,439,518	34.5	4,170,459
2019-2020	2,834,815	64.9	1,534,222	35.1	4,369,037
2020-2021	2,923,985	66.3	1,487,964	33.7	4,411,949
Crec. % 2015-2020	15.4	-2.2	23.3	4.6	17.9
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

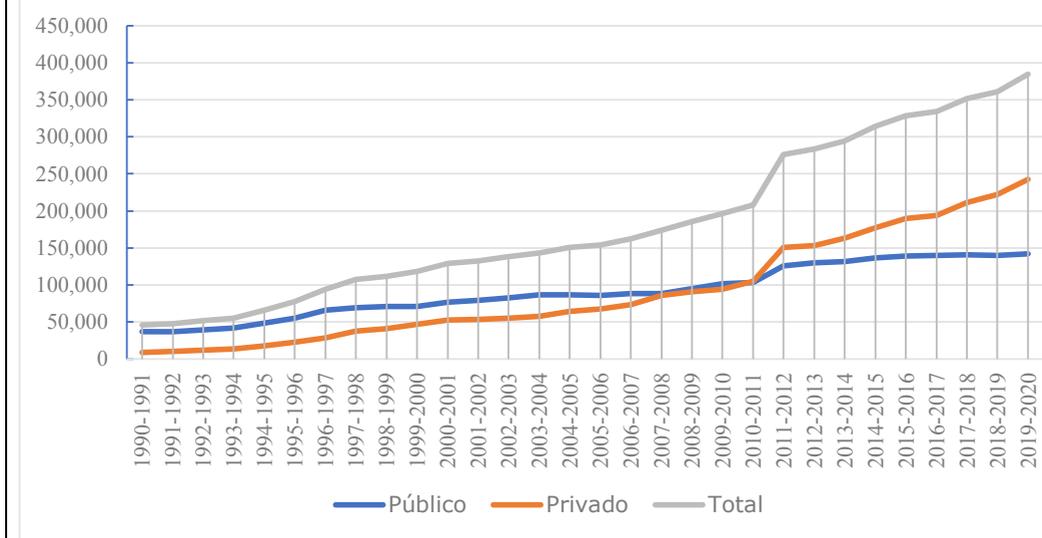
En 2015-2016, se inició un nuevo ciclo de crecimiento del sector privado, no equiparable al de 1990-2000, pero mayor que el de 2000-2015. Este nuevo ciclo se debe a que el crecimiento de la oferta pública fue inferior al crecimiento de la demanda total, lo que generó oportunidades para el mercado privado. Este sector se vio más afectado que el público por la pandemia y, por lo tanto, se observa una ligera reducción de su porcentaje en la matrícula total de licenciatura (Gráfico 1)



Matrícula de posgrado

La matrícula de posgrado inició desde la década noventa del siglo pasado una tendencia ascendente. A partir de 2010 esa tendencia se aceleró y la matrícula pasó de 208.2 mil a 403.3 mil en 2020-2021, casi el doble en diez años (Gráfico 2).

Gráfico 2. México. Matrícula total y por sostenimiento de posgrado



Fuente: SEP (2022) y Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021

En el periodo de 2010 a 2020 se observa un primer momento de crecimiento muy dinámico entre 2010 y 2015 del 57.7%. Del 2015 al 2020 el crecimiento fue importante pero menor, del 22.8%. Visto en su conjunto, entre 2010 y 2020 el crecimiento es del 93.7% (Tablas 14 y 15).

El nivel de maestría contiene la mayor parte de los estudiantes de posgrado. En 2020-2021 las maestrías tenían 289.7 mil estudiantes, seguidas por las especialidades con 61.7 mil y los doctorados con 51.9 mil alumnos. Las maestrías tuvieron entre 2010 y 2020 un crecimiento notable del 100.4%, pero los doctorados destacaron por acumular un crecimiento del 124.3%, al pasar de 208.2 mil estudiantes en el ciclo 2010-2011 a 403.3 mil en el ciclo 2020-2021 (Tablas 14 y 15).

	2010	2015	2020
Especialidad	40,560	52,329	61,714
Maestría	144,543	237,331	289,730
Doctorado	23,122	38,770	51,868
Total general	208,225	328,430	403,312

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES del 2010-2011 al 2020-2021.

Tabla 15. México. Matrícula de posgrado por nivel. Crecimiento acumulado %. 2010-2015, 2015-2020 y 2010- 2020					
	Crec.	%	Crec.%	Crec.	%
	2010-2015		2015-2020	2010-2020	
Especialidad	29.0		17.9	52.2	
Maestría	64.2		22.1	100.4	
Doctorado	67.7		33.8	124.3	
Total general	57.7		22.8	93.7	

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES del 2010-2011 al 2020-2021.

Hay diversos factores que explican ese proceso expansivo. Desde la política pública, los gobiernos dieron prioridad al posgrado en el sistema de educación superior y en el de ciencia y tecnología, generando políticas para el fortalecimiento de la profesión académica y para la formación de recursos para la investigación científica y tecnológica. En el primer caso surgieron diversos programas: SUPERA impulsado por ANUIES y Conacyt de 1993 a 1996; el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), puesto en marcha por la Secretaría de Educación Pública de 1996 a 2013 y transformado en Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) en 2014. En el sector de ciencia y tecnología surgieron el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME) en 1991; el Padrón de Posgrados de Excelencia en 1992 y transformado en Programa Nacional de Posgrados de Calidad; y el Sistema SEP-Conacyt de centros de investigación.

Por otro lado, el mercado académico creció con pautas más competitivas y se acrecentó la competencia interinstitucionales por reputación y recursos. Este entorno estimuló a las instituciones para exigir a los profesores contar con posgrado para ser contratados o concederles promociones. A mediados de la primera mitad de este siglo, surgieron nuevas exigencias formativas a maestros de escuelas normales, de educación básica y de media superior. Ello estimuló poderosamente la demanda por cursar estudios de posgrado. Sin embargo, en cuanto a los recursos, el gobierno privilegió los apoyos a los posgrados de investigación, y los posgrados para la formación docente y para el reciclamiento profesional quedaron librados a las decisiones de las instituciones, especialmente las privadas, que encontraron en esa demanda una oportunidad para

ampliar los negocios educativos. Estos procesos reforzaron la emergencia del mercado del posgrado y la apertura de nuevas ofertas profesionales.

El fenómeno más destacado de esta expansión es el crecimiento de la matrícula del posgrado privado, que a partir de 2010 comenzó a ser mayor que la del sector público. En 2020-2021, este sector tenía al 63.7% de la matrícula total del posgrado (Tabla 16).

Tabla 16. México. Matrícula total de posgrado (especialidad, maestría y doctorado). 2015-2016 a 2020-2021

Año	Público	%	Privado	%	Total
2015-2016	138,894	42.3	189,536	57.7	328,430
2016-2017	140,278	42.0	193,831	58.0	334,109
2017-2018	140,919	40.0	211,013	60.0	351,932
2018-2019	139,511	38.6	221,756	61.4	361,267
2019-2020	142,063	36.9	242,551	63.1	384,614
2020-2021	146,232	36.3	257,080	63.7	403,312

Crec. % 2015-2020

5.3

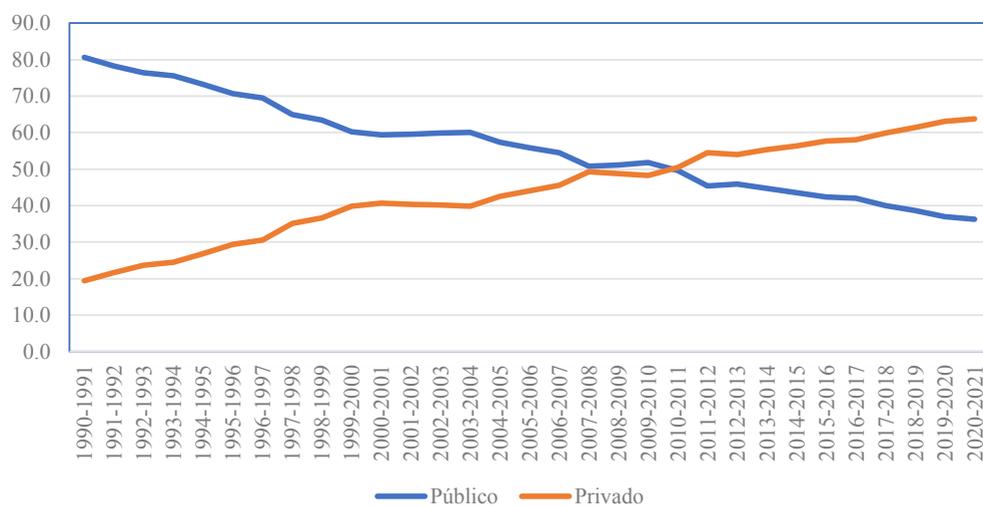
35.6

22.8

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021

La tendencia de crecimiento del sector privado en posgrado se venía perfilando desde 1990 (Gráficos 2 y 3). En la actualidad, el posgrado constituye un mercado claramente dominado por el sector privado, que ha encontrado en los posgrados profesionales la vía de su expansión, con escasa incursión en posgrados académicos, a cargo de instituciones privadas de excelencia, como las universidades del sistema jesuita (Ibero), el Instituto Tecnológico autónomo de México (ITAM), la Universidad la Salle y el Tecnológico de Monterrey.

Gráfico 3. México. Posgrado. Distribución porcentual de la matrícula por sostenimiento



Fuentes: SEP (2022) y ANUIES, Anuario Estadístico 2020-2021.

La expansión del posgrado implicó a su vez una ampliación de la base institucional. En 2011, 1503 instituciones ofrecían programas de posgrado, pero en 2019 el número se elevó a 1717. En cuanto a los programas, en 2011 se registraron 7,718 programas y en 2019 11,559. Al igual que en la matrícula, destaca el crecimiento del número de posgrados de doctorado (Tabla 17).

Tabla 17. México. Posgrado. Número de programas. 2011 y 2019

	2011	2019	Crec. %
Especialidad	1,170	2,238	91.3
Maestría	5,614	7,619	35.7
Doctorado	934	1,702	82.2
Total	7,718	11,559	49.8

Fuente: ANUIES. Anuarios Estadísticos 2011-2012 y 2019-2020.

El extraordinario crecimiento del doctorado se dio en las instituciones que ya lo ofrecían con anterioridad, en algunas que comenzaron a ofrecerlo a partir de los años 90 del siglo pasado y, especialmente, en instituciones privadas que incursionaron en los nuevos mercados.

En el sector público, los centros de investigación Conacyt representan un sector pequeño pero sus matrículas son básicamente de posgrado. Las incluidas en “otras IES públicas tienen un 14.7% de sus matrículas totales en posgrados, lo mismo que las IES del sector privado. Siguen las universidades públicas federales, cuyas matrículas en posgrado representan el 7.7% de sus matrículas totales, y las universidades públicas estatales con el 4.1% de la matrícula inscrita en posgrados. El resto tiene porcentajes muy bajos. Estos datos ilustran que, salvo los centros de investigación, las IES mexicanas son principalmente de enseñanza de licenciatura, pero con diferencias pues algunas tienen programas de posgrados más numerosos y desarrollados (Tabla 18).

Subsistema	Posgrado	%	Total
Centros de Investigación Conacyt	4,261	90.9	4,687
Escuelas Normales Públicas	3,445	3.2	107,311
Instituciones Particulares	257,080	14.7	1,751,183
Otras IES Públicas	32,627	14.7	222,015
Unidades Descentralizadas del Tecnológico Nacional de México	1,007	0.4	243,577
Unidades Federales del Tecnológico Nacional de México	4,855	1.4	359,375
Universidades Interculturales	223	1.4	16,296
Universidades Politécnicas	1,265	1.2	104,959
Universidades Públicas Estatales	53,163	4.1	1,294,609
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	1,188	1.7	68,857
Universidades Públicas Federales	44,125	7.7	570,046
Universidades Tecnológicas	73	0.0	240,289
Total general	403312	8.1	4,983,204

Fuente: ANUIES, Anuario Estadístico 2020-2021.

La otra vía de la expansión del posgrado han sido las modalidades no escolarizadas. De 2015 a 2020, el crecimiento de la matrícula total de posgrado (especialidad, maestría y doctorado) en modalidades escolarizadas ha sido insignificante, del 0.6%. Sin embargo, la matrícula no escolarizada creció en 80.8%, al pasar de 90.8 mil estudiantes en el ciclo 2015-2016 a 164.2 mil en 2020-2021 (Tabla 19).

Año	Escolarizada	%	No escolarizada	%	Total
2015-2016	237,617	72.3	90,813	27.7	328,430
2016-2017	238,872	71.5	95,237	28.5	334,109
2017-2018	239,948	68.2	111,984	31.8	351,932

2018-2019	240,822	66.7	120,445	33.3	361,267
2019-2020	248,018	64.5	136,596	35.5	384,614
2020-2021	239,088	59.3	164,224	40.7	403,312
Crec.% 2015-2020	0.6		80.8		22.8
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

En el nivel de maestría, llama la atención que en 2020-2021 el porcentaje de matrícula en modalidades no escolarizadas es del 48%, esto es, casi la mitad de los estudiantes estudian en nuevas opciones. Este fenómeno cobró importancia hace relativamente poco tiempo. Apenas en 2015, por ejemplo, el 32.4% de la matrícula de maestría estaba en modalidades no escolarizadas (Tabla 20).

Año	Escolarizada	%	No escolarizada	%	Total
2015-2016	160,594	67.7	76,737	32.3	237,331
2016-2017	159,432	66.6	79,964	33.4	239,396
2017-2018	158,215	63.0	92,725	37.0	250,940
2018-2019	156,141	60.8	100,557	39.2	256,698
2019-2020	158,219	58.0	114,448	42.0	272,667
2020-2021	150,541	52.0	139,189	48.0	289,730
Crec.% 2015-2020	-6.3		81.4		22.1
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

En el doctorado se ha presentado un fenómeno análogo. En 2015-2016, el 21% de la matrícula se ubicaba en modalidades no escolarizadas, pero en 2020-2021 alcanzó el 32.9%, un fenomenal crecimiento del 109.8%: en 2015-2016 había 8,139 estudiantes de doctorado inscritos en programas no presenciales y en 2020-2021 la cifra se elevó a 17,079 (Tabla 21).

Año	Escolarizada	%	No escolarizada	%	Total
2015-2016	30,631	79.0	8,139	21.0	38,770
2016-2017	30,693	77.8	8,755	22.2	39,448
2017-2018	32,178	73.6	11,566	26.4	43,744
2018-2019	33,323	72.4	12,726	27.6	46,049
2019-2020	35,068	69.5	15,363	30.5	50,431

2020-2021	34,789	67.1	17,079	32.9	51,868
Crec.% 2015-2020	13.6		109.8		33.8
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

Cabe subrayar que el posgrado no escolarizado, al menos visto desde el comportamiento numérico de sus matrículas, pareció no resentir los efectos de la pandemia por covid-19. Entre 2019-2020 y 2020-2021 no se registraron descensos de la matrícula en ningún nivel de posgrado no escolarizado.

Matrícula por sexo

La tendencia ascendente de las mujeres como porcentaje de la matrícula de educación superior ha continuado. En 2015 la matrícula femenina de educación superior (técnico superior universitario, licenciatura y posgrado) alcanzó a ser el 50% y el porcentaje continúa creciendo. En 2020-2021 las mujeres constituían el 52.5% de la matrícula total (Tabla 22).

Año	Hombres	%	Mujeres	%	Total
2015-2016	2,128,216	50.1	2,116,185	49.9	4,244,401
2016-2017	2,207,846	49.8	2,222,403	50.2	4,430,249
2017-2018	2,253,398	49.4	2,308,784	50.6	4,562,182
2018-2019	2,306,768	49.0	2,398,632	51.0	4,705,400
2019-2020	2,389,477	48.5	2,541,723	51.5	4,931,200
2020-2021	2,366,248	47.5	2,616,956	52.5	4,983,204
Crec. % 2015-20120	11.18		23.66		17.41
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

Pero hay algunas diferencias por niveles de la educación superior. En el de técnico superior universitario, las mujeres han aumentado su participación, pero en mucho menor medida. Entre 2015 y 2020 su presencia creció solo 2% al pasar de 69,7 mil en 2015-2016 a 71.1 mil en 2020-2021, el 42.4% de la población estudiantil de ese año lectivo (Tabla 23).

Tabla 23. México. Matrícula de técnico superior universitario total por sexo. 2015-2016 a 2020-2021

Año	Hombres	%	Mujeres	%	Total
2015-2016	105,481	60.2	69,746	39.8	175,227
2016-2017	107,186	59.8	72,109	40.2	179,295
2017-2018	104,452	59.8	70,157	40.2	174,609
2018-2019	103,314	59.5	70,360	40.5	173,674
2019-2020	105,130	59.2	72,419	40.8	177,549
2020-2021	96,815	57.6	71,128	42.4	167,943
Crec. % 2015-20120	-8.22		1.98		-4.16

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

En cambio, en la licenciatura, las mujeres constituían el 50% en 2015-2016 y el 52.6% en 2020-2021 (Tabla 24). Destaca el posgrado, donde la matrícula femenina ya representaba en 2015 el 53.9% y en 2020-2021 el 56% (Tabla 25).

Tabla 24. México. Matrícula de licenciatura universitaria y tecnológica y normal por sexo. 2015-2016 a 2020-2021

Año	Hombres	%	Mujeres	%	Total
2015-2016	1,871,330	50.0	1,869,414	50.0	3,740,744
2016-2017	1,947,993	49.7	1,968,852	50.3	3,916,844
2017-2018	1,987,684	49.3	2,047,957	50.7	4,035,641
2018-2019	2,038,831	48.9	2,131,628	51.1	4,170,459
2019-2020	2,111,376	48.3	2,257,661	51.7	4,369,037
2020-2021	2,091,909	47.4	2,320,040	52.6	4,411,949
Crec. % 2015-20120	11.79		24.11		17.94

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

Tabla 25. México. Matrícula de posgrado por sexo. 2015-2016 a 2020-2021

Año	Hombres	%	Mujeres	%	Total
2015-2016	151,405	46.1	177,025	53.9	328,430

2016-2017	152,667	45.7	181,442	54.3	334,109
2017-2018	161,262	45.8	190,670	54.2	351,932
2018-2019	164,623	45.6	196,644	54.4	361,267
2019-2020	172,971	45.0	211,643	55.0	384,614
2020-2021	177,524	44.0	225,788	56.0	403,312
Crec. % 2015-20120	17.3		27.6		22.8
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

Dentro del posgrado, en especialidad en maestría y en doctorado, las mujeres predominan como porcentaje de la matrícula. En doctorado, recientemente la matrícula femenina llegó a ser poco más de la mitad, en un proceso de crecimiento importante que alcanzó el 39.4% entre 2015 y 2020. El crecimiento porcentual en ese periodo no fue tan alto en la especialidad, pues llegó al 19.7%. En maestría fue del 27.5%. En suma, el crecimiento de la matrícula femenina en doctorado adquirió gran dinamismo y permitió que las mujeres llegar a ser la mitad de la matrícula (Tabla 25).

Es oportuno hacer un par de observaciones: 1) la feminización de la matrícula presenta importantes diferencias entre instituciones, programas educativos y localidades. Es un proceso tendencial pero no homogéneo; 2) a pesar de la ampliación de su presencia en las IES, subsisten condiciones inequitativas de género. Los “ordenamientos de género”, como señalan Buquet *et al.* (2013, p. 188), imponen condiciones desiguales a las mujeres, que son víctimas de la inequidad de género, del sexismo y del hostigamiento y acoso sexuales, y dejan huellas en...

...la elección de carrera, el rendimiento escolar, la participación dentro de las clases y el peso que se da a ésta, la frecuencia que alcanzan los actos de hostigamiento que se sufren, el sexo de los perpetradores mayoritarios y el aprecio intelectual que se recibe o se niega... Hemos de reconocer que las instituciones de educación superior no son el paraíso de la igualdad; tampoco son territorios en los que las jerarquías sociales se quedan afuera de la puerta, sino que transitan tomadas de la mano de quienes cotidianamente las habitan.

El hecho de que las mujeres sean mayoría en la educación superior no implica que la equidad de género sea una realidad (UNESCO-IIESALC, 2021). De Garay y Del Valle (2012) advirtieron que...

pese a la inserción de las mujeres en distintos ámbitos de la educación superior mexicana, aún persisten desigualdades e inequidades, por lo que es preciso desarrollar una serie de estrategias y programas que permitan hablar de la existencia de equidad de género en nuestro sistema educativo superior.

Matrícula por estrato social

Cobertura

El acceso a la educación superior en México todavía es bajo, desigual e inequitativo. La tasa bruta de cobertura de la educación superior (TBCES) ha mejorado en los últimos años, pero aún se mantiene por debajo del 50% y es comparativamente inferior a la de otros países de la región. En 2015 era del 35.6% del grupo de edad respectivo (18 a 23 años) y en 2021 del 42.4% (Tabla 26).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TBCES	35.8	37.3	38.4	39.7	41.6	42.0	42.4
Matrícula	3,915,971	4,096,139	4,209,860	4,344,133	4,546,586	4,579,892	4,751,627

^{1/} No incluye posgrado.
Fuente: Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional: 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019- 2020, 2020-2021.

La TBCES entre las entidades del país es sumamente desigual y aunque los porcentajes de cobertura muestran mejoras en todos los casos, las brechas se han profundizado. Por ejemplo, comparado con la tasa bruta de cobertura nacional, Chiapas tenía una brecha de -8.5 en 2000-2001 que pasó a -20.7% en 2020-2021 (Tabla 27). En otras palabras, la mejora nacional en la cobertura ha implicado que algunos pocos estados ganen ventajas en detrimento de los otros.

Entidad Federativa	Tasa bruta de cobertura		Brecha media nacional	
	2000-2001	2020-2021	2000-2001	2020-2021
Chiapas	13.0	21.3	-8.5	-20.7
Oaxaca	16.0	22.1	-5.5	-19.8

Guerrero	19.9	24.3	-1.5	-17.7
Michoacán	14.8	29.7	-6.6	-12.3
Tlaxcala	18.8	29.9	-2.7	-12.0
Quintana Roo	10.5	30.6	-11.0	-11.3
Durango	19.0	33.5	-2.5	-8.5
Guanajuato	13.4	33.5	-8.1	-8.4
Veracruz	18.1	33.7	-3.4	-8.3
México	12.9	34.3	-8.6	-7.7
Baja California Sur	18.2	35.8	-3.2	-6.2
Jalisco	20.5	36.5	-1.0	-5.4
San Luis Potosí	17.8	37.0	-3.6	-5.0
Campeche	22.7	37.1	1.2	-4.8
Zacatecas	15.5	37.5	-6.0	-4.4
Colima	25.4	38.0	4.0	-3.9
Tabasco	22.2	39.3	0.8	-2.6
Morelos	20.7	39.8	-0.8	-2.1
Yucatán	20.1	41.3	-1.4	-0.6
Nacional	21.5	42.0	0	0
Hidalgo	15.5	42.2	-5.9	0.2
Chihuahua	21.2	42.2	-0.3	0.3
Nayarit	30.3	42.4	8.8	0.4
Tamaulipas	37.0	43.9	15.5	2.0
Baja California	18.8	44.6	-2.7	2.6
Aguascalientes	22.4	44.9	1.0	3.0
Querétaro	19.2	45.2	-2.2	3.3
Coahuila	26.9	45.2	5.4	3.3
Puebla	21.3	46.9	-0.2	5.0
Sonora	28.1	47.0	6.6	5.1
Nuevo León	29.9	53.6	8.4	11.7
Sinaloa	29.7	56.1	8.2	14.1
Ciudad de México	44.8	110.7	23.3	68.7
*Incluye matrícula escolarizada y no escolarizada comparada con población en el rango de edad de 18 a 22 años.				
Fuente: Tomado de Conaces (2022), con datos de SEP-SES, Base de Datos 911				

Cobertura por decil de ingreso

En los últimos diez años se han mostrado avances en la cobertura educativa de los cuatro deciles más pobres de la población. En 2012, solo el 15.6% de los jóvenes de estos deciles cursaba estudios superiores, pero en 2018 el porcentaje se elevó a 26.5% (Tabla 28): la reducción del crecimiento poblacional, por un lado, y el crecimiento de las ofertas educativas y de la matrícula estimulado por la política pública de la administración federal 2012-2018, por el otro, explican esa mejoría.

Tabla 28. México. Tasa bruta de escolarización superior de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso			
2012	2014	2016	2018
15.6	19.3	23.9	26.5
Tomado de: Secretaría de Educación Pública-SEP (2020). <i>Programa Sectorial de Educación 2020-2024</i> . México, SEP, julio, p. 89. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf			

Los últimos datos disponibles desagregados por deciles de ingreso son de 2016, pero sirven para ilustrar el fenómeno del rezago de los jóvenes de los primeros deciles de ingreso. Del grupo de edad de 18 a 23 años en el decil más pobre de la población, solo el 6.4% asistía a la educación superior en 2012; en 2016 la cobertura fue mejor, al pasar al 11.3%. En el extremo opuesto, la cobertura de ese grupo de edad del decil más rico fue de 94.3% en 2012 y de 112.4% en 2016 (Tabla 29). Cabe señalar, empero, que el porcentaje de jóvenes de 18 a 23 de la población total perteneciente al decil más rico es apenas del 4.8, mientras que el perteneciente al más pobre es del 10.5%, pero los primeros representan al 14% de la matrícula, mientras que lo segundos al 3.1% (Tabla 30).

Tabla 29. México. Tasa bruta de cobertura por deciles de ingreso per cápita		
Distribución de la población 18-23 por deciles^{1/}		
	2012	2016
I	6.4	11.3
II	12.7	19.1
III	17.9	22.8
IV	20.1	26.8
V	25.4	34.7
VI	22.7	38.9
VII	42.6	47.8
VIII	48.3	56.8
IX	67.6	74.6
X	94.3	112.4
^{1/} Tomado de ANUIES. <i>Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional</i> . México, ANUIES, 2018, pp. 179. Con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH). http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf .		

Tabla 30. México. Distribución porcentual de la matrícula por estratos y de la población de 18 a 23 años por deciles de ingreso per cápita				
	2012 ¹		2016 ^{2/}	
	% matrícula	% población 18-23	% matrícula	% población 18-23
I	1.5	8.0	3.1	10.5

II	3.6	9.6	5.2	10.5
III	5.4	10.3	7.0	11.8
IV	6.0	10.0	8.6	12.5
V	9.5	12.6	10.9	12.1
VI	7.8	11.6	11.2	11.1
VII	14.2	11.2	12.5	10.1
VIII	15.9	11.1	13.2	9.0
IX	18.2	9.1	14.5	7.5
X	17.8	6.4	13.9	4.8

^{1/} Tomado de Mendoza, Rojas, Javier. Retos de la cobertura de educación superior. 1er Foro Regional Metropolitano sobre Educación Superior. Consejo Regional Área Metropolitana de la ANUIES, 14 de marzo de 2016, pp. 24. Con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH). http://cram.ibero.mx/wp-content/uploads/2016/04/zppd_4COBERTURAJMendoza140420162.pdf.

^{2/} Tomado de ANUIES. *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*. México, ANUIES, 2018, pp. 67. Con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH). http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf

Matrícula por estados

La matrícula en los estados presenta muchas variaciones. En lo que respecta a la cobertura, como señalamos en un apartado anterior, existen importantes diferencias que muestran los diferentes niveles de desarrollo y las grandes desigualdades entre las entidades federativas del país. Por ejemplo, la Ciudad de México tiene una cobertura del 110.7%, mientras que Chiapas tiene el 21.3%.

También la distribución de la matrícula por sectores público y privado en los estados presenta variaciones. Querétaro tiene al 46.3% de su matrícula en el sector privado, pero Zacatecas y Tlaxcala apenas el 13.5% (Tabla 31).

Entidad	Pública	%	Particular	%	Total	TBC
Aguascalientes	33,631	62.9	19,852	37.1	53,483	44.9
Baja California	90,314	65.7	47,186	34.3	137,500	44.6
Baja California Sur	18,858	79.7	4,804	20.3	23,662	35.8
Campeche	23,776	78.1	6,658	21.9	30,434	37.1
Chiapas	61,736	56.9	46,705	43.1	108,441	21.3
Chihuahua	102,442	80.1	25,431	19.9	127,873	42.2
Ciudad de México	478,019	65.2	255,099	34.8	733,118	110.7
Coahuila	66,505	58.7	46,886	41.3	113,391	45.2
Colima	17,782	73.2	6,505	26.8	24,287	38

Durango	39,690	76.9	11,908	23.1	51,598	33.5
Guanajuato	108,586	62.6	64,747	37.4	173,333	33.5
Guerrero	60,499	80.0	15,158	20.0	75,657	24.3
Hidalgo	77,960	78.6	21,184	21.4	99,144	42.2
Jalisco	164,485	63.0	96,687	37.0	261,172	36.5
México	283,508	58.0	204,902	42.0	488,410	34.3
Michoacán	90,412	74.6	30,712	25.4	121,124	29.7
Morelos	43,940	67.1	21,588	32.9	65,528	39.8
Nayarit	27,780	66.0	14,328	34.0	42,108	42.4
Nuevo León	152,340	61.1	96,919	38.9	249,259	53.6
Oaxaca	57,348	73.5	20,688	26.5	78,036	22.1
Puebla	151,718	57.0	114,256	43.0	265,974	46.9
Querétaro	45,277	53.7	39,102	46.3	84,379	45.2
Quintana Roo	24,911	56.9	18,867	43.1	43,778	30.6
San Luis Potosí	59,231	65.9	30,683	34.1	89,914	37
Sinaloa	134,286	88.2	18,025	11.8	152,311	56.1
Sonora	95,115	81.3	21,931	18.7	117,046	47
Tabasco	57,065	68.7	26,026	31.3	83,091	39.3
Tamaulipas	74,139	59.2	51,045	40.8	125,184	43.9
Tlaxcala	30,320	86.5	4,728	13.5	35,048	29.9
Veracruz	170,571	74.3	58,923	25.7	229,494	33.7
Yucatán	36,772	48.3	39,399	51.7	76,171	41.3
Zacatecas	44,969	86.5	7,032	13.5	52,001	37.5
Total general	2,923,985	66.3	1,487,964	33.7	4,411,949	42
Fuente: ANUIES. Anuarios estadísticos: 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021. La tasa bruta de cobertura fue tomada de Conaces (2022).						

Propuestas y debates

La propuesta más relevante del gobierno federal es la universalización y gratuidad de la educación superior, junto con la obligación del estado a impartirla. A la par, creó la Universidad para el Bienestar Benito Juárez García y puso en marcha dos programas de becas para estudiantes de bajos recursos. Estas medidas se han implementado al amparo de un discurso centrado en el derecho a la educación superior, en la inclusión y la equidad, con perspectiva de género. Antes de describir las propuestas del gobierno, conviene hacer un rápido rodeo sobre la noción de equidad y la forma cómo el gobierno la concibe y traduce en objetivos, estrategias y acciones en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

La equidad es un concepto que refiere a la igualación de oportunidades educativas y a la provisión de condiciones adecuadas para los individuos provenientes de los sectores sociales, económicos y culturales en situación de vulnerabilidad. Se relaciona también con la superación de las enormes brechas entre los sectores socioeconómicos y las desigualdades entre los estados, las regiones del país y las instituciones. La equidad implica que en la educación superior debe haber una adecuada representación de todos los sectores sociales y de grupos de la población que requieren atención específica para proteger y promover sus derechos, como estudiantes de grupos étnicos, mujeres, personas de la comunidad LGTBTTIQ+ y personas con alguna discapacidad. Las oportunidades y las condiciones de equidad suponen que la educación sea de calidad para que los estudiantes adquieran el conocimiento y las habilidades para tener un desempeño personal y profesional satisfactorio en la sociedad (Flores, 2009). Con condiciones adecuadas, los estudiantes tendrían la oportunidad de acceder a las instituciones que requieran y no ser “canalizados” a instituciones de baja calidad por su origen social, y se rompería el ciclo de la segmentación y de los circuitos precarios de educación. Con oportunidades y condiciones adecuadas, el acceso, las capacidades y talentos personales adquiriría mayor relevancia en la promoción y la conclusión de los estudios y la situación socioeconómica de los individuos tendería a perder peso como factor de la terminación de los estudios.

En ese marco, la equidad en política educativa debería traducirse en acciones para ampliar las oportunidades de acceder, transitar y permanecer en el sistema educativo, particularmente en los lugares donde hay mayor rezago educativo y poblaciones vulnerables por pobreza, discapacidad, pertenencia étnica, situación migratoria, género, preferencias sexuales, creencias religiosas y prácticas culturales (INEE-IIPE, UNESCO, 2018).

Equidad en el Programa Sectorial de Educación 2020-2025 (PSE). El punto de partida del PSE (SEP, 2020) son algunas consideraciones de diagnóstico:

En la actualidad, la educación en México reproduce las desigualdades regionales, sociales y económicas. Durante décadas, las políticas educativas oficiales

concentraron su acción en ciertas partes del sistema, mostrando negligencia hacia otras. Ejemplos de esa mirada parcial se ilustran observando la distribución del presupuesto, el cual ha beneficiado invariablemente a las escuelas urbanas sobre las rurales e indígenas, las tasas de analfabetismo de dos dígitos para ciertas entidades federativas y las brechas en el logro educativo de los grupos históricamente discriminados. (p. 8)

Para hacer frente a esa situación, el gobierno concibe a la equidad como un eje ordenador de la acción educativa para poner el sistema educativo al servicio de todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del país, y con ello garantizar aprendizajes significativos y permanentes. El PSE señala:

Con el propósito de no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, el gobierno de la Cuarta Transformación no escatimará esfuerzos ni recursos para garantizar la igualdad de oportunidades educativas, situación que en un país plagado de inequidades implica adoptar la consigna por el bien de todos, primero los pobres, así como luchar contra todas las formas de discriminación (p. 9).

Se aplicaría así, un doble enfoque: 1) ofrecer educación relevante al entorno social, cultural, económico y geográfico de las y los alumnos, así como inclusiva al reconocer sus necesidades, intereses, ritmos y talentos”, y 2) apoyar a quienes se encuentran en desventaja, a partir de intervenciones de atención a la primera infancia y distribución de becas. La educación, de este modo será un catalizador del desarrollo nacional, basado en el bienestar de las personas, garantizando el derecho a la educación. Para ello, el PSE establece seis objetivos prioritarios:

- 1) Educación para todas y todos, “sin dejar a nadie atrás”;
- 2) Educación de excelencia para aprendizajes significativos;
- 3) Maestras y maestros como agentes de la transformación educativa;
- 4) Entornos educativos dignos y sana convivencia;
- 5) Deporte para todas y todos; y
- 6) Rectoría del Estado en la educación y consenso social.” (p. 10).

En cada uno de estos ejes, el PSE presenta estrategias y acciones puntuales, siempre alrededor de temas de inclusión, equidad, perspectiva intercultural y de género,

excelencia, pertinencia y relevancia; vinculación con comunidades en desventaja, expansión de la oferta educativa; fortalecimiento de la rectoría estatal.

Llama la atención que el PSE sea una lista de propósitos que carece de metas precisas, indicadores para valorar la consecución de los objetivos y formas de financiación. Lo único que se presenta son metas cuantitativas de cobertura, pero a todas luces resultan insuficientes para atender los objetivos planteados y valorar, si es que se ponen en práctica, el impacto de las acciones. Por eso, la política educativa que el gobierno ha emprendido no logra abarcar esa enorme cantidad de propósitos y se ha concentrado solo en algunos elementos. Veamos.

Desde 2018 se inició un intenso proceso legislativo que dio lugar a la reforma del artículo tercero constitucional y a la promulgación de la nueva Ley General de Educación Superior (Cámara de Diputados, 2021). Por lo tanto, una parte importante de la política gubernamental en los primeros tres años fue política legislativa. Sin embargo, a partir de la promulgación de la LGES en abril de 2021 y, con ello, de la constitución del nuevo Consejo para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces) se ha abierto una nueva etapa. Ahora los esfuerzos de la Subsecretaría de Educación Superior se han concentrado en:

- a) Dar forma a la nueva gobernanza del sistema;
- b) Diseñar las estructuras, funciones e instrumentos de un sistema nacional de evaluación;
- c) Organizar la redacción del Programa Nacional de Educación Superior (en proceso) y del Programa de Ampliación de la Oferta (en proceso);
- d) Redactar el documento de propuesta Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior;
- e) Redactar documentos en materia de igualdad sustantiva, no discriminación y acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. la gobernanza.

Como puede verse, en sentido estricto, una gran parte de la política de educación superior se encuentra en una fase de diseño. Por lo tanto, se tienen apenas algunos

elementos de política pública en marcha, relacionados con la equidad, concentrados en torno a: 1) la universalización, la obligatoriedad y la gratuidad; 2) Universidad para el Bienestar Benito Juárez García; y 3) Becas.

Universalización, obligatoriedad y gratuidad. El gobierno federal ha propuesto los objetivos de alcanzar la universalización de la educación superior, de asumir la obligación de impartirla en el sector público a todos los que la demanden y de eliminar cualquier cobro en las instituciones públicas. Es un objetivo de gratuidad total en el sector público y que no implica a las instituciones privadas. La propuesta de universalización, obligatoriedad y gratuidad de la educación superior quedó estipulada en el artículo tercero constitucional reformado, en la nueva Ley General de Educación Superior y en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024. En la LGES, los legisladores tuvieron la precaución de reducir la fuerza que tenía la idea de universalización y gratuidad en el artículo tercer mediante la idea de gradualidad, el largo plazo del objetivo y su cumplimiento en función de la “disponibilidad presupuestaria”. Es decir, supeditaron la política educativa a la política del gasto, que es, como vimos en la primera parte de este informe, una política de austeridad. De hecho, una de las principales controversias cuando se debatía el tema de universalidad y gratuidad era la necesidad de establecer garantías a esos nuevos derechos para evitar que fueran letra muerta, en el contexto de una nueva política fiscal que elevara la tasa impositiva a las grandes ganancias y mejorara la recaudación en general, al mismo tiempo que se reorientaran decididamente las prioridades del gasto público. En el gobierno actual, las prioridades se concentran en la edificación de grandes obras de infraestructura (aeropuerto, refinerías, trenes, termoeléctricas), sumamente controvertidas por sus altos costos, su pertinencia y sus impactos ambientales.

La universalización, obligatoriedad y gratuidad no implican que las IES deban adoptar una política irrestricta de puertas abiertas. Implica que el Estado promoverá acciones para que gradualmente las instituciones dejen de cobrar “por conceptos de inscripción, reinscripción y cuotas escolares ordinarias, en los programas educativos de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado, así como para fortalecer la situación financiera de las mismas, ante la disminución de ingresos que se observe derivado de la

implementación de la gratuidad” (LGES, art. 6, VIII). Las instituciones conservarán sus procedimientos de ingreso y admisión. La obligatoriedad se define como “las acciones que promueva el Estado para apoyar el incremento de la cobertura de educación superior, mejorar la distribución territorial y la diversidad de la oferta educativa”. De manera concurrente, las autoridades federal y estatales tienen la atribución de “diseñar e implementar, de manera coordinada, programas de expansión y diversificación de la oferta educativa de tipo superior, garantizando su validez oficial, los recursos materiales y la infraestructura necesarios para la prestación de nuevos servicios educativos con criterios de excelencia educativa, equidad, inclusión, interculturalidad y pertinencia” e “impulsar opciones educativas innovadoras que contribuyan a la educación de excelencia, el incremento de la cobertura y diversificación de la oferta educativa” (LGES, art. 49, IX y XI). Asimismo, la LGES estipuló que la ampliación de la oferta y el incremento de la cobertura está contemplada en los recursos ordinarios de las instituciones (LGES, art. 67, II)

Las políticas federales desde 2012 se han propuesto metas para mejorar el acceso a la educación superior de los sectores más pobres de la población. El Plan Sectorial de Educación 2013-2018 del gobierno del Presidente Ernesto Peña Nieto (2012-2018) propuso por primera vez una meta de equidad: llegar a una cobertura del 17.4% de los primeros cuatro deciles de ingreso. La meta se logró en 2016, al alcanzar un 23.9%. El presente gobierno inició con una tasa de cobertura de los cuatro primero deciles del 26.5%. A juzgar por el reducido crecimiento de la cobertura total entre 2019 y 2022, del 41.6% al 42.4%, podemos inferir que la cobertura de los cuatro deciles más pobres no se ha incrementado y que la cobertura total del 50% propuesta por el gobierno federal para 2024 difícilmente se logrará.

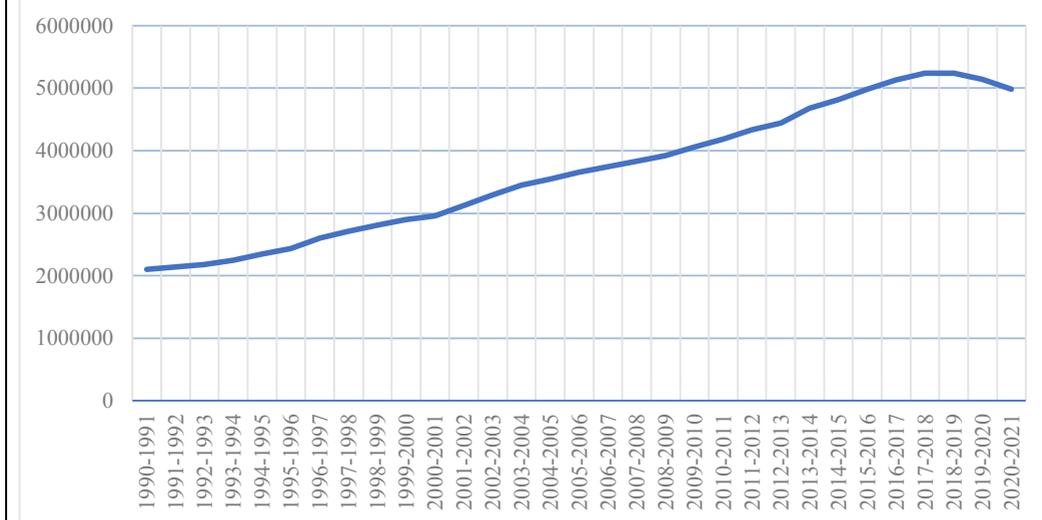
La universalización de la educación superior implica mejorar el egreso de media superior; atraer a los egresados de ese nivel educativo hacia la educación superior y, por lo tanto, mejorar la tasa de absorción; abrir más lugares en las instituciones existentes; ofrecer una mayor diversidad de opciones formativas acordes con nuevas necesidades, demandas y tendencias profesionales y laborales; y crear más instituciones. Todas estas medidas implican una ampliación de recursos para construir y ampliar instalaciones,

dotarlas de infraestructura tecnológica y servicios, contratar personal académico y administrativo y generar proyectos académicos, pedagógicos y de vinculación social y productiva. Sin embargo, como veremos en un apartado posterior con más detalle, los recursos no sólo no se han ampliado, sino que, por el contrario, se han reducido.

La Ley General de Educación Superior (Cámara de Diputados, 2021) mandata a la Secretaría de Educación Pública a presentar a más tardar en 2022, “de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria”, un programa de ampliación de la oferta en los niveles nacional, regional y estatal, con metas de corto, mediano y largo plazo. Ese plan aún no ha sido elaborado.

Egreso de bachillerato y tasa de absorción de la educación superior. En buena medida, el crecimiento de la educación superior depende de la evolución de la matrícula de educación media superior, de su eficiencia terminal y de la tasa de absorción que sea capaz de tener la ES. A partir de fines del siglo pasado, la matrícula de educación media tuvo un crecimiento sostenido (Gráfico 4). Sin embargo, a partir de 2018, antes de la pandemia, se inició el estancamiento de la matrícula de educación media superior con un crecimiento marginal entre 2017 y 2018, cuando inició la presente administración. Desde 2019 la matrícula de este nivel comenzó un descenso, sin duda acicateada por los efectos de la pandemia por covid-19. En 2020-2021 se mostraron los primeros efectos con una reducción de 3.1% con respecto a la matrícula del año lectivo anterior, y en 2021-2022 se dio una reducción de más de 500 mil estudiantes, una disminución del 11.4%. Esto significa que la matrícula de este nivel es medio millón de alumnos menor que la de 2020-2021 (Tabla 32). Una pérdida de enormes dimensiones que afectará el crecimiento de la educación superior en los próximos años.

Gráfico 4. México. Matrícula total de educación media superior. 1990-2021



Fuente: SEP. Estadística histórica 1893-1894 a 2020-2021

<https://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx>

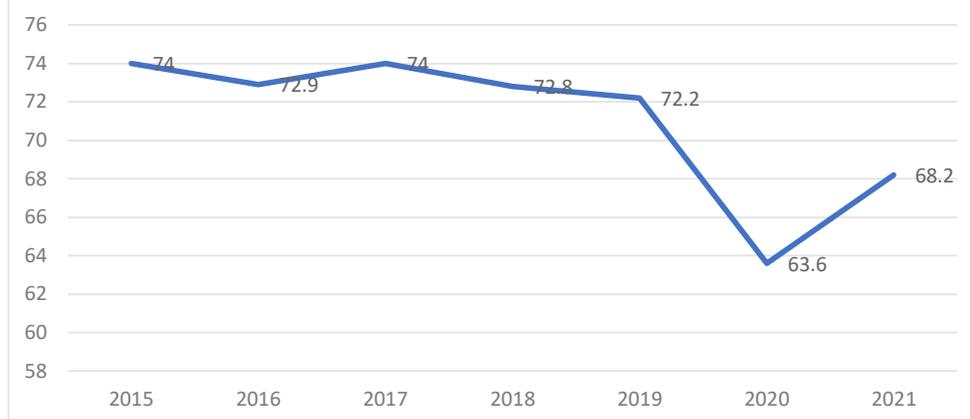
Tabla 32. México. Matrícula de educación media superior. 2015-2016 a 2021-2022

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022*
Matrícula	4,985,080	5,128,518	5,237,003	5,239,675	5,144,673	4,985,005	4,419,286
Crec. % Anual		2.9	2.1	0.1	-1.8	-3.1	-11.4
Crec. % 2015-2020		2.9	5.1	5.1	3.2	0.0	-11.4

SEP. Estadística histórica 1893-1894 a 2020-2021 <https://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx>

La tasa de absorción de la educación superior registró un ligero aumento entre 2015 y 2017. A partir de 2018, año de inicio del gobierno actual, la tasa comenzó a descender. De 2019 a 2020 el descenso se tornó agudo como consecuencia de la pandemia por Covid-19 y ausencia de políticas específicas para evitar o aminorar la caída de la demanda. Datos preliminares de la Secretaría de Educación Pública indican que la tasa de absorción presenta una recuperación al pasar de 63.6% en 2020-2021 a 68.1% en 2021-2022, todavía debajo de la tasa de 2019-2020, que fue de 72.2% (Gráfico 5)

Gráfico 5. México. Tasa de absorción en educación superior



Fuente: Fuente: SEP. Bases de datos del formato 911 de educación superior (inicio del ciclo escolar) y SEP. Bases de datos del formato 911 de educación media superior (inicio del ciclo escolar). Elaborado mediante el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Catálogo Nacional de Indicadores.

<https://www.snieg.mx/cni/escenario.aspx?idOrden=1.3&ind=6200027776&gen=829&d=n>

La reducción de la tasa de absorción se expresó en el primer ingreso a la educación superior, que en el nivel de licenciatura universitaria, tecnológica y normal ha sufrido una reducción del 5%, es decir, 51 mil estudiantes menos entre los ciclos 2018-2019 y 2020-2021.

Efectos de la pandemia sobre la matrícula. La pandemia propició que el crecimiento de la matrícula fuese marginal (1.3%). Las afectaciones económicas a las familias, los efectos directos de la covid-19 sobre el estudiantado y familias, las necesidades de trabajar y la pérdida de interés por los estudios son algunas de las causas que explican el estancamiento. A esas causas debe agregarse la falta de una política de educación superior proactiva, con programas y recursos financieros específicos para facilitar el tránsito hacia la educación a distancia, así como el retraso en el regreso a las actividades presenciales, debido en buena medida a la falta de recursos para garantizar condiciones sanitarias que evitaban la propagación de la covid-19.

En ese contexto, algunas IES incrementaron su matrícula de TSU y licenciatura con respecto al ciclo escolar anterior, pero otras perdieron estudiantes. Las universidades interculturales crecieron 14% y el amplio y diverso conjunto de “otras” creció 11.5%. La Universidad Nacional Abierta y a Distancia de México (UNADM), que opera en línea, tuvo un destacado crecimiento de 9.4%, explicable por ser una opción que se ajustó por su modalidad al resguardo sanitario. Destacan por la pérdida los Centros CONACYT, las universidades y los institutos tecnológicos (Tabla 33). No se conocen aún las causas precisas de estos comportamientos diferenciados.

Tabla 33. México. Matrícula de técnico superior universitario y licenciatura 2020-2021 a 2021-2022. Variación anual				
Tipo de institución	2020-2021	2021-2022	Diferencia	Variación %
Universidades Públicas Federales	190,674	199,586	8,912	4.7
Universidades Públicas Estatales	1,241,446	1,248,347	6,901	0.6
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	68,401	66,799	-1,602	-2.3
Institutos Tecnológicos	597,092	571,116	-25,976	-4.4
Universidades Tecnológicas	240,174	225,751	-14,423	-6.0
Universidades Politécnicas	103,581	101,103	-2,478	-2.4
Universidades Interculturales	16,073	18,323	2,250	14.0
Otras IES Públicas	116,659	130,113	13,454	11.5
Normales Públicas	104,457	110,489	6,032	5.8
UPN (CDMX + Resto del país)	66,260	66,041	-219	-0.3
UNADM	100,084	109,462	9,378	9.4
Centros CONACYT	426	379	-47	-11.0
Total públicas	2,845,327	2,847,509	2,182	0.1
Particulares	1,458,005	1,509,716	51,711	3.5
Normal particular	13,517	14,329	812	6.0
Total particulares	1,471,522	1,524,045	52,523	3.6
Nacional	4,316,849	4,371,554	54,705	1.3
Tomado de: Subsecretaría de Educación Superior. Resultados preliminares Matrícula y cobertura de educación superior, ciclo 2021-2022. Estimaciones con la información reportada por 97.2% de las escuelas de educación superior n la base de datos 911 de educación superior al 10 de febrero de 2022. Documento de trabajo. México. SES, febrero de 2022. https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/3sesion/8_reporte.pdf .				

La Universidad para el Bienestar Benito Juárez García. La única opción nueva es la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez”, que en la actualidad goza ya de 145 sede distribuidas en el país con una matrícula de 37,585 estudiantes en el ciclo 2021-2022 (Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García,

2021)¹. Cuenta con un oferta de 36 carreras que son impartidas por 1,733 profesores. No hay examen de admisión y prácticamente cualquier persona con la educación media concluida puede inscribirse. Los alumnos gozan de una beca de aproximadamente \$2,350.00 pesos mensuales, equivalentes a US \$115.50. Su contribución a la universalización de la educación superior es mínima, pues apenas representa al 0.89% de la matrícula total. Recientemente, el Presidente anunció que serían creadas 55 nuevas universidades para el Bienestar (en realidad son sedes), preferentemente en Medicina y Enfermería (Redacción Animal Político, 2022), sin que mediara un diagnóstico ni estudios de factibilidad para sustentar esta iniciativa.

Su apertura ha sido motivo de diversas polémicas. Las críticas principales son haber sido instaladas mayoritariamente en muchos municipios que no reunían los requisitos estipulados, como ser de alta y muy alta marginación (Mejía y González, 2021); haber sido creadas de manera improvisada; carecer de instalaciones propias y recurrir a locales poco apropiados; la precariedad laboral, las arbitrariedades y despidos injustificados contra el personal académico (Roldán, 2021); cambiar de planes de estudio y reglas de un ciclo a otro sin previo aviso a los estudiantes y profesores (Roldán, 2020; Morán, 2022); carencia de protocolos para la titulación, las prácticas profesionales y el servicio social; inexistencia de exámenes o tesis para titulación; prohibición de reprobar alumnos (Camarillo, 2021); falta de profesores y materias; concentración de facultades de autoridad en la dirección general (Roldán, 2022) y papel deliberativo, no de máximo órgano, del Consejo Académico, cuyos miembros son designados por la dirección general (Canales, 2022).

La agencia estatal encargada de la evaluación de la política social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2021a; 2021b) en una evaluación sobre el diseño de las UBBJ señaló que “el programa arrancó operaciones sin una institución formal conformada”, sin normatividad, que no todos los planes de estudio tienen certificación y validez oficial, así como “falta de documentación pública

¹ La directora general de la UBBJG dijo recientemente, en agosto de 2022, que contaban con más de 64 mil estudiantes. Es un número que casi duplica al reportado en agosto de 2021. Las discrepancias en las cifras son muy grandes.

de los procedimientos que se llevan a cabo para la ejecución de las obras en las sedes educativas”. El Organismo Coordinador se instituyó después de haber sido creada al UBBJG y falta transparencia en la designación de montos por proyectos de centros (sedes), compras y contratación de personal. Varios de los planteles que visitaron los evaluadores no están ubicados de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos del Programa y operan en condiciones paupérrimas. Además, el 40% de los planteles no están en localidades de muy alta y alta marginación como lo prescribe el Programa UBBJG, algo que también reportaron otros autores (González et al, 2021; Mejía et al, 2021). Adicionalmente, hay contradicciones en las cifras que maneja la documentación de la UBBJG sobre número de alumnos que cada plantel puede albergar.

La asociación Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad realizó un estudio sobre la UBBJG (MCCI, 2020) y concluyó que esta universidad prioriza el incremento de la cobertura pero descuida la calidad de los servicios ofrecido; el modelo de expansión de la cobertura mediante la construcción de nuevos planteles es costoso e ineficiente; hay ausencia de lineamientos sobre las características de diseño de espacios, falta de información pública y de recursos para prestar servicios con calidad e incumplimiento de requisitos de las sedes para obtener el registro de validez oficial de estudios (RVOE).

Políticas de financiamiento de la expansión y la gratuidad. El Fondo especial para la gratuidad no se ha constituido en los presupuestos de 2020, 2021 y 2022 y el proyecto para 2023 no lo contempla. Tampoco hay ampliaciones en los presupuestos ordinarios para que las IES puedan hacerse cargo de la ampliación de la cobertura y la gratuidad. Entonces no hay recursos para hacer realidad un postulado constitucional. Ante ello, la autoridad federal de educación superior relanzó en 2022 el Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior, un programa de financiamiento extraordinario, el U79, que había sido cancelado en 2018, 2019 y 2021, con el fin de apoyar proyectos institucionales “incrementar la matrícula de educación a través de la creación o ampliación de unidades académicas, impulsar nuevos programas académicos y poner en marcha acciones para hacer efectivo el mandato constitucional de la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior”. Sin embargo, ese programa de financiamiento extraordinario no es el fondo especial definido constitucionalmente pues en la

estructura presupuesta federal forma parte de los financiamientos a concurso y condicionados. La Subsecretaría de Educación Superior (2022) recientemente ha presentado una propuesta técnica para modificar el nombre del programa U79 “Expansión de la oferta de educación media superior y superior” a Programa “Fondo federal para la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior”. Es decir, con un procedimiento de tipo administrativo se busca dar salida a la inexistencia del fondo especial mandatado por la constitución.

En 2022, el monto total del programa U79 fue de MXN \$436,846,381.76. Es un monto muy inferior a las necesidades de financiación estimadas por la ANUIES, la cual calculó que para alcanzar la meta de 50% de cobertura se requerirían a lo largo del sexenio 20 mil millones de pesos mexicanos. Tuirán (2019) calculó que se requerirían \$11,648 millones de pesos anuales, a los que se deberían sumar \$4,500 para la infraestructura ampliada, más \$8,536 millones de pesos para becas destinadas a estudiantes de los dos primeros deciles de ingresos que llegarían a la ES. A todo ello, habría que sumar la compensación a las instituciones por la eliminación de los cobros que la gratuidad traería consigo, lo que representa un monto adicional calculado por la ANUIES de \$13 mil millones de pesos. Es decir, para financiar el escenario ideal de la obligatoriedad se requerirían \$37,684 millones anuales a partir de 2019. Es claro que, ante ese panorama, los \$436 millones de pesos del programa U79 son absolutamente insuficientes.

Políticas de apoyo a la demanda: becas. El gobierno creó en 2019 la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar, Benito Juárez (CNBBBJ), con dos programas, uno llamado Becas Elisa Acuña y otro Jóvenes Escribiendo el Futuro. Estas últimas son becas de manutención. La becas Elisa Acuña son principalmente de manutención, pero integran otro de becas, que varían de acuerdo con las instituciones: excelencia, movilidad académica, prácticas profesionales, regularización académica, apoyo para el transporte; regularización académica; continuidad académica; cultural; cultural; deportiva; posgrado; titulación; apoyo por cambio de ciudad de residencia; etcétera. Las becas de manutención de ambos programas ascienden a MXN\$900.00 mensuales por diez meses, equivalentes a US\$45.00 dólares, que se entregan directamente a los beneficiarios, prioritariamente a estudiantes de localidades con población indígena;

localidades de alta y muy alta marginación; Zonas de Atención Prioritaria; población en condiciones de vulnerabilidad, como mujeres indígenas o afromexicanas, hombres indígenas o afromexicanos, y personas con discapacidad.

De acuerdo con el documento de trabajo *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior* de la Comisión de trabajo para la elaboración del "modelo y política de financiamiento para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior" coordinada por Mendoza (2022) "la población beneficiaria del programa se ha mantenido, aun cuando el presupuesto haya registrado una disminución". El monto de las becas de Jóvenes Escribiendo el Futuro es mucho mayor que las de manutención, se trata del uno de los programas sociales emblemáticos del actual gobierno. En 2019 se otorgaron 280 mil becas y en 2021 se habrían otorgado 410 mil (Mendoza, 2022).

De 2012 a 2018 el presupuesto de becas sufrió recortes cada año. En esa administración federal, las becas sufrieron una pérdida acumulada del 33%. La situación cambió los primeros años de la actual administración, pues el presupuesto para becas se ha incrementado en 159%, beneficiando en 2020 a cerca de 800 mil estudiantes. Adicionalmente, la administración de becas se ha simplificado normativa y operativamente, y se han armonizado los objetivos de apoyar a la población que más lo necesita. Sin embargo, se requiere ampliar la cobertura de los programas y medir sus impactos en la permanencia, la eficiencia terminal y la inserción de los egresados en el mundo profesional (Mendoza, 2022).

El bajo crecimiento económico de México, la baja recaudación fiscal y las políticas de gasto público enfocadas hacia los grandes proyectos de infraestructura han llevado al gobierno a imponer políticas de austeridad que posiblemente afecten los programas de becas. En efecto, de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2022) el monto total de becas de educación superior pasará de MXN\$14,917.7 millones de pesos a \$13,090 millones, una pérdida nominal del 12.25% y real del 16.43%, si se considera la pérdida por inflación. En caso de que ese sea el presupuesto que apruebe

la Cámara de Diputados, si en 2020 se tuvieron cerca de 800 mil beneficiarios, con este monto es probable que el número de beneficiarios descienda a 670 mil. Un escenario que afectaría a la población más vulnerable de la educación superior y que pondría en entredicho uno de los programas predilectos de la administración federal.

Descripción y análisis de la plataforma institucional (tipos de IES, diversidad de propósitos y funciones, número de ellos en cada caso). Aspectos destacados del debate actual sobre el crecimiento futuro y diferenciación de las instituciones

Tipos de IES, diversidad de propósitos y funciones, número de ellos en cada caso

En México, la educación superior es sumamente diversa y compleja. La LGES procuró reconocer y definir esa complejidad, a través de tres subsistemas de educación superior, universitario, tecnológico y de escuelas normales y formación docente. Cada subsistema, a su vez, agrupa diferentes tipos de instituciones. Cabe anotar que, a pesar de estas clasificaciones administrativas, la diversidad de las instituciones es muy grande por las misiones que tienen, las características de su oferta, los grados que otorgan, el tamaño de sus matrículas, las características del estudiantado, las condiciones de las infraestructuras y los servicios, el profesorado, los financiamientos que tienen y su ubicación. A su vez, la diferenciación de las instituciones se expresa como segmentación que asocia tipo de ofertas, calidades y, tendencialmente, selección de estudiantes por origen social, generando circuitos diferenciados que en un extremo concentraría a las instituciones de mayor calidad, con más demanda de ingreso y con estudiantes de sectores altos de la sociedad, y, en el otro, instituciones de baja calidad, de menor demanda (segundas opciones) y estudiantes de sectores bajos de la población. Son lo que Casillas *et al.* (2015) definieron como circuitos de educación precaria en México.

El subsistema universitario es definido por la ley como la que tiene por objeto:

...la formación integral de las personas para el desarrollo armónico de todas sus facultades, la construcción de saberes, la generación, aplicación, intercambio y transmisión del conocimiento, así como la difusión de la cultura y la extensión

académica en los ámbitos nacional, regional y local, que faciliten la incorporación de las personas egresadas a los sectores social, productivo y laboral (art. 29).

El subsistema tecnológico tiene por objeto:

...la formación integral de las personas con énfasis en la enseñanza, la aplicación y la vinculación de las ciencias, las ingenierías y la tecnología con los sectores productivos de bienes y servicios, así como la investigación científica y tecnológica” (art. 30).

El subsistema de escuelas normales e instituciones de formación docente tiene por objeto:

- I. Formar de manera integral profesionales de la educación básica y media superior, en los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, comprometidos con su comunidad y con responsabilidad social para contribuir a la construcción y desarrollo de una sociedad justa, inclusiva y democrática;
- II. Contribuir al fortalecimiento y la mejora continua de la educación básica y media superior para lograr la inclusión, equidad y excelencia educativa, y
- III. Desarrollar actividades de investigación, de extensión y de capacitación en las áreas propias de su especialidad, estableciendo procedimientos de coordinación y vinculación con otras instituciones u organismos nacionales e internacionales que contribuyan a la profesionalización de los docentes y al mejoramiento de sus prácticas educativas (art. 31).

La ley también define los diferentes tipos de instituciones contenidas en cada subsistema:

Subsistema universitario

I. Instituciones federales:

- a) Autónomas por ley;
- b) Organismos descentralizados distintos a los que la ley otorga autonomía;
- c) Órganos desconcentrados de una dependencia de alguno de los poderes de la Federación;
- d) Instituciones de alguno de los poderes de la Federación que imparten educación superior en forma directa, y

- e) Instituciones distintas a las anteriores y subsidiadas mayoritariamente por la Federación;

II. Instituciones en las entidades federativas:

- a) Autónomas por ley;
- b) Organismos descentralizados distintas a las autónomas, como las universidades tecnológicas, las universidades politécnicas, los institutos tecnológicos descentralizados o equivalentes;
- c) Órganos desconcentrados de una dependencia de alguno de los poderes de una entidad federativa;
- d) Instituciones municipales de educación superior, y
- e) Instituciones de alguno de los poderes de una entidad federativa que imparten el servicio de educación superior en forma directa, y

III. Instituciones particulares de educación superior creadas por particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Subsistema tecnológico.

I. Instituciones federales:

- a) Autónomas por ley;
- b) Organismos descentralizados distintos a los que la ley otorga autonomía;
- c) Órganos desconcentrados de una dependencia de alguno de los poderes de la Federación;
- d) Instituciones de alguno de los poderes de la Federación que imparten el servicio de educación superior en forma directa, y
- e) Instituciones distintas a las anteriores y subsidiadas mayoritariamente por la Federación;

II. Instituciones en las entidades federativas:

- a) Autónomas por ley;
- b) Organismos descentralizados distintas a aquellas que la ley otorga autonomía. Aquí se incluyen las universidades tecnológicas, las universidades politécnicas, los institutos tecnológicos descentralizados o equivalentes;
- c) Órganos desconcentrados de una dependencia de alguno de los poderes de una entidad federativa;

- d) Instituciones municipales, y
- e) Instituciones de alguno de los poderes de una entidad federativa que imparten el servicio de educación superior en forma directa.

III. Instituciones particulares de educación superior creadas por particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Subsistema de escuelas normales e instituciones de formación docente:

- a) Normales públicas y particulares del país;
- b) Universidades pedagógicas;
- c) Normales rurales; y
- d) Centros de actualización del magisterio.

La estadística oficial no presenta el número de instituciones y sus matrículas de acuerdo con esta nueva clasificación legal. Sin embargo, la SEP ofrece algunos datos, siguiendo la clasificación administrativa previa a la promulgación de la LGES (Tabla 34)². Entre 2005 y 2020 el número de instituciones ha crecido de 2,112 a 3,094, sin considerar campus, sedes, unidades de las IES en sus estados o en el país. Destaca el crecimiento de las Universidades Estatales de Apoyo Solidario, las Universidades Tecnológicas y las Politécnicas, las Universidades Interculturales y los Institutos Tecnológicos Estatales, opciones que tienen en común dar cabida a estudiantes de sectores bajos, muchos de ellos como segunda o tercera opción tras no haber logrado ingresar en las universidades autónomas. Muchas instituciones de creación reciente, como se desprende de su denominación, son de tipo tecnológico y otras de tipo intercultural.

Tabla 34. México. Número de IES por tipo		
	Núm. IES	
	2005-2006	2020-2021
U. Federales	6	9*
U. Estatales	34	35

² Las cifras se pueden reconstruir a partir de los listados que la SES-SEP publica en su sitio web. Los datos aquí expuestos han sido recopilados en diferentes años. Cabe notar que los datos no son muy exactos en todos los casos y que hay discrepancias entre lo que la SES dice en algunos textos y las cifras que pueden obtenerse de conteos a partir de las listas publicadas. Peso a esto, los datos ofrecen una visión panorámica sobre la expansión de la plataforma institucional de educación superior en México, pero no una visión exacta.

U. Estatales de Apoyo Solidario	14	23
U. Tecnológicas	62	114
U. Politécnicas	18	62
U. Interculturales	4	10
Institutos Tecnológicos y Centros Federales	106	132
Institutos Tecnológicos Estatales	104	130
Universidad Abierta y a Distancia de México	-	1
Otras	79	182
Normales Públicas	253	266
Centros de Investigación CONACYT	24	27
Total públicas	704	991
IES Privadas (muy heterogéneas)	1,408	2,103
Total	2,112	3,094
*Incluye la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”, creada en 2018, que tiene 525 sedes. Fuente: Subsecretaría de Educación Superior. <i>Instituciones de Educación Superior</i> . https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html .		

El ciclo expansivo de la plataforma institucional iniciado en 2002 con la creación de universidades politécnicas e interculturales continuó hasta mediados del sexenio de Peña Nieto (2018). Entre 2006 y 2017 se instalaron 54 universidades tecnológicas, 6 universidades de apoyo solidario, 44 universidades politécnicas, 6 universidades interculturales, 24 institutos tecnológicos federales y 28 institutos tecnológicos descentralizados, 59 instituciones de diverso tipo (clasificadas como “otras”), entre las que destaca la Universidad Abierta y a Distancia de México, creada en 2012 (Mendoza, 2018). En resumen, entre esos años se crearon 221 nuevas instituciones, mayoritariamente en el subsistema tecnológico, con el fin de atender a una demanda creciente que no tenía cabida en las universidades federales y estatales, que suelen ser las más demandadas. En años recientes, bajo el gobierno de López Obrador, no se han creado nuevas instituciones, a excepción de la ya comentada Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”, fundada en 2018. En la Ciudad de México, gobernada por el mismo partido del presidente, se fundó en 2019 el Instituto de Estudios Superiores de la Ciudad de México “Rosario Castellanos”, que en 2022 reportó una matrícula de 31 mil estudiantes (Redacción, 2022).

Las instituciones públicas. Las universidades federales pasaron de 6 en 2005 a 9 en 2020, al ser clasificadas como tales la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM), creada en 2012 a partir del Programa de Educación Superior Abierta y a Distancia (ESAD)

iniciado en 2008; y El Colegio de México, creado en 1940, con el antecedente de La Casa de España, fundada en 1938. La Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”, creada en 2018, no ha sido incluida en las listas de la SES como federal, pero dado que es un programa sostenido con recursos federales la he considerado dentro de este grupo. Este subconjunto es pequeño por el número de instituciones que contiene, pero es muy grande por la matrícula y muy heterogéneo. Hay cinco instituciones ubicadas en la Ciudad de México, entre las cuales la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana son las que más demanda atraen y suelen ser consideradas, entre las de tipo universitario, como las de mayor calidad.

La UNAM es una mega universidad que ofrece programas de nivel medio superior y superior, tiene cientos de unidades en la Ciudad de México, las entidades federativas y otros países, ofrece diversos servicios técnicos y sociales y resguarda patrimonio nacional. En 2021-2022 reportó tener 369.6 mil estudiantes, de los cuales 229.3 mil son de licenciatura (UNAM, 2022a). La UNAM reside principalmente en la Ciudad de México, pero desde hace tres décadas inició un proceso de expansión hacia las entidades federativas y otros países. En los estados, la UNAM tiene entidades de formación profesional, investigación científica y difusión cultural. Además, tiene a su cargo servicios nacionales, de utilidad práctica e inmediata como el Sismológico Nacional, la Red Mareográfica, el Observatorio Astronómico y el monitoreo del volcán Popocatepetl. También cuida del Jardín Botánico, Biblioteca, Hemeroteca y el Herbario nacionales, así como de tres reservas ecológicas. Además de las 430 unidades que tiene en CDMX, la UNAM tiene 421 unidades en los estados de la República (Maltos, 2022).

Actualmente tiene 14 sedes en 9 países (11 Centros de Estudios Mexicanos-CEM y tres escuelas de extensión). Los CEM se ubican en Boston, Tucson, Seattle y Los Ángeles, Estados Unidos; Johannesburgo, Sudáfrica; Londres, Reino Unido; París, Francia; Madrid, España; San José, Costa Rica; Beijing, China, y Berlín, Alemania; y tres escuelas de extensión: San Antonio, Chicago y Canadá (UNAM, 2022b).

El Colegio de México es una pequeña y prestigiada institución de investigación en ciencias sociales con programas de posgrado, preponderantemente, y algunas

licenciaturas, destinada a la investigación de alto nivel y a la formación de elites académicas. Cuenta con autonomía conferida por ley desde 1998.

La Universidad Pedagógica Nacional fue creada en 1978 con la finalidad de formar profesionales de la educación en licenciatura y posgrado para atender las necesidades del sistema educativo nacional. Además de sus programas docente, realiza investigación en materia educativa. Tiene autoridad académica sobre la oferta, actualización, innovación, creación y diseño de los programas académicos, de investigación y de difusión de las Unidades UPN en todo el país, las cuales dependen financiera y administrativamente de los gobiernos de las entidades federativas.

Las restantes dos universidades, la Autónoma Agraria Antonio Narro, fundada en 1923, y la Autónoma de Chapingo están dedicadas a la formación e investigación de profesionales en áreas silvoagropecuarias. Ambas instituciones tienen una orientación fundamentalmente técnica, que se observa en los numerosos programas de ingenierías que ofrecen. La de Chapingo se distingue por tener una fuerte vocación social que se ve reflejada en su perspectiva de sustentabilidad y conciencia social, en los estudiantes de orígenes socioeconómicos bajos que recibe y en los apoyos que dan al estudiantado.

La otra institución federal es el Instituto Politécnico Nacional, fundado en 1936, la cual ofrece programas de nivel medio superior y superior. Es la segunda institución pública en importancia, después de la UNAM, por su tamaño, amplitud de oferta académica, investigación y vinculación social y productiva. Tiene énfasis hacia las ingenierías, pero también ofrece programas en las ciencias sociales y administrativas. Su misión es formar integralmente a técnicos, profesionistas e investigadores a través de programas en diversas áreas del conocimiento, realizar investigación científica y tecnológica; promover la innovación y fomentar la vinculación y extensión con los sectores productivo y social, para contribuir al desarrollo tecnológico, económico, político, social y cultural del país. En 2021, el IPN reportó una matrícula de 211.9 mil estudiantes de nivel medio, superior y posgrado, de los cuales 133.2 mil son del nivel de licenciatura. Ofrece 299 programas académicos, que se imparten en 90 unidades académicas, de

investigación, vinculación y apoyo, situadas en 35 localidades de 24 entidades federativas.

Las universidades públicas estatales son en su gran mayoría autónomas. Solo una no lo es. Tienen programas de educación licenciatura y posgrado, 23 de ellas ofrecen también educación media superior y algunas cuentan con programas de técnico superior universitario. Este subsistema es el principal proveedor de estudios pues concentra más de la cuarta parte de la matrícula total de educación superior. A lo largo de este siglo, este subsistema ha experimentado una gran expansión. De tener 1,098,158 alumnos, el 26% de la matrícula total en 2016, pasaron a tener 1,237,484, el 28% de la matrícula total en 2020-2021. Las universidades públicas estatales contribuyeron en la ampliación de la cobertura de la educación superior, con un crecimiento del 12.7% entre 2016 y 2020-2021.

Las universidades de apoyo solidario se han creado mayoritariamente en el presente siglo, con el fin de atender la demanda insatisfecha por las universidades públicas estatales. El gobierno federal financia los gastos operativos y los gobiernos estatales los de personal. Este tipo de universidades creció de manera importante. En 2005 eran 14 y en 2021 sumaron 23, distribuidas en 10 entidades federativas. Se localizan en municipio y regiones de baja o inexistente oferta de educación superior, generalmente en localidades aisladas, lejanas de las cabeceras municipales y de las capitales de los estados, lo que las torna instituciones de difícil acceso, aunque hay algunas que se localizan en municipios urbanos de grandes dimensiones, como la Universidad Estatal del Valle de Ecatepec (Mejía, 2016). Estas universidades ofrecen programas de licenciatura y muy pocas de posgrado, pero su definición formal exige que cumplan con las funciones que tienen las universidades autónomas: docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, extensión y difusión de la cultura. Los estudiantes de estas universidades provienen de familias de escasos recursos.

Las instituciones de tipo técnico atienden a estudiantes de menores recursos en busca de seguridad laboral", sus tasas de egreso suelen ser más bajas y cuentan con menores recursos (Ordorika, Rodríguez y Lloyd, 2018). Los Institutos Tecnológicos Federales y

Estatales están bajo la coordinación del Tecnológico Nacional de México, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, que sustituyó a partir de 2014 a la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST), unidad administrativa que se hacía cargo de coordinar este subsistema de educación superior.

Las universidades politécnicas fueron creadas a partir de 1991 bajo el enfoque de competencias laborales, y desde 2009, además de los grados de ciclo corto (CINE) que ofrecían, conocidos en México como Técnico Superior Universitario (TSU), comenzaron a ofrecer títulos de licenciatura que permitieron a sus estudiantes, tras obtener un título de TSE, continuar sus estudios. La matrícula de estas universidades ha tenido un crecimiento explosivo, al pasar de 12 mil en 2006-2007 a 104 mil en 2020-2021. Sin embargo, por el tamaño de su matrícula constituyen una porción muy pequeña del total del estudiantado de educación superior. En la actualidad existen 62 universidades politécnicas.

Las universidades interculturales comenzaron a ser creadas en 2004, con el antecedente de la Universidad Autónoma Indígena de México (en Sinaloa), creada en 2001. Este tipo de instituciones surgió para atender tanto las necesidades regionales con un enfoque intercultural como la creciente demanda de las poblaciones indígenas, y promover el desarrollo étnico y regional, y las culturas e idiomas indígenas. Son universidades pequeñas, reúnen 16 mil estudiantes en 2020-2021, un promedio de 1600 por institución, y cuentan con un financiamiento por estudiante mayor que el resto de las instituciones públicas. Su aporte en la expansión general de la matrícula ha sido pequeño, pero, en el ámbito que abarca, ha tenido un crecimiento importante. Aproximadamente la mitad de su matrícula son estudiantes indígenas. La población indígena matriculada en educación superior es muy baja, Schmelkes (2009, citada por OCDE, 2019), estimó que entre el 1% y el 3% del estudiantado de la educación superior en general eran indígenas. Si ese rango de porcentajes se mantiene, implicaría que entre 50 mil y 150 mil estudiantes de las IES son indígenas, la mayoría de los cuales, como dijo la OCDE (2019), estudia en instituciones diferentes a las universidades interculturales, gracias, entre otras cosas, a que varias universidades estatales han establecido campus o unidades en áreas remotas.

Las escuelas normales públicas están destinadas a la formación de maestros de la educación básica, en programas de educación preescolar, primaria y secundaria, y en áreas especializadas como artes, educación bilingüe e intercultural y educación especial. Desde 2005 la educación normal es considerada de nivel superior. La matrícula de ese subsistema ha registrado una continua tendencia hacia su disminución a partir de 1997, cuando alcanzó su máximo histórico de 143 mil estudiantes. A principios de la década pasada, entre 2011 y 2013 tuvo un pequeño repunte, pero de 2014 a 2018 continuó su caída. A partir de ese año, la matrícula ha vuelto a tener una reactivación, para llegar en 2020-2021 a 104 mil estudiantes, todavía lejos de la alcanzada en 1997. Las razones de ese decaimiento no están bien establecidas en la literatura especializada, pero Rodríguez (2018) sugiere que se trata de un fenómeno multifactorial, que incluye que la formación normalista no garantiza un empleo docente; el desprestigio que se ha creado contra los maestros; la llegada a la docencia de profesionistas de otras carreras; las condiciones de inseguridad en muchas localidades donde se ubican las normales (y, agregaría, las escuelas donde habrán de laborar); y la existencia de una amplia oferta en otras profesiones que pueden ser más atractivas.

La política de aumentar el número de instituciones para poblaciones de bajos recursos se ha mantenido a lo largo de este siglo, de manera que la propuesta del gobierno actual de aumentar las opciones para este tipo de poblaciones es una continuidad de un objetivo anterior, aunque la única creación de 2018 a 2021 ha sido la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”, cuyo número de locales está en constante expansión.

Las instituciones privadas. El sector privado de la educación superior en México es también un conjunto heterogéneo de instituciones. Una porción pequeña está compuesta por instituciones de élite, de alto precio y buena calidad. Algunas realizan investigación científica y tecnológica. Otra porción enorme está constituida por instituciones de precios medios y bajos, dirigida a los segmentos medios de la población. Un conjunto también numeroso está integrado por instituciones pequeñas de bajos precios, destinadas a un público de bajos recursos. Crecientemente, el sector privado

tiende a la conformación de grupos corporativos de tipo económico y/o religioso que poseen una o más marcas, distribuidas en el territorio nacional. Hay grupos de gran tamaño, como Laureate, que en México es propietaria de la Universidad del Valle de México (UVM) y de la Universidad Tecnológica de México (UNITEC); otros medianos, como el Sistema Universitario Jesuita; y pequeños, como Apollo Global Education Network-Universidad Latinoamericana. Algunos tienen presencia nacional, otros en más de un estado y unos más en solo un estado, pero en múltiples ciudades. Algunos corporativos son de capital transnacional, como la Red Laureate Internacional; la Universidad Insurgentes (UNI) que en 2017 fue adquirida por el grupo latinoamericano de inversiones Liznor, de capitales provenientes de Chile; o la Universidad Tres Culturas, adquirida en 2015 por el grupo de capital español Lottus Partners, entre otras. Es frecuente la venta y la fusión de empresas³.

Aproximadamente el 57.5% de la matrícula del sector privado se encuentra en instituciones pertenecientes a grupos corporativos (Tabla 37). En algunos estados, la presencia de los corporativos es enorme y configuran oligopolios educativos. El tamaño del negocio de este sector equivale al 0.62% del producto interno bruto nacional, situando a esta subrama de la industria en el lugar 30 en la producción de producto interno bruto, en una relación de 881 subramas (Tabla 35). La diferencia entre ingresos y egresos es enorme: en 2014 fue del 56.7%, lo cual da indicios de que el lucro en esta actividad es muy grande. La educación superior privada es una de las ramas de la industria más rentables del país (Tabla 36).

Tabla 35. México. Producto interno bruto generado por la educación superior privada. 1999, 2004, 2009, 2014, 2019			
Censo	PIB generado por la ES privada (pesos corrientes)	Porcentaje del PIB nacional	Lugar entre las clases económicas
1999	5,491,496.00	0.33%	68/840
2004	20,568,870.00	0.61%	26/841
2009	27,599,164.00	0.52%	28/869
2014	39,231,468.00	0.66%	23/878
2019	61,971,849.00	0.62%	30/881

Fuente: INEGI. Censos Económicos 1999, 2004, 2009, 2014, 2019

³ Sobre las empresas transnacionales de educación superior en México, puede consultarse Álvarez (2019).

Tabla 36. México. Ingresos y egresos de la educación superior privada. 1999, 2004, 2014, 2019 (miles de pesos constantes)

Censos	Ingresos ^{1/}	Egresos ^{2/}	Diferencia	% diferencia
1999	11,002,190	4,952,110	6,050,080	55.0
2004	18,461,144.8	4,988,779.28	13,472,365.5	73.0
2009	24,082,815.3	8,146,695.85	15,936,119.5	66.2
2014	32,777,589	14,188,449	18,589,140	56.7

Fuente: 1/ Elaborado con el Sistema de Consulta de los Censos Económicos 1999, 2004, 2009 INEGI. La información corresponde únicamente al grupo de variables: Total ingresos de la educación superior privada.

2/ Elaborado con el Sistema de Consulta de los Censos Económicos 1999, 2004, 2009 INEGI. La información corresponde únicamente al grupo de variables: Total egresos de la educación superior privada.

La inmensa mayoría de los establecimientos está constituida como asociaciones o sociedades civiles que por ley mercantil están impedidas de extraer los excedentes y obligadas a reinvertirlos. Sin embargo, a través de múltiples formas logran extraer la ganancia y, como consecuencia, el nivel de reinversión es bajo y la calidad educativa es muy inferior a lo que podría ser si se invirtiera más en infraestructura, equipamiento, personal y apoyos académicos a los estudiantes.

El crecimiento del sector privado en la década noventa del siglo pasado fue muy grande. Pero a partir del presente siglo se ha ralentizado, como consecuencia de la política expansiva del gobierno federal en el sector público y, en algunos momentos, de las crisis económicas, como la del 2008. En los últimos cinco años, sin embargo, el crecimiento del sector privado retomó cierto dinamismo, lo que se expresa en una tasa de crecimiento entre 2016-2017 y 2020-2021 mayor que el promedio nacional (15.7% del sector privado contra 11.8% nacional) y un aumento en la proporción de la matrícula total, que pasó del 31.5 al 32.6% en esos años. Esto fue consecuencia de las reducciones presupuestarias aplicadas por el gobierno de Peña Nieto, especialmente a los financiamientos para la ampliación de la matrícula en el sector público. La pandemia detuvo el ligero repunte observado recientemente en el sector privado y se han producido reducciones en su matrícula.

Como hemos advertido en la sección sobre matrículas, una de las novedades más importantes en el sector privado en los últimos años es su predominancia en el posgrado, especialmente en las maestrías, pero con un crecimiento notable en el doctorado. Conviene mencionar que la oferta de posgrado en este sector es fundamentalmente certificacionista, orientado a la distribución de títulos en programas sin procesos de aseguramiento de calidad. El posgrado para la formación en investigación es casi inexistente, salvo en un puñado de IES privadas de alta calidad.

En el sector privado han ocurrido tres procesos destacados en las últimas dos décadas:

- a) Desarrollo y fortalecimiento de grupos corporativos Diferentes tipos de corporaciones: económicas y religiosas.
- b) Emergencia de una gran cantidad de establecimientos aislados de pequeño tamaño.
- c) Formación de oligopolios⁴.

Los grupos corporativos se caracterizan por ser propietarios de una o más instituciones, con múltiples sedes. Algunos tienen presencia nacional, regional, estatal o solo local (Álvarez y Urrego, 2017). Hemos detectado 55 grupos, pero es posible que existan más. Son propietarios en su conjunto de 74 instituciones con 746 sedes. Por su tamaño, podemos clasificarlos como megas, super, grandes, medianos, pequeños y micro. En los megas se ubican la Red Laureate el Sistema Tecnológico de Monterrey y NACER Global. En los super se sitúan Aliat universidades, Grupo Topaz, Sistema Universitario Jesuita, Red Universidades Anáhuac, Red Universidades La Salle y el CESCIIUC. En los grandes están, entre otros, Sistema EDUCEM, UVA Vizcaya (Tabla 35).

Los conglomerados contienen a 821,214 estudiantes, el 57.5% de la matrícula privada. Suman un total de 74 instituciones con 746 sedes instaladas en diversas partes de la República. En los grupos más grandes, se ubican los “mega”, que son solo cuatro grupos corporativos que reúne al 17.7% de la matrícula del sector privado; los “súper”, que

⁴ Sobre estos temas véanse: Álvarez y Urrego. (2017) y Álvarez (2019).

concentran al 12.7%; y los grandes con el 13.9%. Los grupos medianos tienen al 9% y las pequeñas corporaciones al 4.1% (Tabla 37).

Estas instituciones generan una ganancia de grandes dimensiones, pero no hay regulaciones que sirvan para garantizar el retorno de esos excedentes a las instituciones.

Tabla 37. México. Grupos corporativos de la educación superior privadas por tamaño. Matrícula, instituciones, sedes y ubicación. Ciclo 2018-2019

Tamaño	Grupos corporativos	Mat. 18-19	Total por tipo corporativo	% del total de matrícula privada	Instituciones	Sedes	Estados donde se ubican
Mega +40,000	Red Laureate	137,599			2	45	Ags, BC, CDMX, Chih, Chis, Coah, Gto, Jal, Mex, Mor, NL, Pue, Qro, SLP, Son, Tab, Tamps, Ver, Yuc
	Sistema Tec de Monterrey	69,961			2	58	Ags, Chis, Chih, Coah, CDMX, Dgo, Gto, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, NL, Pue, Qro, QR, SLP, Sin, Son, Tab, Tamps, Ver, Yuc, Zac
	NACER Global	45,536			7	69	Ags, BC, BCS, Camp, Chih, Coah, Col, CDMX, Gro, Jal, Mex, Mich, Qro, QR, Sin, Son, Tamps, Zac
	Subtotal		253,096	17.7	11	172	
Súper 20,000 a 39,999	Aliat universidades	37,619			6	28	Ags, BC, Chih, Chis, Coah, Hgo, Mex, QR, Qro, Sin, SLP, Tab, Ver, Yuc
	Grupo Topaz	34,654			2	47	Ags, BC, Camp, Chis, Coah, CDMX, Dgo, Gro, Hgo, Jal, Mex, Mich, NL, Oax, Pue, Qr, SLP, Son, Tab, Tamp, Ver, Yuc, Zac
	Sistema Universitario Jesuita	30,874			3	7	BC, Coah, CDMX, Gto, Jal, Oax, Pue
	Red Universidades Anáhuac	28,582			3	11	CDMX, Jal, Mex, Oax, Pueb, Qro, QR, Tamp, Ver, Yuc
	Red Universidades La Salle	27,628			1	15	Chih, Coah, CDMX, Dgo, Gto, Hgo, Mex, Mich, Mor, Oax, Pue, QR, Son, Tamps
	CESCIIUC	21,805			1	14	CDMX
Subtotal			181,162	12.7	16	122	
Grandes 10,000 a 19,999	Sistema EDUCEM	20,992			1	102	Ags, Coah, Gto, Hgo, Mex, Qro, SLP, Zac
	UVA Vizcaya	20,760			1	20	BC, Chin, Coah, Col, Jal, Mich, Nay, QR, Son, Tamps, Yuc
	Corporativo UJIN	18,432			1	23	CDMX, Mex
	UNIMEX	17,948			1	4	CDMX, Mex, Ver
	UTEL	17,500			1	5	CDMX

	Universidades Durango	16,803				1	26	Ags, BC, Chih, Coah, Dgo, Mich, Qro, Sin, Son, Zac
	Red Marista	14,795				2	7	CDMX, Jal, Mich, NL, Qro, SLP, Yuc
	Apollo Global Education Network ULA	14,594				1	25	Ags, CDMX, Gto, Hgo, Mex, Mor, Pue, Qro, QR, Son, Ver, Yuc
	Centro Universitario UTEG	13,307				1	7	Jal
	UMM Metropolitana	11,851				1	5	NL, Coah
	UAG Guadalajara	11,385				1	3	Jal, Tab
	UPEM Universidad Privada	10,656				1	9	Hgo, Mex, Mich, Qroo, Yuc
	Universidad de León	10,321				1	13	Gto, Qro
	Subtotal	199,344	13.9			14	249	
	Centros Culturales de México UP	9962				1	3	Ags, CDMX, Jal
	Centro Universitario UNE	9,954				1	19	Jal, Nay
	Sistema UNIVA	9,843				1	10	Col, Gto, Jal, Mich, Nay, Qro
	UGM Centro y Norte	9,635				1	24	Oax, Pue, Qro, Sin, Ver
	ICEST	8,903				1	13	Hgo, Mich, NL, SLP, Tab, Tamp
	IESCH	8,652				1	7	Chis
	Gaileo Global Education IEU	8,549				1	18	Chis, Pue, Tab, Ver
	EBC	8,094				1	10	Chis, CDMX, Gto, Hgo, Mex, Qro, SLP, Yuc
	Sistema Universidad Cuauhtémoc	7,631				1	6	Ags, Jal, Pue, Qro, SLP, Ver
	CNCI	7,358				1	51	Coah, CDMX, NL
	CCU Centro Cultural Universitario	7,002				1	5	Chih
	UANE	6,529				1	8	Coah, NL, Tamps
	US Universidad del Sur	5,551				1	5	Chis, QR, Yuc
	UGMEX Universidad del Golfo de México (Sur)	5,395				1	5	Oax, Pue, Ver
Medianos		5,000 a 9,999						

En lo que respecta a la proliferación de micro establecimientos del sector privado, en 2018 había cerca de 2,000 empresas con menos de 1,000 estudiantes, de los cuales 1,000 tenían menos de 100 estudiantes. Este atomizado conjunto atendía al 28% de la matrícula total del sector privado. En su inmensa mayoría, estas instituciones son de bajo precio. Muchas de esas instituciones se encuentran en localidades pequeñas donde hace poco tiempo no existía oferta de educación superior, pero muchas otras se ubican en ciudades capitales o cabeceras municipales. Atraen a una demanda residual que no tuvo oportunidad de ingresar a instituciones públicas y que no puede pagar instituciones privadas de mejor calidad y mayor precio.

El fenómeno de la oligopolización se presenta en el nivel nacional y estatal. Las corporaciones de mayor tamaño (de las grandes a las megas) concentran al 40% de la matrícula del sector privado y entre ellas se encuentran varias de las de mejor calidad e influencia, como el Tec de Monterrey, la Ibero y la Anáhuac, entre otras. Junto con otras IES privadas de tamaño menor, pero de alta calidad, estas instituciones forman parte de la ANUIES y tienen un destacado papel en la formulación de políticas hacia el sector privado. De hecho, su influencia explica en parte el trato preferencial que lograron en la normativa para obtener registro de validez oficial de estudios y para recibir reconocimientos oficiales de excelencia. Pero también esa influencia explica las dificultades de la ANUIES para introducir una agenda hacia el sector privado que se traduzca en garantías a los derechos estudiantiles en tanto consumidores y sujetos del proceso educativo y, sobre todo, en medidas para garantizar el retorno de las ganancias hacia las propias instituciones, como marca la ley mercantil.

En los estados, la oligopolización es un fenómeno local de gran tamaño. Por ejemplo, en Durango, una sola institución, la Universidad de Durango, tiene el 49% del estudiantado del sector privado; en Aguascalientes, la Universidad de la Concordia del grupo Aliat Universidades concentra el 37% de la matrícula privada. Pero si vemos a las corporaciones en su conjunto, tenemos que, por ejemplo, en Querétaro, Quintana Roo, Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León, Ciudad de México, Durango y Coahuila reúnen al 75% o más de matrícula privada. Y en otros estados, como Sonora, Baja California, San Luis Potosí, Chihuahua, Tabasco, México, Colima, Guanajuato, Michoacán, Chiapas,

Zacatecas, Yucatán y Sinaloa las corporaciones tienen entre el 50% y el 74% de la matrícula privada. Querétaro, con el 85.8% de matrícula privada en instituciones de grupos corporativos es el estado con mayor grado de oligopolización (Álvarez y Urrego, 2017). Estudios futuros deberán dilucidar el impacto de este fenómeno sobre la oferta educativa, los precios y las políticas estatales de educación superior.

Modalidades no escolarizadas. La educación superior mexicana tiene una creciente oferta en modalidades no escolarizadas, que comprenden los programas de educación abierta, a distancia, en línea y mixtos. De manera análoga a las ofertas presenciales, las modalidades no escolarizadas expresan la heterogeneidad y diferenciación de la educación superior mexicana. Moreno (2015) señala que existe una gran diversidad de modelos, en función de su nivel de autonomía académica-administrativa; tecnologías utilizadas; fines (lucro vs. servicio social); cobertura territorial; áreas del conocimiento; formas de distribución (plataformas); estrategias didácticas; modalidades (unimodal, mixta); personal académico. Adicionalmente, existe una gran variedad de denominaciones para la educación no escolarizada: “abierta”, “no escolarizada”, “no presencial”, “a distancia”, “en línea o virtual”; a ello se suman las denominaciones que se refieren a los modelos híbridos como “semiescolarizada”, “semipresencial” y “multimodal”, además del uso de anglicismos como *online*, *e-learning*, *b-learning* y *m-learning* (Torres y López, 2015, p. 17).

Una enorme porción de instituciones públicas y privadas tiene en alguna medida ofertas no escolarizadas. En el sector privado, el 40% de las instituciones ofrece programas de licenciatura no escolarizados y prácticamente todas las instituciones que pertenecen a grupos corporativos tienen este tipo de ofertas. En el sector público, el 29% de las IES tiene oferta no escolarizada. Esto refleja que en el sector privado estas modalidades han tenido mayor avance que en el sector público. Vistas por subsistemas, las IES particulares y las universidades interculturales son las que tienen mayor participación relativa de la matrícula de licenciatura en modalidades no escolarizadas, pues uno de cada cinco estudiantes cursa en esas modalidades sus estudios (Mendoza, 2018). La variedad en el tamaño de las IES con oferta no escolarizada es muy grande también. Sobresalen por su gran tamaño la Universidad Abierta y a Distancia de México (UNADM),

las opciones abiertas y a distancia de la UNAM y la Universidad Popular Autónoma de Veracruz (UPAV). En el extremo opuesto se ubica una miríada de instituciones con apenas unas cuantas decenas o centenas de estudiantes.

En términos generales, en el seno de las instituciones que ofrecen programas en diferentes modalidades existen dos tipos de estructuras organizacionales de las ofertas no escolarizadas: por un lado, organizaciones específicas para impartir estas opciones, independientes de la organización académica de la oferta presencial. Suelen tener su propia normativa académica y administrativa, y poseer autoridad para evaluar a los estudiantes y conferir títulos. En este caso se encuentran, por ejemplo, el Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara en el sector público, y la UVM en Línea, de la Universidad del Valle de México (grupo Laureate) en el sector privado. Por otro lado, hay ofertas no escolarizadas que están subordinadas normativa, administrativa y académicamente a la organización presencial tradicional. Recientes estudios muestran que estas formas de organización limitan la flexibilidad de los modelos no escolarizados y los tornan poco eficientes (Zenteno, 2019).

Hay algunas instituciones públicas unimodales, dedicadas solo a la educación no escolarizada. En este caso se encuentran: la Universidad a Distancia de México (UnADM), Universidad Virtual del Estado de Guanajuato, Universidad Virtual del Estado de Michoacán, Universidad Digital del Estado de México, Universidad a Distancia del Estado de Chihuahua, Instituto de Educación Digital del Estado de Puebla, Universidad Ciudadana de Nuevo León, Universidad Digital del Estado de Hidalgo, Universidad Digital del Estado de Jalisco, Virtual-Universidad Autónoma Querétaro. En el sector privado, la Universidad Tecnológica Latinoamericana (UTEL) distribuye programas exclusivamente en línea.

La ANUIES reportó en 2015 que el 34% de las instituciones que participaron en un cuestionario para diagnosticar la educación superior a distancia manifestó contar con sedes o campus alternos, lo que les permite ampliar la cobertura en sus entidades. Esas sedes pueden ser unidades transmisoras, receptoras o transmisoras-receptoras. En el conjunto de las IES que participaron en el diagnóstico existían 389 sedes. La distribución

de las sedes en el territorio nacional es desigual. Hay estados con un número muy grande, por ejemplo, el Estado de México y Jalisco, mientras que otros tienen muy pocas sedes, como Baja California y Zacatecas (Hernández, 2015).

A lo largo de este siglo han surgido iniciativas para apoyar la expansión de las modalidades no escolarizadas, como el Espacio Común de la Educación Superior Abierta y a Distancia (ECOESAD) que se fundó en 2007 y agrupa 36 IES públicas; el Sistema Nacional de Educación a Distancia (SINED), impulsado por ANUIES como asociación civil en 2010, bajo encargo de la SEP, y que dejó de operar en 2017; la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM) creada en 2012 y que opera como organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública; los Sistemas Estatales de Educación Abierta y a Distancia, que surgieron en la primera década y en los primeros años de la segunda década de este siglo, y que han tenido un funcionamiento muy variable; y los Consejos Estatales de Educación Abierta y a Distancia, en funcionamiento desde 2105 en Chihuahua, Jalisco Puebla y Yucatán

Otra vertiente de opciones no escolarizadas son los cursos en línea conocidos como MOOC, que han registrado en México un notable crecimiento. Mercado (2018) calculó que la matrícula de MOOC del Tecnológico de Monterrey, MéxicoX y la UNAM sumaba más de 3 millones de usuarios. Las plataformas Coursera, edX y Canvas han dominado el mercado de este tipo de cursos. Un caso notable fue el portal MiríadaX, patrocinado originalmente por la Telefónica Educación Digital de España junto con la red de universidades Universia, del Banco Santander. A partir de 2017 dejó de operar esa alianza y MiríadaX quedó en manos de la empresa Telefónica. Esta plataforma logró en 2014 más de un millón de estudiantes. En México, a partir de 2012 la UNAM y el Tecnológico de Monterrey, que se han sumado a la plataforma de Coursera, fueron las primeras instituciones en México en ofrecer MOOCs y desde entonces lideran este mercado educativo (Zubieta, 2015). La plataforma edX ha realizado alianzas con instituciones no universitarias mundiales y se ha acercado a gobiernos de algunos países. En el caso de México, en 2014 edX firmó un acuerdo de colaboración con la Secretaría de Educación Pública para la creación de la plataforma MéxicoX en 2014, en el marco del programa oficial Estrategia Digital Nacional cuyo objetivo central es “fomentar la

adopción y del desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación a fin de construir un “México Digital” en el que la tecnología y la innovación contribuyan a alcanzar las grandes metas de desarrollo del país” (Zubieta, 2015, p. 189). En la actualidad el programa se llama “Internet para todos”. La plataforma MéxicoX distribuye 52 cursos, muchos de ellos provistos por universidades públicas del país.

De acuerdo con el sitio *classcentral.com*, el Tecnológico de Monterrey tiene 198 cursos, la UNAM 136, la Universidad Anáhuac 90, la Universidad Autónoma de Guerrero 2 y la Universidad Autónoma Metropolitana 2. El resto de las universidades incluidas imparten, según este sitio, un solo curso. Las universidades son: Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad de Guadalajara, Universidad de las Américas Puebla, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, y Universidad Panamericana. Sin embargo, la lista de *classcentral.com* no es exhaustiva y el número de instituciones y de MOOC que se ofrecen con seguridad es mayor

EL panorama ofrecido sobre la plataforma institucional de la educación superior mexicana permite trazar los rasgos de la diferenciación del sistema:

- 1) Es un sistema integrado por instituciones públicas y privadas muy heterogéneas por su tamaño, misiones, oferta (modalidades de distribución, niveles), funciones, localización territorial, calidad, prestigio, estudiantado que atiende, profesorado, y recursos. Esa diferenciación se expresa dentro de los sectores público y privado;
- 2) En el sector público, adicionalmente, la diferenciación se presenta en el plano de la adscripción en los niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) y en la atribución legal o no de autonomía académica y de gestión interna;
- 3) Por su tamaño, existen instituciones enormes. En el sector público destacan las instituciones federales, como la UNAM y el IPN que tienen asiento principal en la Ciudad de México, pero también en las entidades federativas. Dentro de las universidades estatales, algunas son de grandes dimensiones, como la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad Autónoma

de Sinaloa y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y la Universidad Autónoma del Estado de México (Tabla 38).

Tabla 38. México. ES públicas de mayor tamaño. 2020-2021	
	Matrícula
Universidad Nacional Autónoma de México (federal)	226,653
Universidad de Guadalajara (estatal)	129,921
Universidad Autónoma de Nuevo León (estatal)	127,369
Instituto Politécnico Nacional (federal)	127,223
Universidad Abierta y a Distancia de México (federal)	96,033
Universidad Autónoma de Sinaloa (estatal)	81,904
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (estatal)	81,002
Universidad Autónoma del Estado de México (estatal)	65,643
Universidad Autónoma Metropolitana (federal)	51,878
Fuente: ANUIES. <i>Anuario estadístico de educación superior. Ciclo escolar. 2020-2021</i> . México, ANUIES, 2021. http://www.anui.es.mx/gestor/data/personal/anui.es05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2020-2021.zip .	

- 4) En el sector privado sobresale el gran tamaño de la Universidad del Valle de México, la Universidad tecnológica de México, Instituto de Estudios Universitarios, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Tecnológica Latinoamericana en Línea y la Universidad Anáhuac (Tabla 39).

Tabla 39. México IES privadas de mayor tamaño	
	Matrícula
Universidad del Valle de México	64,648
Universidad Tecnológica de México	67,597
Instituto de Estudios Universitarios,	10,920
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	55,061
Universidad Tecnológica Latinoamericana en Línea	35,394
Universidad Anáhuac	28,780
Fuente: ANUIES. <i>Anuario estadístico de educación superior. Ciclo escolar. 2020-2021</i> . México, ANUIES, 2021. http://www.anui.es.mx/gestor/data/personal/anui.es05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2020-2021.zip .	

- 5) Por sus misiones, hay instituciones claramente orientadas hacia ideales universitarios tradicionales de formación profesional y de posgrado, investigación científica y tecnológica, extensión y difusión en una amplia gama de áreas profesionales y científicas. Otras, se enfocan a la formación e investigación de corte

tecnológico. Unas más están destinadas a atender a grupos vulnerables, como las interculturales que se especializan en áreas relacionadas con las necesidades de desarrollo comunitario en áreas indígenas. Y también hay instituciones especializadas en la formación de docentes de la educación básica. En el sector privado, hay instituciones de orientación religiosa o laica, y la gran mayoría enfoca sus intereses en la obtención de lucro económico.

- 6) En cuanto a la oferta, las instituciones de tipo universitario cuentan con programas en todas las áreas del conocimiento, ofrecen programas en el nivel de licenciatura y en el de posgrado, y realizan investigación. Muchas tienen ofertas en modalidades virtuales, algunas, incluso, cuentan con estructuras desarrolladas de educación virtual. Muchas otras instituciones, especialmente en el sector privado, aunque tengan en sus denominaciones la palabra “universidad”, ofrecen estudios en una gama reducida de áreas de conocimientos, generalmente relacionadas con la administración, el derecho y el manejo de herramientas de tecnologías de la información y la comunicación. Un limitado conjunto de IES públicas y privadas ofrece casi exclusivamente programas de posgrados para la formación de investigadores y se dedica principalmente a la investigación científica.
- 7) En lo que se refiere a la distribución territorial, algunas instituciones públicas, pero especialmente privadas han instalado unidades en todo el territorio nacional, en regiones o en estados. De manera especial, las instituciones privadas se han configurado como corporaciones empresariales con distribución geográfica en escalas nacional, regional, estatal o urbana. Progresivamente, la educación superior se ofrece en municipios que hace apenas unos años no tenían oferta educativa de este nivel.
- 8) La calidad y el prestigio concomitante es muy heterogéneo entre las instituciones y dentro de ellas. Por un lado, la calidad de la formación y de la investigación en algunas instituciones es muy alta. Son instituciones interesadas en la producción de conocimientos y en la formación de profesionales de alto desempeño, que suelen contar con mecanismos internos de aseguramiento de la calidad y acreditaciones de

organismos nacionales e internacionales. Otras instituciones, prestan atención a la calidad, aunque la reducen a la obtención de acreditaciones, como un mecanismo de legitimidad y prestigio en el mercado de elevado nivel económico. Muchas instituciones, la inmensa mayoría, tienen intereses retóricos en la calidad educativa y suelen carecer de mecanismos de aseguramiento de la calidad. Mientras que de manera creciente el sector público fue orientándose hacia la acreditación de programas y otras medidas de elevación de la calidad, la inmensa mayoría de las instituciones del sector privado permaneció indiferente a los esfuerzos por mejorar la calidad.

- 9) El estudiantado que asiste a las IES es muy diverso. Existen claros circuitos diferenciados: las instituciones que atienden casi exclusivamente a estudiantes de sectores altos son primordialmente del sector privado, pero algunas públicas cumplen la función de atender a las élites. Están también las instituciones que dan cabida a un estudiantado más heterogéneo. Un conjunto muy amplio contiene estudiantes de sectores bajos de la población, algunas son del sector público, como las de los subsistemas técnico o intercultural y otras del privado, que tienen ofertas de muy bajo precio para dar lugar a estudiantes que no logran ingresar a instituciones públicas. Cabe mencionar que muchas instituciones públicas reúnen estudiantes de muy diversos orígenes, lo que les confiere una diversidad interna mayor.

- 10) El profesorado de las IES es diverso. En algunas instituciones, especialmente las de mejor calidad y con investigación científica, los profesores suelen estar mejor calificados y se desempeñan en la investigación. Cuentan con mejores contratos y posiciones de tiempo completo. En otras, el profesorado es solo de contratos por horas para impartir clases. En muchas, sobre todo públicas, el profesorado de tiempo completo es minoritario, goza de mejores salarios, prestaciones y estímulos, pero el profesorado de horas es mayoritario, se hace cargo de la mayor parte de la docencia, tiene contratos precarios y bajas prestaciones.

11) La diferenciación también se expresa en los recursos. En el sector público la distribución es muy diversa. Algunas reciben subsidios altos per cápita, mientras que otras reciben subsidios muy bajos. En las universidades estatales, las contribuciones federales y las de los gobiernos estatales son variadas, y la oportunidad de su entrega es problemática. Otras reciben subsidios per cápita muy altos, como las universidades interculturales. En el sector privado, el flujo de recursos es muy variable, dependiente de los precios, la matrícula y los servicios que se ofrecen. Salvo algunas instituciones que suelen hacer reinversiones de sus excedentes, la gran mayoría retira las ganancias y mantienen presupuestos para mantener los costos de operación.

En suma: la educación superior mexicana es muy diversa, diferenciada y heterogénea. Dentro de las instituciones, especialmente de medio y gran tamaño, la diferenciación se expresa también.

Debates y perspectivas

El ciclo expansivo de la plataforma institucional iniciado en 2002 concluyó a mediados del gobierno de Peña Nieto. El gobierno de López Obrador ha seguido una política semejante de no expansión del número de instituciones, con la excepción de la Universidad para el Bienestar y, en la Ciudad de México, del Instituto de Estudios Superiores de la Ciudad de México “Rosario Castellanos”, fundado en 2019. La ausencia de una perspectiva expansiva más allá de la retórica ha limitado los debates, concentrándose en otras esferas, como la legislación, la coordinación sistémica y el sistema de evaluación. No obstante, subsisten algunos debates, que de tanto en tanto emergen cuando se formulan las preguntas de cómo se logrará la universalización, la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior. Las preguntas que han surgido entre diferentes actores son cómo, en dónde y en qué tipo de instituciones debe ser orientado el crecimiento.

Existe un amplio consenso en que debe ser primordialmente financiado por el gobierno con recursos fiscales. Dado que la universalización, la obligatoriedad y la gratuidad en el

sector público se han convertido en norma constitucional, no hay propuestas relevantes sobre vías de financiamiento no fiscales. Los debates que con frecuencia se reeditan en el mundo decisonal se refieren a la concurrencia entre niveles de gobierno en la obligatoriedad de prestar y financiar el servicio. Una porción de los financiamientos en las universidades estatales y en los institutos tecnológicos descentralizados (estatales) es responsabilidad de los estados, pero las proporciones entre los financiamientos que los diversos estados dan a las instituciones son diversas, lo que genera una desigualdad notable y, en consecuencia, condiciones de inequidad financiera dentro del sector público que se traducen en desigualdad, entre otros aspectos, de infraestructura y calidad entre las instituciones públicas y entre los estados.

En foros universitarios suelen debatirse varios temas referidos a la ampliación de la plataforma institucional. Uno de ellos se refiere a si es necesario crear nuevas instituciones o si debe ampliarse la capacidad instaladas de las ya existentes. Otro tema es el lugar donde deberían ser emplazadas las nuevas instituciones: en localidades aisladas, marginadas y pobres o en localidades más interconectadas. También se discute si deben ser ofertas de tipo universitario, orientadas hacia el conocimiento universal en todas las áreas del conocimiento y con las tres funciones tradicionales (docencia, investigación, difusión), si deben ser de tipo tecnológico, orientadas a la innovación y a la formación profesional para el trabajo o si deben ser de tipo comunitario e intercultural, orientadas al desarrollo de los entornos locales. La creación de la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez” ha generado fuertes polémicas por los diversos problemas que han sido comentados más arriba, en particular por no cumplir con su propia normativa para la apertura de sedes, por la improvisación en el establecimiento de los locales, por la precariedad laboral de su profesorado, por su opacidad y por su uso político al servicio de la retórica populista del gobierno.

Otro debate es sobre el papel que tendrán las ofertas virtuales como vía para ampliar el acceso y la forma de garantizar su calidad, y la relevancia que deberá tener el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. El carácter de los programas educativos también suele debatirse, para superar las concepciones rígidas, centradas en las disciplinas, y promover la flexibilidad de la enseñanza y del aprendizaje, donde los

estudiantes y sus aprendizajes sean la prioridad del proceso educativo, con el fin de que puedan tener mejor inserción en el cambiante mundo laboral y responder a los grandes cambios sociales (cambio climático, virtualización, pandemias) y a las necesidades de los entornos locales. Recientemente, el debate sobre los enfoques por competencias ha vuelto a adquirir importancia por ser considerado neoliberal por varios funcionarios públicos y algunos académicos.

Desafortunadamente, la elaboración de diagnósticos sobre la demanda, las preferencias de estudios y los destinos laborales de los estudiantes, y la discusión técnica sobre la factibilidad son muy escasos, si no es que inexistentes, pues, como ha sido a lo largo de la historia de la creación de instituciones, las decisiones se toman casi siempre por consideraciones políticas.

Estas discusiones se conectan con los debates sobre la elevación de la calidad y de la pertinencia. Estos temas, como veremos en el siguiente apartado sobre aseguramiento de la calidad, adquirirán en el futuro cercano gran importancia pues está en curso la creación de un sistema nacional de evaluación de la educación superior, en un entorno en el que las evaluaciones ligadas al financiamiento están desapareciendo y en el que se han atribuido a ese sistema una enorme cantidad de propósitos y asuntos a ser evaluados.

Cambios ocurridos durante el último quinquenio en el aseguramiento de la calidad de la educación superior y debates sobre perspectivas futuras

En los inicios de este siglo, el aseguramiento de la calidad a través de evaluaciones dio un giro importante: se puso el énfasis en la planeación institucional, se unificaron diversos programas de financiamiento extraordinario en función de desempeños para dar lugar al Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), y la acreditación de programas académicos e instituciones adquirió relevancia. El entramado institucional que fue surgiendo desde la década noventa del pasado siglo se fue haciendo más complejo por las estructuras, herramientas, propósitos de la evaluación y agentes de los procesos. Así, surgieron agencias de acreditación de programas e instituciones; se

crearon programas de financiamientos extraordinarios a las IES públicas para apoyar el desempeño de las IES, evaluado por grupos de pares; se crearon programas de estímulos extra salariales al profesorado de tiempo completo y a los investigadores otorgados mediante evaluaciones de pares; se creó un programa para estimular al profesorado en la obtención de grados académicos (maestría y doctorado) y en la formación de “cuerpos académicos” de impulso a la docencia y a la investigación. Los procesos de evaluación se extendieron también a los institutos tecnológicos federales y estatales y a las escuelas normales públicas (Buendía, 2013).

Ese vasto y complejo entramado de evaluaciones generó su propia ecología y, a pesar de las muestras de agotamiento por los resultados obtenidos, constituyó un modo de funcionar de las políticas, de las instituciones y de los individuos que parecía de muy difícil reforma: todos los actores del entramado mantenían intereses a conservar (De Vries y Álvarez, 2015). Pero no solamente eso, el gobierno de Peña Nieto continuó insistiendo en el esquema de evaluación, ahora focalizado en la acreditación de programas. Para ello, se reactivó la Comisión de Coordinación de los Organismos de Evaluación de la Educación Superior (COCOEEES), que había sido creado en 2011 con la participación de CONACYT, ANUIES, CENEVAL, CIEES, COPAES y las asociaciones nacionales de universidades tecnológicas y universidades politécnicas, entre otros, pero que solo había sesionado en un par de ocasiones. A mediados de 2018 se lanzó la iniciativa, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, de constituir un nuevo Padrón de Nacional de Programas Educativos de Calidad de la Educación Superior (PNPEC), que reuniría a todos los programas con acreditaciones de COPAES y CIEES. En ese año se creó un sitio web, en el que se contabilizaron 4,931 programas en el PNPEC. Esa iniciativa, no obstante, fue efímera pues fue olvidada por el actual gobierno.

Sobre la base de los cuestionamientos que el “sistema” de evaluación acumulaba, en un entorno político en el que la evaluación había ganado el rechazo de amplios sectores, especialmente por el fracaso de la reforma de la educación básica basada en la evaluación del magisterio e impulsada por el gobierno de Peña Nieto, el gobierno actual se propuso cambiar la concepción, los criterios, los instrumentos y los fines de la evaluación educativa y, en particular, de la educación superior.

En las tablas 40 y 41, el lector tendrá una idea esquemática del entramado de evaluación y acreditación que probablemente sufrirá cambios en su composición, sus funciones y relevancia con la creación del Sistema de Evaluación de la Educación Superior mandado por la nueva legislación:

Tabla 40. México. Agencias de evaluación y autorización				
Niveles de evaluación	Solo evaluación	Acreditación <i>stricto sensu</i> o equivalente	Autorización e "incorporación"	Recursos económicos
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> Oficinas de planeación de IES: autoevaluación 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) 	<ul style="list-style-type: none"> Subsecretaría de Educación Superior (SES): simplificación administrativa a ciertas instituciones para obtener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para programas licenciatura y posgrado de IES privadas 14 universidades públicas: "incorporación" de IES privadas 	<ul style="list-style-type: none"> Subsecretaría de Educación Superior (Fondos extraordinarios, becas y estímulos)
Programas académicos		<ul style="list-style-type: none"> Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt): Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) 	<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para programas de licenciatura y posgrado de IES privadas 	
Individuos	<ul style="list-style-type: none"> Geneval: exámenes EGEL y EXANI para estudiantes 		<ul style="list-style-type: none"> Dirección General de Profesiones-SEP para cédula profesional 	<ul style="list-style-type: none"> Subsecretaría de Educación Superior (SES), pares académicos invitados: PROMIEP Conacyt: SNI

Tabla 41. México. Agencias, actores, acciones y evaluadores de la educación superior

Agencias	Actores principales	Acciones	Evaluadores
Sector público Secretaría de Educación Pública (federal); Secretarías Estatales de Educación	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios públicos altos y medios; rectores universitarios; jefes de otras IES 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de programas institucionales para fondos extraordinarios: PRODEP (antes PROMEP); PROFOCIE (anteriormente PIFI) 	<ul style="list-style-type: none"> Comités de expertos (normalmente profesores)
Universidades y otras IES	<ul style="list-style-type: none"> Rectores, directores y equipos de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> Autoevaluación. Construir planes estratégicos y presentarlos al gobierno federal. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuerpos técnicos
Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de programas académicos (algunos como acreditación) 	<ul style="list-style-type: none"> Comités de expertos (normalmente profesores)
Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y sus 28 organismos acreditadores	<ul style="list-style-type: none"> Colegios profesionales, gobierno federal 	<ul style="list-style-type: none"> Asesorías y evaluaciones para la acreditación de programas y obtención de estatus para ser elegibles 	<ul style="list-style-type: none"> Colegios profesionales
Consejo Nacional de Ciencia Y Tecnología (CONACYT)	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios; comités de revisión por pares de las comunidades científicas 	<ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) 	<ul style="list-style-type: none"> Comités de revisión por pares
Sector privado			
Organismos de control de los gobiernos federal y estatal	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios Directores de IES privadas 	<ul style="list-style-type: none"> Autorización oficial de programas privados (RVOE) 	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios
Universidades públicas autónomas (solo 14)	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios universitarios 	<ul style="list-style-type: none"> "Incorporar" programas de Funcionarios de IES privadas 	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios
Federación de Instituciones Privadas Mexicanas de Educación Superior FIMPES	<ul style="list-style-type: none"> Representantes de IES privadas 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluaciones de instituciones Sistema privado de acreditación institucional (4 categorías: el nivel de puntaje alto conduce a un RVOE automático del gobierno federal) 	<ul style="list-style-type: none"> Comisión permanente

En la Ley General de Educación Superior (Cámara de Diputados, 2021) en el artículo 10, fracción XII, quedó establecido que la evaluación de la educación superior era

...un proceso integral, sistemático y participativo para su mejora continua basada, entre otros aspectos, en evaluaciones diagnósticas, de programas y de gestión institucional, así como en la acreditación en los términos que se establezcan en las disposiciones derivadas de la presente Ley.

Las autoridades federales, estatales e institucionales tienen la responsabilidad de fomentar la cultura de la evaluación y acreditación en las IES.

Además, la LGES estableció la creación de un sistema de evaluación y acreditación de la educación superior (SEAES) cuyo objeto es “diseñar, proponer y articular, estrategias y acciones en materia de evaluación y acreditación del Sistema Nacional de Educación Superior para contribuir a su mejora continua”. En ese sistema quedan comprendidas las autoridades federales y estatales, autoridades institucionales de los subsistemas y representantes de los organismos de evaluación y acreditación de programas e instituciones.

Entre otros criterios, en el artículo 59, la LGES establece que el SEAES atenderá: la detección de aspectos a corregir, mejorar o consolidar; la evaluación de las políticas, estrategias y acciones y el planteamiento de recomendaciones; la participación y retroalimentación de los actores, instituciones y procesos; el fomento de la evaluación, la formación y capacitación permanente de los actores, instituciones y procesos; el rigor metodológico apegado a criterios académicos; la objetividad, imparcialidad, replicabilidad, transparencia y sentido ético; el impulso de prácticas con referencia a marcos de referencia y criterios nacionales e internacionales; la difusión de los procedimientos, mecanismos e instrumentos empleados; la revalorización del profesorado para fortalecer la docencia y la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; la interrelación de los procesos de evaluación y acreditación de los Sistemas Nacionales de Educación Superior, de Mejora Continua de la Educación y de Ciencia y Tecnología. Adicionalmente, el artículo 60 de la ley señala que las IES desarrollarán “procesos sistemáticos e integrales de planeación y evaluación de carácter interno y

externo de los procesos y resultados de sus funciones sustantivas y de gestión”, que incluye las condiciones de operación de sus programas académicos, la mejora continua de la educación y el máximo logro de aprendizaje de las y los estudiantes. Los resultados deberán estar disponibles a consulta y tendrán fines diagnósticos, no “punitivos⁵”.

Por añadidura, la LGES establece que los “resultados de procesos de evaluación y acreditación deberán estar disponibles a consulta. Serán con fines diagnósticos para contribuir al proceso de mejora continua de la educación y no tendrán carácter punitivo”. Este punto desvincula por completo la evaluación de los financiamientos. Obsérvese que la LGES no menciona la evaluación de profesores e investigadores, lo cual implica que cada institución, para el caso de los estímulos extrasalariales, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, para el caso del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), deberán resolver ese tema, en función de los recursos fiscales que el gobierno federal destine para esos fines. En los Términos de Referencia (SES, 2021) de la convocatoria a foros de consulta para diseñar el SEAES, además de reafirmar que la evaluación no estará vinculada al financiamiento, que será diagnóstica y “no punitiva”, se reafirma que deberá considerar la diversidad institucional y las diferentes situaciones y contextos, sin dar prioridad a estándares de desempeño; y que estará centrada en procesos de autoevaluación.

El sistema de evaluación está en una fase de diseño. El gobierno ha puesto en marcha foros y consultas a autoridades, organismos, comunidades académicas y expertos. A su vez, el Consejo Nacional de Coordinación de la Educación Superior (Conaces) convocó a las ES a la firma de un *Acuerdo Nacional para Impulsar la Mejora Continua de la Educación Superior*, que reitera los criterios de la LGES. Se trata de un esfuerzo para promover la creación del SEAS, a través de compromisos explícitos firmados por las IES. En efecto, el propósito del Acuerdo es que “todos los actores involucrados se comprometan a impulsar de manera coordinada, procesos integrales, sistemáticos y participativos de evaluación diagnóstica de sus programas académicos y procesos de

⁵ La declaración del carácter “no punitivo” de la evaluación y acreditación debe entenderse en el marco de los conflictos y controversias generadas en el gobierno anterior por su política de evaluación de maestros de educación básica para el ingreso y la promoción en el servicio profesional docente.

gestión, así como de acreditación institucional”. Para ello podrán apoyarse en las mejores prácticas instrumentadas por otras instituciones de educación superior, así como de las organizaciones e instancias nacionales e internacionales dedicadas a la evaluación y acreditación de programas académicos y de gestión institucional.” Los resultados de procesos de evaluación y acreditación deberán estar disponibles a consulta y serán con fines diagnósticos.

Las acciones que se proponen son: promover la firma del Acuerdo; establecer los procesos idóneos para mantener en el largo plazo la mejora continua; difundir en sus comunidades el concepto de mejora continua e incluirla en su normatividad; incorporar en los planes de desarrollo institucional metas para verificar los avances de la mejora continua; buscar que la mejora continua se refleje en la formación integral (conocimientos, habilidades, actitudes y valores) de las y los estudiantes; promover procesos de diagnóstico para prevenir y atender la deserción escolar, particularmente la de sectores en vulnerabilidad social; considerar las orientaciones y convocatorias que emitan las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES); incluir los mecanismos de evaluación externa por pares académicos como estrategia para la identificación de las áreas de mejora; proporcionar la información requerida por las autoridades para integrarla al sistema de información de la educación superior de consulta pública; incluir en la mejora continua integral las funciones académicas y administrativas, el manejo de los recursos públicos transferidos y la administración de los recursos autogenerados; considerar a la mejora continua, la transparencia y la rendición de cuentas como componentes fundamentales de la responsabilidad social de las IES.

Como puede verse, los propósitos y criterios del SAES son muy amplios y diversos. Lograr articularlos será complicado. La evaluación como ha sido planteada por el gobierno ha producido muchos cuestionamientos. El experto en evaluación Eduardo Backhoff señaló que no es claro qué se entiende, en términos específicos, por evaluación, acreditación y certificación; qué instancias serían las responsables de evaluar externamente a las IES y con qué tipo de instrumentos, mecanismos y procedimientos; cómo se coordinarían y quiénes y cómo validarían los resultados de las evaluaciones externas; qué incentivos

tendrán las IES para ser evaluadas y atender sus resultados dado que por ser de carácter diagnóstico las evaluaciones no generan consecuencias; qué aspectos en concreto de programas o instituciones tendrán que acreditarse, quiénes serán los responsables de este proceso y qué mecanismos se utilizarán; qué acreditarán los procesos de acreditación si las evaluaciones tienen solo propósitos diagnósticos; qué sentido tendría para las IES contar con acreditaciones que no están definidas; no es claro si los procesos de evaluación externa y acreditación serán los mismos para las IES privadas que para las públicas o si habrá exenciones a la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”; y si la certificación de profesionistas, no contemplada en la LGES será también solo diagnóstica (Backhoff, 2021). A estas dudas, habrá que agregar si la evaluación incluirá a los profesores e investigadores, y si continuarán los estímulos extrasalariales y el reconocimiento económico del SNI.

Otro tema relacionado con el de la evaluación concierne al sector privado. Como sabemos, este sector ha sido bajamente regulado históricamente en México y, por lo mismo, no ha tenido ninguna obligación legal para acreditar sus programas e instituciones. La única obligación que tiene es obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios, el RVOE, que se expide para cada programa académico de nivel técnico superior universitario, licenciatura y posgrado como requisito para poder ser ofrecido. En la década pasada el gobierno federal intentó fortalecer las instancias encargadas de otorgar los RVOE para que tuvieran mayor capacidad de dictaminar solicitudes y vigilar la operación de los programas. Asimismo, avanzó en la homogeneización de los RVOE en el país, pues, además del federal, existían los estatales y las “incorporaciones” que 14 universidades públicas están facultadas para conferir a IES privadas (Tabla 42). Los RVOE han intentado agregar criterios académicos, pero la forma en cómo se procesan los tornan un acto administrativo, no evaluativo.

Tabla 42. México. Universidades que pueden “incorporar” IES privadas
Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS)
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)
Universidad Autónoma de Coahuila (UACOAH)
Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH)
Universidad de Guadalajara (UDG)
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH)

Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX)
Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEMOR)
Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)
Universidad Autónoma de Querétaro (UAQRO)
Universidad de Quintana Roo (UQROO)
Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)
Instituto Politécnico Nacional (IPN)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Fuente: SEP (2015). Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE). México, SEP. https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/reconocimiento-de-validez-oficial-de-estudios-rvoe

La nueva LGES establece muchos detalles para el otorgamiento del RVOE, algo que podría haber sido materia de una reglamentación de menor rango. En la LGES queda estipulado el reconocimiento de validez oficial es intransferible, que las IES al solicitarlo deben presentar un plan de mejora continua o una acreditación institucional nacional o internacional vigente; los reconocimientos solo autorizan a impartir los programas en la entidad federativa correspondiente; se establecerá un programa de simplificación administrativa y un reconocimiento a la gestión institucional y la excelencia educativa, (medidas que ya existían con anterioridad y que favorecen a las instituciones consolidadas) cuyos beneficios son, entre otros, tener procedimientos abreviados para la resolución de sus trámites, impartir asignaturas en domicilios diferentes para los que se otorgó el reconocimiento, obtener movilidad académica entre sus planes de estudio sin trámite de equivalencia de estudios, replicar planes y programas de estudio con reconocimiento de validez en otros planteles de la misma institución, y mantener la vigencia del reconocimiento sin el refrendo de ley. La LGES, en su minuciosidad, establece plazos de vigencia del reconocimiento, obligaciones de las autoridades que otorgan el reconocimiento, infracciones de las IES, multas y sanciones, y recursos de revisión.

En el gobierno actual, las acreditaciones tienen un papel ambiguo, indeterminado. No hay políticas directamente asociadas a estas y obtenerlas o no carece de implicaciones relevantes para las instituciones, salvo para las IES privadas que, de acuerdo con la LGES, les permitirá aspirar al reconocimiento de excelencia académica y de gestión, y a la

simplificación administrativa, y les servirá para sustituir el plan de mejora continua como parte del trámite de solicitud de RVOE.

Pese al lugar aún incierto que tendrán las acreditaciones, estas han continuado. El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes), que es el organismo encargado de otorgar reconocimiento a las agencias de acreditación, reúne a 31 organismos acreditadores y registra que 4,184 programas impartidos por de 410 instituciones están acreditados. De esos programas, 941, el 22.5%, son del sector privado (Tabla 43).

Tabla 43. México. Número de programas acreditados por COPAES por subsistema		
	Programas	Porcentaje
Institutos Tecnológicos	716	17.1
Universidades Interculturales	8	0.2
Normales	1	0.0
Otras IES	44	1.1
Universidades Politécnicas	90	2.2
Universidades Estatales	1432	34.2
Universidades Federales	247	5.9
Universidades Tecnológicas	648	15.5
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	57	1.4
Particulares	941	22.5
Total	4184	100.0
Fuente: COPAES (2022).		

Por su parte, la otra agencia de acreditación de programas, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) tiene 1,556 programas acreditados y ha otorgado acreditación institucional a 20 establecimientos (CIEES, 2022).

Durante varios años, para las instituciones del sector público tener programas acreditados fue una de las vías para obtener financiamientos extraordinarios. Para las instituciones privadas, además de la ventaja de acceder a la simplificación administrativa de los reconocimientos de validez oficial de estudios, contar con las acreditaciones fue un factor adicional de legitimidad y prestigio.

La política de acreditación perseveró en la década pasada. El porcentaje de matrícula inscrita en programas acreditados se redujo de 2015 a 2017, pero subió al 48%, porcentaje alcanzado de 2012 a 2014. Algo equivalente ocurrió con el porcentaje de programas acreditados: hubo una reducción entre 2015 y 2017, pero en 2018 se recuperó a los niveles previos de 2012. De esa matrícula, el 38% era del sector público y el 10% del privado. En cuanto a la matrícula de cada sector, el 65% de la matrícula pública y el 16% de la privada estaban en programas acreditados (Tabla 44).

Tabla 44. México. Programas de calidad y matrícula. 2012-2018.							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nacional	3,014,516	3,174,801	3,303,128	3,427,097	3,632,189	3,822,603	3,946,882
Nacional de calidad	1,458,197	1,532,531	1,582,179	1,608,069	1,557,444	1,653,229	1,887,180
Programas de calidad nacional	3,261	3,442	3,611	3,666	3,458	3,742	4,308
% matrícula de calidad	48%	48%	48%	47%	43%	43%	48%
Matrícula pública	2,022,590	2,139,720	2,211,145	2,317,556	2,444,615	2,549,464	2,567,795
Matrícula pública de calidad	1,309,658	1,379,670	1,423,093	1,447,117	1,386,278	1,464,563	1,670,581
Programas de calidad públicos	2,557	2,679	2,794	2,821	2,637	2,867	3,271
% matrícula de calidad pública	65%	64%	64%	62%	57%	57%	65%
Matrícula privada	991,926	1,035,081	1,091,983	1,109,541	1,187,574	1,273,139	1,379,087
Matrícula privada de calidad	148,539	152,861	159,086	160,952	171,166	188,666	216,599
Programas de calidad privados	704	763	817	845	821	875	1,037
% Matrícula de calidad privada	15%	15%	15%	15%	14%	15%	16%

Fuentes: ANUIES (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017); DGESU (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017).

En la actualidad se presentan algunos avances con respecto a 2018. De 3,578 IES, 605 instituciones han evaluado uno o más de sus programas educativos, es decir, el 16.9%. El total de programas acreditados es de 5,740, lo que representa el 22.1% de programas evaluables. Es estos programas está inscrito el 52.9% de la matrícula nacional, 5 puntos porcentuales más que en 2018.

En el caso de los posgrados de calidad, la ventaja radicaba en que los estudiantes de programas acreditados por el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) podían tener becas del Conacyt. Esto último está en proceso de cambio pues se ha anunciado la creación de un Sistema Nacional de Posgrados (SNP) que sustituye al PNPC. La argumentación que justifica este cambio es confusa. En el anuncio del nuevo SNP que la directora del Conacyt hizo se mezclan propósitos de universalización de las becas, algo imposible dado el nivel de financiación existente, críticas a la desvinculación de “la investigación científica de la atención de los problemas nacionales” y a la evaluación cuantitativa y productivista del PNPC, cuestionamientos por la desvinculación “tanto de la pertinencia epistemológica como de su incidencia a favor de la solución de los grandes retos nacionales”. Para la directora del Conacyt, el PNPC “dejó de ser un tema con pertinencia nacional, con relevancia de Estado, para convertirse en un instrumento que mediante simulaciones fue desvirtuando lo académico y lo público, se fueron debilitando los verdaderos posgrados académicos de investigación y se fue privatizando el ejercicio de la formación de posgrado” (Arellano, 2022).

A través del SNP se pretende que todos los estudiantes de posgrado puedan aspirar a una beca, puesto que, según la directora del Conacyt, en administraciones anteriores casi 3 mil estudiantes de buenos posgrados se quedaron sin beca. “De ahora en adelante se eliminan los indicadores cuantitativos para la asignación de dichos apoyos” y los estudiantes se podrán postular a una beca del Conacyt directamente, sin intermediarios.

El Conacyt (2022a) informó recientemente que “reorientará los criterios de asignación de becas nacionales para fortalecer la formación e investigación en áreas de atención prioritaria”.

Se dará preferencia a los programas de doctorado y maestría con orientación en investigación en las siguientes áreas del conocimiento: físico-matemáticas, ciencias de la tierra, químico-biológicas, medicina, ciencias de la salud, artes y humanidades, así como ciencias sociales, biotecnología, ciencias agropecuarias e ingenierías en campos y disciplinas de atención prioritaria en instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público. De esta manera, desde el Conacyt *se busca abrir mayores oportunidades para las y los jóvenes, que contribuyan en la solución de los problemas nacionales, el bienestar social,*

la salud, el desarrollo del arte y la cultura, así como el cuidado del ambiente (subrayado mío).

En otras palabras, el otorgamiento de becas se dará no por la adscripción a un programa acreditado, de reconocida calidad, sino por el tipo de estudios que el programa ofrezca, en concordancia con las prioridades nacionales definidas por el gobierno federal. Las consideraciones políticas orientarán la asignación de estos recursos.

El Conacyt ha seguido manejando el concepto de “acreditación” de programas al SNP, pero no es claro en qué consiste dicha acreditación. En un documento de febrero de 2022 llamado “Sistema Nacional de Posgrados. Elementos que debe contener la carta de postulación de apoyo universal” de la Dirección de Posgrado de Conacyt (Conacyt, 2022b) se establecen los temas que los programas deben desarrollar para presentar su solicitud de registro ante el SNP. Entre otros elementos, el documento menciona que debe establecer el “Compromiso institucional”, que exprese la responsabilidad social de la institución:

1. La aceptación institucional de las reglas e instrumentos normativos del PNPC, sus preceptos y lineamientos.
2. El apego a los valores fundamentales de la integralidad del quehacer académico.
3. El apoyo al programa de posgrado, incluyendo el fortalecimiento del núcleo académico.
4. El apoyo administrativo por parte de la institución para las tareas del programa.
5. El presupuesto para actividades académicas y de vinculación.
6. Políticas y normas para el acceso universal al conocimiento, a través de los repositorios de acceso público a las tesis generadas por estudiantes.
7. El apoyo institucional para la creación y seguimiento de la red de egresados.
8. El apoyo institucional para la ejecución del plan de mejora del programa
9. Estrategias y protocolos para la prevención del plagio en la productividad académica de estudiantes y personal académico.
10. La existencia de procedimientos colegiados para la solución de controversias que surjan al interior de la comunidad académica del programa.

11. El compromiso para la atención a casos de violencia de género, teniendo como principios la debida diligencia, la confidencialidad, la transparencia y accesibilidad.

Además, solicita que se defina la modalidad, a escoger entre:

1. Fortalecimiento de procesos socio-comunitarios y del enfoque intercultural
2. Áreas afines a los Programas Nacionales Estratégicos (Pronaces)
3. Fortalecimiento de la Cultura y las Humanidades
4. Atención a problemas estructurales de la salud
5. Especialidades médicas en áreas prioritarias
6. Ciencia Básica y/o Ciencia de Frontera
7. Posgrados tecnológicos

La decisión de crear el nuevo SNP que sustituye al PNPC no contó con un diagnóstico preciso sobre el posgrado nacional y los procesos de acreditación. Parte de una crítica sin fundamentos y confunde diversos temas: la universalización de las becas, la simplificación de su asignación sin intermediarios institucionales; el uso de sistemas cuantitativos y productivistas; la crítica a la desvinculación con necesidades prioritarias, y el cuestionamiento por la simulación y por una supuesta privatización del posgrado.

Como he mencionado, la función y el lugar que tendrá la acreditación está en suspenso y se espera que se tengan definiciones con la creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior que despierta muchas interrogantes. El lugar que tendrá el Sistema Nacional de Posgrados en el SEAES es incierto. En todo caso, sería deseable que el SEAES logre una formulación que permita mejorar la calidad de la educación superior, que no repita el formalismo de las acreditaciones y que la acreditación del posgrado tenga un lugar adecuado. Es común la idea de que la acreditación no mejora la calidad, por tratarse de procesos más formales y mecánicos en lugar de una herramienta real para mejorar la calidad, tal como lo expresaron 7 de cada 10 responsables de acreditación de la calidad en las IES en una encuesta reciente

aplicada por COPAES, mientras que los rectores y directores generales opinaron exactamente lo opuesto (COPAES, 2021).

Cambios ocurridos durante el último quinquenio en el financiamiento (público y privado) 2015-2016 a 2020-2021 de la educación superior y debates sobre perspectivas futuras. Cambios en financiamiento (público y privado)⁶.

Gasto en educación superior como porcentaje del PIB

La ley establece que el estado deberá otorgar un financiamiento no menor al 1% del PIB a la educación superior y la investigación científica, al desarrollo tecnológico y a la innovación en las IES. En 2019, el gasto público en educación superior fue equivalente al 0.91% del PIB. Se elevó en 2020 al 0.99% y a partir de 2021 comenzó a descender: representó el 0.92% en 2021 y bajará al 0.89 en 2022 si se aprueba el presupuesto enviado a la Cámara de Diputados por la SHCP.

	2019	2020	2021	2022e
Federal	181,824.90	189,861.50	197,744.70	205,198.40
Estatal	41,424.10	42,396.20	43,954.20	45,500.00
Total público	223,249.00	232,257.70	241,698.90	250,698.40
PIB Nacional	24,453,296.23	23,357,377.84	26,212,980.84	28,291,724.74
% PIB	0.91	0.99	0.92	0.89

Fuente: Datos tomados de la tabla 25 de Mendoza (2022), provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2021 y 2022, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2019 y 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, FONE-Normales, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, INEGI, Banco de Información Económica y SHCP, Criterios Generales de Política Económica para el Paquete Económico 2022.

Gasto nacional en educación superior por fuente de origen

Se estima que el gasto nacional en educación superior ascenderá en 2022 a MX\$291.8 mil millones, equivalente aproximadamente a US\$14,592.1 millones. Ese gasto proviene

⁶ La redacción de este apartado se apoyó en el documento de trabajo de la SES titulado *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior*, coordinado por Mendoza (2022). Ese documento es resultado del acuerdo tomado por el Consejo Nacional de Coordinación de la Educación Superior, en el marco de las reforma constitucional al artículo tercer y de la promulgación de la Ley General de Educación Superior, para elaborar un nuevo modelo de financiamiento. La comisión de trabajo está integrada por cinco autoridades educativas estatales, 23 integrantes de IES, cinco representantes de los subsistemas de educación superior y 10 funcionarios secretariado técnico del Conaces (Subsecretaría de Educación Superior y de ANUIES).

de fuentes públicas y privadas. Las públicas se integran por las aportaciones federales y estatales, y las privadas por el gasto de los individuos y sus familias en educación superior. El gasto público total llegará en 2022 a MX\$206,842.5 millones y el privado a MX\$85,000 millones (Tabla 46).

Tabla 46. México. Gasto nacional en educación superior y PIB. 2015 a 2022 (Millones de pesos corrientes)						
	PIB^{1/}	Federal^{2/}	Estatal^{3/}	Público total	Privado^{4/}	Gasto total
2015	18,551,459.30	121,811.50	43,169.90	164,981.40	69,395.90	234,377.40
2016	20,116,688.50	127,951.20	39,617.30	167,568.40	69,492.20	237,060.70
2017	21,921,241.90	125,195.50	35,408.20	160,603.70	66,943.70	227,547.40
2018	23,542,737.20	132,505.70	39,590.90	172,096.70	73,308.50	245,405.10
2019	24,453,296.20	141,533.00	41,424.10	182,957.10	77,645.60	260,602.60
2020	23,357,377.80	147,721.80	42,396.20	190,118.10	82,317.30	272,435.30
2021	26,212,980.80	155,858.60	43,954.20	199,812.80	77,093.90	276,906.70
2022 e	28,291,724.70	161,342.50	45,500.00	206,842.50	85,000.00	291,842.50

e - estimado. Al monto aprobado (154,394.8 mdp) se aplica el promedio de las diferencias entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.5%).

^{1/} Datos de PIB de 2015 a 2018 tomados de CEFP (2019), de 2019 a 2022, tomados de Conaces (2022).

^{2/} Comprende las subfunciones 03 Educación Superior y 04 Posgrado. De 2012 a 2020 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública Federal; la cifra de 2021 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la nota Informativa del 12 de febrero de 2022 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

^{3/} Las cifras de 2012 a 2017 corresponden al gasto estatal ejercido en educación superior; la cifra de 2018 corresponde al presupuesto aprobado. Las cifras de 2019 a 2022 son una estimación propia, con base en el gasto estatal en educación reportado en el Tercer Informe de Gobierno, septiembre de 2021.

^{4/} El gasto privado es estimado con base en el porcentaje de matrícula de educación superior escolarizada atendida.

Fuentes: Datos del PIB tomados del cuadro II.1.1 de CEFP (2019), provenientes de INEGI. Datos de gasto nacional tomados de la tabla 3 de Mendoza (2022), elaborados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, DGPPyEE, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal y Tercer Informe de Gobierno.

La composición porcentual del gasto nacional total por origen ha tenido algunas variaciones entre 2015 y 2022. El porcentaje del gasto federal ha crecido, el estatal ha disminuido y el privado se ha mantenido estable. En 2022, el gobierno federal habrá aportado el 55.3% del gasto nacional total, los gobiernos estatales el 15.6% y los privados el 29.1% (Tabla 47).

Tabla 47. México. Gasto nacional en educación superior, 2012-2021 Participación relativa por fuente de los recursos (Millones de pesos corrientes)	
--	--

	Federal	Estatal	Privado
2012	53.10%	15.20%	31.70%
2013	53.20%	15.70%	31.10%
2014	51.70%	17.70%	30.60%
2015	52.00%	18.40%	29.60%
2016	54.00%	16.70%	29.30%
2017	55.00%	15.60%	29.40%
2018	54.00%	16.10%	29.90%
2019	54.30%	15.90%	29.80%
2020	54.20%	15.60%	30.20%
2021	56.30%	15.90%	27.80%
2022 e	55.30%	15.60%	29.10%
Suma 2012-2022	54.00%	16.20%	29.80%

Fuente: Elaborado con datos de la Tabla 45 de Mendoza (2022)

El gasto público en educación superior es legalmente concurrente, es decir, el gobierno federal y los gobiernos estatales están obligados a financiar la educación superior. El gasto ha tendido a ser predominantemente federal desde la década setenta del siglo pasado. Desde entonces el gobierno federal ha impulsado la creación de instituciones en los estados. Los municipios no están obligados por ley a aportar recursos, aunque algunos colaboran en especie. Entre 2012 ha habido algunas fluctuaciones en las aportaciones del gobierno federal, pero en el periodo se ha mantenido en general arriba del 77%, con un crecimiento mínimo que lo sitúa en 2022 en el 78% (Tabla 48)

Año	Federal ^{1/}	Estatal ^{2/}	Total	Participación porcentual	
				Federal	Estatal
2012	102,500.7	29,372.8	131,873.5	77.7%	22.3%
2013	105,715.9	31,254.2	136,970.1	77.2%	22.8%
2014	118,389.6	40,619.0	159,008.6	74.5%	25.5%
2015	121,811.5	43,169.9	164,981.4	73.8%	26.2%
2016	127,951.2	39,617.3	167,568.4	76.4%	23.6%
2017	125,195.5	35,408.2	160,603.7	78.0%	22.0%
2018	132,505.7	39,590.9	172,096.7	77.0%	23.0%
2019	141,533.0	41,424.1	182,957.1	77.4%	22.6%
2020	147,721.8	42,396.2	190,118.1	77.7%	22.3%
2021	155,858.6	43,954.2	199,812.8	78.0%	22.0%
2022 e	161,342.0	45,500.0	206,842.0	78.0%	22.0%
Suma 2012-2022	1,440,525.5	432,306.9	1,872,832.4	76.9%	23.1%

e - estimada con el siguiente criterio: al monto aprobado (154,394.8 mdp) se aplica el promedio de la diferencia entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.5%).

1/ Comprende las subfunciones 03 Educación Superior y 04 Posgrado. De 2012 a 2021 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública Federal; la cifra de 2021 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la nota Informativa del 12 de febrero de 2022 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

2/ Las cifras de 2012 a 2017 corresponden al gasto estatal ejercido en educación superior; la cifra de 2018 corresponde al presupuesto aprobado. Las cifras de 2019 a 2022 son una estimación propia con base en las cifras de Gasto Educativo Nacional publicadas en el Tercer Informe de Gobierno.

Fuente: Tomado de la tabla 3 de Mendoza (2022), elaborada con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2021, DGPPyE-SEP, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y Tercer Informe de Gobierno, septiembre de 2021.

A partir de 1990 se conformó un modelo de financiamiento que integró los presupuestos ordinarios, inerciales e “irreductibles” para servicios personales y gastos de operación, los subsidios extraordinarios sujetos a reglas de operación y propósitos definidos, algunos de ellos de asignación mediante evaluación de desempeños y proyectos institucionales. La planta laboral que se cubre con los subsidios ordinarios debe estar registrada y autorizada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, en varias universidades, los conflictos laborales han llevado a pactar salarios y prestaciones no autorizados por la SHCP, lo que ha implicado negociar recursos con los gobiernos estatales, emplear recursos propios y recurrir al déficit, lo que, con el paso del tiempo, ha generado condiciones de inviabilidad financiera de las instituciones.

Los subsidios extraordinarios se han compuesto de programas para apoyar ciertos temas, como el de carrera docente para otorgar estímulos al profesorado de tiempo completo; la modernización de la educación superior para mejorar equipo e infraestructura; el mejoramiento del profesorado, para impulsar la obtención de títulos de posgrado por los profesores, otorgarles reconocimientos y consolidar grupos académicos, conocidos como “cuerpos académicos” que habrán de desarrollar la docencia y la investigación. Estos financiamientos estuvieron condicionados al desempeño, a través de procesos de evaluación. El propósito fue, además de reducir la lógica inercial y los financiamientos negociados políticamente, orientar ciertos comportamientos deseables en las IES con recursos que no podían estar comprometidos para otros fines. Es decir, perseguían objetivos estratégicos. Esta política se dirigió a las

universidades públicas estatales, pero con el paso del tiempo comenzó a ser aplicada al resto de los subsistemas. Para muchas universidades, los financiamientos extraordinarios representaron una oportunidad para expandirse y desarrollarse. Pero su aplicación fue desigual entre los subsistemas y entre las instituciones, y tres décadas después de haber iniciado su implementación no dieron lugar a una política articulada para el financiamiento sostenible de las IES. Los fondos extraordinarios han desaparecido en este gobierno y no se tiene un modelo de financiamiento que permita atender las necesidades de las IES y los compromisos que el gobierno ha impulsado con las reformas legales y el Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

Subsidios por subsistemas. La diversidad jurídica y la heterogeneidad de las IES públicas tiene implicaciones en la asignación presupuestaria. Hay disposiciones específicas en cada subsistema derivadas de los ordenamientos legales y administrativos, pero también hay procesos “inerciales” que permiten favorecer más a unas que a otras, generando condiciones de gran desigualdad en la distribución de los fondos. Esta situación se ha tornado crítica por las políticas de austeridad que han recortado los presupuestos de las instituciones en general, aunque no en las mismas proporciones.

En la tabla 49 se puede observar la variación presupuestaria en las instituciones federales. Por ejemplo, entre 2018 y 2022 algunas instituciones o dependencias perdieron una cantidad mayúscula de recursos, como el patronato de obras del IPN, que perdió el 75.5% de sus recursos; el Centro de Investigación y Estudios Avanzados perdió el 18.5% y la Universidad Pedagógica Nacional el 11.6%. En esos años, las únicas que lograron un incremento fueron la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y la Dirección General de Educación Militar y Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea. En la presente administración federal, este conjunto de instituciones ha tenido una disminución presupuestaria de 2.2%.

Tabla 49. México Presupuesto federal de las instituciones federales de educación superior. 2012-2022 1/

Unidad Responsable	2012	2018	2019	2020	2021	2022 a	Variación % real 2/		
							2012-2018	2018-2021	2012-2021
Universidad Pedagógica Nacional	736.3	947.7	896.8	918.8	971.9	957.1	-0.2%	-11.6%	-11.7%
Instituto Politécnico Nacional	12,823.0	15,874.3	16,096.4	16,702.0	18,107.0	19,083.5	-4.0%	-1.7%	-5.6%
Universidad Abierta y a Distancia de México	193.1	217.9	312.8	302.0	297.1	n.a.	34.9%	n.a.	
Tecnológico Nacional de México	14,490.0	18,694.1	19,031.3	19,679.7	20,797.9	18,641.6	0.1%	-4.1%	-4.0%
Universidad Autónoma Metropolitana	5,414.1	7,087.6	7,326.3	8,031.7	8,192.2	8,138.5	1.5%	-0.4%	1.2%
Universidad Nacional Autónoma de México	29,104.8	38,510.1	39,786.2	41,319.5	43,684.7	44,823.8	2.6%	-2.2%	0.4%
Centro de Enseñanza Técnica Industrial	288.4	314.9	322.4	308.5	324.4	343.4	-15.3%	-11.2%	-24.8%
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	2,153.0	3,018.8	2,878.0	2,616.9	2,853.5	2,616.9	8.7%	-18.5%	-11.4%
Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN	247.4	260.1	264.3	261.7	262.6	260.8	-18.5%	-13.0%	-29.0%
El Colegio de México, A.C.	544.0	796.0	722.6	729.2	825.6	674.4	13.5%	-10.6%	1.5%
Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	348.9	152.3	271.8	65.5	43.2	44.6	-66.1%	-75.5%	-91.7%
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	903.6	1,107.2	1,219.5	1,267.0	1,299.9	1,124.7	-5.0%	1.2%	-3.8%
Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	957.6	997.0	1,000.1	1,037.7	n.a.	n.a.	n.a.		
Dirección General de Educación Militar y Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea	1,415.8	1,794.7	2,206.0	1,993.5	2,183.5	2,270.5	-1.7%	4.9%	3.1%
Universidad Autónoma Chapingo	2,096.0	2,768.2	2,869.9	3,018.0	3,129.7	3,160.2	2.4%	-2.5%	-0.2%
Colegio de Posgraduados	922.5	1,374.6	1,352.9	1,354.9	1,401.1	1,523.8	15.6%	-12.1%	1.5%
Colegio Superior Agropecuario del Edo de Guerrero	63.6	104.0	96.0	81.0	95.0	115.0	26.8%	-21.3%	-0.2%
TOTAL	71,551.3	92,997.7	96,515.9	99,657.8	105,474.4	105,113.9	0.8%	-2.2%	-1.4%

a - aprobado.

1/ De 2012 a 2020 las cifras corresponden al gasto ejercido reportado en la Cuenta Pública Federal. Las cifras de 2021 se toman de la SHCP, Transparencia Presupuestaria.
 2/ Se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

Fuente: Datos de la Tabla 6 de Mendoza (2022), elaborada con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal años 2012, 2018, 2019 y 2020, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, y SHCP, Transparencia Presupuestaria.

Las universidades públicas estatales, las públicas estatales de apoyo solidario y las interculturales también han sufrido recortes. Desde 2016, de manera sistemática ha tenido variaciones negativas. Es decir, la tendencia a perder recursos comenzó desde mediados del gobierno anterior, del presidente Peña Nieto, pero han continuado en este gobierno. Entre 2018 y 2022 estas universidades tendrán una pérdida del 6.3% (tabla 50). Resulta paradójico que el gobierno que ha acuñado el lema de “primero los pobres” afecte a las instituciones que se dirigen principalmente a poblaciones de bajos recursos.

Tabla 50. México. Subsidios para las universidades públicas estatales, las universidades públicas estatales de apoyo solidario y las universidades interculturales. 2012-2022

(Millones de pesos corrientes)

Año	Aprobado	Ejercido	Ejercido Aprobado	Variación % real 1/	
				Aprobado	Ejercido
2012	40,034.8	41,720.0	1,685.3		
2013	41,237.5	43,463.9	2,226.4	1.5%	2.6%
2014	47,062.8	48,570.7	1,507.9	9.3%	7.0%
2015	52,315.6	53,744.4	1,428.7	8.1%	7.6%
2016	53,961.5	56,392.2	2,430.7	-2.3%	-0.6%
2017	55,767.2	58,209.7	2,442.5	-3.2%	-3.3%
2018	58,437.8	62,572.8	4,135.0	-0.1%	2.4%
2019	61,019.2	63,395.8	2,376.6	0.3%	-2.7%
2020	63,215.8	65,630.0	2,414.2	-0.3%	-0.4%
2021 2/	65,157.7	68,601.2	3,443.5	-3.8%	-2.5%
2022 3/	67,603.1	70,510.0	2,906.9	0.1%	-0.9%
Variación % Real					
Período		Aprobado		Ejercido	
2012-2018		13.2%		16.3%	
2018-2022		-3.8%		-6.3%	
2012-2022		8.9%		9.0%	

1/ Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

2/ La cifra del presupuesto ejercido está tomada del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.

3/ La cifra del presupuesto que se estima ejercer en 2022 resulta del siguiente criterio: al monto presupuesto aprobado se aplica el promedio de la diferencia entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.3%).

Fuente: Tabla 7 de Mendoza (2022), elaborada con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2012 a 2021; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de información Económica.

Las Universidades Tecnológicas y Politécnicas tienen otra forma de financiación. Las UT son financiadas federalmente en servicios personales y gastos de operación, y las UP solo para gasto de operación, dado que los gobiernos estatales se encargan de cubrir el gasto de la nómina salarial. En ambos tipos de universidades la concurrencia del financiamiento es 50% y 50% entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. En este subsistema a lo largo de la década 2012-2022, el financiamiento ha tenido un comportamiento errático. En los dos primeros años del periodo se dieron ampliaciones presupuestales, luego se conservó sin cambios entre el presupuesto aprobado y el ejercido, con un ligero aumento en 2016. Pero en los dos últimos años del pasado gobierno, los presupuestos sufrieron reducciones importantes de 25.8 millones en 2017 y 14.5 en 2018. En cuanto a la variación real, en el gobierno actual, entre 2018 y 2022 se dará una caída de casi el 6% (Tabla 51). Esta variabilidad impacta negativamente en las UT y UP, que tienen problemas de obsolescencia en equipos y cuentan con una planta académica bajamente profesionalizada, con contratos temporales, inestabilidad y alta rotación laboral. Se calcula que entre 2018 y 2021 estas universidades tuvieron una pérdida en términos reales de mil millones de pesos y se prevé que en los primeros cuatro años del actual gobierno la pérdida acumulará MXN\$1,500 millones de peso, una suma enorme para estas instituciones que también están destinadas a atender la demanda de sectores económicamente bajos de la población. .

Año	Aprobado	Ejercido	Ejercido Aprobado	Variación % real ^{1/}	
				Aprobado	Ejercido
2012	3,118.2	3,267.3	149.1		
2013	3,348.5	3,408.5	60.1	5.8%	2.8%
2014	3,621.5	3,621.5	0.0	3.6%	1.7%
2015	3,669.7	3,669.7	0.0	-1.5%	-1.5%
2016	3,785.2	3,790.2	5.0	-2.3%	-2.2%
2017	4,110.6	4,084.8	-25.8	1.7%	1.0%
2018	4,397.9	4,383.3	-14.5	1.9%	2.3%
2019	4,275.4	4,526.4	251.0	-6.7%	-0.9%
2020	4,429.3	4,578.0	148.7	-0.3%	-2.7%
2021 ^{2/}	4,565.3	4,790.7	225.4	-3.8%	-2.3%
2022 ^{3/}	4,736.7	4,959.0	223.3	0.1%	-0.2%
Variación % Real					
Período		Aprobado		Ejercido	

2012-2018	9.4%	4.0%
2018-2022	-10.5%	-5.9%
2012-2022	-2.1%	-2.1%

^{1/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{2/} La cifra del presupuesto ejercido está tomada del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.

^{3/} La cifra del presupuesto que se estima ejercer en 2022 resulta del siguiente criterio: al monto presupuesto aprobado se aplica el promedio de la diferencia entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.7%).

Fuente: Tabla 8 de Mendoza (2022), elaborada con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2012 a 2021; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012

Otro caso lo representan los institutos tecnológicos descentralizados, creados a partir de la década noventa del siglo pasado mediante convenios con los gobiernos estatales bajo un esquema de financiamiento de 50% y 50%. A partir de la creación de este tipo de institutos, el gobierno federal dejó de crear institutos tecnológicos federales. A diferencia de los otros subsistemas, en este se tendrá una variación real favorable del 12% entre 2012 y 2022 (Tabla 52). Hay que mencionar, sin embargo, que el incremento ocurrió en los dos primeros años del gobierno anterior, seguido de tres años negativos. En este gobierno, se tendrá una variación negativa de 1.1%, que representará por efectos de la inflación una pérdida acumulada de mil millones de pesos aproximadamente (Mendoza, 2022).

Tabla 52. México. Subsidios para organismos descentralizados estatales del Tecnológico Nacional de México. 2012-2022

(Millones de pesos corrientes)

Año	TecNM: ITD				
	Aprobado	Ejercido	Ejercido - Aprobado	Variación % real ^{1/}	
				Aprobado	Ejercido
2012	2,344.8	2,305.5	-39.3		
2013	2,744.8	2,744.8	0.0	15.3%	17.3%
2014	3,069.0	3,050.1	-18.9	7.1%	6.4%
2015	3,110.0	3,110.0	0.0	-1.5%	-0.8%
2016	3,207.8	3,175.7	-32.1	-2.3%	-3.3%
2017	3,314.1	3,259.6	-54.5	-3.2%	-3.8%
2018	3,472.8	3,373.8	-99.0	-0.1%	-1.4%
2019	3,623.2	3,596.5	-26.7	0.2%	2.4%
2020	3,753.7	3,649.8	-103.9	-0.3%	-2.4%
2021	3,869.0	3,868.6	-0.4	-3.8%	-1.1%
2022 ^{2/}	4,014.2	4,014.2	0.0	0.1%	0.1%
Variación % Real					

Período	Aprobado	Ejercido
2012-2018	14.9%	13.5%
2018-2022	-3.9%	-1.1%
2012-2022	10.4%	12.3%

^{1/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{2/} Se estima la misma cifra del presupuesto aprobado.

Fuente: Tabla 9 de Mendoza, elaborada con datos del TecNM, Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2012 a 2021; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de información Económica.

Otro caso lo representan las escuelas normales y las unidades de la UPN en las entidades federativas. De 2016 a 2020, este tipo de instituciones tuvieron una variación real favorable: las normales del 35.3% y las unidades UPN del 3.0%. El crecimiento de su presupuesto fue del 25.7%, mucho mayor que el de los otros subsistemas, gracias al importante incremento de la nómina de maestros de educación básica y normal en 2016. Pero ya en este gobierno la variación fue negativa, del 3.5%, lo que contrasta con el ligero crecimiento que se observa en la matrícula (Mendoza, 2022).

En lo que se refiere al presupuesto extraordinario, el cambio más importante en los últimos años es su extinción en el gobierno actual. Esos recursos había progresivamente aumentando y constituyeron una opción adicional para mejorar las instituciones públicas y, en el caso de las universidades públicas estatales, avanzar en la solución de los llamados “problemas estructurales”, como el pasivo contingente generado por los arreglos locales de pensiones y jubilaciones, mejorar la calidad y ampliar la oferta educativa.

Esos programas comenzaron a reducirse a partir del segundo tercio del gobierno del presidente Peña Nieto. De 18 programas se pasó a siete, a través de la desaparición de algunos, de su fusión y del cambio de nombre de otros al convertirse en programas transversales. Pero los montos ejercidos se conservaron. Las medidas de recorte comenzaron en 2015 y se continuaron hasta 2022. En 2021 solo dos programas tuvieron recursos con montos reducidos: uno de ellos, el de fortalecimiento a la excelencia educativa se destinó principalmente a las universidades interculturales, y el programa de desarrollo del profesorado. En 2022, el primer programa incrementó sus recursos que fueron destinados a las escuelas normales y el segundo conservó los mismos

Tabla 53. México. Variación de recursos en programas y fondos extraordinarios de educación superior. 2015-2022. (Millones de pesos)

Programa presupuestario (PP)	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido
U067 Fondo para Elevar la Calidad de la E.S. 1/	1,013.8	712.6														
S245 Fortalecimiento de la Calidad/S300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	2,656.0	1,092.6	4,021.9	2,465.3	2,556.4	1,803.8	1,862.6	1,541.6	1,117.1	1,042.2	1,039.0	917.9	149.4	194.7	751.4	
247 Programa para el Des. Profesional Docente	801.8	781.9	825.1	721.9	625.0	556.6	656.4	566.3	246.6	243.4	243.6	216.1	132.0	132.0	136.9	
U040 Programa de Carrera Docente en UPES	398.2	398.1	412.1	183.5	372.9	372.9	350.0	349.9	354.9	352.8	254.9	232.2				
S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	100.0	49.4	80.4	80.4	50.1	49.9	52.5	43.1	37.8	35.3						
U079 Expansión de la EMS y Superior	2,524.3	2,477.7	2,612.5	1,447.3	123.0	115.9	350.0	297.9								
U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales UPES	2,146.5	2,018.4	2,713.1	2,071.2	600.0	589.3	700.0	697.0	0.0	0.0	0.0	0.0				
Total (mdp corrientes)	9,640.6	7,530.7	10,665.1	6,969.6	4,327.4	3,488.4	3,621.5	3,197.9	1,756.4	1,673.7	1,887.5	1,664.2	281.4	326.7	888.3	
Total (mdp de 2022)	13,714.6	10,713.1	14,370.8	9,391.3	5,462.5	4,403.4	4,356.1	3,846.5	2,028.5	1,932.9	2,097.4	1,849.2	291.8	338.8	888.3	
Disminución respecto al presupuesto aprobado en 2015 (mdp de 2022)	-3,001.5		-4,323.4		-9,311.2		-9,868.1		-11,781.7		-11,865.5		-13,375.9		-9,824.9	
Disminución respecto al presupuesto aprobado en 2015 (mdp de 2022)	-26,504.2															
Disminución acumulada 2015-2018 (mdp de 2022)	-73,352.1															
Disminución acumulada 2015-2021 (mdp de 2022)	-10,376.9															

Fuente: Tabla 12 de Mendoza (2022), elaborada con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2015 a 2022; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2015 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de Información Económica.

En lo tocante a la participación presupuestal de las entidades federativas se muestra una diversidad por subsistemas. Como hemos señalado, las nuevas IES creadas a partir de la década noventa se financian con un esquema de 50% y 50% entre el gobierno federal y los estatales. La excepción son las universidades públicas estatales, para las que, en conjunto, el subsidio federal representa en torno a las dos terceras partes del financiamiento. Desde 2016 se ha enunciado la intención de lograr un esquema paritario 50% y 50% e incluso ese propósito ha quedado en la nueva Ley General de Educación Superior. Sin embargo, las proporciones de concurrencia aún están lejos de esa aspiración. Ocho universidades estatales se acercan a una asignación paritaria, 10 están entre 30% y 45% de aportaciones estatales; 7 entre el 20% y el 30% y 10 con menos del 20% (Mendoza, 2022). La diversidad tiene su origen en la historia de las negociaciones individuales entre las instituciones y los gobiernos federal y estatales, especialmente en la década setenta, que dio inicio a la gran expansión del sistema de educación superior, en un contexto político en el que el gobierno intentaba atender las demandas de una creciente clase media en rebeldía.

Pese a que los otros subsistema operan bajo el esquema paritario, lo cierto es que el funcionamiento es desigual, sobre todo por las demoras de los gobiernos estatales en realizar los depósitos que le corresponden. En el caso de las universidades tecnológicas y politécnicas, la cantidad de dinero no depositado en las instituciones representa una proporción grande los presupuestos institucionales. En los institutos tecnológicos descentralizados también se presentan complicaciones pues los gobiernos locales consideran los ingresos que estos institutos generan por su cuenta como parte de los recursos del estado y, por tanto, los descuentan de los montos que deberían entregar. Con eso, cerca del 10% de los recursos comprometidos en los convenios de apoyo financiero se han dejado de aportar (Mendoza, 2022).

Presupuesto por alumno

El indicador de presupuesto público por alumnos es una forma útil para observar las fluctuaciones del financiamiento a lo largo del tiempo con un punto de comparación. Asimismo, permite observar diferencias en el financiamiento por origen y entre las

instituciones. Al relativizar el comportamiento de los presupuestos se puede tener una noción adecuada de las pérdidas o, en su caso, los aumentos en la financiación. En México este indicador señala inequívocamente una tendencia hacia la pérdida de financiación desde hace 10 años. En 2012 el presupuesto público por alumno era de 95,639 pesos y en 2022 será de 72,524, una pérdida de 24.2%. En el presupuesto federal, la pérdida habrá sido el 24.88% y el estatal del 21.7% (Tabla 54). Esa tendencia descendente se inició en el gobierno de Peña Nieto y ha continuado en el de López Obrador.

Tabla 54. México. Presupuesto público de educación superior y presupuesto por alumno. 2012-2022

Ejercicio fiscal	Presupuesto público (Millones de pesos de 2022) 3/			Matrícula pública escolarizada (Miles de estudiantes) 4/	Presupuesto por alumno de (Pesos de 2022)		
	Federal	Estatal	Total		Federal	Estatal	Total
2012	158,978.4	37,886.3	196,864.8	2,058.4	77,234	18,406	95,639
2013	161,500.0	39,978.9	201,478.9	2,173.3	74,312	18,396	92,708
2014	173,189.2	50,792.2	223,981.4	2,270.9	76,264	22,366	98,630
2015	173,288.2	52,294.3	225,582.4	2,377.8	72,877	21,993	94,869
2016	172,409.7	46,464.8	218,874.5	2,489.5	69,254	18,664	87,918
2017	158,035.1	38,842.8	196,877.9	2,575.2	61,367	15,083	76,451
2018	159,383.1	40,479.2	199,862.2	2,632.5	60,544	15,377	75,921
2019	163,455.6	42,038.1	205,493.7	2,691.7	60,726	15,618	76,343
2020	164,144.7	41,546.1	205,690.8	2,749.3	59,704	15,112	74,816
2021	161,625.4	40,129.8	201,755.2	2,775.0	58,243	14,461	72,705
2022	161,342.0	40,000.0	201,342.0	2,776.2	58,116	14,408	72,524
Variación Porcentual							
2012-2022	1.5%	5.6%	2.3%	34.9%	-24.8%	-21.7%	-24.2%
1/ Comprende las subfunciones de educación superior y posgrado. De 2012 a 2020 corresponde al presupuesto ejercido; la cifra de 2021 se toma de la nota Informativa del 12 de febrero de 2022 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.							
2/ Excluye el gasto estatal de educación normal y de investigación reportado en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal. Las cifras de 2019 a 2022 son estimadas (Gasto Estatal = 25% del gasto federal).							
3/ Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.							
4/ Excluye la matrícula de educación normal. La matrícula del ciclo escolar 2021-2022 es estimada con base en los resultados preliminares de la captura de los Formatos 911 dada a conocer por la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP el 22 de febrero de 2022.							
Fuente: Tabla 16 de Mendoza (2022), elaborada con datos de Formatos 911; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, y Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y DGPPyEE, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.							

Las diferencias de este indicador entre los subsistemas y entre las instituciones son enormes, lo que muestra no solo de la diversidad y magnitudes de las funciones y

servicios que las IES tienen, sino de la desigual distribución de un presupuesto que ya es en sí bajo y de las divergencias en la asignación de los presupuestos federales y estatales. Las universidades federales, en promedio, reciben un financiamiento equivalente a \$137,273.4 pesos por alumno, mientras que, en el polo opuesto, los institutos tecnológicos federales reciben solo \$31,957 pesos por alumno. Dentro de cada subsistema, a su vez, existen grandes diferencias. Por ejemplo, en el subsistema de universidades federales, la Universidad Autónoma Chapingo recibe un financiamiento de \$398,258.5 y la Universidad Pedagógica Nacional solo de \$108,417.3. En el subsistema de universidades públicas estatales la Universidad Autónoma de Yucatán tiene un subsidio de \$106,930 por alumnos, mientras que la Universidad de Autónoma de Occidente (en Sinaloa) cuenta con \$4,251 por alumno. Las Universidades Públicas con Apoyo Solidario también exhiben esas discrepancias: el Colegio de Sonora, un pequeño centro de posgrado e investigación tiene un presupuesto equivalente a \$1,139,854 por alumno y en el otro extremo la Universidad de la Sierra Sur (en Oaxaca) recibe solo el equivalente a \$14,566 pesos por estudiante. En el sistema de universidades interculturales se presenta un fenómeno semejante: la Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo cuenta con un financiamiento de \$105,2555 por alumnos en tanto que la Universidad Intercultural de San Luis Potosí cuenta con \$17,763 por cada alumno (Tabla 55). En la Tabla 56 pueden apreciarse las diferencias con una muestra de instituciones arriba, en torno y abajo del promedio del gasto por alumno.

Tabla 55. México. Presupuesto promedio por alumno en los subsistema de educación superior. 2019-2020	
Subsistema	Presupuesto/matrícula
Universidades Federales	137,273.4
Universidades Públicas Estatales	63,363
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	44,163
Universidades Interculturales	36,301
Escuelas Normales Públicas	111,964
Universidades Tecnológicas	30,565
Universidades Politécnicas	23,539
Institutos Tecnológicos Federales	49,058
Institutos Tecnológicos Federales	31,957
Total IES consideradas	69,264
Fuente: Datos extraídos de la Tabla 17 de Mendoza (2022), provenientes de Formatos 911, 2018-2019; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, DGESUI, Plataforma En Transparencia, DGUTyP e INEGI, Banco de Información Económica.	

Tabla 56. México. Presupuesto promedio por alumno en instituciones de educación superior seleccionadas: diez más altas, diez en torno al promedio nacional y diez más bajas. 2019-2020

Diez más altas	
Colegio de Sonora	1,139,854.00
Universidad Autónoma Chapingo	398,258.50
Colegio de Chihuahua	396,686.00
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	240,170.60
Instituto Campechano	152,821.00
Universidad Autónoma Metropolitana	152,238.10
Universidad Nacional Autónoma de México	141,293.70
Universidad del Mar	123,820.00
Escuelas Normales Públicas	111,964.00
Instituto Politécnico Nacional	109,474.20
Diez en torno al promedio	
U. A. de Nayarit	73,933.00
U. A. de Chiapas	73,433.00
B. U. A. de Puebla	73,205.00
U. A. de Coahuila	73,040.00
Universidad de la Cañada	69,347.00
U. Intercultural del Edo. de Mex.	68,372.00
U. Mich. de Sn. Nicolás de Hgo.	68,033.00
U. A. de Querétaro	67,050.00
Universidad de la Sierra	65,412.00
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	63,864.00
Diez más bajas	
Institutos Tecnológicos Descentralizados	31,957.00
Universidades Tecnológicas	30,565.00
Universidad Estatal del Valle de Toluca	30,078.00
Universidad Estatal del Valle de Ecatepec	26,384.00
Universidades Politécnicas	23,539.00
U. Autónoma Indígena de México	20,941.00
Universidad Mexiquense del Bicentenario	19,035.00
Universidad de Papaloapan	18,468.00
U. Intercultural de San Luis Potosí	17,763.00
Universidad de la Sierra Sur	14,566.00

Fuente: Datos extraídos de la Tabla 17 de Conaces (2022), provenientes de Formatos 911, 2018-2019; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, DGESUI, Plataforma En Transparencia, DGUTyP e INEGI, Banco de Información Económica

Regresividad del gasto en educación superior

El gasto público en educación superior tiende a la regresividad. Los deciles más altos de la población resultan más beneficiados con este gasto que los deciles de menores ingresos. Al decil más pobre le corresponde en 2020 el 4.6% del gasto, mientras que al

más rico le corresponde el 11.5%. Sumados los cuatro deciles más pobres, el porcentaje que les corresponde es de 30.2%, en tanto que los cuatro deciles más ricos se benefician con el 49%. Hay una ligera mejoría en estas proporciones, puesto que en 2014 el decil más pobre apenas se beneficiaba con el 2% del gasto público en educación superior y el decil más rico con el 16.5%. Sin embargo, las diferencias siguen siendo grandes (Tabla 57).

Decil	2014*	2016*	2018	2020
I	2.0	2.7	2.5	4.6
II	4.0	5.3	4.6	6.9
III	5.9	6.7	6.8	8.7
IV	6.6	7.9	8.7	10.0
V	8.6	9.9	10.4	10.0
VI	9.9	11.3	11.6	11.0
VII	14.9	13.4	13.1	12.4
VIII	15.4	12.9	13.7	12.2
IX	16.2	15.1	15.2	12.9
X	16.5	14.7	13.4	11.5

*2014, 2016 datos concentrados en el documento SHCP (2021). Resultados para 2018.
Fuente: SHCP (2021). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2018, México y SHCP (2022). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020, México.

Problemas del financiamiento de la educación superior

El modelo de financiamiento que prevalece en México tiene serios problemas que requieren ser atendidos. En el documento de trabajo de la Comisión de trabajo para la elaboración del modelo y política de financiamiento para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, coordinada por Mendoza (2022) se presenta un diagnóstico sobre la situación del financiamiento. En resumen:

1. Refuerza la “geografía de la desigualdad”, pues la asignación inercial de recursos produce inequidad entre subsistemas e instituciones; perpetúa las desigualdades de origen, el “piso disparate”, para la determinación del

presupuesto; y amplía las brechas en los indicadores de desigualdad social y territorial.

2. Es inadecuado por su monto y formas de distribución para la ampliación de la cobertura, de la matrícula expansión y de la oferta educativa, la desconcentración territorial y el fortalecimiento de la carrea académica.
3. Ha mantenido estancado el presupuesto ordinario por las políticas de contención del gasto público seguidas desde 2015. Contradictoriamente el gobierno ha impulsado la expansión de la educación superior.
4. Presenta una fuerte disminución del presupuesto público por alumno.
5. El modelo de financiamiento público competitivo se ha agotado en las tres últimas décadas por la disminución presupuestal en los fondos extraordinarios, lo que a partir de 2015 ha detenido proyectos académicos en las instituciones.
6. Los compromisos de gasto ordinario que surgieron por el crecimiento de las instituciones, la contratación de nuevo personal y las promociones del personal académico como resultado de su mejoramiento académico no se regularizaron en el presupuestario ordinario.
7. Las instituciones públicas, principalmente las universidades autónomas, deben realizar complejas y desgastantes negociaciones con los poderes ejecutivo y legislativo, tanto federales como estatales, ante la incertidumbre y variabilidad de los presupuestos anuales.
8. La concurrencia de las aportaciones que corresponden a la federación y a los estados presenta problemas pues varios gobiernos estatales destinan una baja proporción de recursos a las universidades públicas estatales y es frecuente el incumplimiento de los términos establecidos en los convenios de apoyo financiero.
9. La asignación del presupuesto ha estado desligada de la planeación nacional (PSE), estatal (programas educativos locales) e institucional (planes de desarrollo institucional) y el proceso presupuestario anual enfrenta problemas en sus diferentes fases: planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, evaluación y fiscalización.

10. El parámetro legal de asignar al menos el 1% del PIB a la investigación científica y, luego, con la LGES del 2021, a todas las funciones de las instituciones de educación superior pública se ha incumplido sistemáticamente.
11. El incremento de los costos asociados a la expansión y diversificación de la oferta educativa, y la insuficiencia del presupuesto ordinario que se asigna anualmente, han generado crecientes pasivos en universidades públicas estatales y federales, así como en IPES de otros subsistemas, que amenazan su viabilidad. Hay pasivos originados por el desfase entre la planta real de trabajadores y los gastos de operación, el incumpliendo de obligaciones con las institución es de seguridad social, y erogaciones de universidades estatales por pensiones y jubilaciones con cargo a sus presupuestos ordinarios.
12. Hay importantes avances en materia de transparencia, rendición de cuentas, reordenamiento institucional y de austeridad, profesionalización de las administraciones, acciones de control y vigilancia de las contralorías internas desde hace más de una década, especialmente en años recientes.

Junto con esta problemática, las nuevas obligaciones legales del estado requieren de un financiamiento mucho mayor e implican un nuevo esquema de financiamiento público. Esas obligaciones son, en resumen:

1. Obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior y de instrumentar políticas basadas en el interés superior del estudiante, en la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, y en la cobertura universal.
2. Revalorizar al personal académico, en términos de su formación y superación académica, y del establecimiento de condiciones laborales dignas, en especial para los profesores de asignatura.
3. Reformar los modelos educativos, los currículos y las prácticas de enseñanza-aprendizaje, para adecuarlos a las nuevas formas de producción, difusión y aplicación del conocimiento científico y tecnológico; a los cambios en el mundo del trabajo y en los nuevos perfiles profesionales; y a los impactos de la pandemia sobre la educación.

4. Mejorar la infraestructura y equipamiento, mediante nuevos instrumentos para la planeación, programación, presupuestación y ejercicio de los recursos destinados a este fin.
5. Atención a los rezagos en la asignación de recursos públicos autorizados y asignación directa de recursos para infraestructura a los planteles educativos.

Como puede verse, el crecimiento de la educación superior, los problemas acumulados en la financiación, las obligaciones que se desprenden de la reforma constitucional, de la nueva LGES y del Plan Sectorial 2020-2024, y la inequidad del gasto público en educación superior por su tendencia regresiva requerirían un enfoque diferente de política presupuestal que necesariamente debería conducir a la ampliación de los recursos.

Cambios ocurridos durante el último quinquenio en la legislación sobre educación superior, con especial énfasis en la gobernanza del sistema y debates sobre perspectivas futuras de la organización de esa gobernanza. 2015-2016 a 2020-2021

Reforma constitucional y promulgación de la Ley General de Educación Superior

El gobierno federal impulsó la reforma al artículo tercero constitucional que rige la educación y la promulgación de la Ley General de Educación Superior (LGES). Esos procesos legislativos contaron con una amplia participación de funcionarios, expertos, políticos y legisladores, en eventos de diversa naturaleza, como foros, mesas redondas, reuniones, seminarios y parlamento abierto. En el proceso de discusión de la reforma al artículo tercero constitucional, el gobierno federal logró el acuerdo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y celebró negociaciones con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación para lograr que suspendieran sus tentativas de obstaculizar el trabajo legislativo. Aunque hubo cierta oposición, la reforma se logró con acuerdo de las fracciones parlamentarias y de los diversos actores de la educación mexicana.

El artículo reformado garantiza la rectoría del estado en la educación y el derecho de las personas a los beneficios de la ciencia y la innovación tecnológica. Incluye la educación intercultural y plurilingüe, la educación basada en los derechos e igualdad entre las personas. Establece un sistema de mejora continua y ordena crear un organismo para atenderlo.

Lo más relevante en educación superior es la obligatoriedad del estado de ofrecer educación superior a las personas que cumplan con los requisitos de las instituciones públicas y el refrendo al respeto a la autonomía de las universidades que la tengan por ley. En el transitorio sexto quedó estipulado que el Congreso de la Unión debía expedir una ley general de educación superior y en el décimo quinto se mandató que para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad del educación superior se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios y que se establecerá un fondo federal especial para asegurar a largo plazo los recursos económicos necesarios que garanticen la obligatoriedad, así como la plurianualidad en la infraestructura.

En abril de 2021 se promulgó la nueva Ley General de Educación Superior (Cámara de Diputados, 2021). Fue fruto de un proceso largo y detallado, muy participativo: foros de consulta estatales, foros regionales, encuentros con legisladores y legisladoras, reuniones temáticas con ANUIES, reuniones con agrupaciones e instituciones particulares de educación superior, encuentros con el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación Patronal Mexicana, reuniones entre legisladores y secretarios estatales de educación y reuniones de redacción de la ley. Muchas sesiones fueron presididas por el entonces secretario de educación pública, Esteban Moctezuma Barragán y contaron con la participación del subsecretario de educación superior, Luciano Concheiro Bórquez. Se puede decir que esta ley no fue producto de una decisión unilateral de la Presidencia de la República.

Características de la LGES

La LGES partió de un diagnóstico sobre la desigualdad social en el acceso y la baja cobertura de la educación superior, el crecimiento de las ofertas públicas y privadas, las brechas de desigualdad, el déficit del egreso de la educación media superior y el ingreso a la educación superior y el alto nivel de desempleo de los egresados de este nivel.

Con el fin de ofrecer una idea de conjunto sobre la LGES, presento en un apretado resumen los 7 títulos que contiene con sus respectivos temas:

1. Del derecho a la educación superior: disposiciones generales de la ley; criterios, fines y políticas que orientan la ley.
2. Del tipo de educación superior: incluye temas sobre los niveles, modalidades y opciones del servicio; bases normativas del otorgamiento de títulos, diplomas y grados.
3. De la educación superior en el sistema educativo nacional, articulación entre los subsistemas de este nivel de enseñanza, composición del sistema nacional y los sistemas locales de educación superior, relación entre ellos y el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.
4. De las acciones, concurrencia y competencias del Estado: distribución de competencias exclusivas y concurrentes de la Federación, las entidades federativas y los municipios del país.
5. De la coordinación, la planeación y la evaluación del sistema de educación superior: instancias, las formas de representación y los procedimientos operativos para la coordinación y gestión de las instituciones universitarias, tecnológicas y de formación docente. Se definen el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior y las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior. Lineamientos generales para el sistema nacional de evaluación y del sistema nacional de información.
6. Del financiamiento del sistema público; fondo federal específico para la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior.

Propósitos y aspiraciones de la LGES

La ley es un instrumento que avanza hacia la constitución de un sistema coordinado de educación superior, con indicaciones de políticas progresistas. En opinión de Rodríguez (2020), se trata de una ley federalista que presenta un enfoque de derechos humanos, con perspectiva de género, equidad e interculturalidad, y que refrenda al respeto de la autonomía pues establece que las reformas a leyes orgánicas deben contar con la participación de las comunidades universitarias.

No obstante, tiene un exceso de promesas, es repetitiva y aspiracional, y no contiene instrumentos ni compromisos financieros específicos para que se cumplan las condiciones básicas para lograrlas, como el fondo para la gratuidad y la plurianualidad presupuestal para infraestructura. En su artículo 10, enuncia 30 criterios de políticas:

1. Mejora continua.
2. Incremento de las oportunidades y posibilidades de acceso.
3. Enfoque de inclusión y equidad en el acceso a este derecho humano.
4. Vinculación entre las autoridades educativas y las instituciones de educación superior con diversos sectores sociales y con el ámbito laboral.
5. Promoción de acuerdos para el desarrollo y consolidación de la educación superior.
6. Integridad académica y la honestidad.
7. Redes universitarias para la cooperación y el desarrollo.
8. Procedimientos de acceso y apoyo al tipo de educación superior para personas con aptitudes sobresalientes y talentos específicos;
9. Planeación participativa.
10. Articulación de las estrategias y los programas.
11. Procesos de diagnóstico y evaluación.
12. Prevenir y atender la deserción escolar.
13. Evaluación de la educación superior como un proceso integral, sistemático y participativo.
14. Excelencia educativa, la innovación permanente, la interculturalidad y la internacionalización solidaria.
15. Incorporación de académicas a plazas de tiempo completo.

16. Fortalecimiento de la carrera del personal académico y administrativo.
17. Condiciones laborales adecuadas y estabilidad en el empleo.
18. Transversalidad de la perspectiva de género en las funciones académicas de enseñanza, investigación, extensión y difusión cultural, así como en las actividades administrativas y directivas.
19. Medidas que eliminen los estereotipos de género.
20. Igualdad entre mujeres y hombres generando alternativas para erradicar cualquier tipo y modalidad de violencia de género.
21. Seguridad de las personas en las instalaciones.
22. Vinculación de las instituciones de educación superior con el entorno social, sectores productivos y de servicios.
23. Acciones afirmativas que coadyuven a garantizar el acceso, permanencia, continuidad y egreso.
24. Actividades de extensión y difusión cultural.
25. Articulación y la complementariedad con los demás tipos educativos.
26. Mejora continua e integral de las tareas administrativas y de gestión.
27. Fortalecimiento institucional, el dinamismo y la diversidad de modalidades y opciones educativas.
28. Impulsar el conocimiento y desarrollo de la educación superior.
29. Acceso y la utilización responsable de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital.
30. Generación y aplicación de métodos innovadores que faciliten la obtención de conocimientos.

La gobernanza en la LGES

La Ley introduce una nueva gobernanza, articulada por la distribución de competencias entre los niveles y ámbitos de autoridad, la coordinación de autoridades de diversos niveles, la constitución de un sistema nacional de educación superior y de sistemas estatales, con instancias de coordinación nacional y estatales. Destaca una mayor presencia de los niveles estatales, municipales e institucionales, en corresponsabilidad y concurrencia de obligaciones. Esta gobernanza incluye a las asociaciones de

universidades y da preponderante lugar a la ANUIES, pero la participación de representantes de profesores y estudiantes es mínima. Es una gobernanza centrada en autoridades, no en comunidades académicas ni en sectores externos.

La ley estipula un Consejo Nacional de Educación Superior (Conaces) y la reactivación de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes). De acuerdo con la LGES el Consejo Nacional es un órgano deliberativo, de consulta y consenso para definir acciones y estrategias. Sus funciones son numerosas, como la interrelación con los niveles educativos previos; la articulación de subsistemas de ES; la elaboración de programas nacionales y estatales; el intercambio de experiencias en toma de decisiones; la expedición de lineamientos para el espacio común de movilidad; la presentación de propuestas de investigación humanística, científica y tecnológica, y de generación de condiciones educativas para atender los criterios, fines y políticas de la ES. La Conaces se integra por:

1. La persona titular de la Secretaría de Educación Pública, quien lo coordinará;
2. La persona titular de la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría;
3. La persona titular del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
4. Las autoridades educativas locales en materia de educación superior;
5. Las personas titulares de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana, del Instituto Politécnico Nacional, de la Universidad Pedagógica Nacional y del Tecnológico Nacional de México;
6. Tres personas titulares de instituciones públicas de educación superior en representación de cada uno de los subsistemas de educación superior previsto en la Ley, por cada una de las seis regiones geográficas que se detallan en los lineamientos generales a que se refiere este artículo;
7. Una persona titular de instituciones particulares de educación superior, por cada una de las seis regiones geográficas que se detallan en los lineamientos generales a que se refiere este artículo;
8. Siete personas en representación de asociaciones nacionales de las universidades e instituciones de educación superior públicas y particulares que, de manera individual, representen la matrícula más numerosa en el país;

9. Tres personas del personal académico en representación de cada subsistema de educación superior previsto en la Ley propuestas por las asociaciones de académicos, y
10. Tres estudiantes en representación de cada subsistema de educación superior previsto en la Ley propuestos por los consejos estudiantiles de cada subsistema.

Las Comisiones Estatales se integran de la siguiente manera:

1. La autoridad educativa local;
2. La autoridad educativa federal;
3. Instituciones públicas de educación superior de cada uno de los tres subsistemas en la entidad;
4. Las instituciones de educación superior particulares de la entidad;
5. La instancia estatal de vinculación consulta y participación social, y
6. El Sistema estatal de ciencia y tecnología o su equivalente;

La nueva gobernanza redefinirá el papel de los actores, en especial de la ANUIES que ha funcionado históricamente como “correa de transmisión” entre las políticas gubernamentales y la representación de las instituciones de educación superior. Esa función ahora se realiza de manera directa en la Conaces. Las autoridades estatales y los directivos de las instituciones tienen más espacios de interlocución y participación en las decisiones, especialmente a través de su inclusión en comisiones de la Conaces. Otras asociaciones de IES han adquirido un lugar que antes no tenían, como la Asociación Nacional de Universidades Tecnológicas; la Asociación Nacional de Universidades Politécnicas; la Asociación Nacional de Universidades Interculturales; la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior; la Alianza para la Educación Superior y el Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal (CONAEN).

Gratuidad y financiamiento

En lo que respecta a la gratuidad, el artículo 5 determina que el estado promoverá acciones para eliminar progresivamente los cobros de las instituciones públicas de

educación superior a estudiantes por conceptos de inscripción, reinscripción y cuotas escolares ordinarias, así como para fortalecer la situación financiera de las mismas, ante la disminución de ingresos que se observe derivado de la implementación de la gratuidad. Sin embargo, de manera precavida seguramente por la magnitud del financiamiento que la gratuidad de la educación superior implica, la Ley agrega las ideas de “gradualidad” y “disponibilidad presupuestaria” para otorgar los financiamientos.

La disposición de crear un fondo para la gratuidad prescrita en el artículo tercero constitucional no se ha aplicado en 2020 y 2021 ni aparece en el proyecto de presupuestos de egresos de la federación para 2023. Aunque, cabe mencionar, la Subsecretaría de Educación Superior, en el seno del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, impulsa el diseño de un nuevo modelo de financiamiento acorde con las disposiciones legales y ha impulsado la reactivación y reconversión de un programa extraordinario para que tenga más fondos y puedan dedicarse a la gratuidad. Sin embargo, los montos son sumamente reducidos y se destinan principalmente a un subsistema pequeño, que es el de las universidades interculturales.

Por otro lado, al ser definidos los recursos ordinarios, la ley incluye aspectos que antes eran financiados por recursos extraordinarios, como ampliación de la oferta educativa, el incremento de la cobertura, el fortalecimiento de la carrera docente, el logro de la excelencia académica, el fortalecimiento de la investigación y la mejora continua de la gestión institucional. Es una puerta para lograr que algunos rubros antes financiados de manera extraordinaria puedan ahora ser regularizables en el presupuesto ordinario. Sin embargo, tampoco esa disposición ha sido considerada en la formulación presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Evaluación en la LGES

La LGES contempla la integración de un Sistema Nacional de Evaluación, que se considera parte del sistema nacional de educación superior. El sistema tendrá por objeto

diseñar, proponer y articular, estrategias y acciones en materia de evaluación y acreditación del sistema nacional de educación superior para contribuir a su mejora continua. La evaluación se concibe como un proceso integral, sistemático y participativo para su mejora continua basada, entre otros aspectos, en evaluaciones diagnósticas, de programas y de gestión institucional, así como en la acreditación. El sistema de evaluación es, según la LGES, un conjunto orgánico y articulado de autoridades, instituciones y organizaciones educativas e instancias para la evaluación y acreditación, así como de mecanismos e instrumentos de evaluación.

Educación privada en la LGES

La educación privada queda plenamente reconocida en la LGES como parte del sistema de educación superior. Como comenté en un apartado anterior, la ley es muy detallada en lo que respecta al reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE), lo cual era innecesario pues tal nivel de detalle habría podido ser remitido a otro tipo de instrumentos administrativos, como un Acuerdo Secretarial. La LGES estipula que las IES particulares deberán conceder becas al 5% de sus matrículas, con base en equidad y en que los estudiantes sean sobresalientes, conferidas por un comité de equidad y corresponsabilidad social educativa que tendrá transparencia y publicidad. Las IES podrán recibir un reconocimiento a la excelencia académica y a la gestión institucional y serán beneficiadas con procesos simplificados de obtención de RVOE para sus programas, asuntos que ya existían con anterioridad, aunque no con la fuerza de ley que se les ha dado ahora. Por otro lado, la ley es omisa en la definición y reconocimiento de los derechos estudiantiles, en las garantías para celebrar y cumplir contratos del servicio, en las condiciones para tener derecho a tener la denominación de universidad y en el control para vigilar que el lucro retorne a las instituciones, de acuerdo con lo estipulado por la ley mercantil para las asociaciones civiles, y que no sea retirado de manera privada por los dueños.

Cambios en sistema de títulos, grados y calificaciones, reconocimiento de estudios y articulación entre carreras cortas y carreras universitarias.

Títulos

El sistema de títulos ha cambiado a partir de la década noventa del siglo pasado, específicamente por la diversificación de las modalidades de titulación en los distintos niveles de la educación superior⁷. En la primera década de este siglo el proceso continuó y se ha acelerado en los últimos 5 años, especialmente en las instituciones privadas.

Cada institución de educación superior con autorización oficial para operar tiene la facultad de conferir grados y títulos en los niveles y profesiones que imparte. Los grados que existen en México en el nivel superior son: técnico superior universitario (ISCED 5) de dos años; licenciatura (universitaria, tecnológica, normal) de cuatro a cinco años; especialidad, de un año; maestría, de dos años; y doctorado, de tres a cinco años de duración. Las formas de titulación se han diversificado y cada institución o programa tiene diferentes opciones. Como rasgo general, la ampliación de las modalidades de titulación responde a la necesidad de promover un mayor número de egresados con título pues la forma tradicional que era la tesis detenía el proceso de muchos egresados. A su vez, es una respuesta al crecimiento del mercado de títulos en el mercado laboral profesional y en el mercado académico.

El título de técnico superior universitario puede obtenerse mediante:

1. Excelencia académica, para los egresados con un promedio alto (variable según programas e instituciones), conclusión en tiempo y forma de los estudios y no haber adeudado asignaturas durante el programa educativo.
2. Examen general de conocimientos;
3. Proyectos de aplicación práctica;
4. Memoria de estadías (la más común);
5. Examen profesional escrito (memoria o tesina) y oral.

⁷ Para la elaboración de este apartado se consultaron diversas páginas web de instituciones públicas y privadas, reglamentos de titulación de diferentes IES y algunas publicaciones, como la de Robolledo *et al.* (2013) y la de DGAES/SG/UNAM (2011).

El título de licenciatura puede obtenerse por alguna de las siguientes modalidades:

1. Examen profesional escrito con tesis o tesina y oral o defensa de tesis;
2. Examen general de conocimientos;
3. Por seminarios de tesis o tesina;
4. Por promedio;
5. Portafolio de evidencias y examen profesional;
6. Por estudios de posgrado;
7. Trabajo monográfico de actualización;
8. Por experiencia profesional, para egresados que no se titularon en los tiempos regulares establecidos. Consiste en un examen de conocimientos sobre la licenciatura a obtener. Como requisitos se solicita tener más de 30 años, cinco años de experiencia laboral y acreditar el examen. Es aplicado por el Centro Nacional de Evaluación (Ceneval);
9. Informe de servicio social o de prácticas profesionales;
10. Informe de prácticas y examen profesionales;
11. Titulación cero, es semejante al de desempeño académico. Los requisitos son haber concluido los créditos con un promedio mínimo (definido por la institución), ser estudiante regular;
12. Incorporación a un proyecto de investigación;
13. Trabajo profesional;
14. Ampliación o profundización de conocimientos (inscripción a cursos adicionales, con una duración mínima estipulada por el programa o la institución);
15. Diseño de cursos;
16. Actividades de apoyo a la docencia;
17. Proyecto de apoyo a la divulgación;
18. Exámenes internacionales de organismos de certificación profesional internacional;
19. Ensayo;
20. Prototipo profesional;
21. Estudios en el extranjero, con un mínimo de horas cursadas determinadas por el programa o la institución;

22. Ampliación de conocimientos Inter facultades, con un mínimo de asignaturas cursadas en otras escuelas o facultades de la misma institución;
23. Traducción comentada (carreras de letras);
24. Defensa de caso práctico ante sínodo (carrera de derecho);
25. Obra terminada (Arquitectura);
26. Obra musical;
27. Investigación educativa.

En el caso de la titulación de maestría, las modalidades también se han diversificado, aunque en menor medida que en la licenciatura. Existen las siguientes modalidades:

1. Tesis;
2. Exámenes: teórico-práctico, global teórico, general de certificación profesional, de capacitación profesional;
3. Artículo de investigación;
4. Avance de la tesis de maestría con proyecto de investigación doctoral;
5. Informe de trabajo profesional;
6. Invención y/o patente registrada;
7. Taller de titulación;
8. Estudios de doctorado;
9. Excelencia académica;
10. Certificación de competencia laboral;
11. Memoria de evidencia profesional;
12. Proyectos de solución de problemas específicos;
13. Proyecto de investigación para doctorado.

En el caso de la titulación de doctorado, hay dos modalidades principales:

1. Tesis;
2. Artículo científico.

Sin embargo, algunas instituciones privadas, especialmente las de corte empresarial destinadas a satisfacer la demanda masiva de títulos y no las instituciones consolidadas de elite, han ampliado las posibilidades al punto de reducir excesivamente el nivel de exigencia⁸. Además de las modalidades anteriores, el título de doctor se puede obtener:

1. Reporte de trabajo en el campo profesional;
2. Curso;
3. Estudios de grado avanzado;
4. Posdoctorado;
5. Excelencia académica;
6. Publicación de un libro;
7. Participar como ponente en congresos internacionales;
8. Publicación en revista arbitrada;
9. Demostración de competencias docentes frente a grupo;
10. Participar en un cuerpo académico de investigación;
11. Creación o evaluación y actualización de un diseño curricular;
12. Profesional adjunto;
13. Desarrollo de proyectos innovadores;
14. Aplicación de examen global de conocimientos.

En resumidas cuentas, hemos asistido a un proceso de diversificación de las modalidades de obtención de títulos, que responde a una necesidad práctica de dar opciones a estudiantes que una vez cubiertos sus créditos no daban el paso de la titulación y a una necesidad del mercado laboral que tiende a elevar las exigencias formales a través de títulos para la contratación, un fenómeno conocido como credencialización y certificacionismo que tiende a reducir el valor de los títulos por la ampliación de su disponibilidad, produciendo una exigencia hacia arriba. En los últimos 5 años las instituciones públicas y privadas han incorporado más opciones de titulación, como las referidas en los párrafos precedentes, de tal manera que su oferta se ha diversificado.

⁸ Véase, por ejemplo, la Universidad Santander: <https://unisant.edu.mx/titulacion/>

Reconocimiento de estudios

No existe en México un marco nacional de calificaciones que incluya un sistema de portabilidad de créditos y un identificador único por estudiante válido en todo el sistema, que permita la integración y la coherencia del sistema, la movilidad estudiantil entre programas, instituciones y niveles educativos, la cooperación entre instituciones para programas y titulaciones conjuntas y estadías académicas. Es una tarea pendiente de difícil diseño y operación por la gran complejidad que la diversidad y diferenciación de subsistemas e instituciones ha producido, con las complicaciones normativas y administrativas que esto ha acarreado. La dificultad es mayor si se consideran otros factores como la definición de aprendizajes esperados, formas de evaluación y prácticas de cualificación (OCDE, 2019). La ausencia de ese marco es un factor importante en el rezago de la educación superior mexicana, comparada con la de otros países, como muchos de la OCDE.

Sin embargo, se han dado algunos intentos por crear un marco general de calificaciones y un sistema nacional de créditos académicos. La SEP y la ANUIES en 2007 propusieron el Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos (SATCA) (SEP-ANUIES, 2007); la Ley General de Educación con las reformas de 2017 estipuló la obligación de la autoridad educativa de “regular un marco nacional de calificaciones y un sistema nacional de créditos académicos, que faciliten el tránsito de educandos por el sistema educativo nacional” (SEP, 2017a); las nuevas reformas de 2019 a esa ley fueron más allá y establecieron que “se apoyará el desarrollo de un espacio común de educación superior que permita el intercambio académico, la movilidad nacional e internacional de estudiantes, profesores e investigadores, así como el reconocimiento de créditos y la colaboración interinstitucional (Cámara de Diputados, 2019). La Ley General de Educación Superior determinará la integración y los principios para la operación de este sistema”. Recientemente la nueva LGES (Cámara de Diputados, 2021), en el artículo 19 determinó que:

La Secretaría, tomando en cuenta la opinión del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, elaborará un marco nacional de cualificaciones y un sistema nacional de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos, que faciliten el tránsito de estudiantes por el Sistema Educativo Nacional.

Los instrumentos señalados en el párrafo anterior tendrán como objeto facilitar la movilidad dentro del Sistema Nacional de Educación Superior, de modo que, a partir de la valoración de los trayectos formativos se posibilite el cambio de carreras y programas, la continuidad de estudios entre la educación superior universitaria, tecnológica y de educación normal.

Las instituciones públicas de educación superior con autonomía constitucional y legal se registrarán por sus propias normas y en materia de revalidación y movilidad estarán a lo que decidan sus autoridades escolares.

Y en su artículo 53 (frac. VI) incluyó como una de las funciones del Conaces:

Expedir los lineamientos para la creación y el funcionamiento del espacio común de educación superior, que tendrá como propósito facilitar la libre movilidad de estudiantes y personal académico, redes y alianzas entre las instituciones de educación superior nacionales y extranjeras que contribuyan al desarrollo de sus funciones académicas, con pleno respeto al federalismo, a la diversidad y a la autonomía universitaria.

Como se puede ver, la creación de un marco de cualificaciones y de un sistema de portabilidad de créditos ha sido un proceso lento. Lo que prevalece en México es el anterior sistema de revalidación de estudios y de equivalencia de títulos y grados, procedimientos básicamente administrativos que llevan a cabo las autoridades educativas y las universidades autónomas. Según el Acuerdo Secretarial 286 que establece los lineamientos, normas y criterios de la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios (DOF, 2017, 18 de abril), la revalidación es definida como el acto administrativo de la autoridad educativa o el “dictamen de la Institución Autorizada, a través del cual se otorga validez oficial a aquellos estudios realizados fuera del sistema educativo nacional, siempre y cuando sean comparables con estudios realizados dentro de dicho sistema”. La equivalencia de estudios es el acto administrativo de la autoridad educativa o el “dictamen de la Institución Autorizada que declara equiparables entre sí estudios realizados dentro del sistema educativo nacional”.

Son procedimientos de tipo técnico para la comparación de estudios,

...basados en las normas y criterios establecidos en este Acuerdo, la autoridad educativa, la(s) Institución(es) Delegada(s) o la(s) Institución(es) Autorizada(s) determinan la relación de semejanza o diferencia de los estudios realizados por un individuo dentro o fuera del sistema educativo nacional, respecto de niveles educativos, grados o ciclos escolares, créditos académicos, componentes de formación, asignaturas, duración de los planes y programas de estudio u otras unidades de aprendizaje comprendidos dentro del sistema educativo nacional. Con base en este proceso, se determina si dichos estudios son homologables o equiparables y susceptibles de adquirir validez en toda la República, mediante la revalidación o la equivalencia de estudios.

Para la comparación se emplea una “tabla de correspondencia” emitida por la para la “comparabilidad o equiparación entre asignaturas, niveles educativos, grados o ciclos escolares, créditos académicos o cualquier otra unidad de aprendizaje existente dentro del sistema educativo nacional”.

Además de la revalidación de estudios realizados en otras instituciones nacionales o en el extranjero y de la equivalencia de títulos y grados, la SEP regula la acreditación de conocimientos parciales o terminales adquiridos de forma autodidacta a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo (DOF, 2017, 18 de abril).

Articulación entre carreras cortas y carreras universitarias

Las carreras que ofrecen el título de técnico superior universitario (ISCE 5) surgieron en 1991 con las primeras universidades tecnológicas. Originalmente esas universidades solo ofrecían el ciclo corto de dos años, basado en habilidades técnicas y experiencia práctica, pero en 2009 comenzaron a ofrecer títulos de licenciatura y con ello posibilitar que sus alumnos continuaran los estudios. En 2020-2021, la matrícula de técnico era reducida, apenas el 3.7% de la matrícula de educación superior (sin considerar el posgrado). En ese mismo ciclo escolar, el 63.4% de los estudiantes de universidades tecnológicas estaba en programas de técnico superior y el 36% en licenciatura. La gran

mayoría de estudiantes de técnico superior universitario (el 91% en 2020-2021) está matriculada en universidades tecnológicas. En resumen: los estudiantes de TSU tienen la posibilidad de agregar algunos años de estudio y continuar una licenciatura. Los años cursados en TSU son reconocidos por las propias universidades tecnológicas. La opción educativa de TSU es muy pequeña.

Referencias

Álvarez, Mendiola, Germán (2019). “Las empresas transnacionales y la oligopolización de la educación superior en México”. En Comas Rodríguez Oscar Jorge (Coordinador), *La internacionalización de la educación superior. Una apuesta y una oportunidad del presente*. México, ANUIES, Colección Biblioteca de la Educación Superior. pp. 33-57.

Álvarez, Mendiola, Germán y Urrego, Cedillo, Fanny Lucía (2017). “Los conglomerados de la educación superior privada en México: expansión, distribución territorial y predominio oligopólico”. *Memoria XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa*, San Luis Potosí, Consejo Mexicano de Investigación Educativa. <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/2683.pdf>.

Arellano, García, César (2022). “Anuncia el Conacyt nuevo Sistema Nacional de Posgrado”. *La Jornada*, México, 6 de junio, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/06/28/sociedad/anuncia-el-conacyt-nuevo-sistema-nacional-de-posgrados/>.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (ANUIES). (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). *Anuario Estadístico*. En <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior/>.

Backhoff, Escudero, Eduardo (2021). “Dudas del sistema de evaluación y acreditación de la educación superior”. *Campus Milenio*, México, 29 de abril. <https://suplementocampus.com/dudas-del-sistema-de-evaluacion-y-acreditacion-de-la-educacion-superior/>

Buendía, Angélica (2013). “Genealogía de la evaluación y acreditación de instituciones en México”. *Perfiles Educativos*. Vol. XXXV, México, IISUE, UNAM, pp. 17-32. <http://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/2013-e-genealogia-de-la-evaluacion-y-acreditacion-de-instituciones-en-mexico.pdf>.

Buquet, Ana; Cooper, Jennifer A.; Mingo, Araceli y Moreno, Hortensia (2013). *Intrusas en la universidad*. México, IISUE, UNAM, 342 pp. <https://cieg.unam.mx/img/igualdad/intrusas-en-la-universidad.pdf>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019) *Ley General de Educación. Texto vigente. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019*. México, Cámara de Diputados, 30 de septiembre.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021) *Ley General de Educación Superior. Texto vigente. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2021*. México, Cámara de Diputados, 20 de abril. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf.

Camarillo, Mario (2021). "Por orden de Raquel Sosa, en la UBBJ, ni exámenes ni tesis para titularse". *Crónica*. México, 29 de agosto. <https://www.cronica.com.mx/notas-en-la-ubbj-ni-examenes-ni-tesis-para-titularse-prohibido-dar-de-baja-a-estudiantes-1200401-2021.html>.

Canales, Alejandro (2022). "Las reglas de las universidades para el bienestar". *Campus*. Suplemento sobre educación superior. México, 17 de febrero. <https://suplementocampus.com/las-reglas-de-las-universidades-para-el-bienestar/>.

Casillas, Miguel Ángel; Ortega, Juan Carlos; y Ortiz, Verónica (2015). "El circuito de educación precaria en México: una imagen del 2010". *Revista de la Educación Superior*, 44(173), 47-83. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602015000100003&lng=es&tlng=es.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados (CEFP) (2019). *Series Históricas de Indicadores Macroeconómicos de México a 2018*. México, CEF, <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0202019.pdf>.

Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) (2022). "Programas Educativos Acreditados con CIEES". *Padrón de programas de Calidad CIEES*. México, 2022. <https://www.ciees.edu.mx/?seccion=CIEES&area=padron>.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Conacyt (2022a). *Becas Nacionales 2022*. México, CONACYT. https://conacyt.mx/becas_posgrados/becas-nacionales/.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Conacyt (2022b). *Sistema Nacional de Posgrados Elementos que debe contener la carta de postulación de apoyo universal*. México, Coordinación de Apoyos a Becarios e Investigadores Dirección de Posgrado, Conacyt, https://conacyt.mx/wp-content/uploads/convocatorias/PNPC/CartaPostulacion_apoyoUniv2022.pdf.

Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces) (2022). *VI.3 Programa Nacional de Educación Superior y Programa de Ampliación de la Oferta de Educación Superior. Tercera sesión ordinaria del CONACES, 22 de febrero de 2022*. México, SES-Conaces. https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/3sesion/3_pnes.pdf

Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) (2021). *Primera encuesta nacional sobre calidad y acreditación en la educación superior de México para la nueva normalidad post-covid*. México, COPAES, marzo. https://copaes.org/documentos/Reporte%20resultados_VF_1.2_okpdf.pdf

Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) (2022). *Padrón de programas acreditados a nivel nacional*. México, COPAES, <https://www.copaes.org/consulta.php>.

De Garay, Sánchez, Adrián y Del Valle-Díaz-Muñoz, Gabriela (2012). “Una mirada a la presencia de las mujeres en la educación superior en México”. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. núm. 6, vol. III, México, IISUE, UNAM, pp. 3-30. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ries/v3n6/v3n6a1.pdf>.

De Vries Wietse y Álvarez-Mendiola Germán. “Can Reform Policies be Reformed? An Analysis of the Evaluation of Academics in Mexico”. En: Zgaga, Pavel; Teichler, Ulrich; Schuetze, Hans G.; Wolter, Andrä (eds.). *Higher Education Reform: Looking Back – Looking Forward*. Peter Lang Pubs. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, 2015, pp. 257-271. https://www.researchgate.net/publication/313191836_Can_reform_policies_be_reformed_An_analysis_of_the_evaluation_of_academics_in_Mexico.

Diario Oficial de la Federación (2017, 18 de abril). *Acuerdo número 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación y equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo*. Secretaría de Educación Pública, México. <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/13909/4/images/acuerdo020417.pdf>.

Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU). (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). *12 Corte 31 de diciembre [diversos años] matrícula de calidad*. En <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Calidad.aspx>.

Dirección General de Administración Escolar, Secretaría Académica, Universidad nacional Autónoma de México (2011). *Opciones de titulación en la UNAM*. México, DGAE/SA/UNAM. <https://www.dgae.unam.mx/pdfs/opcionestitu2011.pdf>.

Flores Crespo, Pedro (2009). *Trayectoria del modelo de universidades tecnológicas en México (1991-2009)*. Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional (DGEI). México, UNAM. <http://www.dgei.unam.mx/cuaderno3.pdf>.

González, J. L., Mejía-Pérez, G. y González-Reyes, H. (2021). Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: un análisis socioespacial de su cobertura. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 23, e27, 1-15. <https://doi.org/10.24320/redie.2021.23.e27.3733>.

Hernández, Gómez, Ana, Cristina (coord.) (2015). *Diagnóstico de la educación superior a distancia*. México, ANUIES, SINED, 140 pp.

INEE-IIPE, UNESCO (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/LaPoliticaEducativaRegional.pdf>.

Lagunes, Domínguez Agustín; Flores, García, María Alicia; y May, Mora, Graciela (2010). "El sistema de asignación y transferencia de créditos en México como una medida cuantitativa hacia el espacio europeo de educación superior" (mimeo.), México, <https://www.uv.mx/personal/aglagunes/files/2012/01/SATCA.pdf>.

Maltos, Bautista, Berenice, (2022). "Presencia de la UNAM en la República Mexicana 2019". *UNAM Global*. México, UNAM, Secretaría de Desarrollo Institucional, Dirección General de Planeación. <https://unamglobal.unam.mx/presencia-de-la-unam-en-la-republica-mexicana-2019/>.

Mejía, Pérez, Gustavo (2016). "Las universidades públicas estatales de apoyo solidario: entre el aislamiento y la precariedad". *Nexos. Distancia por tiempos*, México, noviembre 30. <https://educacion.nexos.com.mx/las-universidades-publicas-estatales-de-apoyo-solidario-entre-el-aislamiento-y-la-precariedad/>.

Mejía, Pérez, Gustavo y González, Callejas, José Luis (2021). "Las universidades para el Bienestar Benito Juárez García: entre las buenas intenciones y el desierto de lo real". En: Flores, Crespo, Pedro y García, García César. *Análisis de la política en educación superior bajo el gobierno de AMLO ¿Cambio, continuidad o regresión?* México, ANUIES, pp. 99-115.

Mendoza, Rojas, Javier (2018). *Subsistemas de educación superior. Estadística básica 2006-2017* México, DGEI-UNAM, 71 pp. <http://www.dgei.unam.mx/hwp/wp-content/uploads/2018/04/cuaderno15.pdf>.

Mendoza, Rojas, Javier (coord.) (2022). *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior (Documento de Trabajo)*. México, SES/SEP, 31 de mayo. https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/financiamiento/pdf/documento_completo.pdf.

Mercado, Ricardo (2018). "Introducción". En Mercado, Ricardo (coord.). *Cursos masivos abiertos en línea (MOOCs). El caso de México*. Córdoba, Ed. Brujas y Social TIC A.C. Serie Háblame de TIC, Volumen 6, pp. 15-23. <https://www.uv.mx/blogs/brechadigital/files/2018/12/hdt6.pdf>.

Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2020). *Universidades en el limbo*. México, MCCI, 7 de febrero. <https://contralacorrupcion.mx/universidades-benito-juarez-en-el-limbo/>.

Miller, Dinorah "Desigualdad, calidad y equidad en la educación". En Buendía, Angélica y Álvarez, Mendiola, Germán (coords.) *La investigación educativa ante el cambio de gobierno en México. Reflexiones y propuestas para el futuro*. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa-COMIE, pp. 4-6. https://comie.org.mx/doc/portal/publicaciones/colecciongeneral/2019_libro_investigacion_educativa_ante_cambio_gobierno_mexico.pdf.

Morán, Breña, Carmen (2022). “Universidades Benito Juárez: un ambicioso proyecto educativo que se resquebraja”. *El País*. México, 26 de marzo. <https://elpais.com/mexico/2022-03-27/universidades-benito-juarez-el-proyecto-educativo-de-lopez-obrador-se-resquebraja.html>.

Moreno, Castañeda, Manuel (2015). “Modelos de educación superior a distancia en México. Una propuesta para su caracterización”, en Pérez, Alcalá, María del Socorro y Moreno, Castañeda, Manuel (coords.). *Modelos de educación superior a distancia en México*. Guadalajara, Jalisco, UdeG y UdeGVirtual, pp. 15-29. http://148.202.167.116:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1847/Modelos_de_educacion_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

OECD (2019). *El futuro de la educación superior en México: Fortalecimiento de la calidad y la equidad, Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/005689e0-es>.

Ordorika, I., R. Rodríguez Gómez and M. Lloyd (2018), “Mexico: the dilemmas of federalism in a highly politicized and semi-decentralized system”, in Martin Carnoy et al. (eds.), *Higher Education in Federal Countries: A Comparative Study*, SAGE Publications Pvt. Ltd, New Delhi, <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/higher-education-in-federal-countries/book263092>.

Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, (2021). México, OCUBBJG, agosto. https://framework-gb.cdn.gob.mx/applications/ubbj/estudiosydocentes/Estudiantes_docentes_por_Sede_2020.pdf.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (2021). *Mujeres en la educación superior: ¿la ventaja femenina ha puesto fin a las desigualdades de género?*. París, UBESCOI_IIESALC, marzo, 67 pp. https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2021/03/Las-mujeres-en-la-educación-superior_12-03-21.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019). *El futuro de la educación superior en México: Fortalecimiento de la calidad y la equidad, Revisión de Políticas Nacionales de Educación*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/005689e0-es>.

Rebolledo, López, María Aurora; Romero, Badillo, Eleonora; y Torres, García, Alberto Francisco (2013). *Propuesta de incorporación de nuevas modalidades de titulación en el Reglamento General de Exámenes*. La Paz, Baja California Sur, Dirección de Docencia e Investigación Educativa, Dirección de Servicios Escolares, Universidad Autónoma de Baja California Sur. <https://www.uabcs.mx/documentos/ddie/investigacionEducativa/estudiosRealizados/PROPUESTA%20DE%20NUEVAS%20MODALIDADES%20DE%20TITULACION.pdf>.

Redacción Animal Político (2022). “AMLO promete 55 nuevas Universidades del Bienestar y plazas en el gobierno a los egresados de su sexenio”. *Animal Político*, México, 7 de agosto, <https://www.animalpolitico.com/2022/08/amlo-promete-nuevas-universidades-del-bienestar-y-plazas-en-el-gobierno/>.

Redacción Crónica (2022). “Más de 30 mil alumnos están matriculados en el Instituto Rosario Castellanos”. *Crónica*. México, 25 de mayo. <https://www.cronica.com.mx/metropoli/instituto-rosario-castellanos-cdmx-suma-30-mil-alumnos-matricula.html>.

Rodríguez, Gomez, Roberto (2018). “La disminución de matrícula en las Normales”. *Campus Milenio*, núm. 757, México, 6 de junio, pp.4. <https://www.puees.unam.mx/rodriguez/index.php?seccion=articulo&idart=2512>.

Rodríguez, Gómez, Roberto (2020). “Los pros y contras de la Ley General de Educación Superior”. *Distancia por tiempos Nexos*, 23 de septiembre, <https://educacion.nexos.com.mx/los-pros-y-contras-de-la-ley-general-de-educacion-superior/>.

Roldán, Nayeli (2020). “Estudiantes protestan y cierran universidad del Bienestar por incertidumbre académica”. *Animal Político*. México, 20 de febrero. <https://www.animalpolitico.com/2020/02/alumnos-universidad-bienestar-incertidumbre-academica-paro/>.

Roldán, Nayeli (2021). “Universidades del Bienestar operan con planteles inconclusos y despidos de maestros”. *Animal Político*, México, 12 de agosto. <https://www.animalpolitico.com/2021/08/universidades-bienestar-planteles-maestros-despidos/>.

Roldán, Nayeli (2022). “Estatuto de Universidades del Bienestar concentra decisiones solo en la directora Raquel Sosa”. *Animal Político*. México, 11 de febrero. <https://www.animalpolitico.com/2022/02/universidades-bienestar-estatuto-concentra-decisiones-directora/>.

Schmelkes, Sylvia. (2009), “Intercultural universities in Mexico: progress and difficulties”, *Intercultural Education*, Vol. 20/1, pp. 5-17, <http://dx.doi.org/10.1080/14675980802700649>.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2015). “Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE)”. México, SEP. <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/reconocimiento-de-validez-oficial-de-estudios-rvoe>

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017a). *Ley General de Educación. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 22-03-2017*. México, Secretaría de Educación Pública. https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_general_educacion.pdf.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017b). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017*. México, SEP. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf.

Secretaría de Educación Pública-SEP (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. México, SEP, julio, 178 pp. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf

Secretaría de Educación Pública-SEP (2021). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2020-2021*. México, SEP. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021_bolsillo.pdf.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2022). “Serie histórica y pronósticos de la estadística del Sistema Educativo Nacional”. *Estadística educativa*. México, SEP, https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/serie_historica_e_ntidades_sep.xlsx.

Secretaría de Educación Pública (SEP) y Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (ANUIES) (2007). *Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos*, Documento Aprobado en lo General por la XXXVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, México, 30 de Octubre de 2007. <https://www.uacj.mx/DGDAIE/documentos/SATCAExtenso.pdf>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP (2022). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023*. México, SHCP, septiembre. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/paq_ute/egresos/Proyecto_Decreto.pdf.

Subsecretaría de Educación Superior-SES (2021). *Foros regionales de consulta para el diseño del sistema de evaluación y acreditación de la educación superior (SEAES). Términos de referencia para la formulación de propuestas*. México, SES-SEP, 9 pp. <https://consultaseaes.mx/downloads/3-terminos-de-referencia-para-los-foros-seaes-140921-.pdf>.

Torres, León, Mónica y López, Enríquez, Cecilia (2015). “Modalidades, sistemas y opciones educativas en México, ¿es posible un acuerdo de bases conceptuales?”, en Zubieta, García, Judith y Rama, Vitale, Claudio (coords.). *La educación a distancia en México: una nueva realidad universitaria*. México, CUAyED, UNAM, pp. 17-32.

Tuirán, Rodolfo (2019). “Obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, ¿a qué costo?”. *Nexos*, México, 20 de marzo. <https://educacion.nexos.com.mx/obligatoriedad-y-la-gratuidad-de-la-educacion-superior-a-que-costo/>

Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM (2022a). “2021-2022. La UNAM no se detiene”. La UNAM en números. México, UNAM, sitio web, <https://www.estadistica.unam.mx/numeralia/>.

Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM (2022b). “La UNAM por el mundo; cuenta con 14 sedes en cuatro continentes”. México, UNAM, sitio web. <https://www.fundacionunam.org.mx/donde-paso/la-unam-por-el-mundo-cuenta-con-14-sedes-en-cuatro-continentes/>.

Zenteno, Bustamante, Cynthia (2109). *Instrumentación de mecanismos para la retención estudiantil en la Universidad del Valle de México en Línea y el Polivirtual*. Tesis de maestría, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados. Director: Álvarez, Mendiola, Germán. México, DIE-Cinvestav. 141 pp. <https://repositorio.cinvestav.mx/handle/cinvestav/2952>.

Zubieta, García, Judith (2015). “La Universidad a la vanguardia tecnológica: los Cursos Masivos Abiertos en Línea (MOOC)”. En Zubieta, García, Judith y Rama, Vitale, Claudio (coords.). *La educación a distancia en México: una nueva realidad universitaria*. México, CUAyED, UNAM, pp. 175-200. <https://virtualeduca.org/documentos/observatorio/2015/la-educacion-a-distancia-en-mexico.pdf>.



Descargar el informe

Informe nacional Panamá

Nanette Archer

INFORME DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA 2022

Nanette Archer Svenson

En el último quinquenio, además de las normas relacionadas con la pandemia, Panamá ha aprobado una serie de leyes que han afectado al sistema de la educación superior de distintas maneras. Se examinan a continuación cuatro áreas de la política pública que tienen implicaciones importantes para el futuro: la estructura institucional, la transformación digital, la investigación científica, y el aseguramiento de calidad.

El sector universitario panameño cuenta con 5 universidades estatales acreditadas, 35 universidades privadas, 18 de las cuales están acreditadas y 17 que están reconocidas oficialmente pero no acreditadas. Además de 13 programas universitarios internacionales que operan dentro de la Ciudad del Saber.

Desde 2016, alrededor de dos tercios de la población estudiantil universitaria ha estado en las universidades públicas, con más del 50% de estos alumnos en la UP. Pero en 2020, el porcentaje matriculado en las públicas subió al 84% (INEC, 2022), debido a las dificultades económicas relacionadas con la pandemia y la matrícula baja en las universidades privadas (Eco TV, 2022).

Además de las universidades, el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE) fue creado como institución de educación superior mediante la Ley No. 71 del 8 de noviembre de 2017 e inaugurado en 2019 con programas en tres escuelas: (1) Ingeniería y Tecnología, (2) Negocios, y (3) Hospitalidad y Turismo.

Muchas otras entidades en Panamá ofrecen programas de educación técnica a diferentes niveles; entre ellas, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), varias universidades públicas y privadas, y más de 100 institutos superiores pequeños públicos y privados. La educación superior técnica ha sido un sector disperso con una gama de oferta muy variada y pocos mecanismos para monitorear o evaluar la calidad de los programas.

La mayoría de la investigación científica en Panamá se realiza principalmente en centros no asociados a universidades (SENACYT, 2020). La investigación universitaria en Panamá siempre ha sido relativamente débil, en gran parte porque las universidades se han concentrado en la enseñanza principalmente, porque el país ha asignado poca prioridad presupuestaria a la investigación, y porque la cantidad de científicos residentes es muy baja. En la última década, Panamá ha dedicado entre el 0.1% y el 0.2% de su PIB a la investigación, más de cuatro veces menos que el promedio regional y alrededor de 20 veces menos que el promedio de los países de Norteamérica y Europa.

Con respecto al número de investigadores por millón de habitantes, Panamá presenta solamente 39, que se encuentra entre las cifras más bajas del mundo. Consecuentemente, ha sido difícil

cultivar una cultura de investigación dentro de la universidad panameña, aunque el establecimiento de la SENACYT en 1997 haya ayudado a promover esta meta con la creación del Sistema Nacional de Investigación y un presupuesto público anual dedicado a la investigación científica.

Las AIP (Asociaciones de Interés Público) funcionan como centros de investigación autónomos público-privados sin ánimo de lucro que trabajan con la SENACYT, con las universidades locales, y con instituciones e investigadores internacionales en determinadas áreas de interés nacional. En adición a los centros AIP, Panamá cuenta con dos institutos más de investigación importantes. El Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (STRI, por sus siglas en inglés), es una unidad de la Institución Smithsonian de los Estados Unidos con sede en Panamá. El Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES), creado en 1921 y dirigido por los Estados Unidos hasta 1990, comenzó con una orientación enfocada en investigaciones en medicina tropical.

La entidad encargada del aseguramiento de la calidad de la educación superior es el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), establecido inicialmente con la Ley 30 del 20 de julio de 2006, la cual fue derogada por la Ley 52 del 26 de junio de 2015. La Ley 52 establece las normas vigentes y está reglamentada por el Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, que fue subsecuentemente modificado por el Decreto Ejecutivo 609 de 31 de julio de 2020.

La Ley 52 crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá como un organismo con autonomía académica, personería jurídica, y patrimonio propio sujeto a la política general del Órgano Ejecutivo, adscrito al Ministerio de Educación. Esta ley reconoce el CONEAUPA como el organismo evaluador y acreditador para las instituciones de educación superior públicas y privadas en el país, en términos institucionales y de programación, cuya función principal es la de fomentar una cultura de evaluación para el mejoramiento continuo del sector.

El sistema de educación superior en Panamá estaba enfrentando problemas graves antes de la llegada del coronavirus y la pandemia ha visibilizado, acentuado e intensificado muchos de esos desafíos. Ahora, está más claro que nunca que las instituciones más resilientes y ágiles con respecto a la transformación digital, administración financiera, y programación pertinente para el sector productivo, entre otros componentes, van a ser las más exitosas.

Adicionalmente, la educación superior en Panamá ha sufrido por décadas de una falta de correspondencia entre la oferta académica y la demanda del mercado laboral. A la vez, será importante fomentar y promover el desarrollo de sinergias y conexiones entre las empresas, los centros académicos, el gobierno, y la comunidad internacional.

Relacionado con este tema de discrepancia entre la académica y el mercado laboral, la educación técnica va a jugar un papel importante en los siguientes años. Al otro extremo del sector de la

educación superior, la investigación científica también va a ser crítica para acortar distancias entre el sector productivo y la academia. Fortalecer los vínculos entre los centros de investigación AIP y aquellos como el STRI y el ICGES con las universidades públicas y privadas para incentivar más actividad investigativa va a ser clave. La accesibilidad a los recursos financieros necesarios para acometer estos desafíos también será necesaria.



Descargar el informe

Informe nacional Paraguay

María del Rocío Roibledo (Coordinadora)

Norma Morales

Mariem Peggy Martínez

María Esther Cabral



31 DE JULIO DE 2022

INFORME DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN
IBEROAMÉRICA- 2022
CAPÍTULO PARAGUAY
PARTE 2: INFORMACIÓN CUANTITATIVA DEL SISTEMA
NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (PERIODO 2016-2021)

NORMA MORALES DÁVALOS,
MARIEM PEGGY MARTÍNEZ,
MARÍA ESTHER CABRAL
MARÍA DEL ROCÍO ROBLEDO Y. (COORDINADORA)

CDC. Asunción - Paraguay



**ESTUDIOS DE CASOS NACIONALES INFORME EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMERICA –
2016
PAÍS: PARAGUAY**

El Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología – CONACYT, realiza publicaciones relacionadas a los Indicadores de Ciencias y Tecnología del Paraguay. La base de datos corresponde al Informe de Indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay 2020, publicado en el año 2021.

El número de matriculados en los diferentes grados universitarios el año 2020 fue de 236.916 estudiantes, de éstos 217.369 corresponde a carreras de grado. Esta cifra representa un 82% del valor registrado el año 2016 (263.334), Una tendencia diferente se observa en las maestrías las que en el mismo período incrementa su matrícula en un 35%; de 4.358 a 5.866 estudiantes. La matrícula en los programas presenta en el período valores muy similares, aproximadamente 650 doctorantes. El efecto pandemia es posible observarlo en la reducción de la matrícula de un 25% en todos los programas, entre los años 2019 y 2020. No se cuenta con datos discriminados por sexo y área del conocimiento, así como tampoco según nivel socioeconómico.

El número de graduado de pregrado se incrementó entre los años 2016 y 2020 de 18.087 a 24.793, no obstante haberse reducido entre los años 2019 – 2020 en un 28%. En tanto el nivel de graduados en postgrado se incrementó en el período 2016 – 2020 en un 79% (de 1.143 a 2.044).

En las universidades públicas se siguen utilizando pruebas de suficiencia y cursos de ingreso para carreras que tienen plazas limitadas, debido a los recursos que disponen y el tipo de docencia necesaria para la profesión, como es el caso de las carreras de salud (medicina, odontología, enfermería), ingeniería, arquitectura, ciencias de la vida.

Los cursos de ingreso y de graduación en instituciones públicas de educación superior ya no están arancelados a partir de la promulgación de la Ley N° 6628/2020 que establece la Gratuidad de los Cursos de Admisión y de Grado en todas las universidades públicas del país, incluyendo a las Institutos Superiores públicos.

En las universidades privadas el mecanismo de acceso suele ser directo y con un semestre de nivelación de competencias mínimas, dentro del primer año de la carrera.

Durante la situación de pandemia e incluso en 2021, las universidades privadas rebajaron sus aranceles, estableciendo mecanismos de refinanciamiento de la deuda y becas para estudiantes cuyas familias tuvieron ingresos disminuidos en dicho periodo. Se presentaron descuentos del 40% hasta 100% en aranceles, de modo a mantener la matrícula en el periodo señalado.

En cuanto a las becas estatales, se destinan a la cobertura de aranceles, exclusivamente. Las universidades privadas mantienen su propio sistema de becas, basado en pasantías rentadas

dentro de los servicios de las instituciones o de crédito estudiantil, que retorna a la universidad, una vez que el estudiante termina sus estudios.

En las instituciones de educación superior públicas la gratuidad impuesta por la ley respectiva restringió los cursos previos a los exámenes de ingreso, hasta entonces sostenidos por los aranceles pagados por los futuros ingresantes, lo que impacta en ellos que deben recurrir a cursos de ingreso privados o prepararse por su propia cuenta.

En la República del Paraguay existe un total de 55 universidades de las cuales de las cuales: nueve son públicas y cuarenta y seis privadas. Este número es levemente superior al registrado el año 2016 (54 instituciones). En cuanto a Institutos Superiores, el número de 37 se mantiene sin modificaciones en el período revisado. Número de programas o carreras ofrecidos por las instituciones universitarias públicas y privadas y su evolución durante el período 2016-2021 (o último año disponible).

El registro nacional de ofertas académicas destaca la existencia de un total de 572 carreras habilitadas en las universidades nacionales y 2.038 en universidades privadas.

En lo relativo al personal docente, no se cuenta con información agregada, excepto la Universidad Nacional de Asunción, que cuenta con 9.070 académicos el año 2020, un 4% superior a la cifra registrada el año 2016. De estos, un 51% de sexo femenino.

Breve descripción de tendencias en la conformación y desarrollo de la profesión académica y evaluación sobre estas tendencias y cambios (2 páginas).

En los 9 años de promulgación de la Ley N° 4995/2013 de Educación Superior la profesión docente e investigadora en el nivel universitario se ha desarrollado y fortalecido con instrumentos diversos. Así, en su Art. 43 establece que un mínimo del 30% del plantel docente debe ser de jornada completa, otorgando un plazo de 3 años a partir de la promulgación de la ley para su implementación. También exige la capacitación pedagógica en educación superior (Art. 38).

El informe del CONACYT provee información sobre el total de investigadores según ocupación de personas físicas y ocupación en EJC (Equivalente Jornada Completa), pero no se dispone de manera desagregada por sector de educación superior. Si bien el número de investigadores expresados en EJC se incrementó en un 9% en el período 2016 – 2020, entre los años 2019 – 2020 expresa una llamativa la disminución del 18%.

En el cuadro se puede ver que los porcentajes en cada área desde el 2018 hasta el 2020 no tienen mucha variación y que las áreas de ciencias médicas de la salud, ciencias agrícolas y veterinarias y las ciencias sociales son las que tienen el mayor porcentaje de investigadores por disciplina científica.

La investigación en la universidad paraguaya se ha venido desarrollando como una función propia, en el último quinquenio. La propia Ley N° 4995/2013 de Educación Superior establece la carrera del investigador en la educación superior, valorando la producción científica y la actualización de esta (Art. 39) y establece sus derechos y obligaciones, condiciones de contratación, estabilidad y promoción, al interior de las instituciones.

Por otro lado, los criterios de acreditación de carreras llevadas por la Agencia Nacional de Acreditación de la Educación Superior – ANEAES y los incentivos del CONACYT – Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología se han constituido en factores que propiciaron el incremento en el número de investigadores.

Para el año 2020, el CONACYT tiene categorizados 514 investigadores en su programa PRONII (Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores), quienes reciben fondos del Programa. Además, tiene un registro de 1765 personas que realizan actividades de investigación.

La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, ANEAES, se ordena por la Ley N° 2072/2003. A la fecha tiene implementados procesos de evaluación y acreditación de carreras de grado, especialidades médicas, programas de postgrado, de instituciones universitarias y de instituciones formadoras de docentes. Tiene en preparación un mecanismo para acreditación para educación técnica superior, que aún no ha sido puesto en marcha.

El Modelo Nacional establece bases generales y está diseñado para aplicarse a una Institución, una Unidad Académica o un programa, utiliza información cuantitativa y cualitativa, privilegia la función de docencia, sin dejar de lado la investigación – extensión y ha sido construido sobre la lógica de un sistema de información administrativo

De acuerdo con la ANEAES se tienen acreditadas a marzo del 2022 un total de 304 carreras, de las cuales 129 corresponden a universidades nacionales y 175 a universidades privadas.

Con referencia a la evaluación externa del sistema, en 2019 se ha obtenido un buen resultado en el proceso de evaluación institucional de la RIACES (Reunión de agencias de Acreditación de la Educación Superior para Iberoamérica) como agencia alineada a las buenas prácticas de la Red.

El Modelo Nacional para Evaluación y Acreditación Institucional ha sido recientemente revisado y actualizado (2018), a través de un trabajo de análisis y consulta, basado en los procesos realizados, desde su puesta en marcha en el 2014, con una aplicación experimental en 5 instituciones.

La Ley N° 4995/2013 de Educación Superior en sus Arts. 77 y 78, establece que las universidades podrán recibir fondos públicos, sean ellos a través de licitaciones o becas, para desarrollo de la investigación y formación de postgrados, en tanto cuenten con carreras acreditadas. Asimismo, exime de pago de tributos a las empresas que capaciten a sus recursos humanos o realicen donaciones en instituciones que cuenten con carreras acreditadas.

En lo que a graduados según sector de gestión, un 27% corresponde a entidades públicas, rnm tanto que las privadas registran un 73%. No se cuenta con más información oficial acerca de los graduados según el tipo de institución. Tampoco se dispone de

información detallada que posibilite un análisis del incremento de egresados, debido a que las instituciones no están obligadas a entregar la información, por lo cual los datos pueden variar de un año a otro, dependiendo de la cantidad de datos informados.

La tasa de graduación oportuna del sistema no cuenta con datos oficiales, así como tampoco la tasa de abandono temprano. Al no disponer de esta información no es posible establecer un análisis de tendencias.

Por otra parte, el seguimiento a egresados es muy incipiente en el sistema universitario de Paraguay. Recién a partir de la instalación de los procesos de aseguramiento de la calidad se ha dado inicio al correspondiente monitoreo, si bien existen numerosas asociaciones de egresados por universidad o carrera.

En Paraguay la educación superior está regida por tres instituciones fundamentales: el Ministerio de Educación y Ciencias, MEC, órgano rector del Sistema Nacional de Educación (Ley N° 5749/2017), el Consejo Nacional de Educación Superior, CONES, que rige la educación superior universitaria (Ley N° 4995/2013 de Educación Superior) y, por otro lado, y la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación Superior, ANEAES, como agencia evaluadora de la calidad de la educación superior (Ley N° 4992/2003), que tienen competencias sobre toda la educación superior, terciaria y universitaria.

En el caso de la ANEAES (Ley N° 2072/2003), como instancia evaluadora de la calidad educativa, su labor en el último quinquenio se ha visto reforzada por una inversión importante destinada a los procesos de acreditación de instituciones de gestión pública de nivel universitario y de instituciones formadoras de docentes, con fondos provenientes del Fondo de Excelencia de la Educación y de la Investigación, FEEI.

Todo lo demás que atañe a la organización institucional, queda en el ámbito de la autonomía universitaria, aunque se establece que debe ser explícita en los estatutos respectivos. Esta disposición da una amplia libertad para la organización interna a las universidades privadas. En el caso de las públicas, su carta orgánica tiende a ser más uniforme para la organización interna.

En cuanto a la organización interna, las universidades cuentan en su totalidad con una instancia colegiada de gobierno, que de acuerdo a lo establecido en los criterios de calidad de la ANEAES debe contemplar la participación de estudiantes y docentes.

La autonomía institucional está garantizada por la Constitución Nacional y las leyes respectivas. Comprende las dimensiones académica, administrativa y financiera (Ley N° 4995/2013. Art. 33), aunque la institución está obligada a brindar informe académico y de gestión ante el CONES y brindar información pública actualizada, en forma permanente.

El presupuesto público se distribuye entre las ocho universidades públicas, siendo la Universidad Nacional de Asunción la que lleva el mayor porcentaje, como ejemplo, se puede mencionar que en el 2015 el presupuesto de la Universidad Nacional de Asunción fue el 77% del total presupuestado para las universidades nacionales.

Las universidades nacionales tienen asignado fondos a través del Presupuesto General de la Nación, aprobado por el Congreso de la Nación. Disponen de ingresos propios con el cobro de

aranceles a los alumnos que se dividen en tres conceptos generales: títulos, matrícula, admisión. Asimismo, reciben ingresos adicionales a través de fondos de becas para estudiantes del Ministerio de Educación y de las binacionales.

Las universidades públicas recaudan igualmente a través de servicios que prestan, proyectos en los que participan y actividades de capacitación y formación, incluidos posgrados que son arancelados.

El CONACYT a través de sus proyectos y programas ya detallados anteriormente también provee fondos a las universidades públicas y privadas. Los organismos internacionales de financiación también constituyen fondos de ingresos adicionales para las universidades públicas y privadas.

Por su parte las universidades privadas no cuentan con financiamiento del Estado y se financian en un cien por ciento con aranceles cobrados a los alumnos en diferentes conceptos.

Los recursos del FONACIDE (Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo) están conformados por los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de energía de la Entidad Binacional Itaipú al Brasil. En el 2020, con la Ley N° 6469/2020, que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2020, asigna el 21% del FONACIDE al FEEI.

En el mismo año, la Ley N° 6628/2020 establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas del país y en algunos institutos, estableciendo que, de la asignación total de recursos del FONACIDE, el 26% se destina al FEEI y de este, el 7% al Universidades Públicas del país, el Instituto Superior de Bellas Artes, el Instituto Nacional de Educación Superior, Institutos de Formación Docente, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias y el Instituto Nacional de Salud (Art 2, que modifica el Art. 3 de la Ley N° 4758/2012).

La Ley N° 4995/2013 prevé la creación de fondos especiales para becas y créditos para instituciones públicas y privadas (Arts. 78 y 79), estableciendo como condición la acreditación de sus carreras (Art. 82).

La Ley N° 6628/2020, en su Art.3, inc. b constituye un Fondo para Becas y Ayudas a ser destinado al otorgamiento de Becas y a la provisión de materiales a estudiantes de los cursos de admisión y de grado para las instituciones de educación superior citadas anteriormente.

A partir de 2020 la Ley N° 6628/2020 establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas del país y en algunos institutos, estableciendo que, de la asignación total de recursos del FONACIDE, el 26% se destina al FEEI y de este, el 7% al Universidades Públicas del país, el Instituto Superior de Bellas Artes, el Instituto Nacional de Educación Superior, Institutos de Formación Docente, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias y el Instituto Nacional de Salud (Art 2, que modifica el Art. 3 de la Ley N° 4758/2012).

La Ley N° 4995/2013 de Educación Superior establece las asignaciones de recursos a las universidades (7% PGN) y a la investigación (2% PGN) (Art. 76).

Para la educación superior paraguaya se han dado cambios sustanciales en los últimos cinco años. Estos cambios se dieron con el marco legal para los fondos asignados a la mejora de la

investigación y de la educación, así como la disposición legal de la gratuidad para estudios universitarios en universidades de gestión pública. Estos cambios no podrían haber sido encarados si no se hubiera instalado previamente el sistema de aseguramiento de la calidad, a través de la ANEAES.

Por su parte, la Ley de Educación Superior ha llevado al fortalecimiento de las asociaciones de instituciones de educación superior, las asociaciones profesionales y establecido el diálogo con el sector productivo.

Por otro lado, los sistemas de información a nivel del sistema de educación superior tradicionalmente insuficientes, lo que dificulta el análisis de la evolución del sistema, con base en datos oficiales.

En el ámbito de las propias instituciones, son temas de agenda la diferenciación y la transparencia en la gestión, aspectos llevados a las calles por los estudiantes en los dos últimos años, y que precisan de una acción más decidida no solo en el ámbito político, sino en la gestión técnica de los procesos burocráticos, que resultan muy lentos y de baja efectividad para la respuesta pública requerida.



[Descargar el informe](#)

Informe nacional **Perú**

Ricardo Cuenca

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERÚ, 2017 – 2021

Ricardo Cuenca*

Introducción

Durante quinquenio comprendido entre los años 2017 y 2021 se ha mantenido la expansión del sistema de educación superior en el Perú a pesar de dos factores que ha retardado este proceso.

Tabla 1.1 Matrícula de educación superior: total, 2017-2021

Años	Superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	Superior universitaria (pregrado)	Superior universitaria (posgrado)	Total
2017	417,207	984,910	46,264	1,448,381
2018	409,999	1,007,158	65,631	1,482,788
2019	437,070	981,341	52,265	1,470,676
2020	256,424	665,568	27,785	949,777
2021	420,067	870,002	49,107	1,339,177

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tal como se aprecia en la tabla 1.2, existe una paridad de sexo en la matrícula de la educación superior. Incluso para el caso de la educación universitaria se mantiene una ligera mayoría favorable a las mujeres.

Tabla 1.2 Matrícula de educación superior: sexo, 2017-2021 (en porcentajes)

Años	Superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva		Superior universitaria*	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2017	50.0	50.0	48.5	51.5
2018	50.6	49.4	49.1	50.9
2019	48.9	51.1	47.9	52.1
2020	42.8	57.2	47.9	52.1
2021	46.5	53.5	48.6	51.4

*Solo pregrado

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

* Profesor principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) e investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Quiero agradecer a Alejandro Pérez por la preparación de los descriptivos.

Respecto a la distribución de la matrícula según el tipo de gestión de las instituciones, durante el período de estudio se mantiene la tendencia de los últimos años. La matrícula es mayoritariamente privada. Para el quinquenio analizado representa el 66% del total para la educación universitaria y el 68% para la educación técnica.

Tabla 1.3 Matrícula de educación superior: gestión, 2017-2021 (en porcentajes)

Años	Superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva		Superior universitaria*	
	Pública	Privada	Pública	Privada
2017	29.2	70.8	35.1	64.9
2018	27.8	72.2	34.2	65.8
2019	31.4	68.6	33.3	66.7
2020	39.8	60.2	36.6	63.4
2021	29.8	70.2	34.1	65.9

*Solo pregrado

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Las tablas 1.4 y 1.5 ofrecen información de la distribución de la matrícula según niveles económicos de los jóvenes. La tendencia de los últimos años se mantiene. La expansión de la educación superior no ha beneficiado a los más pobres.

Tabla 1.4 Matrícula de educación superior: pobreza, 2017-2021 (en porcentajes)

Años	Superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva		Superior universitaria*	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
2017	10.2	89.8	4.9	95.1
2018	11.0	89.0	4.2	95.8
2019	11.4	88.6	3.7	96.3
2020	33.1	66.9	12.4	87.6
2021	15.9	84.1	8.1	91.9

*Solo pregrado

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Particularmente, cuando se observa la distribución por tipo de educación superior, la información para el período muestra que la concentración mayor de jóvenes pobres está en la educación técnica.

Tabla 1.5 Matrícula de educación superior: quintiles de gasto per cápita del hogar, 2017-2021 (en porcentajes)

Años	Superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva					Superior universitaria*				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
2017	8.3	17.5	23.9	28.2	22.1	3.3	8.3	16.4	27.1	45.0
2018	7.3	17.4	23.4	27.2	24.5	3.1	7.8	15.7	26.7	46.6
2019	8.1	20.9	23.1	25.3	22.6	2.6	7.0	14.2	26.0	50.2
2020	25.6	26.8	19.9	14.3	13.4	9.2	15.6	20.4	24.4	30.3
2021	10.7	21.4	26.0	24.1	17.8	5.9	8.3	19.4	29.1	37.4

*Solo pregrado

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tal como se ha venido observado, la situación de las poblaciones tradicionalmente excluidas de la educación superior se mantiene a lo largo de los años. Si observamos la composición de la matrícula según área de pertenencia, los jóvenes de zonas rurales no acceden mayoritariamente. En el mejor de los casos, tienen a la educación técnica como opción de estudios, gracias a la mayor presencia de instituciones técnicas en esas zonas.

Tabla 1.6 Matrícula de educación superior: área, 2017-2021 (en porcentajes)

Años	Superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva		Superior universitaria*	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2017	84.7	15.3	94.0	6.0
2018	85.7	14.3	93.8	6.2
2019	85.6	14.4	93.6	6.4
2020	81.9	18.1	91.7	8.3
2021	87.9	12.1	93.2	6.8

*Solo pregrado

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Lima concentra un tercio de la matrícula técnica y el 40% de la educación universitaria. Como referencia, 24 otros departamentos conforman el conglomerado de regiones.

Tabla 1.7 Matrícula de educación superior: regiones, 2017-2021 (en porcentajes)

Años	Superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva		Superior universitaria*	
	Lima	Regiones	Lima	Regiones
2017	32.8	67.2	40.4	59.6
2018	38.0	62.0	40.2	59.8
2019	32.9	67.1	37.7	62.3
2020	26.8	73.2	40.2	59.8
2021	34.1	65.9	44.3	55.7

*Solo pregrado

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Nuevamente, las poblaciones tradicionalmente excluidas de la educación superior continúan en la tendencia. La tabla 1.8 muestra una limitada participación de jóvenes indígenas en la educación superior.

Tabla 1.8 Matrícula de educación superior: etnicidad, 2017-2021 (en porcentajes)

Años	Superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva		Superior universitaria*	
	Castellano	Lenguas originarias**	Castellano	Lenguas originarias
2017	89.1	10.9	94.2	5.8
2018	90.2	9.8	95.2	4.8
2019	90.0	10.0	95.6	4.4
2020	87.9	12.1	94.3	5.7
2021	91.8	8.2	94.9	5.1

*Solo pregrado

**Incluye quechua, aimara, ashaninka, awajún, shipibo – konibo, shawí, matsigenka, achuar, entre otros.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 1.9 Matrícula de educación superior: familias de carreras, 2017-2021 (en porcentajes)

Años	Servicios			CCSS, Comerciales y Derecho		
	Superior pedagógica tecnológica	Superior universitaria (pregrado)	Superior universitaria (posgrado)	Superior pedagógica tecnológica	Superior universitaria (pregrado)	Superior universitaria (posgrado)

	y técnico-productiva			y técnico-productiva		
2017	100.0	0.0	0.0	23.9	73.4	2.7
2018	100.0	0.0	0.0	24.4	71.0	4.6
2019	90.0	10.0	0.0	24.9	71.7	3.4
2020	100.0	0.0	0.0	20.5	76.3	3.3
2021	100.0	0.0	0.0	24.4	72.7	2.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tal como se aprecia, la expansión de la educación superior un crecimiento inequitativo. En ese sentido, el Perú ha venido haciendo esfuerzos por atender este problema a través de políticas de acceso diferenciadas. Particularmente, en los últimos 20 años, se ha implementado un conjunto de políticas de inclusión enfocadas en el acceso diferenciado a la educación superior.

A través del Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos (Pronabec), creado en el año 2012¹, el Estado peruano promueve la equidad en el acceso de los jóvenes de escasos recursos económicos y/o situación de vulnerabilidad, a través de apoyo financiero. El Pronabec fue implementado como parte de un conjunto de políticas de Estado vinculadas a incrementar la inclusión social de las familias más pobres del país.

Tabla 2.1 Instituciones de educación superior, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	1,073	1,059	1,040	996	1,008
Pedagógica	195	189	184	178	182
Tecnológica	842	831	824	785	793
Artística	36	39	32	33	33
Superior Universitaria*	28	60	86	94	95
Total	1,101	1,119	1,126	1,090	1,103

Fuente: Ministerio de Educación - Padrón de Instituciones Educativa y Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - Relación de universidades licenciadas.

* Hace referencia al número de universidades que lograron su licenciamiento institucional por año.

Elaboración propia

Tal como se aprecia en la tabla 2.1, el número de instituciones se ha mantenido estable durante el período de análisis. Se registra una leve disminución en el año 2020 atribuida a los

¹ Ley N° 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos.

efectos de la pandemia es instituciones técnicas privadas con fines de lucro con matrícula menor a 100 estudiantes, así como a universidades con licencia denegada.

Tabla 2.2 Instituciones de educación superior: gestión, 2017-2021 (en porcentajes)

Años	Superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva		Superior universitaria	
	Pública	Privada	Pública	privada
2017	48	52	25	75
2018	49	51	42	58
2019	48	52	50	50
2020	50	50	49	51
2021	50	50	49	51

*Solo pregrado

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

En número absolutos, de las 95 universidades con autorización de funcionamiento 47 son públicas y 48 son privadas. Entre las privadas 29 son asociativas y 19 societarias. Las universidades societarias son aquellas en las que el licenciamiento tuvo un impacto mayor, ⁹

El principal cambio correspondiente al aseguramiento de la calidad durante el período de análisis es la creación de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva (PNESTP).

Adicionalmente, se ha concluido con la primera fase de del proceso de licenciamiento de universidades y con algunos problemas, se está acabando con el proceso de licenciamiento de institutos y escuelas de educación superior, este a cargo del propio Ministerio de Educación.

El gasto público está definido como el financiamiento directo del Estado. Salvo las becas, no existe subsidio a la demanda. En tal sentido, la información es solo sobre instituciones públicas.

Tabla 4.1 Gasto público en educación superior, 2017-2021 (millones de PPA\$ constantes*)

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Total	2,686	2,496	3,012	2,809	-

Fuente: Unesco Institute for Statistics.

Nota: * PPA\$: dólares a paridad de poder adquisitivo constantes.

Elaboración propia

Como se puede observar, tanto el gasto público, como su representación del PBI se han mantenido estables a lo largo del período de análisis; a excepción del año 2020 en el que el incremento se dio por razones de financiamiento extraordinario para el montaje de educación virtual durante la pandemia.

Tabla 4.2 Gasto público en educación superior como porcentaje del PBI, 2017-2021 (%)

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Total	0.66	0.59	0.69	0.73	-

Fuente: Unesco Institute for Statistics.

Elaboración propia

Tabla 4.3 Gasto público en educación superior por estudiante*: total, 2017-2021 (soles corrientes)

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	5,106	6,114	5,902	5,799	5,812
Superior Universitaria	9,225	7,412	8,071	10,761	8,774
	1,448,38	1,482,78	1,470,67		1,339,17
Total	1	8	6	949,777	7

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) del Ministerio de Economía y Finanzas (datos de gasto público) y ESCALE - Ministerio de Educación.

Nota: * Solo considera a estudiantes matriculados en instituciones educativas públicas.

Elaboración propia

El gasto por estudiante sigue siendo mayor en el sistema universitario frente al técnico.

1. La legislación de la educación superior

Durante el período de análisis, los cambios legislativos se han concentrado en mejoras y fortalecimiento de la reforma emprendida en el país desde el año 2014. No obstante, también se produjeron cambios que afectaron, principalmente, a la Ley Universitaria. La primera de ellas es el decreto supremo 012-2020-MINEDU que aprueba la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-productiva (PNESTP). Este es el documento orientador del

sector que define la apuesta del Estado al 2030 para ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación superior (universitaria, tecnológica, pedagógica y artística), en conjunto con lo técnico-productivo.

La segunda norma aprobada es el decreto supremo 012-2021-MINEDU que crea el Marco Nacional de Cualificaciones del Perú - MNC y la comisión multisectorial de naturaleza permanente denominada “Comisión Nacional para el seguimiento a la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú” (MNC).

La tercera norma es el Nuevo reglamento del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (D.S. N° 018-2020-MINEDU) que busca, de un lado, promover un acceso más equitativo a la educación superior para los estudiantes de alto rendimiento y escasos recursos económicos; y, de otro, procurar que los beneficiarios de las becas y créditos que ofrece el Programa Nacional de Becas (Pronabec) permanezcan en la educación superior hasta la culminación de sus estudios.

Finalmente, en junio del 2021 se promulgó la Ley 31224, una nueva Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Con esta ley se crea el Viceministerio de Educación Superior (VMES). El VMES es la instancia que se encargará de organizar, habilitar y dirigir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en la PNESTP al 2030.

Tabla 1. Matrícula de educación superior: hombres, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	208,498	207,472	213,725	109,811	195,217
Superior Universitaria (Pregrado)	477,915	494,208	470,524	318,526	422,718
Superior Universitaria (Posgrado)	24,698	35,400	27,090	13,334	20,428
Total	711,111	737,080	711,339	441,671	638,363

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.
Elaboración propia

Tabla 2. Matrícula de educación superior: mujeres, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	208,709	202,527	223,345	146,613	224,850
Superior Universitaria (Pregrado)	506,996	512,950	510,818	347,042	447,284
Superior Universitaria (Posgrado)	21,566	30,232	25,175	14,452	28,679
Total	737,270	745,709	759,337	508,106	700,814

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.
Elaboración propia

Tabla 3. Matrícula de educación superior: instituciones públicas, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	121,453	113,790	137,014	101,977	125,027
Superior Universitaria (Pregrado)	345,271	343,898	326,215	243,359	296,273
Superior Universitaria (Posgrado)	21,926	24,707	18,785	8,858	16,671
Total	488,650	482,394	482,014	354,193	437,971

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.
Elaboración propia

Tabla 4. Matrícula de educación superior: instituciones privadas, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	295,037	295,917	299,087	154,447	295,041
Superior Universitaria (Pregrado)	638,307	661,688	654,480	422,209	573,561
Superior Universitaria (Posgrado)	24,338	40,925	33,385	18,928	32,436
Total	957,682	998,530	986,952	595,584	901,038

Tabla 5. Matrícula de educación superior: quintil V de gasto per cápita del hogar, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	92,100	100,643	98,916	34,487	74,779
Superior Universitaria (Pregrado)	442,834	469,506	492,354	201,959	325,117
Superior Universitaria (Posgrado)	34,481	51,419	39,620	18,195	37,910
Total	569,415	621,568	630,890	254,642	437,806

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.
Elaboración propia

Tabla 6. Matrícula de educación superior por departamentos: 2017

Departamento	Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	Superior Universitaria (Pregrado)	Superior Universitaria (Posgrado)	Total
Amazonas	5,141	12,861	500	18,502
Ancash	15,106	33,045	1,275	49,426
Apurímac	3,415	15,185	141,201	18,742
Arequipa	27,788	47,876	2,979	78,642
Ayacucho	10,642	15,628	514	26,784
Cajamarca	10,204	23,343	1,663	35,211
Callao	17,257	28,348	1,524	47,130
Cusco	22,225	45,103	2,323	69,651
Huancavelica	7,986	7,793	662.7	16,442
Huánuco	8,565	22,299	1,598	32,462
Ica	14,354	27,372	712	42,437
Junín	19,506	47,828	2,202	69,536
La Libertad	18,318	47,666	1,397	67,380
Lambayeque	18,990	35,158	2,426	56,574
Lima	137,035	397,690	17,114	551,838
Loreto	11,365	15,897	454	27,716
Madre de Dios	2,401	4,804	0	7,205
Moquegua	3,626	7,524	242	11,391
Pasco	3,079	9,556	341	12,975
Piura	19,096	40,452	1,347	60,895
Puno	17,591	50,552	4,887	73,030
San Martín	10,790	11,805	451	23,046
Tacna	3,464	17,683	899	22,046
Tumbes	3,254	7,286	201	10,741
Ucayali	6,011	12,157	410	18,578
Total	417,207	984,910	46,264	1,448,381

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.



Descargar el informe

Informe nacional Portugal

Alberto Amaral

Cristina Sin

EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMERICA
INFORME 2022

INFORME NACIONAL: PORTUGAL

Alberto Amaral, Profesor Emérito (Universidade do Porto)

Cristina Sin (Universidade Lusófona)

Mayo 2020

PARTE II

El número de matriculados en carreras de pregrado (254.264) sufrió un crecimiento de 16,6% en 2020/21 en relación a 2015/16. La gran mayoría de los estudiantes estaban matriculados en las licenciaturas introducidas con el Proceso de Bolonia y no había ningún estudiante matriculado en la antigua licenciatura o bachillerato. Hay un aumento significativo de estudiantes matriculados en los cursos técnicos superiores profesionales de corta duración.

En el mismo periodo se observa en el postgrado (157.751) un aumento global de 14%. Solo se observa una reducción en las matrículas de las especializaciones y dejaron la educación superior los últimos matriculados en másteres pre-Bolonia.

La relación entre la matrícula en universidades e instituciones politécnicas el año 2020/21 fue de 1,7 : 1, de un universo de 411.995 estudiantes, cifra que no tiene variación alguna respecto a lo observado el año 2015/16

La proporción de mujeres del total de la matrícula

No obstante, se observa una falta de equidad en las matrículas de los estudiantes. En los institutos politécnicos hay mayor porcentaje de estudiantes carenciados (37,38% con becas) que en las universidades (28,14% con becas). Hay mayor porcentaje de estudiantes carenciados en cursos equivalentes do politécnico en relación con los de las universidades

El número total de graduados no sufrió grandes fluctuaciones entre 2016 e 2020, el último año con datos disponibles. Un total de 81.009 estudiantes se graduaron el año 2019/20, un 65% de grado, un 32% de master y el restante de doctorado.

En Portugal se aplica un sistema de *numerus clausus* generalizado para todas las carreras, que fija el número máximo de cupos tanto en el sector público como en el sector privado. El ingreso a la educación superior se hace con base en los resultados de los exámenes nacionales del final de la educación secundaria.

La legislación establece un valor máximo para los aranceles cobrados por las instituciones públicas. Em 2021-22 este valor es de 697 €. Los aranceles eran iguales para estudiantes portugueses/europeos y estudiantes extranjeros hasta 2014.

En 2021, el sector universitario público consistía en 14 instituciones, 12 de las cuales universidades, un instituto universitario no-integrado (ISCTE) y la Universidad Abierta. Hasta finales de 2021 sólo hubo un cambio importante: La Universidad Técnica y la Universidad (Clásica) de Lisboa se fusionaron (2013) para crear una institución grande, bajo el nombre de Universidad de Lisboa.

En 2021 el sector público politécnico consistía en 15 institutos politécnicos y 5 escuelas especializadas no-integradas (3 escuelas de enfermería, una escuela de hostelería y turismo, y una escuela náutica) y dos universidades (Aveiro y Algarve). Varias universidades tienen asociadas escuelas politécnicas de enfermería. No hubo cambios importantes entre 2015 y 2021.

En 2021, el sector universitario privado tenía 8 universidades: Universidad Católica (en Braga, Lisboa, Porto y Viseu); Universidad Lusíada (en Lisboa, Porto y Vila Nova de Famalicão); Universidad Lusófona (Lisboa y Porto); Universidad Autónoma (Lisboa); Universidad Fernando Pessoa (Porto), Universidad Portucalense (Porto), Universidad Europea y Universidad da Maia (creada en 2021). También había 12 instituciones privadas pequeñas, especializadas en áreas como las artes, la salud, la educación y la administración.

El sector privado politécnico incluía 41 instituciones, principalmente pequeñas y especializadas. Había también 5 escuelas politécnicas en el sector de la salud, integradas en universidades privadas.

Durante el periodo 2015-2021 hubo cambios sustanciales en el sector privado, la mayoría de ellos ya completados, otros todavía en curso. La mayoría de los cambios fue el resultado de la acción de la Agencia de evaluación A3ES.

El impacto del trabajo de la agencia de acreditación ha sido también visible en la oferta de carreras. Cuando A3ES empezó a funcionar en 2009, existían 5262 programas (licenciatura, máster, doctorado). Aún antes del inicio del primer ciclo regular de acreditación de todos los programas, después de un ciclo preliminar de acreditación, su número se redujo a 3931. En 2020 había en total 3910 ciclos de programas acreditados.

En el periodo 2015/16 – 2020/21 se observa un aumento continuado del número de docentes, ya sea en número absoluto (11,9 %), o en jornadas completas equivalentes (9,7%). Este aumento se produce en todos los tipos de educación superior (pública, privada, universitaria o politécnica).

Se verificó una continuación del aumento de número de docentes que tienen el grado de doctor, de 69,5% a 72,8% (era de 59,5% en 2010) y una reducción en las demás categorías. Los docentes sin grado de doctor, máster o licenciado desaparecieron casi totalmente del sistema, representando menos de 1%.

El estatuto de la carrera docente de la educación superior politécnica fue aprobado por el Decreto-Ley n.º 185/81, de 1 de Julio, reformado posteriormente por los Decreto-Ley n.º 69/88, de 3 de marzo y Decreto-Ley n.º 207/2009, de 31 de agosto y reformado en evaluación parlamentaria por Ley n.º 7/2010, de 13 de mayo.

Los estatutos definen dos perfiles de carrera para el personal docente de las instituciones públicas. La primera corresponde al *personal permanente* contratado indefinidamente (sujeto a un período de prueba). Este puede ocupar tres categorías profesionales: profesor auxiliar, profesor asociado y profesor catedrático, en las universidades; y profesor adjunto, profesor coordinador y profesor coordinador principal en los politécnicos.

Se sabe menos sobre los docentes del sector privado, pero todo indica que el nivel de precariedad contractual es más alto que en el sector público. Mientras los docentes del sector público son empleados públicos, en el sector privado no existen regulaciones de la carrera académica y la contratación se rige por legislación aplicable a las empresas privadas.

La educación superior privada está regulada por el estatuto de la educación superior privada y cooperativa aprobado por el Decreto-Ley n.º 16/94, de 22 de enero, reformado por Ley n.º 37/94, de 11 de noviembre y pelo Decreto-Ley n.º 94/99, de 23 de marzo.

La Fundación para la Ciencia y la Tecnología (*Fundação para a Ciência e a Tecnologia*) es la agencia nacional de financiamiento que apoya la ciencia, la tecnología y la innovación en todos los dominios científicos en la educación superior. Fundada en 1997, es actualmente bajo la tutela del Ministerio de la Ciencia, Tecnología y Educación Superior.

La inversión de Portugal en I+D todavía está lejos del objetivo de la UE de 3% del PIB. En 2020 las industrias invirtieron 56,8% del total (56,9% en 2014) y la educación superior invirtió 35,8% (36,0% en 2014). Los investigadores se concentran en la educación superior, con un número estimado de 31.505 investigadores JCE en 2020 (26.870 en 2014) de un total de 66.044, cifra que corresponde a un 47% del total existente en el país.

Portugal invierte en I+D, un 1,62% del PIB (2020), cifra superior a la observada el año 2015 (1,24%). De este monto, un 57% proviene del sector empresas. Un 52% de los investigadores son mujeres.

El aseguramiento de la calidad del sistema de educación superior portugués está bajo la responsabilidad de la Agencia para la Evaluación y la Acreditación de la Educación Superior (A3ES o Agencia), cuyo ámbito de actividades incluye acreditación de programas, de instituciones y auditoría de sistemas internos de garantía de calidad.

Durante este periodo, la Agencia ha aumentado su internacionalización a través de una nueva evaluación por un equipo internacional, lo que le permitió renovar la condición de miembro de pleno derecho de la Asociación Europea de Aseguramiento de la Calidad (ENQA) y del Registro Europeo de Aseguramiento de la Calidad (EQAR).

En el período 2015/16 a 2019/20 se verifica un aumento ligero (8,9%). El número de graduados totales el año 2019/20 fue de 85.799, un 65% de ellos provenientes del sistema universitario.

El sector público representa 81,3% del total de graduados. En el período 2015/16 a 2019/20 se verifica un aumento de 14,7% de graduados en el sector público y un aumento pronunciado de 31,0% en el sector privado.

La tasa de graduación oportuna en Portugal es de 36%, idéntica a la tasa de graduación oportuna de la OCDE (OCDE 2015). No existen datos oficiales en Portugal relativamente a la tasa de abandono temprano de los estudiantes.

Las cifras de la Dirección General de Estadísticas de la Educación y de la Ciencia (DGEEC), muestran que el desempleo tiende a afectar en mayor medida los graduados del sector privado. En junio de 2021, estos representaban 31,7% de los titulados desempleados, a pesar de que sólo representaban 24,5% del total de graduados entre 2001 y 2020. Los graduados de las instituciones politécnicas también tienen una menor probabilidad de conseguir empleo en comparación con sus compañeros del sector universitario, aunque la diferencia es menos pronunciada.

La naturaleza y la estructura del ministerio responsable por la educación superior han cambiado con los años. De 1995 a 1999 la educación superior estaba bajo el Ministerio de Educación y había otro Ministerio de Ciencia y Tecnología que supervisaba la investigación. De 2002 a 2004 la educación superior y la investigación estaban bajo el Ministerio de Ciencia y Educación Superior y había un Ministerio de Educación por separado. De 2005 a 2011 hubo también un Ministerio de Educación, pero la educación superior y la investigación estaban bajo el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior. De 2011 a 2015 hubo un único

Ministerio de Educación y Ciencia supervisando todos los tipos de educación y la investigación. Presentemente existe de nuevo una separación, con la educación superior y la investigación bajo el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior (MCTES) y, por separado, Ministerio de Educación (ME).

En cuanto al financiamiento, sólo existen datos sobre el gasto anual hasta 2017. En ello se puede establecer, que gasto anual en ES es de un 1,2% del PIB, de este porcentaje un 66% es público y un 33% privado.

Las diferentes líneas de financiamiento se han mantenido a lo largo de la última década, aunque las fórmulas de financiamiento hayan cambiado, así como el nivel de financiamiento.

La fórmula de financiamiento ha sido progresivamente basada en el desempeño. Las instituciones públicas de educación superior gozan de autonomía patrimonial. El patrimonio de cada institución es constituido por el conjunto de bienes y derechos que les ha sido transmitido por el Estado u otras entidades, públicas o privadas, para lograr sus fines, e incluye también los bienes adquiridos por la propia institución.

Hay un sistema de apoyo social para los estudiantes de educación superior, tanto en los sectores público y privado. Este sistema incluye apoyo directo (becas) y apoyo indirecto (residencias, cantinas, deportes, salud, etc.).

En principio, no hay financiamiento público para las instituciones privadas de educación superior. Sin embargo, los estudiantes de instituciones privadas pueden postular a becas pagadas a través de la Dirección General de Educación Superior, incluyendo una cantidad para el pago de los aranceles.



Descargar el informe

Informe nacional Uruguay

Pablo Landoni

Santiago Núñez

Federico Amorós

CAMBIOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL URUGUAY

2016 – 2021

Versión 31/7/2022

Pablo Landoni Couture ¹

Santiago Núñez Castro ²

Federico Amorós Iturburua ³

¹ Master en Administración y Políticas Públicas (Cornell University). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Director General del Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay). ExDecano del Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes.

² Master en Educación con énfasis en Gestión Educativa (Universidad Católica del Uruguay). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Secretario de Relaciones Institucionales (Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes).

³ Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Docente Ayudante Grado 1 (interino) de Técnica Forense (Universidad de la República).

La educación superior uruguaya en el quinquenio 2016-2021

1. La plataforma institucional de la educación superior en el Uruguay

1.1 Descripción general

La Ley General de Educación No. 18.437 modificada parcialmente por la Ley No. 19.889 de 9 de julio de 2020 regula los principales aspectos de la educación en Uruguay. En ella se establece la enumeración de los niveles educativos que se desarrollan en el país comenzando con el nivel 0 de Educación Inicial y finalizando en el nivel 5 de la Educación universitaria de grado y posgrado.

La Educación Superior en el Uruguay se caracteriza por su naturaleza dual, con una clara diferenciación entre el sector público y el sector privado. El país carece de una Ley de Educación Superior, y cada sector se encuentra regulado de manera diferente, con sus consecuencias en materia de gestión, financiamiento, y aseguramiento de la calidad.

Una segunda dinámica que complementa los esfuerzos para la definición de políticas universitarias comunes, con sus correlativos programas de apoyo, es la creación de comisiones en el nivel central, denominadas Comisiones Sectoriales vinculadas a las principales funciones universitarias.

Las Comisiones Sectoriales creadas son:

- Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC),
- Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE),
- Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio

La principal novedad de la última década en la educación superior del país es la creación de la **Universidad Tecnológica del Uruguay (UTECH)** en el año 2012, por Ley No. 19.043. La ley la crea como un Ente Autónomo al igual que la Universidad de la República, dispone que deberá desarrollar sus actividades en el interior del país, esto es fuera de la Capital Montevideo, y que su estructura de organización será en Institutos Tecnológicos Regionales (ITR).

Como parte de dicho esfuerzo, desde un punto de vista organizacional, la institución ha instalado los siguientes Institutos Tecnológicos Regionales:

- Instituto Tecnológico Suroeste que comprende sedes en los departamentos de Paysandú, Río Negro, Mercedes y Colonia.
- Instituto Tecnológico Regional Centro-Sur, que abarca los departamentos de Durazno, Maldonado y San José.

- Instituto Tecnológico Regional Norte, cuyas sedes se encuentran en los departamentos de Cerro Largo y Rivera.

La oferta de educación superior pública se complementa con un conjunto de **ofertas educativas brindadas por instituciones no autónomas**, a los que el Estado vía normativas específicas, les viene otorgando el reconocimiento de su nivel académico. A este proceso se la ha dado el nombre de proceso de “universitarización” en el sentido que a ofertas educativas existentes con anterioridad.

El primer sector de actividad educativa que dio inicio a este proceso fue la **educación policial y militar**.

En el ámbito del Ministerio del Interior la primera carrera reconocida como universitaria fue la Licenciatura en Seguridad Pública reconocida en el año 2002.

Como de nivel terciario no universitario se han reconocido también, en el año 2013 a la carrera de Educador en Primaria Infancia ofrecida por Centro de Formación del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU), y en el año 2021 a la Tecnicatura en Danza Contemporánea de la Escuela de Formación Artística del SODRE.

Con la aprobación de la Ley No. 19.889 en el año 2020, se abre el camino para el reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias, y es de esperar que en los próximos años se amplíe el número de carreras de instituciones públicas que reciben el reconocimiento universitario.

1.4 El sector privado de la educación superior

El sector privado de la educación superior se desarrolla a partir del año 1985 con la autorización de la Universidad Católica del Uruguay dando fin al monopolio de formación superior en el país por parte de la Universidad de la República.

La fase expansiva del desarrollo del sector privado se produce en la década entre los años 1995 y el año 2005, con la autorización de tres universidades y diez institutos universitario.

La **Universidad de la República (UDELAR)** se encuentra regida por la Ley Orgánica No. 12.549 de 1958 que la establece como persona jurídica pública con rango de Ente Autónomo, y según su artículo 5 “...se desenvolverá, en todos los aspectos de su actividad con la más amplia autonomía”, en aplicación del artículo 202 de la Constitución de la República.

La **Universidad Tecnológica (UTEC)** fue creada por la Ley Nro 19.043 del año 2021. La consagra como un Ente Autónomo y establece que su sede Central estará instalada en el interior del país. Sin embargo, en la práctica se ha interpretado en el sentido que sus actividades académicas deberán realizarse en el interior del país más allá que su sede central esté en la Capital, Montevideo.

Desde el punto de vista organizacional, la UTEC tiene prevista su configuración en Institutos Tecnológicos Regionales (ITR). A la fecha se han creado tres (Norte, Centro-Sur y Suroeste). El despliegue territorial de la UTEC ha sido planificado en base a un conjunto de estudios que tuvieron por objeto el relevamiento de capacidades relativas a la formación terciaria en áreas claves para su desarrollo. En este sentido, la institución ha definido su compromiso con la democratización del acceso a las oportunidades de formación universitaria en todo el territorio nacional, de una forma complementaria y colaborativa con los desarrollos de la Universidad de la República. En su Plan Estratégico 2021 – 2025 se propone la creación de un ITR en la región Este en colaboración con sectores productivos y otros actores de la educación superior en la región (Universidad Tecnológica, 2020).

El ordenamiento jurídico en materia del sector privado encuentra en su origen en el Decreto-Ley N° 15.661 del año 1984, el que estipuló, por un lado el régimen de autorización por parte del Poder Ejecutivo para funcionar como institución universitaria, y por otro, la correspondencia de los títulos que éstas expidan con los de la Universidad de la República en cuanto a su validez jurídica, una vez sean registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

La oferta de educación terciaria de las instituciones públicas no autónomas no dispone de un marco regulatorio general y uniforme, sino que se ha dispuesto una normativa específica para cada caso, esto es para la educación militar y policial, la formación artística, y la carrera de Educación en primera infancia.

Especial consideración en virtud de lo original y novedoso de su abordaje, merece el Decreto N° 112/022, que habilita la presentación a reconocimiento de nivel académico de egresados de instituciones de formación en educación privadas y de entidades públicas no autónomas. El procedimiento será el dispuesto por el Decreto N° 338/020, con la condicionante que la carrera que se presente al reconocimiento universitario deberá contar con la habilitación otorgada por la ANEP según la normativa vigente, o comenzarla de forma simultánea a la presentación de la solicitud de reconocimiento ante el MEC.

Por Resolución del Ministerio de Educación y Cultura No. 355/022 se aprobaron los criterios de calidad para el reconocimiento de las carreras de formación en educación. Dichos criterios establecen requisitos en los aspectos curriculares, composición del cuerpo docente, y las funciones de investigación y vinculación con el medio.

2. Consecuencia de los cambios normativos sobre los sistemas de títulos

La Ley 19.889 del año 2020 introduce dos modificaciones normativas con consecuencias en el sistema de titulación hasta ese momento vigente. El artículo 198 establece un mecanismo voluntario de reconocimiento de carreras de formación en educación, que culminarán con el otorgamiento de un título de nivel universitario para sus egresados. Por otra parte, los artículos 145 y 146 modifican a la Ley Orgánica de la Unviersidad de la República No. 12.589 otorgándole al Ministerio de Educación y Cultura el cometido de la reválida y reconocimiento de títulos universitarios.

En cambio, dinámicas internacionales vienen promoviendo la instalación de sistemas de aseguramiento de la calidad, que en el caso de Uruguay se expresan a través de su participación en el mecanismo ARCUSUR. En este sentido, varios países de América del Sur han logrado consolidar sistemas de aseguramiento de la calidad, con mecanismos de acreditación de instituciones y programas académicos para los cuales han desarrollado criterios, procedimientos y prácticas por parte de los pares evaluadores y los especialistas de las agencias con resultados claros en la mejora de la calidad (Landoni-Couture, 2019).

La Universidad de la República ha desarrollado varias experiencias de evaluación institucional a la interna de la institución. Con un antecedente a fines de la década de los 90, en el año 2013 la UDELAR creó la Comisión de Evaluación Interna y Acreditación (CEIyA)

Desde un punto de vista demográfico, Uruguay se caracteriza por su baja tasa de natalidad. Este fenómeno está teniendo efecto sobre su sistema educativo, con una sistemática disminución de la matrícula en la educación inicial y primaria. Por otra parte, Uruguay se caracteriza por una baja tasa de conclusión de su educación media superior. En los últimos años, ha tenido un leve incremento pasando de 34,9% en el año 2009 a 41,1% en el año 2019 pero todavía se encuentra en una situación de rezago comparativo con los países de la región (INEED, 2021).

Un rasgo histórico de la educación superior en el país es el ingreso abierto y gratuito en las instituciones públicas de educación superior. Solamente un número menor de carreras en la Universidad de la República disponen un mecanismo de selección al ingreso, debido a limitaciones en las instalaciones para la realización de actividades académicas.

a) La evolución de la matrícula universitaria

En el último quinquenio, la matrícula universitaria de grado y posgrado ha crecido impulsada por el incremento de la matrícula en la Universidad de la República, y por la incorporación al sistema de la segunda universidad pública, la Universidad Tecnológica.

En el período, se observa también una disminución de la matrícula del sector privado, que ha caído un 13,62% entre el año 2016 y el 2020. Como consecuencia, el sector privado representaba el 16,1% de la matrícula universitaria, reduciéndose a un 10,5% en el año 2020. El predominio de la oferta pública en la educación uruguaya continúa siendo uno de sus rasgos relevantes (Landoni-Couture, 2020).

Instituciones Universitarias	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL	170,028	172,622	211,183	220,278	225,145
Universidades Públicas	142,569	145,069	185,337	194,744	201,426
UdelaR	142,211	144,348	184,230	192,929	199,268
UTEC	358	721	1,107	1,815	2,158
Total Instituciones Privadas	27,459	27,553	25,846	25,534	23,719
Universidades Privadas	25,560	25,485	24,510	24,104	22,493
Univ Católica del Uruguay	9,373	8,510	7,749	7,863	5,998
Univ ORT Uruguay	8,065	7,837	7,876	8,083	8,270
Univ de la Empresa	4,069	4,970	4,043	3,089	2,632
Univ de Montevideo	4,053	4,168	4,154	4,195	4,657
Univ CLAEH			688	874	936
Institutos Universitarios Privados	1,899	2,068	1,336	1,430	1,226
IU Asoc Cristiana de Jóvenes	615	609	479	489	394
IU CLAEH	515	670			
IU Monseñor Mariano Soler	71	59	52	36	39
IU Asoc Psico del Uruguay	34	32	35	93	82
IU Crandon	51	36	30	22	13
IU San Francisco de Asis	433	434	461	456	376
Fundación Politécnico Punta del Este	32	35	47	32	s/d
IU CEDIIAP	107	100	125	130	94
IUCEDDU	41	29	42	57	61
Instituto Universitario Elbio Fernández		64	65	84	126
AUDEPP				31	41

Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021).

Un 61,6% de la matrícula universitaria para el año 2020 es de sexo femenino. Esto se explica por el predominio de las estudiantes mujeres en la Universidad de la República donde representan un 63% de la matrícula. En contraste, en la Universidad Tecnológica ese porcentaje se reduce al 29,4%. En las instituciones universitarias privadas, la situación es equilibrada con un 48,4% estudiantes hombres y 51,6% mujeres (MEC, 2021).

Un análisis territorial de la matrícula universitaria, evidencia una significativa inequidad territorial en términos de la oferta. Más allá de los esfuerzos desplegados con la creación de la Universidad Tecnológica que desarrolla su oferta educativa exclusivamente fuera de Montevideo, y las políticas de descentralización que viene desarrollando la Universidad de la República creando

Centros Universitarios Regionales, solamente un 10,4% de los estudiantes universitarios se encontraba cursando estudios en sedes fuera de la Capital en el año 2020. El 90,1% de los estudiantes de la Universidad de la República y el 93,4% de la matrícula de las instituciones universitarias privadas, se concentra en Montevideo (MEC, 2021).

Cuadro 7: Evolución de la matrícula de grado de universidades públicas en el interior (2018-2020)

	2018	2019	2020	Incremento
UDELAR	18651	19773	20415	9.46%
UTEC	1107	1724	1991	79.86%
Interior	19758	21497	22406	13.40%

Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021), (MEC, 2020) y (MEC, 2019).

Para un análisis más afinado en términos de equidad territorial, resulta necesario tener en cuenta que un porcentaje amplio de la matrícula universitaria, proviene de estudiantes que no han cursado sus estudios secundarios en Montevideo. En el caso de la Universidad de la República, si bien el 90,1% de sus estudiantes cursan estudios en Montevideo, el 52% de ellos provienen del interior de la República. En el caso de las universidades privadas, el porcentaje que proviene del interior alcanza 31,8%. Para el conjunto del sistema, el 50,7% de sus estudiantes matriculados provienen del interior del país (MEC, 2021).

5.2 La evolución de los ingresos a la educación universitaria.

Dadas algunas de las restricciones identificadas en la recopilación de información estadística respecto a la matrícula en la Universidad de la República, resulta de interés realizar un análisis detallado de los principales rasgos del ingreso a la educación superior en el país. En el último quinquenio, los ingresos de estudiantes de grado al sistema universitario, se han incrementado un 17,6% pasando de 31.879 estudiantes en el año 2016, a 37.486 en el año 2020. El sector con mayor crecimiento, es el sector público que creció un 19,5% en el quinquenio, aumentando tanto en Montevideo (20,2%) como en el interior (15,2%).

Los ingresos de estudiantes en el sector privado han tenido un crecimiento modesto del 2,6% con escasas variaciones en los años.

Cuadro 8: Estudiantes ingresados en carreras de grado por sector y región (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020	Incremento
Total País	31879	33443	35344	37787	37486	17.6%
Público	28254	29770	31441	34118	33766	19.5%
Privado	3625	3673	3903	3669	3720	2.6%
MONTEVIDEO	26987	28612	30132	32358	31851	18.0%

Público	23680	25273	26661	29068	28467	20.2%
Privado	3307	3339	3471	3290	3384	2.3%
RESTO DEL PAÍS	4892	4831	5212	5429	5635	15.2%
Público	4574	4497	4780	5050	5299	15.9%
Privado	318	334	432	379	336	5.7%

Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021), (MEC, 2020), (MEC, 2019), (MEC, 2018) y (MEC, 2017).

El análisis de los procesos de transición entre la educación media superior y el ingreso a la educación superior denota algunos rasgos característicos, como ser el denominado “ingreso tardío” así como un alto porcentaje de ingresos de personas con extraedad. La cantidad de personas inscriptas en instituciones de educación superior en el año 2020 con la edad teórica esperada (18 años o menos de edad) es solamente de un 27,5%. El 20,1% de los inscriptos tiene más de 30 años (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 a). Un factor relevante en este contexto es que un 35,1% de la generación de ingreso 2020 tiene trabajo.

La evolución del número de egresados de carreras de grado en el país muestra un preocupante declive. Comparado con el año 2016, los graduados del año 2020 representan un reducción del 12,7%. Este descenso en el número de graduados contrasta con el aumento en el ingresos y la matrícula,

Cuadro 9: Egreso de estudiantes en carreras de grado por sector y región (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
Total País	8703	8823	7962	7721	7602
Público	6630	6392	6062	5908	5619
Privado	2073	2431	1900	1813	1983
MONTEVIDEO	8055	8094	7321	6970	7012
Público	6137	5843	5547	5286	5186
Privado	1918	2251	1774	1684	1826
RESTO DEL PAÍS	648	729	641	751	590
Público	493	549	515	622	433
Privado	155	180	126	129	157

Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021), (MEC, 2020), (MEC, 2019), (MEC, 2018) y (MEC, 2017).

El panorama de egresos de posgrados demuestra, al igual que en lo relativo a los ingresos, un declive en el año del inicio de la pandemia. El sector privado muestra una curva ascendente entre los años 2016 a 2019, a diferencia del sector público (casi exclusivamente Universidad de la República) evidencia un año pico en el 2017 y posteriormente una reducción de un 23,5% entre dicho año y el presente.

El financiamiento de la educación superior refleja la división público – privada de la educación superior uruguaya. Las instituciones de educación superior públicas reciben su financiamiento del erario público y las privadas se financian fundamentalmente con los aportes de sus estudiantes. Debe tenerse presente que todas las instituciones estatales son gratuitas, por lo que para su financiamiento dependen casi por completo del presupuesto nacional.

En el año 2020 el financiamiento estatal al conjunto de instituciones que operan en la educación superior uruguaya ascendió a \$28.188.701.765 (aproximadamente US\$ 690 millones).

El mayor gasto público corresponde a la Universidad de la República que representó en el año 2020 el 66,8% del total del financiamiento público. En segundo lugar, en término de peso relativo, se encuentran los ámbitos de educación terciaria de la Administración Nacional de Educación Pública que incluyen las carreras del Consejo de Formación en Educación (CFE) y la oferta terciaria de la Dirección General de Educación Técnico Profesional, que representan un quinto del financiamiento total. La Universidad Tecnológica ha venido aumentando su presupuesto y alcanza al 3,1% del financiamiento total. Las instituciones que ofrecen la educación policial y militar se llevan un 3,8% del presupuesto público total.

la República, sin embargo, el 72% estudia en la capital, dada la concentración de la oferta de educación superior en Montevideo.

En la última década, Uruguay ha desarrollado un progresivo proceso de diversificación institucional en su educación superior. Se pueden identificar tres fases de dicho proceso: se inició en la década de los 90 con el impulso del sector privado; un segundo hito lo constituyó la creación de la Universidad Tecnológica como segunda universidad pública; y posteriormente, mediante el reconocimiento universitario de ofertas públicas de entidades no autónomas como la educación militar y policial, la formación artística y, recientemente, la formación en educación.

Las dinámicas de diversificación en Uruguay, se conjugan con procesos de “universitarización” de su oferta educativa (Rama, 2018). Este proceso recoge experiencias al interior de las instituciones educativas como sucedió con la educación física que operaba en un instituto público no autónomo que se incorporó a a Universidad de la República.

La principal novedad en el quinquenio en la educación superior uruguaya lo constituye la arquitectura normativa que permitirá el reconocimiento universitario de las carreras de formación en educación. Este diseño sigue el camino de “universitarización” ya iniciado para instituciones no autónomas,



Descargar el informe

Informe nacional Venezuela

Francis Arguinzones

María Egilda Castellano

Karina García

**INFORME EDUCACIÓN SUPERIOR EN VENEZUELA:
LOGROS Y DESAFÍOS (2017-2021)**

Francis Arguinzones Lugo
María Egilda Castellano
Karina García

Durante los últimos veintidós (22) años, la matrícula de educación universitaria en promedio fue de 1,7 millones; mientras que para el periodo 2016-2021 se ubicó en 2,1 millones, lo que indica que el gobierno nacional (aún en el marco de una importante merma en sus ingresos) mantuvo la inversión de recursos en el desarrollo políticas orientadas al fortalecimiento del sector universitario, con el fin de garantizar el acceso universal mediante el ingreso de los aspirantes a las instituciones de educación universitaria para cursar carreras universitarias en todas las áreas de conocimiento.

En este sentido, es necesario rescatar que fue durante el periodo 2004-2008, cuando se crearon y desarrollaron las misiones educativas (Sucre y Alma Mater) a los fines de impulsar el acceso universal a la educación universitaria y se llevó a cabo una adecuación paulatina del Sistema Nacional de Ingreso (SIN).

Para el año 2010, Venezuela alcanzó una matrícula universitaria de 2.226.642 estudiantes, de los cuales el 38% cursaba estudios en los 1.275 espacios universitarios diseminados en los 365 municipios del país, en el marco de la Misión Sucre, la cual por instituciones de educación universitaria de gestión pública, y abarcaban distintas áreas de conocimiento.

A partir de 2011 y hasta 2016, la matrícula experimentó un descenso que osciló entre el 4% y el 8%, pasando de 2.099.934 estudiantes en 2011 a 1.735.002 estudiantes en 2016. Este decrecimiento puede ser explicado por la conjunción de factores tales como: (1) una reducción significativa de la brecha en el acceso de los distintos sectores sociales debido a de la inclusión masiva de la población; (2) la crisis económica derivada de la baja en los precios del petróleo aunada al inicio de la agresión externa por parte de los EE UU, y (3) el clima de conflictividad política interna, impulsado por los factores de oposición al gobierno.

En cuanto a la expansión de la institucionalidad del subsistema de educación universitaria, es importante señalar que a lo largo del periodo 2016-2022 se crearon 29 instituciones de educación universitaria de gestión pública y 2 de gestión privada, para un total de 31 instituciones. **(Cuadro 3)**

Cuadro 3
Creación de Instituciones de Gestión Pública y Gestión Privada

Instituciones	Periodo			
	Antes de 1989	(1989-1998)	(1999-2014)	(2015-2016)
Gestión Pública	30	4	43	29
Gestión Privada	35	33	24	2
Total Instituciones	65	37	67	31

Fuente: MPPEU- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 2022

Actualmente, el subsistema de educación universitario en Venezuela cuenta con 98 instituciones, de las cuales 72 son de gestión pública; de estas 72 instituciones, el 40% se crearon en el periodo 2016-2021. Es importante destacar que durante los últimos 4 años se crearon un total de 14 Universidades Nacionales de gestión pública en el marco de la MAM; de estas, ocho (8) son Universidades Politécnicas Territoriales (UPT) y tres (3) son Universidades Especializadas. En el marco de la MAM, desde 2008 al 2022, se han creado un total de 185 opciones de estudio, 79% de pregrado (PNF) y 21% de postgrado a través de los Programas Nacionales de Formación Avanzada (PNFA).

REFLEXIONES FINALES: DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA POSTPANDEMIA

1. Reivindicar la importancia de la formación profesional y la valoración de la apropiación del conocimiento en áreas estratégicas para el desarrollo nacional, más allá de la necesidad de sobrevivencia que generan las crisis económicas.
2. Convocar al aseguramiento y seguimiento de la calidad académica, entendiendo por calidad “un proceso multidimensional y ligado al mejoramiento continuo de los procesos académicos y a la profundización de las responsabilidades sociales de las instituciones de educación superior” (Téllez y González, 2004).

3. Mejorar las condiciones socioeconómicas y laborales de los trabajadores universitarios, a través de la dignificación del salario y la garantía del respeto a sus derechos laborales.
4. Mantener la multimodalidad como alternativa en los procesos formativos para garantizar el derecho a la libre elección de estudiantes y profesores.
5. Reducir las brechas tecnológicas entre las instituciones de educación universitaria, a través de la dotación y la formación permanente del personal en estas áreas.
6. Lograr la articulación entre los actores políticos, académicos y el gobierno nacional a los fines de desarrollar estrategias que permitan garantizar la seguridad en las instituciones de educación universitaria, sin menoscabo de los aspectos inherentes a la autonomía universitaria.
7. Reimpulsar la actividad académica en las instituciones de educación universitaria que por su carácter original y novedoso currículo, representan experiencias innovadoras en la construcción colectiva del conocimiento.
8. El ente rector en materia de educación universitaria debe garantizar el acceso a los datos e información estadística del sector.



Descargar el informe



www.cinda.cl



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



Cooperación
Española