



# 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



## Contenido

Presentación	5
Reseñas autores y colaboradores	7
Informe nacional Argentina	15
Informe nacional Bolivia	71
Informe nacional Chile	93
Informe nacional Colombia	153
Informe nacional Costa Rica	179
Informe nacional Cuba	213
Informe nacional Ecuador	233
Informe nacional España	251
Informe nacional México	285
Informe nacional Panamá	405
Informe nacional Paraguay	415
Informe nacional Perú	453
Informe nacional Portugal	479
Informe nacional Uruguay	535
Informe nacional Venezuela	601
Políticas Nacionales	635



## **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 IBEROAMERICA  
INFORME 2022**

**INFORME NACIONAL: ARGENTINA**

Mónica Marquina

Investigadora CONICET- UNTREF

Septiembre 2022

## INDICE

PRESENTACIÓN .....	20
INTRODUCCIÓN.....	21
ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	22
Marco normativo actual .....	22
Tendencias de la última década en la matrícula de la educación superior .....	24
Bibliografía.....	28
INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR .....	30
Normativa de creación y reconocimiento oficial de las IES .....	30
Tendencias de cambio en la oferta institucional .....	31
Bibliografía .....	33
PERSONAL DOCENTE.....	34
Tendencias en la conformación y desarrollo de la profesión académica .....	34
Bibliografía .....	37
I+D E INVESTIGADORES EN LA ACADEMIA .....	38
La actividad de I+D en las universidades .....	38
Tendencias de la investigación académica en las universidades .....	39
Bibliografía .....	40
ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD.....	41
Organización y funcionamiento del esquema nacional de aseguramiento de la calidad.....	41
Descripción de los cambios recientes en la normativa, procedimientos y prácticas de aseguramiento de la calidad.....	44
Bibliografía.....	45
RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR .....	46
Principales tendencias y cambios en la graduación de la educación superior .....	46
Relación entre educación superior y mercado laboral .....	49
Bibliografía .....	50
GOBIERNO Y GESTIÓN DE LA EDUCACION SUPERIOR.....	51
Esquema de gobierno del sistema de la educación superior.....	51
Modalidades de gobierno y gestión de las instituciones .....	52
Bibliografía .....	57

FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	57
Esquema Nacional de financiamiento: fuentes de fondos de las instituciones de educación superior .....	57
Asignación de recursos públicos.....	59
Bibliografía.....	64
RESUMEN GENERAL DE EVALUACION.....	66
Balance final de las principales tendencias y cambios del sistema de educación superior .....	66
Algunos problemas pendientes.....	67
Asuntos en discusión .....	69

## PRESENTACIÓN

El presente documento corresponde al informe de la educación superior en Argentina, preparado en el contexto de la elaboración del “Informe de la Educación Superior en Iberoamérica 2022” del Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA. Recoge y describe las principales tendencias del último quinquenio en cuanto a matrícula, oferta académica, instituciones, personal académico y de ciencia y tecnología, aseguramiento de la calidad, financiamiento, y gobierno y gestión de la educación superior en el país.

La organización del documento se ajusta a los términos de referencia para los reportes nacionales del Informe de la Educación Superior en Iberoamérica de CINDA, presentando un conjunto de tablas estadísticas, gráficos y descripciones asociadas a varias dimensiones de la educación superior para cada uno de los países.

El documento proporciona un panorama general de la evolución reciente del sistema nacional, circunscribiendo el análisis particularmente al período 2016- 2021, aunque en función de la disponibilidad de los datos oficiales, algunos análisis se limitan a 2016, mientras que otros llegan hasta 2022. Se ha procurado recabar la información de las mejores fuentes existentes, cuidando de su validez y coherencia. No obstante, es importante mencionar que las series de datos oficiales disponibles a lo largo del tiempo suelen estar discontinuadas, o con cambios sin detalladas explicaciones. En todos los casos que así sucedora se hacen explícitas estas dificultades.

Se ha procurado entregar algunos antecedentes de contexto, que permitan comprender algunas de las especificidades más características de la educación superior Argentina. Asimismo, en este informe se especifican las principales continuidades y discontinuidades en comparación con el quinquenio inmediatamente anterior. Entre los elementos del contexto, cabe mencionar que el período informado parte de un cambio de gobierno que asumió a finales de 2015, y es atravesado por otro cambio, a fines de 2019. En ambos casos, se trata de gobiernos de diferentes coaliciones políticas, lo que puede servir de explicación para algunos cambios, aunque no para muchas de las continuidades.

Más allá de las dificultades, el informe intenta brindar una imagen clara de las principales dinámicas de transformación de la educación superior en el país entre 2016 y 2021.

Buenos Aires, septiembre de 2022

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

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. Las primeras son autónomas y funcionan bajo jurisdicción nacional, ofreciendo carreras de pregrado (nivel 5 de ISCED 2011-UNESCO), grado (nivel 6 de ISCED 2011-UNESCO) y posgrado (niveles 7 y 8 de ISCED 2011-UNESCO); las segundas dependen de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y ofrecen carreras de pregrado, incluyendo formación docente de 4 años.

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 (SPU, 2022a).

**Tabla 1 Argentina: Matrícula de pregrado y grado 2010-2020 según tipo de institución y gestión**

Subsistema	Estudiantes					
	Estatal		Privado		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Universitario	1.872.591	80,78	445.664	19,22	2.318.255	69,84
No Universitario	697.489	69,67	303.665	30,33	1.001.154	30,16
<b>Total</b>	<b>2.570.080</b>	<b>75,22</b>	<b>749.329</b>	<b>24,78</b>	<b>3.319.409</b>	<b>100,00</b>

Fuente: En base a Síntesis de Estadísticas Universitarias Argentinas 2020, Dirección de Información Universitaria (DIU), Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y DINIECE Anuario 2020.

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, y sólo el 23,9 se inscribió en carreras de ciencia y tecnología. De los estudiantes de pregrado y grado inscriptos en 2019, un 61,9% se inscribió en 2do año. Entre 2018 y 2020 un 22,2% de los estudiantes cambió de carrera (SPU, 2022<sup>a</sup>).

<sup>1</sup> A la fecha de elaboración de este trabajo el último anuario estadístico de universidades disponible es el de 2019, y la síntesis estadística 2020-2021. Es por ello que se han utilizado los datos disponibles, 2019 o 2021, según su disponibilidad.

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%. Cabe mencionar, además, que el crecimiento lento pero sostenido de la graduación de estudiantes en el sistema estatal hasta 2019 se quiebra en 2020, con una caída de alrededor de 13.000 egresados (Anuario de estadísticas universitarias, 2019).

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 (12%) (SPU, 2022<sup>a</sup>).

Si bien es posible identificar olas de expansión institucional a lo largo de la historia del sistema universitario, es de destacar que desde 2003 se han creado 22 universidades nacionales y 17 instituciones universitarias privadas.

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. No obstante, los bajos niveles de ofertas, es posible observar un crecimiento sostenido del 77% de alumnos de pregrado y grado bajo la modalidad a distancia en la última década, y un 263,8% de egresados en el mismo período (DIU-SPU, 2020).

## ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

### *Marco normativo actual*

Como ya se había adelantado en el informe anterior (García de Fanelli, 2016), 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 2° bis la gratuidad de los estudios de grado en las Instituciones de Educación Superior de gestión estatal. Dado que la mayoría de estas carreras ya eran gratuitas en la práctica, esta modificación de la ley no generó grandes transformaciones, con excepción de las carreras ofertadas en la modalidad de enseñanza a distancia, las que debieron ajustarse a la ley. Por su parte, los denominados postítulos o ciclos de complementación, destinados mayormente a graduados del nivel superior no universitario para que obtengan un título de grado de licenciatura no fueron afectados por los cambios dado de no se tratan de carreras de grado.

No obstante, la modificación normativa que generó cambios fue la introducción del nuevo artículo 7°, el cual establece que: “Todas las personas que aprueben la Educación Secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el Nivel de Educación Superior. (...) Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada Institución de Educación Superior debe constituir pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador”.

Esta modificación se produjo en un momento clave de cambio de gobierno, de manera muy veloz y aprovechando una articulación de intereses de actores clave, principalmente

de la Universidad Nacional de La Plata, dado que la modificación le permitía resolver un largo y duro conflicto intrainstitucional con su Facultad de Ciencias Médicas de más de 25 años, la que llevaba adelante exámenes de ingresos muy estrictos y con altísimos niveles de exclusión (Montenegro, 2020).

Con el establecimiento del “ingreso irrestricto” muchas instituciones debieron modificar sus mecanismos de ingreso, los cuales eran muy variados incluso al interior de ellas, según las carreras. Un caso específico se centraba en las carreras de medicina para las cuales ese requerimiento, sin los fondos adecuados, era impracticable, dado que además están sujetas al cumplimiento de estándares los cuales son evaluados en procesos de acreditación ante la CONEAU. Salvo en estas carreras, eran muy excepcionales los casos en los que existían cupos de cantidad de estudiantes por carrera, o exámenes de aptitud.

No obstante, existía un sinnúmero de mecanismos remediales, o nivelatorios los que culminaban con un examen de aprobación, como era el caso de muchas universidades nacionales del conurbano bonaerense, en las que se desarrollaban cursos o exámenes preuniversitarios que los aspirantes deben aprobar como condición para convertirse en alumnos de la institución, frente a los altos índices de abandono a lo largo del primer año. Estos mecanismos colaboraban con otras acciones de articulación con el nivel secundario (Pérez Centeno, 2015).

Si bien la mayoría de las instituciones trataron de ajustarse a la nueva normativa, dos de ellas optaron por accionar ante la justicia, la Universidad Nacional de la Matanza y la Universidad nacional de Río Negro, bajo el fundamento de intromisión en la autonomía universitaria consagrada constitucionalmente. En el primer caso, la justicia federal dio la razón a la Universidad en lo referente al ingreso irrestricto, aunque no a la gratuidad, la que sí se ampara en la constitución y por tanto debe cumplirse. En el caso de la Universidad Nacional de Río Negro, el pedido fue rechazado por el hecho de que la nueva norma aún no era operativa, dado que su aplicación “se encuentra sujeta a la reglamentación que deben realizar los distintos entes involucrados” (Diario Judicial, 2016). Estos cambios no afectaron a la Universidad de Buenos Aires, dado que desde 1985 cuenta con un ingreso irrestricto, con el Ciclo Básico Común (CBC) como primer año de toda carrera.

En definitiva, en la actualidad, la modificación de la LES en lo que respecta al ingreso irrestricto es aplicable de acuerdo a la decisión institucional. Aquellas que no iniciaron acciones ante la justicia han buscado formas más laxas de ingreso para adecuarse a la nueva normativa, en muchos casos incorporando los ya mecanismos existentes al interior de las carreras, lo que no ha significado necesariamente la anulación de los mecanismos de selección.

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. Los resultados de todas estas instancias suelen definir no sólo si el postulante logrará acceder a la carrera, sino también sus posibilidades de obtener becas para financiar sus estudios. Estas cuestiones, además, son parte de los procesos de acreditación por los que deben atravesar todas las carreras de posgrado.

Finalmente, 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.

### Tendencias de la última década en la matrícula de la educación superior

Como se dijo al comienzo, en 2020 el 71,28% de los estudiantes de educación superior estudiaba en las instituciones universitarias y el 28,78% en el sector superior no universitario, compuesto por: a) institutos que brindan exclusivamente carreras de formación docente para las distintas áreas y niveles de enseñanza; b) institutos técnicos y c) institutos que ofrecen ambos tipos de formación. En las universidades, la mayoría de los estudiantes se encuentra cursando carreras de grado. La matrícula de pregrado en el año 2020 representaba apenas el 9,6% del total en el sector estatal y privado respectivamente (Datos aportados por la DIU-SPU).

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. El rango de la matrícula en estas universidades de gran tamaño comprende desde instituciones de 52.163 mil estudiantes (Universidad Nacional del Nordeste) a 318.935 mil estudiantes (Universidad de Buenos Aires) (Anuario de Estadísticas Universitarias Argentinas, 2019). El tamaño promedio de las instituciones universitarias nacionales era en el 2019 de aproximadamente 30 mil estudiantes.

**Tabla 2. Argentina: Evolución de la matrícula de pregrado y grado 2010-2020 según tipo de institución y gestión**

Matrícula según tipo IES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TACP (1)
<b>Total</b>	<b>2.387.921</b>	<b>2.513.631</b>	<b>2.567.101</b>	<b>2.593.569</b>	<b>2.684.935</b>	<b>2.805.251</b>	<b>2.900.467</b>	<b>2.945.618</b>	<b>3.033.764</b>	<b>3.167.312</b>	<b>3.302.652</b>	<b>3,3</b>
<b>Universidades</b>	<b>1.718.738</b>	<b>1.808.415</b>	<b>1824904</b>	<b>1.830.743</b>	<b>1.871.445</b>	<b>1.902.935</b>	<b>1.939.419</b>	<b>1.969.152</b>	<b>2.071.271</b>	<b>2.187.292</b>	<b>2.318.255</b>	<b>3,1</b>
<b>Estatales</b>	1.366.237	1.441.845	1.442.286	1.437.611	1.468.072	1.491.452	1.519.797	1.548.392	1.640.406	1.751.607	1.872.591	3,2
<b>Privadas</b>	352.501	366.570	382.618	393.132	403.373	411.483	419.622	420.760	430.865	435.685	445.664	2,4
<b>Superior</b>	<b>669.183</b>	<b>705.216</b>	<b>742.197</b>	<b>762.826</b>	<b>813.490</b>	<b>902.316</b>	<b>961.048</b>	<b>976.466</b>	<b>962.493</b>	<b>980.020</b>	<b>984.397</b>	<b>4,0</b>
<b>No</b>	<b>387.141</b>	<b>428.777</b>	<b>460.880</b>	<b>477.897</b>	<b>527.988</b>	<b>599.998</b>	<b>660.409</b>	<b>672.156</b>	<b>649.005</b>	<b>668.997</b>	<b>680.840</b>	<b>5,9</b>
<b>Universitaria</b>	<b>282.042</b>	<b>276.439</b>	<b>281.317</b>	<b>284.929</b>	<b>285.502</b>	<b>302.318</b>	<b>300.639</b>	<b>304.310</b>	<b>313.488</b>	<b>311.023</b>	<b>303.557</b>	<b>0,8</b>

Notas: Tasa Anual Crecimiento Promedio

Fuente: En base a Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas 2010-2020, Dirección de Información Universitaria (DIU), Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y DINIECE Anuarios 2010-2020.

Tras la primera ola de creación de 9 universidades nacionales en el conurbano bonaerense en los años noventa, profundizada luego por la creación de otras 22 instituciones universitarias nacionales a partir de 2003, la distribución de la matrícula en el Área Metropolitana del Gran Buenos (AMBA) ha cambiando. En el año 1993, la Universidad de Buenos Aires (UBA) concentraba el 85% del conjunto de la matrícula universitaria estatal de esta región. En el año 2019, este guarismo se reduce a 60%.

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. La Universidad Empresarial Siglo XXI, con 74.311 estudiantes, la mayoría de ellos en programas de educación a distancia, es la de mayor tamaño y ha tenido un crecimiento exponencial desde su fundación en 1995. Otras dos universidades presentan una matrícula mayor a 20 mil estudiantes: la Universidad Argentina de la Empresa (36.787) y la Universidad Católica de Salta (23.938). Finalmente, dentro de este grupo de once universidades privadas de mayor tamaño, también se ubican entre 10 mil y 20 mil estudiantes las universidades Abierta Interamericana (18.962), Salvador (18.566), Belgrano (13.806), Católica Argentina (17.432), Ciencias Sociales y Empresariales (15.193), Cs. de la Salud Fundación Barceló

(12.858), Maimónides (11.509), Morón (11.355), FASTA (11.981) y Palermo (10.907) (Anuario de Estadísticas Universitarias Argentina, 2019).

Entre el 2010 y el 2014, la matrícula en las instituciones universitarias de gestión privada había crecido a un ritmo superior (3,1 promedio anual) que en las instituciones de gestión estatal (1,8 promedio anual) las cuales mostraban casi un estancamiento de su matrícula respecto del quinquenio previo (García de Fanelli, 2016). Llamativamente desde 2015 la tendencia se revirtió, con un aceleramiento del ritmo de crecimiento del sector estatal del 4,7% entre 2015 y 2020, contrastando con un repliegue importante del ritmo del sector privado, del 1,6, en el mismo período. Es así como se puede observar en el último decenio un crecimiento promedio mayor en la matrícula del sector estatal (3,2) que la del sector privado (2,4) (véase tabla 1).

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 (García de Fanelli, 2016). Desde 2015 a 2020, el sector prácticamente se ha estancado (1,8 de tasa anual promedio), con el sector superior no universitario 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. Estas variaciones hacen que, considerando el último decenio, observemos un crecimiento mayor del sector no universitario estatal (5,9 de tasa anual promedio) respecto del privado (0,8) (véase Tabla 1). En particular, el mayor crecimiento de la matrícula ocurrió en los institutos terciarios dedicados a la formación docente, con una muy alta composición femenina entre su estudiantado (véase Tabla 2).

**Tabla 2. Argentina: Matrícula de educación superior no universitaria por tipo de formación y género, absoluto y participación porcentual 2010-2020**

Por tipo de Formación	2010			2020		
	Total	% Mujeres	% Tipo	Total	% Mujeres	% Tipo
<b>Total</b>	<b>669.183</b>	<b>67,7</b>	<b>100</b>	<b>984.397</b>	<b>70,38</b>	<b>100</b>
Exclusivamente Docente	346.293	76,3	51,7	581.389	75,2	59
Exclusivamente Técnicos	309.010	58,5	46,2	403.008	63,4	41

Fuente: En base a DINIECE Anuarios 2010-2020.

La matrícula universitaria de gestión estatal se concentra en dos áreas de conocimiento: las ciencias sociales (34%) y las aplicadas (25%). En el primer caso, la mayoría de los estudiantes cursa carreras de abogacía y de contador público y administración. En las ciencias aplicadas, los estudiantes se concentran en arquitectura, informática e ingeniería. En las instituciones universitarias privadas también, y con mayor peso aún, la mayoría de los jóvenes estudia carreras del campo de las ciencias sociales (52%). La diferencia más relevante entre la estructura de ramas de conocimiento de las instituciones universitarias privadas frente a las nacionales es la menor representación de estudiantes de ciencias aplicadas y básicas en el sector privado frente al estatal (véase Tabla 3).

En general, la distribución de los estudiantes según áreas de conocimiento en el sector universitario estatal y privado no ha experimentado cambios significativos en los últimos 10 años. Las mudanzas más relevantes aparecen en el aumento de la participación relativa del campo de la salud en las instituciones universitarias de ambos sectores, así como una reducción de la participación relativa del campo de las ciencias sociales, también en ambos sectores (véase tabla 3).

**Tabla 3. Argentina: Evolución de la matrícula de pregrado y grado en las instituciones universitarias según área de conocimiento y gestión, 2010 y 2020**

Área de Conocimiento	2010	En %	2019	En %
<i>Total</i>	1.718.507	100	2.187.292	100
Ciencias Aplicadas	421.435	25	494.039	23
Ciencias Básicas	55.869	3	56.095	3
Ciencias de la Salud	227.720	13	385.299	18
Ciencias Humanas	288.114	17	409.301	19
Ciencias Sociales	719.390	42	827.807	38
Sin información	5.979	0	14.751	1
<i>Instituciones Univ. Estatales</i>	1.366.237	100	1.751.607	100
Ciencias Aplicadas	362.795	27	433.857	25
Ciencias Básicas	52.747	4	53.265	3
Ciencias de la Salud	185.210	14	309.674	18
Ciencias Humanas	239.484	18	337.448	19
Ciencias Sociales	520.022	38	602.612	34
Sin información	5.979	0	14.751	1
<i>Instituciones Univ. Privadas</i>	352.270	100	435.685	100
Ciencias Aplicadas	58.640	17	60.182	14
Ciencias Básicas	3.122	1	2.830	1
Ciencias de la Salud	42.510	12	75.625	17
Ciencias Humanas	48.630	14	71.853	16
Ciencias Sociales	199.368	57	225.195	52
Sin información	0	0	0	0

Fuente: En base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas 2010 y 2019, DIU-SPU.

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% (García de Fanelli, 2016). 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) (véase Tabla 4).

**Tabla 4. Argentina: Evolución de la matrícula de posgrado en las instituciones universitarias según gestión y tipo de programa, 2010 y 2019**

Matrícula Postgrado	2010	2019	Var. 19/10
<i>Total</i>	111.471	124.655	11,8
Maestría	43.352	45.173	4,2
Especialidad	49.871	58.236	16,8
Doctorado	18.248	21.246	16,4

<i>Instituciones Univ. Estatales</i>		87.426	113.840	30,2
	Maestría	30.612	40.840	33,4
	Especialización	41.460	51.254	23,6
	Doctorado	15.354	21.746	41,6
<i>Instituciones Univ. Privadas</i>		24.045	35.461	47,5
	Maestría	12.740	19.441	52,6
	Especialización	8.411	12.239	45,5
	Doctorado	2.894	3.781	30,6

Fuente: En base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas 2010-2019, DIU-SPU.

La concentración de los estudiantes de posgrado en algunas áreas desconocimiento, en particular en las ciencias sociales, sigue un patrón en los dos momentos considerados (véase Tabla 5).

**Tabla 5. Argentina: Evolución de la matrícula de posgrado en las instituciones universitarias según área de conocimiento y gestión, 2010 y 2019**

Área de Conocimiento	2010	En %	2019	En %
<i>Total</i>	111.471	100	149.301	100
Ciencias Aplicadas	14.817	13	19.638	13
Ciencias Básicas	6.596	6	6.758	5
Ciencias de la Salud	17.347	16	25.894	17
Ciencias Humanas	23.937	21	31.310	21
Ciencias Sociales	48.688	44	65.521	44
Sin información	86	0	180	0
<i>Instituciones Univ. Estatales</i>	87.426	100	113.840	100
Ciencias Aplicadas	13.758	16	18.095	16
Ciencias Básicas	6.435	7	6.606	6
Ciencias de la Salud	12.374	14	17.565	15
Ciencias Humanas	20.102	23	27.138	24
Ciencias Sociales	34.712	40	44.256	39
Sin información	45	0	180	0
<i>Instituciones Univ. Privadas</i>	24.045	100	35.461	100
Ciencias Aplicadas	1.059	4	1.543	4
Ciencias Básicas	161	1	152	0
Ciencias de la Salud	4.973	21	8.329	23
Ciencias Humanas	3.835	16	4.172	12
Ciencias Sociales	13.976	58	21.265	60
Sin información	41	0	0	0

Fuente: En base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas 2010 y 2019, DIU-SPU.

Seguindo patrones observados en períodos anteriores, las mujeres tienen una representación superior al promedio de su participación en el sector universitario sobre todo en las ciencias humanas, ciencias de la salud y en las ciencias básicas. Se han mantenido las tendencias de 2014, momento en el que se había manifestado un incremento importante de la participación de las mujeres en ciencias de la salud, ciencias humanas y ciencias sociales (véase Tabla 6).

**Tabla 6. Argentina: Participación de la matrícula femenina de pregrado, grado y postgrado en las instituciones universitarias según área de conocimiento 2010-2014-2019**

Área de Conocimiento	2010			2014			2019		
	Matrícula	Mujeres	Partic. Fem.	Matrícula	Mujeres	Partic. Fem.	Matrícula	Mujeres	Partic. Fem.
Total	1.830.650	856.524	46,8	2.015.597	1.156.863	57,4	2.336.593	1.375.030	58,8
Ciencias Aplicadas	436.548	121.886	27,9	468.166	173.042	37	513.677	193.368	37,6
Ciencias Básicas	62.315	35.390	56,8	63.341	39.071	61,7	62.853	38.255	60,9
Ciencias de la Salud	244.498	127.462	52,1	287.950	205.934	71,5	411.193	300.249	73,0
Ciencias Humanas	310.990	196.110	63,1	363.718	258.518	71,1	440.611	313.274	71,1
Ciencias Sociales	767.990	370.857	48,3	822.294	475.553	57,8	893.328	521.602	58,4
Sin información	8.309	4.819	58	10.128	4.745	46,9	14.931	8.282	55,5

Fuente: García de Fanelli (2016) y DIU-SPU 2021 (b)

Finalmente, en lo que respecta a la brecha en el acceso a la educación superior para los distintos estratos socioeconómicos de ingreso, la Tabla 7 muestra que 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. Esto da cuenta de una ampliación de la brecha en la asistencia a la educación superior entre los jóvenes de los hogares de mayor nivel de ingreso (Quintiles 4 y 5), los que están por arriba del promedio, y los de menores ingresos, que se encuentran por debajo del promedio, con una significativa dispersión respecto del promedio del quintil más bajo de ingresos.

**Tabla 7. Argentina. Tasa Neta de Escolarización Superior según Quintiles de Ingreso Equivalente y género, 2010-2013-2019**

Año	Género		Quintiles de ingreso equivalentes en el hogar				
	Femenino	Masculino	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
2010	40,1	27,6	19	24,4	33,4	45,3	58,4
2013	38,3	28,7	21,6	27,5	32,6	42,9	55,7
2019	47,7	30,8	17,8	30,5	43,4	55,4	68,7

Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

## Bibliografía

Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas. Ministerio de Educación de la Argentina. Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>

DINIECE. Anuarios de Estadística Educativa. Ministerio de Educación de la Argentina. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion->

[educativa/anuarios](#)

García de Fanelli, A.M. (2016). Informe Nacional: Argentina. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Universia – CINDA. Marzo. Disponible en: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-argentina.pdf>

Ley N° 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>

Montenegro, J. (2020). La reforma Puiggrós a la ley de Educación superior y sus efectos en el acceso a la Universidad Nacional de la Plata. El caso de la Facultad de Ciencias Médicas. Tesis doctoral. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Marzo. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/93990/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/93990/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Pérez Centeno, C. (2015). La democratización del acceso a la Universidad: la experiencia de las universidades del conurbano bonaerense. En: Fernández Lamarra, N. (Dir.) *La innovación en las Universidades Nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Secretaría de Políticas Universitarias (2021a). Síntesis de Información. Estadísticas Universitarias 2020-2021. DIU-SPU. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/sintesis>

Secretaría de Políticas Universitarias (2021b). Mujeres en el sistema universitario argentino 2020-2021. DIU-SPU. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1QUPb0iNqnzvT-Tnenj3EY8DNufDsOy\\_S/view](https://drive.google.com/file/d/1QUPb0iNqnzvT-Tnenj3EY8DNufDsOy_S/view)

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

SEDLAC (CEDLAS and The Work Bank) (2022) Socio Economic Database for Latin American and the Caribbean. Disponible en: <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496165425791-920f2d43-f84a>

Werner, M. (2016). Los límites al ingreso universitario. Diario Judicial, 2/5/16. Disponible en: <https://www.diariojudicial.com/nota/75162>

## INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

### *Normativa de creación y reconocimiento oficial de las IES*

La creación de instituciones universitarias está establecida en la Ley de Educación superior N° 24.521, de 1995. Esta norma define procesos diferentes según se trate de nacionales o privadas.

Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que sólo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se realiza también por ley. Tanto la creación como el cierre requieren informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), integrado por los rectores de las universidades nacionales.

Una vez creada una institución universitaria, el Ministerio de Educación designa un rector, el cual tiene a su cargo conducir el proceso de formulación del proyecto institucional y del estatuto provisorio. Ambos documentos son recibidos por el Ministerio de Educación. El proyecto institucional es remitido para su análisis y recomendación a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). El proyecto de estatuto es analizado por el Ministerio de Educación a los fines de su adecuación a la Ley de Educación Superior. Producido el informe favorable de la CONEAU, y adecuándose el proyecto de estatuto a la ley de Educación Superior, el Ministerio de Educación autoriza la puesta en marcha de la nueva institución.

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, y con expresa indicación de las carreras, grados y títulos que la institución puede ofrecer y expedir. Durante el periodo de funcionamiento provisorio, el Ministerio de Educación realiza un seguimiento de la institución a fin de evaluar, en base a informes de la CONEAU, su nivel académico y el grado de cumplimiento de sus objetivos y planes de acción. Cumplido dicho lapso de funcionamiento provisorio, la institución puede solicitar el reconocimiento definitivo. Este se otorga por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, previo informe favorable de la CONEAU.

Si bien este es un breve resumen del marco regulatorio aún vigente, en la práctica la iniciativa y decisión final para la creación de las universidades nacionales la tiene el Congreso de la Nación, a partir de iniciativas que se originan en la esfera de la política local o provincial. En última instancia, el gobierno nacional y, en particular el Ministerio de Educación, no tiene en los hechos la capacidad real de incidir sobre el desarrollo planificado de las instituciones universitarias nacionales. En particular, la creación de universidades nacionales no suele ser fruto de estudios de planificación de necesidades de formación de científicos y profesionales a lo largo y ancho del país, como tampoco de necesidades específicas del sistema nacional de innovación científica y tecnológica. En términos generales, las creaciones de instituciones universitarias estatales no han contemplado el uso racional y equitativo de los recursos humanos, físicos y financieros existentes.

En el caso de las universidades privadas, en cambio, la acción de la CONEAU ha

implicado una instancia de evaluación previa de los proyectos institucionales, con capacidad real para incidir sobre la creación de nuevas instituciones privadas. Entre los años 1996 y 2022, sobre un total de 138 proyectos de creación de instituciones universitarias privadas presentados<sup>2</sup>, la CONEAU ha otorgado dictamen favorable sólo al 20% de éstos. En el último periodo, comprendido entre los años 2008 y el 2022, con 46 proyectos, la proporción de los aprobados ascendió al 33 % (véase Gráficos 1 y 1).

Gráfico N° 1



Fuente: CONEAU, Dirección de Evaluación Institucional.

Gráfico N° 2



Fuente: CONEAU, Dirección de Evaluación Institucional

### *Tendencias de cambio en 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, especialmente entre 2010 y 2015 cuando se habían creado 11 universidades e institutos universitarios estatales y 6 privados.

<sup>2</sup> Se excluyen los proyectos que fueron devueltos al Ministerio de Educación por cuestiones de procedimiento (7) así como los que estaban en análisis al momento de elaboración de este trabajo (5). Se incluyen como proyectos individuales los casos de instituciones que se presentaron más de una vez (33).

Por el contrario, en el sector superior no universitario continuó la expansión en el sector estatal con 75 nuevas instituciones entre 2016 y 2021, y surge una nueva tendencia de retracción en el sector privado no universitaria, con una disminución de 43 instituciones en el mismo período (véase Tabla 8).

**Tabla 8. Argentina: Número de instituciones universitarias y superiores no universitarias según tipo de gestión, 2010-2021**

Tipo de Instituciones y Gestión	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total</b>	<b>2.243</b>	<b>2.281</b>	<b>2.283</b>	<b>2.320</b>	<b>2.336</b>	<b>2.370</b>	<b>2.397</b>	<b>2.421</b>	<b>2.412</b>	<b>2.411</b>	<b>2.401</b>	<b>2.404</b>
<b>Instituciones Universitarias</b>	<b>114</b>	<b>114</b>	<b>119</b>	<b>122</b>	<b>123</b>	<b>131</b>	<b>131</b>	<b>131</b>	<b>132</b>	<b>132</b>	<b>131</b>	<b>133</b>
Estatales	55	55	55	57	57	66	66	66	67	67	67	67
Universidades Nacionales y Provinciales	48	48	48	50	50	59	59	61	62	62	62	62
Institutos universitarios	7	7	7	7	7	7	7	5	5	5	5	5
Privadas <sup>1</sup>	59	59	64	65	66	65	65	65	65	65	64	66
Universidades	47	47	50	51	51	50	50	50	50	51	50	50
Institutos universitarios	12	12	14	14	15	15	15	15	15	14	14	16
<b>Instituciones Superiores no Universitarias</b>	<b>2.129</b>	<b>2.167</b>	<b>2.164</b>	<b>2.198</b>	<b>2.213</b>	<b>2.239</b>	<b>2.266</b>	<b>2.290</b>	<b>2.280</b>	<b>2.279</b>	<b>2.270</b>	<b>2.271</b>
Estatales	948	983	992	1.009	1.023	1.046	1.073	1.086	1.090	1.096	1.105	1.121
Privados	1.181	1.184	1.172	1.189	1.190	1.193	1.193	1.204	1.190	1.183	1.165	1.150

Notas

1. Incluye también una universidad extranjera hasta 2019 (Bologna) y una internacional FLACSO).

Fuente: Ministerio de Educación, Anuarios de Estadística Universitaria 2010-2013 y DINIECE Anuarios 2010-2021  
Ministerio de Educación.

También continuó la expansión observada en períodos anteriores (García de Fanelli, 2016), a través de ofertas en subse-des, centros regionales y extensiones áulicas. Sin embargo, se redujo el número de 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, y también como consecuencia del inicio de procesos de acreditación de algunas carreras que usualmente se dictaban en dichas sedes, las que debían contar con condiciones para el dictado de dichas carreras reguladas (Contador, Abogacía, Enfermería).

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. El pregrado dentro del sector universitario (equivalente al nivel 5 de ISCED 2011- UNESCO) comprende la oferta de título intermedios o terminales de corta duración (generalmente dos años). Estos títulos admiten una variada y, en ocasiones, confusa denominación, que impide distinguirlos con claridad de los títulos de grado dentro de la misma orientación. En el grado (equivalente al nivel 6 de ISCED 2011 UNESCO) la oferta está integrada por títulos de licenciatura (con duración de aproximadamente cinco años en el sector estatal y cuatro años en el privado) y títulos profesionales tales como abogado, ingeniero, médico, psicólogo, etc. Finalmente, entre los títulos de posgrado encontramos los de especialista, magíster y doctor.

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. (véase Tabla 9).

**Tabla 9. Argentina: Ofertas de Carreras según nivel y tipo de título por gestión. Período 2011-2020**

Nivel y tipo de título	2015			2020		
	Total	Privado	Estatal	Total	Privado	Estatal
<b>Total</b>	<b>9.327</b>	<b>2.978</b>	<b>6.349</b>	<b>11.245</b>	<b>3.941</b>	<b>8.098</b>
<b>Grado</b>	4.455	1.673	2.782	5.327	2.023	3.304
<b>Posgrado</b>	3.120	715	2.405	3.287	797	2.490
<b>Pregrado</b>	1.752	590	1.162	2.631	928	1.703

Fuente: G. de Fanelli, 2016 y DIU-DNPeIU-SPU, 2020.

Cabe tener presente que los posgrados, tanto en el sector estatal como en el privado, tienen como principal fuente de financiamiento el arancel que cobran a los estudiantes. Es probable que un grupo de estos numerosos títulos de posgrado no estén efectivamente en funcionamiento por no lograr alcanzar un número adecuado de alumnos para afrontar los costos, especialmente para financiar los honorarios para los profesores a cargo de las materias de estos programas.

Finalmente, cabe mencionar la expansión de titulaciones bajo la modalidad a distancia, 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 (véase tabla 10).

**Tabla 10. Argentina: Ofertas de Carreras presenciales y a distancia según sector de gestión. 2015 y 2020**

Sector de gestión	2015						2020					
	Pregrado y grado			Posgrado			Pregrado y grado			Posgrado		
	Total	Distancia	Presencial	Total	Distancia	Presencial	Total	Distancia	Presencial	Total	Distancia	Presencial
Total	6128	282	5846	2905	64	2841	6572	381	6191	3151	125	3026
Estatal	4034	158	3876	2248	26	2222	4349	178	4171	2365	61	2304
Privado	2094	124	1970	657	38	619	2223	203	2020	786	64	722

Fuente: DIU-DNPeIU-SPU.

En 2021, la oferta a distancia estaba repartida de manera pareja entre ambos sectores de gestión, con una leve preeminencia del sector privado, tanto en pregrado y grado (53,2%) como en posgrado (51%). No obstante, las ofertas a distancia constituyen una porción muy menor de la oferta total universitaria; en el sector estatal un 3,5% y en el privado un 8,6% (SPU, 2022).

## Bibliografía

Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas. Ministerio de Educación de la Argentina. Disponibles en:

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuar>

[ios](#)

DINIECE. Anuarios de Estadística Educativa. Ministerio de Educación de la Argentina. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>

García de Fanelli, A.M. (2016). Informe Nacional: Argentina. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Universia – CINDA. Marzo. Disponible en: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-argentina.pdf>

Secretaría de Políticas Universitarias (2021a). Síntesis de Información. Estadísticas Universitarias 2020-2021. DIU-SPU. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/sintesis>

Secretaría de Políticas Universitarias (2021b). Mujeres en el sistema universitario argentino 2020-2021. DIU-SPU. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1QUPb0iNqnzvT-Tnenj3EY8DNufDsOy\\_S/view](https://drive.google.com/file/d/1QUPb0iNqnzvT-Tnenj3EY8DNufDsOy_S/view)

## PERSONAL DOCENTE

### *Tendencias en la conformación y desarrollo de la profesión académica*

La estadística sobre la profesión académica en la Argentina tiene una importante limitación, dado que no se cuenta con información sobre la situación en el sector privado. Es por ello que a continuación se describe la estructura de esta profesión en el ámbito de las universidades nacionales de la Argentina.

La posición y el compromiso laboral de los docentes dentro de la estructura académica de las universidades nacionales se determinan fundamentalmente por dos variables. En primer lugar, el grado de responsabilidad y el perfil de las tareas a desempeñar dentro de la organización universitaria se delimitan según la categoría del cargo: profesores (titular, asociado, adjunto) y auxiliares docentes (jefe de trabajo práctico, auxiliar de primera, auxiliar de segunda). En segundo lugar, la intensidad de la carga horaria puede ser exclusiva (40 horas semanales), semiexclusiva (20 horas semanales) o simple (10 horas semanales).

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 (véase Tabla 11). Tomando el período que va de 2010 a 2021, es notable el crecimiento de los docentes del sector superior no universitario, si se lo compara con el universitario. Si bien este crecimiento puede obedecer al acompañamiento de la evolución de la matrícula estudiantil, basta mirar la tabla 1 para constatar que el ritmo de crecimiento de los docentes en las universidades nacionales se mantuvo por debajo del de los estudiantes (2,2% y 2,8% respectivamente), mientras que en las instituciones no universitarias estatales el crecimiento docente se dio muy por encima del de los estudiantes (11,3% y 6,4% respectivamente).

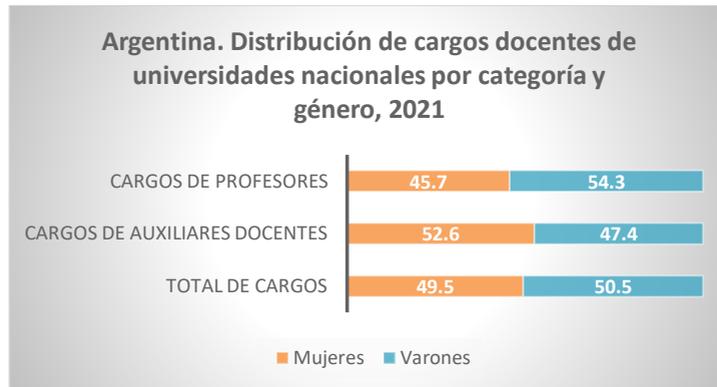
**Tabla 11. Argentina: Número de docentes en Instituciones de Educación Superior según sector y tipo de gestión<sup>1</sup>, 2010-2020**

Tipo de IES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TACP (2)
Universitario	nd												
Estatal	112.257	115.400	118.588	121.208	124.271	127.517	130.557	133.074	135.018	137.357	139.636	142.464	2,2
Privada	nd												
Superior no universitario <sup>1</sup>	20.049	22.066	24.679	26.946	28.080	29.544	30.391	32.106	36.422	50.094	52.582	54.479	10,5
Estatal	11.742	14.028	15.397	16.734	17.590	18.349	19.283	21.032	23.702	30.939	33.375	35.609	11,3
Privada	8.307	8.038	9.282	10.212	10.490	11.195	11.108	11.074	12.720	19.155	19.207	18.870	9,6

Nota: 1. Corresponde a cargos, no a personas. 2. Tasa anual de crecimiento promedio  
Fuente: En base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas y DINIECE.

La estructura ocupacional docente en las universidades nacionales presenta en 2021 una distribución de cargos donde predomina el sector de auxiliares docentes (el 63% del total de cargos), correspondiendo al cuerpo de profesores el 38% (SPU, 2021). Si bien en la estructura total existe casi paridad de géneros, las mujeres son mayoría entre los cargos de auxiliares y los varones entre los de los profesores (véase Gráfico 3).

**Gráfico N° 3**



Fuente: En base SPU-DIU, 2021 (a y b).

La mayoría de los cargos docentes universitarios del sector de gestión estatal corresponde a contratos laborales con baja dedicación horaria (en 2021 68,4% de los cargos son de dedicación simple). Desde 2014, 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 semiexclusiva (véase Tabla 12).

**Tabla 12. Argentina. Evolución de la distribución de cargos docentes en las universidades nacionales según dedicación horaria, 2014-2021**

Dedicación	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Exclusiva	12,07	11,80	11,64	11,27	11,22	11,02	10,80	10,50
Semiexclusiva	18,46	18,52	18,54	18,45	18,31	18,05	17,80	17,60
Simple	64,03	65,66	65,94	66,49	67,80	67,54	68,40	68,40
Otros	5,44	4,02	3,89	3,79	3,39	3,40	3,00	3,50

Fuente: En base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas.

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 (SPU, 2021<sup>a</sup>). Analizando esta misma

variable a nivel de los cargos según dedicaciones horarias docentes, 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 (véase Tabla 13). Si bien son niveles bajos de formación de posgrado, se observa un incremento en los últimos años (García de Fanelli, 2016).

**Tabla 13. Argentina: Docentes y cargos docentes universitarios con estudios de posgrado (en % sobre total de docentes y cargos por dedicación), 2019**

Nivel de Formación	Maestría		Doctorado		Especialización	
	Q	% s/total	Q	% s/total	Q	% s/total
Total Docentes	10434	5,3	20.623	10,4	7.699	3,9
Cargo Dedicación Exclusiva	2713	12,4	6708	30,6	1035	4,7
Cargo Dedicación Semi-exclusiva	2588	7,2	3540	9,9	2062	5,7
Cargo Dedicación Simple	5123	3,8	10372	7,7	4596	3,4

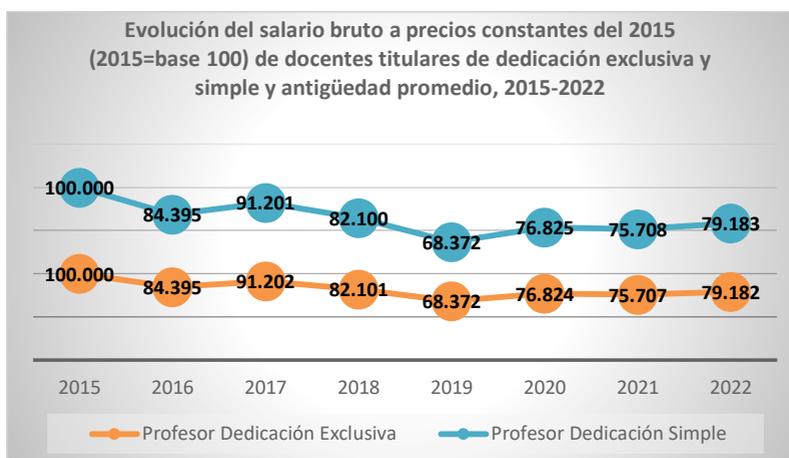
Fuente: En base al Anuario 2019 de Estadísticas Universitarias Argentinas

La política pública de financiamiento universitaria desde 2015 hasta 2022 produjo una baja de los salarios reales docentes y un incremento en la cantidad de cargos, especialmente de auxiliares y docentes con dedicaciones simples, el cual estuvo algo por debajo del ritmo de expansión de los alumnos de pregrado y grado (Anuario estadístico 2019).

De acuerdo con la LES N° 24.521, las universidades nacionales pueden definir su escala salarial de modo descentralizado, pero en los hechos las instituciones siguen el esquema del escalafón acordado para el conjunto del sector en paritarias nacionales. Esta escala varía según la categoría docente, la dedicación horaria y la antigüedad. En consecuencia, a pesar de existir un marco legal que avala la fijación descentralizada de la remuneración de los profesores y auxiliares docentes de las universidades nacionales, lo que prevalece es una escala de remuneraciones determinada de modo estructurado a semejanza del empleo público. Esto implica que no existe reconocimiento del costo de oportunidad de los ingresos laborales externos, los cuales son variables según los campos disciplinarios, ni incentivos que premien el cumplimiento individual de la labor de enseñanza o investigación. Una de las variables que tiene un peso muy significativo sobre el total del salario es la antigüedad, pudiendo llegar a los 24 años a representar 120 por ciento del salario básico (García de Fanelli, 2015).

En el gráfico 4 se aprecia la evolución del salario docente bruto de los profesores con máxima jerarquía (titulares) con la antigüedad promedio del sector (12 años). El salario real de estos profesores disminuyó entre el 2015 y el 2022 representando en este último año el 79% del valor de 2015. Durante ese período el salario real tocó un piso en 2019, llegando a representar el 68% respecto de 2015, para incrementar levemente hasta 2022, aunque nunca logrando alcanzar los valores de entonces. Cabe tener en cuenta además que, por la alta presión impositiva sobre los salarios, originada en la no actualización del mínimo no imponible pese a la inflación, los sueldos netos más altos continuaron experimentando una disminución significativa en este periodo, tal como se analizó también para períodos anteriores (García de Fanelli, 2016).

Gráfico N° 4



Fuente: En base a grillas salariales según Actas Paritarias Nacionales (AGDUBA, 2022) e IPCBA agosto-agosto.<sup>3</sup>

El Gráfico 4 también muestra que los cargos con dedicación simple siguieron el mismo ritmo que los cargos con dedicación exclusiva, a diferencia del período anterior en que se habían incrementado por encima (García de Fanelli, 2016). Esto significa que se mantuvo el cambio en la estructura salarial según cargos originada en el período anterior, de una remuneración promedio de un cargo exclusivo al equivalente a cuatro simples, cuando con anterioridad a 2004, un cargo con dedicación exclusiva representaba entre 6 y 7 veces un cargo simple.

#### Bibliografía

AGDUBA. 2022. Grillas salariales 2015-2022. Disponible en: <http://agduba.org.ar/grilla/grilla-salarial/>

Convenio Colectivo General para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales, 2015. Disponible en: <http://www.adulp.org.ar/documentos/Convenio-Colectivo.pdf>.

DINIECE. Anuarios de Estadística Educativa. Ministerio de Educación de la Argentina. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>

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.

García de Fanelli, A.M. 2016. Informe Nacional: Argentina. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Universia – CINDA. Marzo. Disponible en: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-argentina.pdf>

Marquina, M. 2013. “¿Hay una Profesión Académica Argentina? Avances y reflexiones sobre un objeto en construcción”. *Revista Pensamiento Universitario Año 15 No 15*.

<sup>3</sup> A diferencia de García de Fanelli, 2016, se tomó otro indicador de índice de precios al consumidor, el de Ciudad de Aires, debido a que es el que dispone de series anteriores a 2015 hasta la actualidad. El IPC Congreso, tomado en García de Fanelli, 2016, se discontinuó.

Marzo. Buenos Aires. Disponible en:

<http://www.academia.edu/15825227/> Hay una profesión académica argentina Avances y reflexiones sobre un objeto en construcción

Marquina, M. 2015. Una revisión histórica de la docencia en la universidad reformista argentina: el difícil equilibrio entre la faz académica y la política. *Revista Universidades*, Año 1, No 12, No. 65. UDUAL: México, D.F.

Rabossi, M. 2010. Los costos de agencia en el mercado de trabajo docente: dos casos de instituciones universitarias, *Desarrollo Económico*, 51 (201), pp. 107-133.

Secretaría de Políticas Universitarias. 2021a. Síntesis de Información. Estadísticas Universitarias 2020-2021. DIU-SPU. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/sintesis>

Secretaría de Políticas Universitarias. 2021b. Mujeres en el sistema universitario argentino 2020-2021. DIU-SPU. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1QUPb0iNqnzvT-Tnenj3EY8DNufDsOy\\_S/view](https://drive.google.com/file/d/1QUPb0iNqnzvT-Tnenj3EY8DNufDsOy_S/view)

## I+D E INVESTIGADORES EN LA ACADEMIA

### *La actividad de I+D en las universidades*

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.

Por un lado, los docentes con dedicación exclusiva y semiexclusiva en las universidades nacionales destinan una proporción de su tiempo a la producción de nuevo conocimiento. Normalmente estos docentes-investigadores se encuentran categorizados dentro del Programa de Incentivo a los Docentes Investigadores puesto en marcha en 1994 por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). El principal objetivo de este Programa es promover el desarrollo integrado de la carrera académica, entendiéndolo por ello la realización conjunta de actividades de enseñanza e investigación. Para ello se asigna un plus salarial a los docentes con dedicación exclusiva o semiexclusiva que también realicen actividad de investigación, el cual en sus orígenes (1993) representaba el 40% del salario y con el tiempo el valor se fue depreciando hasta llegar a ser simbólico (Bekerman, 2018).

Pese a ello, el monto de este plus salarial depende de cuatro factores: la ubicación del docente en la escala ocupacional (profesor titular, asociado, adjunto o auxiliar docente), la categoría que obtiene en el ranking de categorización como docente-investigador (siendo I la máxima categoría y V la menor), la dedicación horaria y, como condición excluyente, que en dicho año esté dirigiendo o formando parte de un proyecto de investigación acreditado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) o por las secretarías de investigación de las universidades nacionales. El proceso de categorización de los docentes de las universidades nacionales tiene lugar periódicamente y se realiza a través de comisiones evaluadoras de pares que examinan los antecedentes académicos y profesionales de los docentes que voluntariamente se presentan a este proceso de categorización.

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.

**Tabla 14. Argentina. Investigadores y becarios en las universidades según gestión y campo disciplinario<sup>1</sup>, 2019**

Disciplinas	Universidades Nacionales		Universidades Privadas		Total Univ.
	Cantidad	En %	Cantidad	En %	
<b>Cs. Exactas y Naturales</b>	8.891	18,4	287	4,8	9.178
<b>Tecnologías</b>	8.681	18,0	863	14,5	9.544
<b>Cs. Médicas</b>	4.820	10,0	931	15,6	5.751
<b>Cs. Agrícologanaderas</b>	4.715	9,8	238	4,0	4.953
<b>Cs. Sociales</b>	14.525	30,1	3.207	53,7	17.732
<b>Humanidades</b>	6.589	13,7	444	7,4	7.033
<b>Total</b>	<b>48.221</b>	<b>100,0</b>	<b>5.970</b>	<b>100,0</b>	<b>53.531</b>

Nota: 1. No incluye investigadores y becarios CONICET.

Fuente: En base a datos aportados por el MINCYT.

La mayor proporción de los investigadores y becarios de las universidades nacionales proviene de las ciencias sociales, seguido de las ciencias exactas y naturales y las tecnologías. En las universidades privadas se observa una concentración mayor que en las públicas en el campo de las ciencias sociales y en las ciencias de la salud (véase Tabla 14).

Además de los docentes-investigadores de las universidades, el CONICET administra la carrera del investigador científico en el plano nacional, pudiendo los investigadores tener por lugar de trabajo para su actividad de investigación una universidad nacional o privada o un organismo público o privado sin fines de lucro. 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 (CONICET, 2020).

### *Tendencias de la investigación académica en las universidades*

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. Al analizar la composición del gasto correspondiente al año 2019 por sectores de ejecución de este gasto, se observa que las universidades estatales ejecutan el 22,3% y las privadas el 1,3%. Esta inversión en I+D que se realiza en las universidades estatales se destina, en un 57% a investigación aplicada, 36% a básica y 7% a experimental (MINCYT, 2016).

La tendencia identificada desde 2010 hasta 2013 (García de Fanelli, 2016) hacia el incremento de los recursos humanos destinados a la I+D se ha estancado en los últimos años. En las universidades, los investigadores y becarios de investigación equivalentes a jornada completa (EJC) apenas aumentaron de 20.061 en el 2015 a 20.247 en el 2019. En las universidades privadas, el número de investigadores y becarios EJC es mucho más reducido, creciendo de 1.643 en el 2015 a 1.827 en el 2019. En el grupo de investigadores EJC de las universidades estatales son mayoría las mujeres (56,4%), siendo menor su participación en el sector privado (51%) (MINCYT, 2019), aunque mayor en este sector respecto de años anteriores (García de Fanelli, 2016). Cabe destacar que estos guarismos no incluyen a los investigadores y becarios de CONICET que se desempeñan en las universidades.

En un estudio anterior (García de Fanelli, 2016) se mostró que desde 2007 hasta 2015 existió una política activa de incorporación de investigadores y en el otorgamiento de becas para la formación doctoral y postdoctoral por parte del CONICET que incrementó y

rejuveneció su población de investigadores. Este aumento de población de investigación CONICET, que mayormente trabajan en universidades nacionales, no fue acompañado en el mismo período por un incremento similar en los cargos con dedicación horaria exclusiva de las universidades nacionales, que involucran actividad de investigación, lo que podría interpretarse como una forma priorizar la función de investigación en las universidades nacionales a partir de la presencia de investigadores y becarios CONICET.

Tal como puede observarse en la tabla 15, la marcada tendencia creciente de investigadores y becarios CONICET del período anterior tiende a estabilizarse en 2020, y sólo se destaca un incremento más moderado de investigadores CONICET, manteniéndose los becarios CONICET y los docentes exclusivos de universidades nacionales prácticamente en los mismos niveles de 2015.

**Tabla 15. Argentina. Investigadores y becarios en universidades según dependencia, 2007, 2005 y 2020**

Dependencia (1)	2007	2015	2020	Var 07/15	Var 15/20
Investigadores CONICET	5.057	8.856	11.007	75,1	24,3
Becarios doctorales y postdoctorales CONICET	5.599	10.573	10.843	88,8	2,6
Docentes exclusivos Universidades Nacionales	17.928	21.144	21.861	17,9	3,4
<b>Total / Prom</b>	<b>28.584</b>	<b>40.573</b>	<b>43.711</b>	<b>41,9</b>	<b>7,7</b>

Nota: 1 Investigadores CONICET y becarios CONICET incluyen, aunque de manera muy minoritaria, investigadores con lugar de trabajo en universidades privadas.

Fuente: En base a datos de CONICET y SPU, 2020.

Desde el año 2006 se desarrolla en el ámbito del MINCYT el Programa de Evaluación Institucional (PEI), el cual cuenta con financiamiento del BID, para promover la evaluación permanente y el mejoramiento continuo de las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, brindando para ello apoyo técnico y económico. En las universidades, el PEI se propone acompañar el proceso de autoevaluación de la función I+D, brindando asistencia técnica y apoyo financiero para su realización; gestiona el proceso de evaluación externa, actuando en la selección y contratación de los expertos que conformarán el comité de evaluadores externo; organizar y acompañar la visita de evaluación externa; brindar asistencia técnica para la elaboración de los planes de mejoramiento, coparticipa con la institución en el financiamiento de estos planes y monitorea su implementación.

Hasta 2016 eran 15 las universidades que habían finalizado el proceso de evaluación externa, todas ellas instituciones estatales. A partir de 2017 otras 15 instituciones habían finalizado la etapa de evaluación externa y también contaban con informe. De estas 15, 9 eran universidades privadas, 8 de las cuales comenzaron a incorporarse al PEI en el año 2019. Estos procesos concluyen con la ejecución del plan de mejoramiento y su evaluación por un consultor externo. Esta última etapa suele durar entre 4 y 5 años promedio, luego de la evaluación externa. En 2021, han finalizado todas las etapas y concretado su plan de mejoramiento 11 universidades nacionales y una privada.

#### Bibliografía

Bekerman, F. 2018. El Programa de Incentivos a los docentes investigadores “puertas adentro”. Horizontes Sociológicos N°5. Jul-Dic. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/92393/CONICET\\_Digital\\_Nro.488c7b85-f7c7-4716-a72a-e99e0dc53b16\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/92393/CONICET_Digital_Nro.488c7b85-f7c7-4716-a72a-e99e0dc53b16_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). 2020. El CONICET en cifras. Disponible en: <https://cifras.conicet.gov.ar/publica/categoria/14/show>

García de Fanelli, A.M. 2016. Informe Nacional: Argentina. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Universia – CINDA. Marzo. Disponible en: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-argentina.pdf>

Ministerio de Ciencia, Tecnología, e Innovación Productiva (MINCYT) 2019. *Indicadores de Ciencia y Tecnología Argentina 2019*. Buenos Aires. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/01\\_indicadores\\_2019\\_v\\_web.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/01_indicadores_2019_v_web.pdf)

PEI (Programa de Evaluación Institucional). 2016. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/pei>

RICYT 2016. Indicadores de Ciencia y Tecnología. Disponible en: <http://www.ricyt.org/category/indicadores/>

## ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

### *Organización y funcionamiento del esquema nacional de aseguramiento de la calidad*

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. Está integrada por doce miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Nación y uno por el Ministerio de Educación. Duran en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. La ley establece que en todos los casos deberá tratarse de personalidad de reconocida jerarquía académica y científica.

Las principales funciones de la CONEAU son:

1. Las **evaluaciones externas** tienen como principal objetivo asistir a las instituciones en sus propuestas de mejoramiento de la calidad, consisten en el análisis de las características y desarrollos de las instituciones universitarias en el marco de sus misiones y objetivos. Tienen lugar como mínimo cada seis años. Son complementarias de las autoevaluaciones que efectúan los establecimientos para analizar sus logros y dificultades. Los informes de evaluación externa tienen carácter público. Hasta el año 2022 fueron evaluadas 84 instituciones, representando el 83% de las instituciones universitarias existentes en dicho año (véase Tabla 16). Es importante mencionar que del total de universidades que realizaron evaluaciones, más del 50% atravesó por más de un proceso de evaluación externa, existiendo casos con 3 evaluaciones externas e incluso iniciando la 4ta. Asimismo, otras que no han iniciado este proceso por reciente creación.

**Tabla 16 Argentina. Cantidad de instituciones universitarias según gestión con y sin evaluación externa institucional, 2022**

Instituciones Universitarias (IU)	Total IU	Con evaluación	% evaluadas	Sin ninguna evaluación	% sin evaluación
Estatales	67	45	67	22 (1)	33
Privadas	68	56	82	12 (2)	18
Total	135	101	75	34	25

Notas: (1) Incluye 6 instituciones en proceso de evaluación y 3 que no corresponde por reciente creación.

(2) Incluye 2 instituciones en proceso de evaluación y 5 que no corresponde por reciente creación.

Fuente: CONEAU. <https://global.coneau.gob.ar/coneauglobal/publico/buscadores/evaluacion/>

2. La **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 directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (art. 43 de la LES). El Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades, establece la nómina de títulos cuyo ejercicio profesional pudiera poner en riesgo de modo directo los aspectos anteriormente mencionados. Las reglamentaciones de la LES establecieron la acreditación como condición para otorgar validez al título. La acreditación es por 6 años para los casos de carreras que cumplen con los estándares sin observaciones y tienen egresados. En los casos en los que no se cumpla adecuadamente con los estándares, pero se demuestre capacidad de lograr su cumplimiento a partir de planes de mejora, se otorga una acreditación por tres años con recomendaciones o compromisos. Además de las carreras en funcionamiento, la acreditación también alcanza a los proyectos de nuevas carreras reguladas por el Estado a los fines de su autorización para funcionar. En estos casos, la validez provisoria otorgada por el Ministerio de Educación, hasta tanto la CONEAU realice la convocatoria para la carrera correspondiente.

La acreditación tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad en las carreras de grado denominadas de interés público e impulsar la realización de mejoras en aquellas carreras que no alcanzan los estándares. Para realizar la acreditación de carreras de grado, la CONEAU requiere que el Ministerio, en acuerdo con el Consejo de Universidades, establezca las actividades reservadas al título, la carga horaria mínima, los contenidos curriculares básicos, la intensidad en la formación práctica y los estándares de acreditación. El dictado de resoluciones sobre cada una de las carreras incorporadas el artículo 43 marca el ritmo de incorporación de las carreras a los procesos de acreditación. Hasta 2021, la nómina de títulos regulados bajo el artículo 43 de la LES eran los siguientes:

**Tabla 17. Argentina Carreras incorporadas al art. 43 de la LES con Resoluciones de estándares. 2021**

Carrera	Norma
Medicina	Res. 535/99 y Res. 1314/07
Ingeniero en Aeronáutica, Alimentos, Civil, Ambiental, Electricista, Electrónica, Electromecánica, Materiales, Mecánica, Minas, Nuclear, Petróleo, Química	Res. 1232/01 Res. 1663/21; 1556/21; 1549/21; 1559/21; 1565/21; 1550/21; 1564/21; 1560/21; 1541/21; 1545/21; 1539/21; 1538/21; 1566/21
Ingeniero Agrimensor e Ingeniero Industrial	Res. 1054/02; 1554/21; 1543/21
Ingeniería Agronómica	Res. 334/03; 1537/21
Farmacia y Bioquímica	Res. 565/04; 566/04; 1561/21; 1551/21
Ingeniería Biomédica o Bioingeniería	1603/04; 1555/21
Ingeniería Metalúrgica	Res. 1610/04; 1547/21
Ingeniero Hidráulico e Ingeniero en Recursos Hídricos	Res. 13/04; 1542/21
Veterinaria	Res. 1034/05
Ingeniero en Telecomunicaciones	Res. 1456/06; 1562/21
Arquitectura	Res. 498/06
Lic. Geología	Res. 1412/08; 1540/21
Odontología	Res. 1413/08

Lic. en Informática; Lic. en Sistemas, Lic. en Cs Computación, Ingeniero en Computación, Ingeniero en Sistemas de Información / Informática	Res. 786/09; 1546/21; 1558/21; 1553/21; 1544/21; 1557/21
Lic. Química	Res. 344/09; 1552/21
Ingeniero Zootecnista	Res. 738/09; 1548/21
Biología	Res. 139/11
Psicología	Res. 800/11
Ingeniero en Industria Automotriz	Res. 1367/12; 1624/21
Ingeniero en Recursos Naturales y Forestal	Res. 436/09 y 476/11
Lic. en Enfermería	Res. 2721/15
Lic. en Biotecnología	RM N° 1637/17
Ingeniero en Biotecnología	Res. 903/17
Lic. en Genética	Res. 901/17
Contador Público	Res. 3400/17
Abogado	Res. 3401/17
Ingeniero Ferroviario	Res. 1625/21
Ingeniero en Mecatrónica	Res. 1626/21
Fonoaudiología, Nutrición, Kinesiología y Obstetricia	Incorporadas a la nómina en 2019 (Res. 161/20; 74/20 y 160/20). A la espera de aprobación de estándares.

Fuente: Marquina, 2020.

Una vez dictadas las resoluciones ministeriales, la CONEAU organiza los procesos de acreditación a través de convocatorias que involucran a todas las carreras de la disciplina en cuestión. Para tener una dimensión del probable impacto de esta política sobre el sector universitario basta con constatar que este conjunto de carreras concentra más del 70 por ciento de la matrícula universitaria de grado (Anuario de Estadísticas Universitarias Argentinas, 2019). Hasta fines de 2021, en la página de la CONEAU se han publicado 2.308 resoluciones correspondientes a las carreras de grado del artículo 43 que se dictan en distintas universidades nacionales y privadas y que se presentaron al proceso de acreditación.

3. 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. Se acreditan carreras en funcionamiento y proyectos de carreras de posgrado, en este último caso al solo efecto del reconocimiento oficial provisorio del título. Los objetivos del proceso de acreditación de las carreras de posgrados son los siguientes: a) propiciar la consolidación y calificación del sistema de posgrado conforme a criterios de excelencia reconocidos internacionalmente; b) promover el mejoramiento de la calidad de la oferta de posgrados; c) promover la formación de recursos humanos altamente calificados, tanto para las actividades académicas de docencia e investigación, cuanto para la especialización profesional y d) ofrecer a la sociedad información confiable acerca de la calidad de la oferta educativa de posgrado, a fin de ampliar su capacidad de elección. Hasta el año 2021, se acreditaron en total 4.187 carreras de posgrado en universidades nacionales y privadas (563 doctorados, 1.387 maestrías y 2.237 especializaciones) (CONEAU, 2022a).

4. Tiene 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. Su accionar comprende a las nuevas instituciones universitarias nacionales previamente creadas por ley nacional, el reconocimiento de nuevas instituciones universitarias provinciales creadas por ley provincial y el otorgamiento de autorización provisorio de nuevas instituciones universitarias privadas. Si bien las resoluciones de la CONEAU, elevadas al Ministerio son vinculantes cuando recomiendan no autorizar instituciones, en la creación de instituciones estatales el poder reside centralmente en el Congreso de la Nación. Por tanto, las resoluciones de la CONEAU con relación a la autorización de nuevas instituciones afectan principalmente al sector privado. Entre el 2015 y el 2022, se presentaron para su evaluación en la CONEAU 9 proyectos de instituciones universitarias

nacionales, 3 provinciales y 23 privadas. En este último caso, el número de casos favorables han sido 7, siendo 2 los desfavorables, 11 los retirados y estando 5 en análisis a 2022. (CONEAU, 2015a).

5. Produce indicaciones al Ministerio de Educación para que éste realice el **seguimiento de las instituciones universitarias privadas con autorización provisoria**, el cual se realiza a través de los informes que éstas deben presentar anualmente y en los cuales debe reflejarse el grado de desarrollo respecto del plan de acción contenido en la solicitud de autorización provisoria y su adecuación al proyecto institucional. Asimismo, toda modificación al plan de acción original (incorporación de carreras, unidades académicas y otras) debe ser autorizado por dicho Ministerio y requiere de un informe por parte de la CONEAU. Las instituciones universitarias con autorización provisoria pueden solicitar su reconocimiento definitivo una vez transcurridos seis años de funcionamiento con autorización provisoria. En estos casos, la CONEAU elabora informes, sobre la base de evaluaciones de las solicitudes respectivas, acerca de la consistencia y viabilidad de los proyectos institucionales para que el Ministerio de Educación las reconozca definitivamente. El trámite culmina en un informe que se eleva a dicho Ministerio, el cual es vinculante cuando recomienda no reconocer instituciones. Desde que la CONEAU inició esta tarea (año 2001) fueron 24 las instituciones universitarias privadas a las que se les dio el reconocimiento definitivo, siendo cinco desde el año 2015.

6. Emite pronunciamientos a solicitud del Consejo de Universidades sobre las propuestas de **apertura de ofertas de grado y posgrado de instituciones universitarias fuera del ámbito del Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CPRES)** al que pertenecen, para que las mismas sean reconocidas. Asimismo, prepara los informes correspondientes a **solicitudes de reconocimiento de ofertas educativas en el país de instituciones universitarias extranjeras**, previo reconocimiento legal de la personería jurídica de las mismas y teniendo en cuenta los resultados de procesos de evaluación efectuados por agencias de reconocido prestigio, así como los antecedentes nacionales e internacionales de la institución solicitante.

7. Tiene mandato legal para dictaminar sobre el reconocimiento de las **entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias**, de conformidad con la reglamentación del Ministerio de Educación con respecto a la naturaleza y forma de constitución de dichas entidades.

La CONEAU hace pública en su página de Internet los resultados de las evaluaciones externas realizadas a las instituciones de educación superior, las resoluciones de acreditación de las carreras de grado y posgrado y el seguimiento anual y reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas y la normativa vinculada con sus actividades.

#### *Descripción de los cambios recientes en la normativa, procedimientos y prácticas de aseguramiento de la calidad*

El principal cambio que tuvo lugar en este periodo ha sido la aprobación de 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. Además, cada uno de los programas universitarios a distancia creados bajo ese marco institucional debe ser evaluado individualmente. La nueva normativa establece que una carrera dictada por una institución universitaria con SIED validado, es considerada a distancia cuando la cantidad de horas no presenciales supera el 50%. Esto significa que una carrera presencial podría dar hasta el 50% de su carga horaria a distancia, y ser considerada presencial.

Estas regulaciones son específicas para los programas a distancia, que en la mayoría de las universidades representan, como se dijo anteriormente, una porción muy menor de la oferta total universitaria; en el sector estatal un 3,5% y en el privado un 8,6%. No obstante, este marco regulatorio sirvió de base para la veloz transformación de la educación presencial a una modalidad remota de emergencia producto de la pandemia.

En la actualidad en el sistema universitario argentino existe un tema en discusión acerca del concepto de educación presencial, y si el formato de clase sincrónica es concebido como presencial o a distancia. Si bien la normativa establece que la educación a distancia se da cuando existe una separación de tiempo y espacio de quien enseña y quien aprende, la discusión radica en si el espacio virtual sincrónico es interpretado o no como separación.

Finalmente, otra innovación de los últimos años en los procesos de acreditación de posgrados se introdujo con la Ordenanza CONEAU N° 71/21, que establece un proceso de acreditación diferenciado para las carreras de posgrado en funcionamiento que hayan evidenciado en los resultados de acreditación previos la consolidación de sus condiciones de formación. Se trata de una evaluación “focalizada” en aspectos específicos del funcionamiento, para aquellas carreras de posgrado con acreditación previa vigente por 6 años, que no hayan tenido compromisos sobre los aspectos de cuerpo académico, investigación, formación práctica y/o calidad de los trabajos finales y que hayan tenido ingresantes y graduados en los últimos seis años.

#### Bibliografía

CONEAU. 2022a. *Posgrados acreditados de la República Argentina*. Buenos Aires, CONEAU. Disponible en: <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/CatalogoPosgradosAcreditados2022.pdf>

CONEAU. 2022b. Evaluación externa de instituciones universitarias. Estudio sobre las recomendaciones para el mejoramiento institucional. Buenos Aires, CONEAU. Disponible en: <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/EvaluacionExternaInstitucionesUniversitarias.pdf>

CONEAU. 2021. Informe estadístico 2020-2021. <https://www.coneau.gob.ar/coneau/wp-content/uploads/2021/06/Informe-estad%C3%ADstico-2020-2021.pdf>

García de Fanelli, A.M. 2016. Informe Nacional: Argentina. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Universia – CINDA. Marzo. Disponible en: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-argentina.pdf>

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. DOI: <https://doi.org/10.54674/ess.v34i1.577>

Marquina, M. (2020). El aseguramiento de la calidad en la formación de profesionales universitarios en Argentina. Un largo recorrido de construcción política. En: J. Piovani y otros: Calidad universitaria en América del Sur. Una cuestión en disputa. Bogotá: Ediciones USTA. Disponible en: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/149975/CONICET\\_Digital\\_Nro.f251b482-fbd4-44c3-a1c0-5886341e0271\\_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/149975/CONICET_Digital_Nro.f251b482-fbd4-44c3-a1c0-5886341e0271_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

## RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

### *Principales tendencias y cambios en la graduación de la educación superior*

La 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 (García Fanelli, 2014), y no hay en la actualidad información que muestre una tendencia inversa.

En el 2020, el 21,7% de la población urbana argentina entre los 25 y 65 años había concluido estudios de nivel superior universitario y no universitario y el 13,7% tenía educación superior incompleta (véase Tabla 18). Estos valores muestran un aumento en la proporción de la población con estudios superiores respecto de los últimos años, sobre todo en educación superior incompleta, considerando además el incremento en la población con educación secundaria completa.

**Tabla 18. Argentina: Nivel Máximo Alcanzado, Población entre 25 y los 65 años, 2014 y 2020**

Nivel Educativo	%2014	% 2020
Primaria Incompleta	4,7	4,2
Primaria Completa	20,5	16,4
Secundaria Incompleta	16,0	16,1
Secundaria Completa	26,7	27,4
Superior Incompleta	11,4	13,7
Superior Completa	20,1	21,7
Sin instrucción	0,6	0,6
Total	100,0	100,0

Fuente: En base a INDEC-Encuesta Permanente de Hogares. Primer trimestre 2020.

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 desaceleramiento del ritmo de crecimiento de la cantidad de graduados, con mayor evidencia en el sector estatal (véase Tabla 19). Esta tendencia seguiría en baja, de acuerdo a la síntesis informativa de la SPU para 2021, en donde puede observarse una disminución de los egresados de grado

de 135.908 en 2019 a 122.679 en 2020, pandemia mediante<sup>4</sup>.

**Tabla 19. Argentina: Número anual de graduados de la educación superior según el nivel universitario y superior no universitario, gestión estatal y privada y nivel de pregrado y posgrado, 2010, 2014, 2019**

	2010	2014	2019	TC 2010/2014	TC 2014/2019
<b>Total Educación Superior</b>	208.964	230.403	265.772	10,3	15,4
Total Universitario	110.138	134.248	150.579	21,9	12,2
Total Universitario Estatal	78.083	90.212	97.589	15,5	8,2
Pregrado y grado	70.857	81.552	88.080	15,1	8,0
Posgrado	7.226	8.660	9.509	19,8	9,8
Total Universitario privado <sup>1</sup>	32.055	44.036	52.990	37,4	20,3
Pregrado y Grado	28.574	39.079	47.828	36,8	22,4
Posgrado	3.481	4.957	5.162	42,4	4,1
Total Superior no Universitario <sup>2</sup>	98.826	96.155	115.193	-2,7	19,8
Superior no Universitario Estatal	41.104	47.726	65.965	16,1	38,2
Superior no Universitario Privado	57.722	48.429	49.228	-16,1	1,6

Notas:

1. Incluye una universidad internacional (FLACSO) y una extranjera (Bolonia).

2. Incluye pregrado, grado, posgrado y postítulo

Fuente: Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas, datos suministrados por DIU- SPU y DINIECE.

La disminución en la cantidad de graduados en 2014 en el nivel superior no universitario, que se explicaba por la caída en la matrícula de los establecimientos de gestión privada, se revierte notablemente en 2019, sobre todo debido a un importante aumento en la cantidad de egresados del sector estatal. Si bien en el nivel de posgrado se observa un aumento de los graduados en los últimos cinco años, el ritmo de crecimiento experimentado en el período anterior se desacelera, principalmente por el sector privado (véase Tabla 19).

En lo que respecta a las áreas del conocimiento, si bien la mayor proporción de graduados sigue correspondiendo a las ciencias sociales, desde 2014 hasta 2019 disminuyó dicha proporción, y se incrementó la de los graduados en ciencias aplicadas, que en 2019 corresponde a la segunda área de conocimiento con mayor presencia de egresados de pregrado y grado, esta vez por encima de la de salud (véase Tabla 20).

**Tabla 20. Argentina: Porcentaje de egresados de pregrado y grado universitario según áreas de conocimiento, 2014 y 2019**

Áreas de conocimiento	2014	2019
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Ciencias de la Salud	19,6	18,3
Ciencias Básicas	2,5	2,3
Ciencias Aplicadas	18,2	24,9
Ciencias Humanas	14,3	13,5
Ciencias Sociales	45,5	40,7

<sup>4</sup> No se agregan estos datos a la tabla 19 dado que aún no están desagregados por sector, ni tampoco se dispone de esa información para posgrado y pregrado.

Sin rama 0 0,3

Fuente: En base a Anuarios de Estadística Universitaria Argentina 2014 y 2019.

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, mientras que ambos sectores aportan similar cantidad de egresados de carreras técnico profesionales (véase tabla 21).

**Tabla 21. Argentina. Egresados educación superior no universitaria (grado, posgrado y postítulo) según sector de gestión y tipo de formación. 2020.**

	Estatal			Privado	
	Total	Cantidad	%	Cantidad	%
Exclusivamente docente	76.840	53.648	69,8	23.192	30,2
Exclusivamente técnico - profesional	73.437	36.126	49,2	37.311	50,8
<b>Total</b>	<b>150.277</b>	<b>89.774</b>	<b>59,7</b>	<b>60.503</b>	<b>40,3</b>

Fuente: Relevamiento Anual 2020. DiNIECE. Ministerio de Educación.

Respecto a la eficiencia en la titulación, una novedad de este período es que desde 2015 la SPU ha comenzado a calcular de manera oficial la tasa de graduación, publicando estos datos según sector de gestión. Otra novedad es que avanzó en la búsqueda de posibles razones de las bajas tasas de egreso en el tiempo teórico de las carreras, focalizando en el primer año, justamente considerando el ingreso irrestricto y la modificación de los mecanismos de acceso desde 2015.

Se observa en el período considerado una mayor tasa de graduación en el sector universitario privado respecto del estatal, diferencia que se mantiene constante hasta 2019, con una abrupta caída de la tasa de graduación en el sector estatal, y una mayor graduación en el sector privado en 2020 (Véase tabla 22). Estos datos merecen un análisis más profundo, y podrían explicarse por el efecto de la pandemia en su primer año, en el que las instituciones debieron adaptarse a la modalidad remota y muchas de ellas, mayoritariamente las estatales por la escala de estudiantes que atender, pospusieron los exámenes y las prácticas (usualmente al final de las carreras) bajo la decisión de no desarrollarlos de forma remota, en ese primer año (Falcón, 2020).

**Tabla 22. Argentina. Egresados universitarios en tiempo teórico y retención en primer año, según sector de gestión y tipo de formación. 2015-2020.**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Egresados en tiempo teórico</b>						
Estatales	27	26,3	27,3	26,2	25,7	19,8
Privadas	40	38,6	35,6	39,5	41,5	47,3
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>29,4</b>	<b>29,4</b>	<b>29,7</b>	<b>29,6</b>	<b>25,1</b>
<b>Retención en primer año</b>						
Estatales	63	52	63,9	62,1	62,3	61
Privadas	58	52	60,5	60,6	59,3	61,6
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>52</b>	<b>63,1</b>	<b>61,8</b>	<b>61,6</b>	<b>61,9</b>

Fuente: Síntesis de información. Estadísticas Universitarias 2015-2020

En relación a 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 (véase tabla 22). Podría explicarse este fenómeno por la existencia del ingreso irrestricto, lo que hace que los estudiantes lleguen a la universidad sin una preparación previa más que lo aprendido en el secundario, dado que los mecanismos de nivelación pre universitarios que terminaban con un examen antes de ingresar, debieron anularse como producto de la reforma de la LES de 2015 (ver primera sección). Sin embargo, podrían encontrarse diversas explicaciones complementarias.

Una de ellas la ha aportado la propia SPU a partir del año 2018, cuando comienza a elaborar un indicador de cambio de carrera entre el primero y segundo año, gracias a una modificación importante en la recolección de la información, la que comenzó a estar nominalizada. De esta forma fue posible hacer un seguimiento de cada estudiante y concluir que alrededor de un 22% de los que no se inscribía en el segundo año a la carrera original, no había abandonado la universidad, sino que se había cambiado de carrera. Es decir que ese 40% de no reinscripción podría explicarse en parte por abandono y en parte por la decisión de pase a otra carrera.

Finalmente, cabe mencionar que, pese al cambio en la solicitud de la información, que ahora es nominalizada con identificación de cada estudiante, aún no existe una medición oficial que permita estimar de manera precisa el abandono a lo largo de las carreras, de manera de poder identificar cuántos de los estudiantes que no se han graduado en el tiempo teórico de las carreras están en esa situación porque están rezagados o porque han abandonado. Si bien hasta 2015 existían estudios que habían intentado estimar aproximadamente la magnitud del abandono y los factores que inciden (Parrino, 2015; García de Fanelli, 2014b; García de Fanelli y Adrogué, 2015), y que mencionaban una tasa de abandono cercana al 30-50% de los estudiantes, el tema no se continuó estudiando, ni precisando el cálculo.

### *Relación entre educación superior y mercado laboral*

No hay información sistemática y global en la Argentina sobre el mercado de ocupaciones para los graduados con educación superior ni respecto de sus tendencias en el tiempo. En el plano institucional, algunas universidades nacionales cuentan con portales de empleo o programas creados para facilitar la inserción laboral de los estudiantes y graduados.

Ante la ausencia de este tipo de información, una fuente de datos de utilidad es la Encuesta Permanente de Hogares. Así, se puede constatar el beneficio en términos de mayor nivel de ingresos promedio que brinda a los individuos invertir en educación superior en la Argentina. Del análisis de los indicadores laborales globales del mercado de trabajo argentino se desprende que, si bien en términos generales han empeorado respecto de 2013, los graduados con educación superior presentan en 2020 tasas de empleo más altas que el promedio y que en relación a 2013, lo que muestra que en la situación de crisis del mercado de trabajo en el país de la última década, las posibilidades de empleo para quienes tiene estudios superiores y no se ha ensanchado. Asimismo, continúan siendo más bajas las tasas de desocupación entre los poseedores de estudios superiores y sigue menor la proporción de éstos en el sector informal y con empleos precarios (véase Tabla 22).

**Tabla 23, Argentina, Indicadores laborales para la población entre 25 y 64 años con educación superior (en %), 2013 (II) y 2020 (II)**

Indicadores	2013		2022	
	Educación Superior	Total	Educación Superior	Total
Tasa de empleo	83,6	77,2	78,3	67,9
Tasa de desocupación	3,2	4,6	5,5	8,8
Tasa de empleo en el sector informal	12,9	37,2	13,5	36,7
Tasa de empleo precario	13,9	28,8	14,2	26,6

Fuente: SEDLAC en base a EPH II 2013 y EPH II 2020.

En suma, estos indicadores revelan la alta rentabilidad de la inversión en educación superior, sobre todo en momentos de contracción del mercado laboral. Una gran debilidad de la producción de información sobre la educación superior de la Argentina es no contar con datos públicos y comparativos sobre las condiciones laborales de las principales profesiones y carreras científicas de nivel superior, de modo de orientar convenientemente tanto el diseño de políticas públicas como a los estudiantes y sus familiares en el proceso de orientación vocacional.

#### Bibliografía

Falcón, P. 2020. La universidad entre la crisis y la oportunidad: reflexiones y acciones del sistema universitario argentino ante la pandemia. Ciudad de Buenos Aires: EUDEBA; Ciudad de Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: <https://editorial.unc.edu.ar/la-universidad-entre-la-crisis-y-la-oportunidad/>

García de Fanelli, A. 2014a, Inclusión social en la educación superior argentina: Indicadores y Políticas en torno al acceso y la graduación, en *Páginas de Educación*, Uruguay, Vol. 7, N°2, pp. 275-297.

García de Fanelli, A. 2014b. Rendimiento académico y abandono universitario: Modelos, resultados y alcances de la producción académica en la Argentina. *Revista Argentina de Educación Superior*. Año 6, Número 8, pp. 1-30.

García de Fanelli, A. 2015. La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI. *Revista Propuesta Educativa* (Argentina), Número 43, Año 24, junio, pp. 14 a 31.

García de Fanelli, A. y Adrogué C. 2015. Abandono de los estudios universitarios: dimensión, factores asociados y desafíos para la política pública. *Revista Fuentes* (Universidad de Sevilla), junio, pp. 85-106.

Parrino, M. C. 2015, *¿Evasión o expulsión? Los mecanismos de deserción en el primer año universitario*, Buenos Aires, Biblos.

SEDLAC (CEDLAS and The Work Bank). 2022 Socio Economic Database for Latin American and the Caribbean. Disponible en: <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496165509975-36a05fb8-428b>

## GOBIERNO Y GESTIÓN DE LA EDUCACION SUPERIOR<sup>5</sup>

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

<b>Órgano de Coordinación y Consulta</b>	<b>Composición</b>	<b>Funciones</b>
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 secretaria 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

<sup>5</sup> Actualización del capítulo respectivo de García de Fanelli, 2016.

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 les remita en consulta.
--------------------------	---	---

Fuente: García de Fanelli, 2016. En base a la ley de Educación Superior N° 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 (N° 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 (N° 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	La selección se debe realizar por concurso público (el 70 % o más de la planta). Los docentes deben tener título académico igual o mayor al nivel que enseñan. Los docentes tienen derecho a integrar el gobierno y la asociación gremial.	La universidad selecciona, promueve a sus docentes y define la política de remuneración.
Admisión estudiantes	Deben ser egresados del secundario. Se considera alumno regular si aprueba al menos dos materias por año. El ingreso es irrestricto y ningún mecanismo de ingreso debe ser excluyente.	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	Para tener validez oficial, la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (CONEAU) debe acreditar todos los títulos de posgrado y aquellos de grado correspondientes a las carreras profesionales reguladas por el estado. Todos los planes de estudio, según su naturaleza (Licenciaturas, tecnicaturas), deben cumplir con cargas horarias mínimas establecidas por el Ministerio de Educación.	Los títulos poseen validez académica y habilitan profesionalmente. Cada universidad define el plan de estudio, respetando la carga horaria mínima. 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.
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	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	Cualquier acción gubernamental que sea interpretada como intromisión a la autonomía puede ser objeto de acción judicial por parte de la institución universitaria nacional.

	incumplimiento de la LES. La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica. 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 SÓLO podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones	
--	---	--

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

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

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

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

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

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

Entre las principales atribuciones del consejo superior se puede mencionar:

- Proponer a la asamblea universitaria la creación de facultades.
- Proponer a la asamblea universitaria el cambio del estatuto.
- Crear carreras, centros, o institutos de investigación siempre que no implique un cambio de

estatuto.

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

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

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

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

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

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

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

### *Las universidades privadas*

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

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

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

### *Instituciones de educación superior no universitaria*

Las instituciones de educación superior no tienen la autonomía de las universidades. Dependen en lo institucional, académico y administrativo de las autoridades provinciales respectivas, aunque en algunas jurisdicciones las reglamentaciones prevén algunos grados de autonomía a través de órganos colegiados, más allá de la dependencia del gobierno provincial. Tal es el caso de la Provincia de Buenos Aires, cuyo reglamento marco establece que “en los Institutos Superiores se propenderá a la mayor autonomía institucional con base en el respeto de las representaciones de los distintos actores que conforman la comunidad educativa”<sup>6</sup>. O también pueden mencionarse los Institutos de 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.

---

<sup>6</sup> Res. N° 2383/05, art. 12.

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

## Bibliografía

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

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

Ley N° 27.204 “Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior”. 2015. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.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/gastopublicoconsolidado>

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 aprobaran 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; Habermeld y otros, 2018)

A partir del cambio de gobierno de 2020, con el cambio de gobierno, la política de subsidio directo a los estudiantes sufre nuevos cambios. Todos los programas de becas se concentran bajo la denominación PROGRESAR, es decir que los programas paralelos e históricos tales como el PNBU y el PNBB se discontinúan. El PROGRESAR permanece bajo la órbita del Ministerio de Educación, y se mantienen los requisitos para sostener la beca y la diferenciación del estipendio por carrera y avance en la misma. No obstante, a partir de 2020, la definición de beneficiarios no sólo incluye a quienes padecen desigualdades socioeconómicas sino también a grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional (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](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852015000100003)

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

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

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

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

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

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

de Ecuación (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.iberomexico.mx/index.php/rlee/article/view/131>

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

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

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

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

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

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

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

## RESUMEN GENERAL DE EVALUACION

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

En este balance final se debe tener presente que el período aquí trabajado, entre el 2016 y 2022, se inicia con un cambio de gobierno respecto al informe anterior (García de Fanelli, 2016), y experimentó dos gestiones de gobierno de signo contrario, el de Cambiemos encabezado por Mauricio Macri (2016-2019) y el del Frente de Todos encabezado por Alberto Fernández (2019 hasta la actualidad). Además, estuvo atravesado por una importante crisis económica del país, expresada en altos índices de inflación (34,59% en 2016 hasta 50,93% en 2020 con valores superiores al 70% en lo que va de 2022, según INDEC), y la pandemia de COVID-19 entre 2020 y 2021. Por tanto, la evaluación de este quinquenio presenta importantes cambios respecto a periodos previos.

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

En lo que respecta a **cambios en el marco regulatorio**, cabe señalar la sanción en 2015 de la “Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior”, N° 27.204. que modifica parcialmente la Ley de Educación Superior hoy vigente desde el año 1995 (Ley N° 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 periodos 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 semiexclusiva 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 en Bolivia – CINDA**

**Autores: Alfredo Seone Flores y**

**Eliana Arauco Lemaitre**

### **Introducción**

La generación de conocimiento y el aprendizaje tecnológico son los elementos que favorecen el encuentro de soluciones a los problemas que enfrenta una sociedad y su medio ambiente, e implican una acción fundamental para el alza de la productividad. En consecuencia, resulta cada vez más relevante conocer y explicarse lo que sucede en la esfera de la educación superior (ES), en tanto es el espacio para la generación de opciones y soluciones a los problemas de la realidad, por ser un semillero de ideas y de generación de conocimiento propio/local.

En Bolivia, como en cualquier otro país de la periferia mundial, para salir del círculo vicioso del atraso y la pobreza, se debe dar oportunidades a la juventud para adquirir una buena formación básica y profesional y crear valor a través del conocimiento aplicado, lo que la habilita para mejorar sus opciones laborales y de ingreso. Se trata de incrementar la calidad de la educación en general –que es principal medio de ascenso y salida de la pobreza- y que ese incremento alcance a la ES –cuyo aporte en términos de aprendizaje tecnológico, innovación y generación de conocimiento propio, fundamental para la generación de ingresos y riqueza.

Según se desprende del 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). Esta grave situación se profundizó con la crisis–sanitaria, económica y social- provocada por la pandemia de COVID19, que ha develado rápidamente la vulnerabilidad y fragilidad de la institucionalidad en la que se soportan las políticas y estrategias educativas, y ha profundizado las condiciones de precariedad e informalidad en el mercado laboral.

La suspensión de las actividades educativas presenciales significó una discontinuidad de la formación de gran cantidad de niños y jóvenes en todo el mundo. El caso de la educación primaria y secundaria tuvo efectos más graves y abarcadores, sin embargo la ES también fue afectada, de forma que tuvo que afrontarse, de urgencia, una transición a actividades virtuales -para evitar la suspensión completa-, mediante la implementación de modalidades de enseñanza a distancia o semipresenciales.

Como toda crisis, la de 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.

## **1. Situación de la Educación Superior pre-COVID**

La ES en Bolivia desde antes de la pandemia, afrontaba problemas y dificultades para cumplir con el rol asignado por las leyes fundamentales (CPE, Ley de Educación Avelino Siñani y Elizardo Perez). En síntesis, se diagnosticaba que la eficiencia del Sistema de Educación Superior (SES) no permitía contar con una base de lanzamiento de los objetivos de desarrollo del país, por lo que no se estaban cumpliendo los propósitos, emanados de las definiciones normativas, básicamente por deficiencias en la gobernanza del SES.

### **1.1. Estructura y actores de la Educación Superior**

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.

Se entiende a la ES como la que incorpora en los estudios a las personas que han logrado culminar la educación secundaria y buscan una formación profesional para desempeñarse laboralmente. El mercado de trabajo se comporta al unísono con la inversión, demandando según los momentos del ciclo económico, mayor o menor capacitación y formación de los ofertantes del trabajo, es decir, no necesariamente se conjuncionan la oferta y la demanda de talento, lo que debería lograrse para que la población que se encuentra en edad de trabajar adquiera las habilidades de formación para el empleo digno.

Respecto a la educación técnica, existe una importante capacidad instalada (xxx ITTS públicos y de Convenio) que aportan, desde un esfuerzo público y privado, a nivel central y subnacional, a desarrollar el potencial productivo y son fundamentales en las estrategias de empleabilidad e igualdad de oportunidades. (Ver Anexo7).

La mayor parte de la oferta de programas de ES son provistos por el sistema público, que cuenta con apoyo del subsidio gubernamental. Sin embargo, desde década de los 90' del siglo XX, es creciente la presencia de universidades privadas que están por fuera del llamado SUB. Las universidades públicas en Bolivia son prácticamente gratuitas y cuentan con autonomía de gestión. El subsidio gubernamental depende de la cantidad de alumnos que se matriculan en los diferentes programas.

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
<b>N° Universidades</b>	12	13	14	14	14	14	14
<b>Matrícula Total</b>	212631	351470	462386	476167	485625	491794	477988
<b>Nueva matrícula</b>	39864	73611	89027	85521	88333	85386	82000
<b>Docentes</b>	7980	12565	16945	17370	18528	20530	20856
<b>Administrativos</b>			11638	11515	11487	11748	11986
<b>Titulados</b>	12897	19754	28214	29712	30167	30868	21365
<b>Gasto Público Millones de Bs.</b>		2851	4770	4820	5040	5218	4809
<b>% del PIB</b>		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.

Al respecto Martínez et.al (2016) señala: “Los sistemas de admisión para estudios de pregrado no se han modificado ni en el Sistema de la Universidad Boliviana, Universidades Privadas ni en Instituciones no Universitarias en los últimos años. En el caso de la Universidad Pública y Autónoma, la política está determinada por la capacidad de admisión (cupos) y por las calificaciones obtenidas en los exámenes de admisión o la aprobación de los cursos denominados “básico” o “preuniversitario” (...) para poder ingresar a cualquier carrera (...). Los costos de matriculación tanto a los cursos preuniversitarios, como a las materias de carrera tienen una discrepancia altamente significativa entre la universidad pública y la universidad privada. En el primer caso, los cursos tienen un costo que oscila en un rango de entre \$US. 5 y \$US. 50; en cambio en la universidad privada, el rango está entre \$US. 700 a 2000 por semestre”.

#### 1.2. Las Universidades Privadas

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 académica<sup>1</sup>.

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

Como vemos en el cuadro anterior, la matriculación de estudiantes en ese subsistema de ES privado ha ido en incremento, representado en 2016 una cuarta parte de la oferta de ESU en el país. Sin embargo, al igual que en la Universidad Pública y la tasa de titulación es baja y no llega al 10% de la matrícula total. La proporción de docentes por estudiantado está influida por el hecho de que la gran mayoría de los docentes son de contrato temporal y de tiempo parcial. Una pequeña proporción es titular y de tiempo completo, es decir con contrato de largo plazo. Hay una gran rotación en su personal docente y esto implica una inestabilidad estructural de este subsistema.

El costo de los estudios es variable dependiendo de la calidad y el prestigio de las universidades, pero en general superior al que pagan los estudiantes de las universidades públicas. Aunque legalmente están obligadas estas universidades a becar al 10% de su estudiantado, habría que realizar un estudio más profundo acerca de esa realidad.

Las carreras que ofrecen en su mayoría son aquellas de las ciencias administrativas y ligadas a actividades empresariales y muy pocas en ciencias duras o ingenierías. En cuanto a sus programas de posgrado, salvo pocas excepciones, se caracterizan por su baja exigencia y su flexibilidad para la graduación y titulación. Es común que se trate de programas de fin de semana

### **1.3. Masificación, baja titulación y problema de agencia**

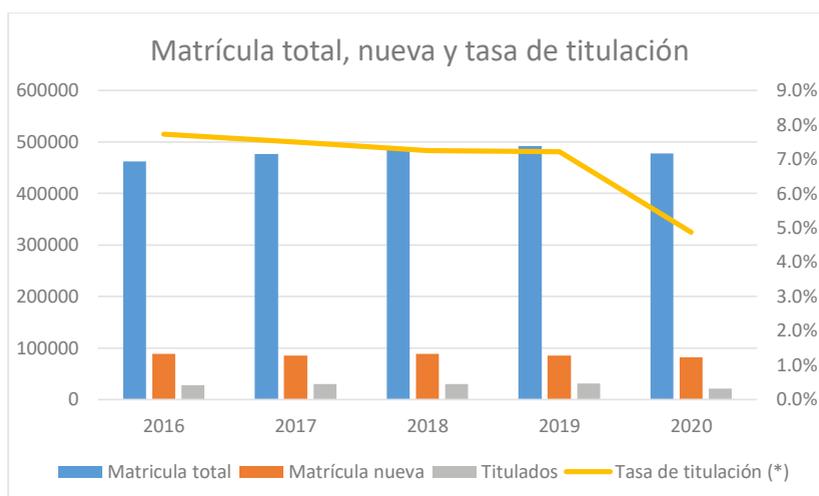
Bolivia cuenta actualmente con una situación de bono demográfico, acentuada urbanización y marginalidad urbana y con alta tasa de informalidad y empleo precario. Al mismo tiempo un estancamiento en los niveles de productividad y una des-industrialización relativa. Todos estos elementos confluyen en una misma demanda para un mejor y más eficiente enfoque de las políticas de desarrollo, relacionadas con la ES y técnica en particular.

En el cuadro Anexo 2 observamos que el crecimiento general de la matrícula universitaria en el periodo 2001-2020, ha sido de 131%, es decir más que se ha duplicado la cantidad de estudiantes inscritos en carreras y programas universitarios. El crecimiento ha sido diferenciado según la localización de cada

<sup>1</sup> No se cuenta con información oficial actualizada de las universidades privadas.

universidad, mostrando las mayores tasas, aquellas localizadas en ciudades con elevado crecimiento demográfico, como la de Santa Cruz, Beni, Pando y El Alto (Ver Anexo 5).

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%. Estudios sobre la curricula de programas en las diversas facultades, muestran programas con bibliografía desactualizada y escasa, salvo el caso de los posgrados que muestran mayor preocupación por añadir elementos pedagógicos novedosos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UDAPE Dossier 31.

Uno esperaría que, la U pública, de acuerdo a sus antecedentes históricos, sus propias dinámicas internas, por contar con recursos humanos más calificados y una autonomía de gestión, impulsaría una transformación o reforma conducente a la mayor calidad de la ES para cumplir con eficiencia sus roles en el desarrollo nacional. En todo caso sería una mejor opción a que sea la intervención externa, de un gobierno que tampoco muestra capacidades de gestionar esa transformación y no se ha preocupado por la calidad de la educación.

#### 1.4. Frágil gobernabilidad

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 principal grupo a cotejar por los candidatos a autoridades universitarias son los estudiantes, a quienes se busca conquistar con ofrecimientos extra académicos o de facilitación académica.

En el campo docente, se tiene una baja tasa de titularización de las cargas horarias, respondiendo también a intereses de poder, ya que un docente no titular tiene dependencia para su continuidad en el contrato del decano o director de carrera. Los comportamientos estancos de las diversas facultades que buscan subsidio, está ligado a la cantidad de alumnos matriculados, desarrollando la dinámica de masificación acrítica. Paradójicamente, se opta por la precariedad de las contrataciones temporales a la realización de exámenes de competencia y oposición para titularizar cargas académicas de los docentes investigadores.

El estamento estudiantil, otrora el más combativo e impulsor de la democratización y la revolución universitaria, ha quedado paralizado debido a la influencia negativa de dirigencias confabuladas con grupos de poder. Es este estamento el que cuenta con una energía y una aspiración de cambio potencial que se debe concientizar y movilizar, pero que ha estado dominada por dirigencias sin visión de cambio<sup>2</sup>.

Los elementos mencionados son componentes de la crisis de gobernabilidad o gobernanza, que impide atender las verdaderas necesidades de la U, pues no se trata de una limitación de recursos, ya que reciben el mayor porcentaje del PIB como subsidio estatal, respecto a los demás países y universidades de la región. En la estructura presupuestaria se ve que investigación y formación pos gradual, son ítems de baja significación, siendo los Institutos de investigación y los centros de posgrado prácticamente dejados a su propia capacidad de agenciar recursos privados o de cooperación, para autofinanciar sus actividades. En los hechos se subsidia el pregrado y se privatiza la investigación y la formación postgradual.

### **1.5. Ausencia de políticas públicas y de requisitos de desempeño**

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.

Sin embargo, debe reconocerse y ponderar que tanto el SUB como el sistema de ES privado cuentan con algunas islas de excelencia que están determinando se conviertan en mejores opciones de formación, más serias y mejor enfocadas.

En síntesis, se observa un problema de eficiencia que resulta de la comparación de indicadores de Bolivia con otros países, donde un menor porcentaje del PIB destinado a ES conlleva una mayor tasa de egresos y titulación. Más aún, si escarbamos en la eficiencia del gasto en ES con resultados en términos de investigación, publicaciones, patentes y ese tipo de resultados, la calificación del sistema boliviano cae aún más abajo.

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. El restante gasto se clasifica como de Inversión y es fundamentalmente la construcción de instalaciones y menos la

---

<sup>2</sup> Recientemente, a raíz de acontecimientos que costaron la vida de estudiantes de la Universidad de Potosí, se denunció al dirigente máximo de la Confederación Universitaria Boliviana, por ser estudiante durante más de 30 años, recibir salario de parte del Estado y acciones antidemocráticas, entre otros. Ver: <https://www.google.com/search?q=max+mendoza+pagina+siete&oq=max+mendoza&aqs=chrome.4.69i59j69i57j46i20i263i512j0i512l7.8772j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

dotación de materiales de investigación. Un dato alarmante es que de los recursos del estado que se destina a educación en general, el componente investigación y desarrollo es prácticamente 0. De hecho, en Bolivia no existe un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que fomente y financie la investigación.

### Componentes del gasto en educación superior universitaria (ESU), como % del PIB

	2017	2018	2019	2020
% del PIB	2.3%	2.2%	2.2%	2.9%
Gasto corriente/Total ESU %	90.2%	92.7%	92.7%	96.2%
Inversión/Total %	9.8%	7.3%	7.3%	3.8%

Fuente: UDAPE Dossier N°31, Elaboración propia.

## 2. Efectos de la pandemia del COVID 19 en la Educación Superior

En Bolivia la solución de emergencia que se adoptó ante la pandemia del COVID, fue procurar transitar lo más rápidamente posible a la modalidad virtual de la enseñanza. Dada la baja “profundidad digital” existente en el país, junto con la premura y falta de preparación y carencia de un claro plan de contingencia, se observaron varias deficiencias y dificultades. Se estima una situación de abandono en todos los niveles educativos, entre las razones: i) la necesidad de prevenir contagios, ii) la necesidad de los jóvenes de generar/aportar recursos económicos, iii) las capacidades digitales diferenciales (conectividad, dispositivos y habilidades digitales); vi) la desmotivación que muchos enfrentaron por la ausencia de interacción presencial, v) la necesidad de atender tareas de cuidado, principalmente a cargo de mujeres.

Las medidas de emergencia se adoptaron bajo criterio de cada universidad y de cada instancia en particular como facultades, centros de posgrado o institutos de investigación, para que se cumpla con la cuarentena estricta que se decretó frenando las actividades por el cierre completo de los centros educativos y de las instalaciones universitarias. Las medidas definidas por decreto del gobierno, no atendieron las solicitudes para proveer de internet gratuito a los estudiantes<sup>3</sup>.

Se tomaron acciones de emergencia carentes de planificación, sobre todo en cuanto a los temas pedagógicos, porque desde las instancias de gestión o gerencia de las universidades se instruía más que nada procedimientos para evitar los contagios, dotando de medios de bioseguridad para quienes debían realizar actividades presenciales esenciales.

En las instancias de posgrado se pudo realizar el tránsito a la virtualidad en condiciones pedagógicas aceptables, generándose un balance positivo posterior de parte de docentes y estudiantes. En cambio, el pregrado compuesto por una masa mayor de personas y situaciones, especialmente por la carencia de condiciones económicas en los hogares y condiciones técnicas de las facultades y carreras, adecuadas para el uso de las plataformas virtuales, se constituyeron en un caso a estudiar para comprobar la hipótesis de que la virtualidad de los cursos devino en una disminución de la calidad y del aprovechamiento.

<sup>3</sup> En fecha 18 de abril de 2020, el CEUB ente administrativo del SUB, y el rector de la UMSA, enviaron comunicación al gobierno solicitando la gratuidad del servicio de internet a ser provisto por la empresa de telecomunicaciones del Estado, sin recibir respuesta alguna.

La modalidad de enseñanza a distancia tiene aspectos positivos además de los negativos referidos sobre todo a la distancia de las personas y costo de conectividad. Uno de los aspectos positivos se deriva de la adaptabilidad a condiciones diversas y la eliminación del costo que implica la distancia y el traslado físico, también la posibilidad de que el esfuerzo del estudiante vaya dirigido a la investigación y la lectura de mayor literatura o el uso de medios diferentes para el proceso de enseñanza aprendizaje, de diverso tipo como videos, conferencias, materiales interactivos, y otros recursos que se pueden desarrollar u obtener de la nube.

El término de “nueva normalidad” se está adoptando para señalar que esta modalidad de educación a distancia auxiliada por plataformas tecnológicas adecuadas y en redes independientes de la distancia, permite una mayor internacionalización e interacciones amplias. Esto representa oportunidades para ampliar el espacio de llegada de los programas de formación superiores.

Los principales problemas a resolver para poder acceder a una educación a distancia de calidad hacen relación con los siguientes aspectos que Umaña-Mata señala: “Se seleccionan las cinco principales situaciones que han impactado el campo educativo: a) la interrupción del periodo académico; b) la abrupta utilización de las tecnologías para el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje; c) la carencia de planificación educativa para el desarrollo de propuestas educativas a distancia con apoyo de tecnologías; d) la falta de recursos didácticos para utilizar en el modelo de educación a distancia; y e) la necesidad de fortalecer el desarrollo de competencias tecnológicas en el personal docente.”

El Estado no implementó programas que impulsen o subsidien la conectividad y recortó el presupuesto a las universidades. Esto no permitió el desarrollo eficiente de las nuevas modalidades de enseñanza - aprendizaje, afectando también a la actividad docente dejando en suspenso contrataciones temporales y al no existir la continuidad de la actividad docente bajo la modalidad virtual. Evidentemente, el tránsito de un modelo educativo sustentado en la forma presencial, donde prevalece el contacto “cara a cara” e interacciones entre el docente y los estudiantes y entre ellos, que se llevan a cabo en el “aula”, al modelo de educación a distancia, sin que este mediado por una reflexión, planificación y replanteamiento epistemológico, llevó consigo limitaciones profundas para su implementación.

Bajo la emergencia, se tuvo que adaptar las condiciones sobre la marcha y se entiende que, a corto plazo, esos esfuerzos se realizaron para “apacar” el fuerte golpe ante la suspensión de facto de la educación. Sin embargo, se esperaba que una vez superada la emergencia se realizara una evaluación sistemática y replanteamiento del modelo anterior, conllevando probablemente la modalidad mixta. Esta reflexión en Bolivia no ha sucedido, así es como lo muestra el comunicado del último congreso de universidades donde predominaron las disputas políticas y se desenmascaró la situación de descalabro en que se encuentra el sistema universitario.

### **3 ¿Cómo reconstruir la educación post pandemia?**

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.

Las mujeres suelen matricularse en carreras con menores perspectivas económicas, limitando sus opciones de participación en el mercado laboral (Ver Anexo 6).

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.

Consideramos que es necesario propiciar una reforma desde adentro de las U, a partir de una voluntad desde los actores educativos. No es posible pensar que el problema de agencia se resolvería desde afuera y es imprescindible que esa voluntad sea acompañada por una movilización democrática y concientizadora desde los propios estamentos estudiantiles y docentes.

Se debe valorar los entornos virtuales de aprendizaje, los materiales didácticos que proporciona la multimedia, es decir, combinar diferentes tecnologías al alcance (textos, registros, videos) desde una perspectiva de máximo provecho pedagógico. También se debe contemplar la necesidad de fortalecer el desarrollo de competencias tecnológicas en el personal docente. “El modelo de educación a distancia, por su filosofía cuenta con un cúmulo de principios a nivel epistemológico, metodológico y evaluativo que, le hacen ser la alternativa viable para su implementación en tiempos del Coronavirus y posterior a la erradicación del virus” (Umaña 2020). Estas oportunidades merecen un análisis detallado, según el contexto en el cual se desea implementar.

Los aspectos mencionados son fundamentales para el desarrollo de procesos formativos, en donde no es necesario el traslado físico y, donde las condiciones particulares de cada persona estudiante pueden ser atendida de forma integral, sin que se vean entorpecidos sus estudios.

El potencial de este modelo para su implementación y adopción en instituciones que lo quieran asumir, implica una fuerte inversión en recursos financieros, tecnológicos y humanos. En esta misma línea de pensamiento, cualquier institución con un buen modelo a distancia, tiene mayores posibilidades de expandir su oferta académica tanto a nivel del país, como de la región y a nivel internacional.

Al respecto BID señala: “Tenemos la obligación de revertir las pérdidas vividas en aprendizaje, pero también, debemos tomar la oportunidad para invertir en el desarrollo de habilidades y el bienestar de los jóvenes, sentando las bases para la prosperidad de la región para las generaciones venideras (...) En el medio y largo plazo, mediante un esfuerzo conjunto con toda la comunidad educativa, proponemos aprovechar esta ventana de oportunidad para realizar las reformas estructurales necesarias para lograr sistemas educativos equitativos, eficientes y transparentes (...) Esas habilidades les van a permitir realizar

tareas no rutinarias y acceder a esos trabajos que no pueden ser reemplazados por máquinas, para que además de convertirse en actores productivos que promueven la innovación, sean agentes de cambio y responsables con el entorno en su comunidad". BID 2022

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.

Un sistema que tenga esos resultados debería ser evaluado y cambiar sus premisas. En el diseño de la U boliviana hay problemas institucionales, de gobernanza y sistémicos. La autonomía como fue pensada y el cogobierno paritario docente estudiantil, que en el pasado se consideraban un gran logro democrático, ahora son cuestionados, representando una amenaza a su continuidad. Tal como se están aplicando hoy son una pesada carga, para la posibilidad de enfrentar una reforma sanadora. Pero al mismo tiempo pensamos que son la garantía para que desde adentro, los mismos actores gremiales de docentes y estudiantes, cambien de actitud y asuman nuevas orientaciones y enfrenten una reforma dirigida a elevar la calidad y la eficiencia del subsidio estatal.

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 ofrece 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.

## **Bibliografía. -**

Arriagada, P. (2020) "Pandemia covid-19: Educación a Distancia. O las Distancias en la Educación". *Revista Internacional de Educación Para La Justicia Social*, 9(3), 1-3.  
<https://revistas.uam.es/riejs/article/view/12396>

Banco Interamericano de Desarrollo (2020). La educación superior en tiempos de covid-19. Aportes de la Segunda Reunión del Dialogo Virtual con Rectores de Universidades Líderes de América Latina.

Blanco, O. (2020). "Una mirada a la realidad educativa de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno en cuarentena". En *Experiencias de la docencia universitaria en tiempos del covid-19. Casos de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno*. Vol.ii. Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, Santa Cruz, Bolivia

Bocchio, M. (2020). "El futuro llegó hace rato: Pandemia y Escolaridad Remota en Sectores Populares de Córdoba, Argentina. En: *Revista Internacional de Educación Para La Justicia Social*, 9(3), 1-10.  
<https://revistas.uam.es/riejs/article/view/12473>

Iño, Weimare (2021) "Covid-19 y educación superior en Bolivia: voces y miradas de universitarias sobre las consecuencias pedagógicas del "coronateaching"". En: *Revista Reencuentro /9*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.  
<https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/issue/view/79>

Martinez, Santillan y Loayza (2016) Informe Nacional Bolivia: Educación Superior en Iberoamérica 2016. Informe CINDA, Chile.

Umaña-Mata, Ana Cristina (2020) "Educación Superior en tiempos de COVID-19: oportunidades y retos de la educación a distancia". Universidad Estatal a Distancia San José, Costa Rica [acuanam@uned.ac.cr](mailto:acuanam@uned.ac.cr)  
<https://orcid.org/0000-0002-7998-1061>

Anexo 1												
Gasto total realizado por el Estado, en todos sus niveles administrativos, dedicado a la educación superior expresado en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).												
AMÉRICA LATINA: GASTOS PUBLICOS TOTALES EN EDUCACION SUPERIOR EN RELACION AL PIB												
País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
Argentina	1.0%	1.0%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.2%	1.1%			
Bolivia	2.3%	2.0%	2.0%	2.2%	2.3%	2.5%	2.3%	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%
Brasil	0.9%	1.0%	1.0%	1.1%	1.2%	1.3%	1.4%	1.4%	1.3%	1.3%	1.2%	1.2%
Chile	0.9%	0.9%	1.0%	1.2%	1.2%	1.3%	1.4%	1.4%				
Costa Rica	1.2%	1.3%	1.3%	1.4%	1.5%	1.6%						
Cuba	5.1%	3.4%	2.5%	2.5%	2.4%	2.2%						
Ecuador	1.4%	1.3%	1.4%	1.5%	1.3%	1.6%						
España	1.1%	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%		
Honduras	0.9%		1.0%	1.1%	1.0%	0.9%						
México	1.0%	0.9%	1.0%	1.0%	1.1%	1.1%	1.1%	0.9%	0.9%	0.9%		
Panamá							1.0%					
Paraguay	0.5%	1.2%	0.8%									
Perú	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%		
Fuente: Elaboración propia con datos de: RED IBEROAMERICANA DE												

<b>Anexo 2: Evolución de la matrícula en las Universidades del SUB</b>						
	2001	2005	2010	2015	2019(p)	Crecimiento
<b>TOTAL MATRICULA UNIVERSITARIA (SUB)</b>	<b>212,631</b>	<b>281,436</b>	<b>351,470</b>	<b>438,585</b>	<b>491,794</b>	<b>131%</b>
<b>Universidad Mayor de San Francisco Xavier</b>	22,979	27,089	39,227	50,052	50,195	118%
<b>Universidad Mayor de San Andrés</b>	59,924	69,481	74,838	78,219	77,988	30%
<b>Universidad Mayor de San Simón</b>	35,801	52,801	56,643	70,024	83,072	132%
<b>Universidad Autónoma Gabriel René Moreno</b>	10,966	14,594	70,176	79,921	88,131	704%
<b>Universidad Autónoma Tomas Frías</b>	14,745	17,806	16,742	21,180	24,022	63%
<b>Universidad Técnica de Oruro</b>	31,933	44,116	21,129	24,377	26,949	-16%
<b>Universidad Autónoma Juan Misael Saracho</b>	11,307	14,291	17,769	23,191	23,022	104%
<b>Universidad Autónoma del Beni Mcal. José Ballivian</b>	5,273	10,538	13,672	13,543	22,948	335%
<b>Universidad Nacional de Siglo XX</b>	4,077	4,754	4,004	7,648	4,751	17%
<b>Universidad Amazónica de Pando</b>	902	1,012	2,283	5,884	6,694	642%
<b>Universidad Pública de El Alto</b>	-	10,533	18,431	38,693	55,951	431%
<b>Universidad Católica de Bolivia</b>	13,436	12,857	13,751	15,921	17,190	28%
<b>Escuela Militar de Ingeniería</b>	1,288	1,564	2,805	6,380	8,591	567%
<b>Universidad Policial Mcal. Antonio José de Sucre</b>	0	0	0	3,552	2,290	64%
<b>Fuente: UDAPE Dossier 31. Elaboración propia</b>						

Relacionado con crecimiento demográfico de las ciudades

### ANEXO 3: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA UNIVERSITARIA TOTAL POR ÁREA (2016 - 2020, referencia 2006)

ÁREA Y SEXO	2006	2016	2017	2018	2019	2020(p)
<b>TOTAL</b>	<b>292,280</b>	<b>462,386</b>	<b>476,167</b>	<b>485,625</b>	<b>491,794</b>	<b>477,988</b>
<b>Ciencias Puras y Naturales</b>	8,731	6,683	6,487	6,551	7,033	<b>7,179</b>
<b>Ingeniería y Tecnología</b>	72,511	136,523	140,535	144,528	144,364	135,726
<b>Ciencias Agrícolas</b>	15,862	26,977	27,458	29,614	29,237	27,487
<b>Ciencias de la Salud</b>	40,951	59,954	62,233	63,252	65,140	67,035
<b>Ciencias Sociales y Humanidades</b>	92,187	123,718	125,797	124,574	130,650	129,382
<b>Ciencias Económicas</b>	62,038	108,531	113,657	117,106	115,370	111,179

**ANEXO 4: EVOLUCIÓN DE TITULADOS UNIVERSITARIOS POR ÁREA DE CONOCIMIENTO  
(2016 - 2020, referencia 2006)**

DESCRIPCIÓN	2006	2016	2017	2018	2019	2020(p)
<b>TOTAL</b>	<b>16,953</b>	<b>28,214</b>	<b>29,712</b>	<b>30,167</b>	<b>30,868</b>	<b>21,365</b>
<b>Ciencias Puras y Naturales</b>	290	300	332	281	275	145
<b>Ingeniería y Tecnología</b>	2,918	5,531	5,772	6,107	6,604	4,794
<b>Ciencias Agrícolas</b>	1,017	1,255	1,428	1,699	1,352	930
<b>Ciencias De la Salud</b>	4,060	5,733	5,969	5,669	5,960	4,554
<b>Ciencias Sociales y Humanidades</b>	4,860	8,021	8,962	9,125	8,848	5,500
<b>Ciencias Económicas</b>	3,808	7,374	7,249	7,286	7,829	5,442

Fuente: UDAPE Dossier estadístico N°31. Elaboración propia.

### Anexo 5: Crecimiento urbano y de la matrícula Universitaria

Universidad	Municipio Sede/Municipio Cercano	Tasa Anual de Crecimiento Intercensal por Municipio 2001-2012*	Porcentaje de Crecimiento de la Matrícula del SUB 2001-2019
Mayor de San Francisco Xavier	Sucre	1.7	118%
Mayor de San Andrés	La Paz	-0.3	30%
Mayor de San Simón	Cochabamba	1.8	132%
Autónoma Gabriel René Moreno	Santa Cruz de la Sierra	2.2	704%
Autónoma Tomas Frías	Potosí	2.4	63%
Técnica de Oruro	Oruro	2.4	-16%
Autónoma Juan Misael Saracho	Tarija	2.6	104%
Autónoma del Beni Mcal. José Ballivian	Trinidad	2.5	335%
Nacional de Siglo XX	Llallagua	0.9	17%
Amazónica de Pando	Cobija	6.5	642%
Pública de El Alto	El Alto	2.3	431%
Católica de Bolivia	La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija		28%
Escuela Militar de Ingeniería	La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Riberalta		567%
Policial Mcal. Antonio José de Sucre	La Paz		64%

\* Fuente: Nota de Prensa Instituto Nacional de Estadística

**Anexo 6: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA UNIVERSITARIA TOTAL POR ÁREA, SEGÚN SEXO(1)**  
(2001 - 2019)

ÁREA	SEXO	2001	2019(p)
<b>Ciencias Puras y Naturales</b>	HOMBRES	4,186	4,324
	MUJERES	2,954	2,709
<b>Ingeniería y Tecnología</b>	HOMBRES	41,296	99,712
	MUJERES	12,305	44,652
<b>Ciencias Agrícolas</b>	HOMBRES	7,512	16,579
	MUJERES	2,724	12,658
<b>Ciencias de la Salud</b>	HOMBRES	11,863	17,877
	MUJERES	21,307	47,263
<b>Ciencias Sociales y Humanidades</b>	HOMBRES	26,066	53,165
	MUJERES	35,412	77,485
<b>Ciencias Económicas</b>	HOMBRES	23,499	47,461
	MUJERES	23,507	67,909
<b>FUENTE: Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana - CEUB.</b>			
<b>Nota: Información actualizada a julio de 2021.</b>			
<b>(1): La información corresponde a las universidades adscritas al Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana.</b>			
<b>(p): Preliminar.</b>			

**ANEXO 7: NÚMERO DE ESTUDIANTES MATRICULADOS EN INSTITUTOS TÉCNICOS TECNOLÓGICOS FISCALES Y DE CONVENIO,  
POR DEPARTAMENTO  
(2000 - 2021)**

DEPARTAMENTO	2006(1)	2016	2017	2018	2019	2020	2021(p)
Chuquisaca	1,526	1,993	2,181	2,336	2,443	2,366	2,886
La Paz	11,537	17,262	21,539	22,096	22,496	25,198	26,944
Cochabamba	5,450	14,508	13,063	13,481	13,725	15,436	15,598
Oruro	1,443	2,659	2,685	2,741	2,791	4,035	3,919
Potosí	4,477	5,826	6,050	5,325	6,469	6,542	6,452
Tarija	540	2,217	3,142	2,776	3,624	3,478	3,494
Santa Cruz	3,044	8,926	9,565	9,895	10,074	10,018	9,746
Beni	2,123	3,047	3,191	3,262	3,321	3,319	2,637
Pando	280	562	610	740	724	992	905
<b>TOTAL</b>	<b>30,420</b>	<b>57,000</b>	<b>62,026</b>	<b>62,652</b>	<b>65,667</b>	<b>71,384</b>	<b>72,581</b>

FUENTE: Viceministerio de Educación Superior de Formación Profesional - Ministerio de Educación

(1): A partir de la gestión 2006 la información fue ajustada con información de la Dirección General de Educación Superior Técnica, Tecnológica, Lingüística y Artística (DGESTLA).

(p): Preliminar



Descargar el informe



# **Informe nacional Chile**

José Salazar  
Pedoair Leihy



**La era del vértigo  
la educación superior chilena en tiempos de cambio  
(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 2016<sup>1</sup>, 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,

---

<sup>1</sup> Ver sección siguiente.

Conocimiento e Innovación<sup>2</sup>, 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 fin<sup>3</sup>. 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 resultado<sup>4</sup> 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)<sup>5</sup> 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

---

<sup>2</sup> Ley 21105.

<sup>3</sup> Art. 6, ley 21091.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 posgrado<sup>6</sup>. 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 sanciones<sup>7</sup> 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 él<sup>8</sup> 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 fija<sup>9</sup>. 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

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Ley 21091, arts. 52 a 80.

<sup>8</sup> Ley 21091, arts. 83 y 87.

<sup>9</sup> 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 \$30000000000<sup>10</sup>. 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 2021<sup>11</sup>. 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

---

<sup>10</sup> 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).

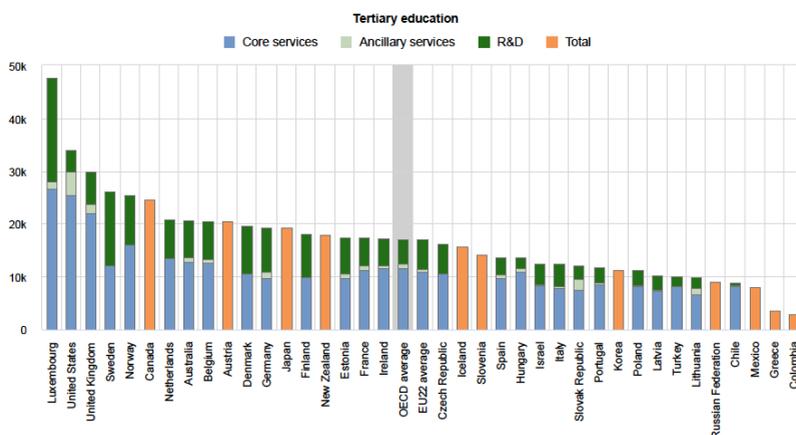
<sup>11</sup> Ley 21346.

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?

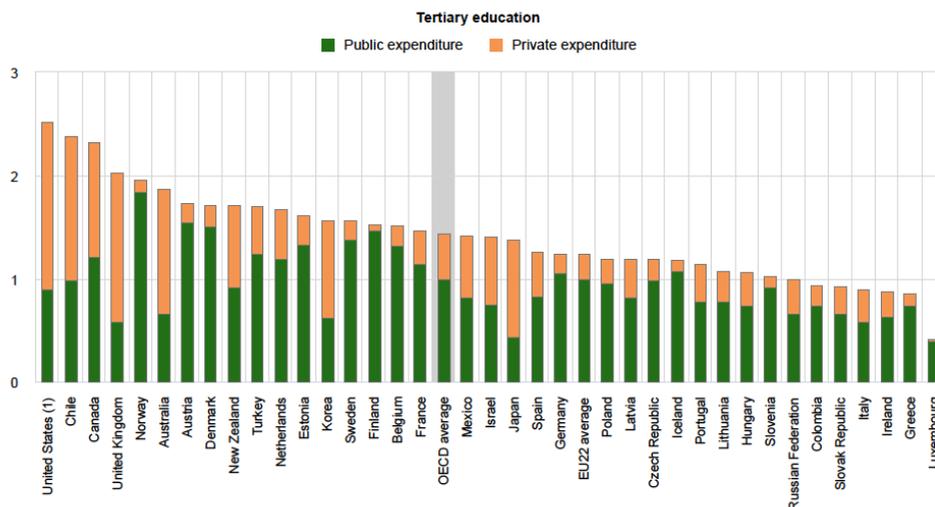
Desde un prisma comparado, el financiamiento de la educación superior chilena se presenta como un caso excepcional. El último reporte *Education at Glance* (OECD, 2021), evidencia que el país exhibe un nivel de financiamiento para la educación superior que se cuenta entre los más bajos dentro del concierto de las economías avanzadas (sólo supera a México, Grecia y Colombia): 8813 dólares (PPP) por estudiante de tiempo completo<sup>12</sup> (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).

**Gráfico 1: Gasto total en instituciones de educación superior por estudiante de tiempo completo (2018) (en dólares PPP)**

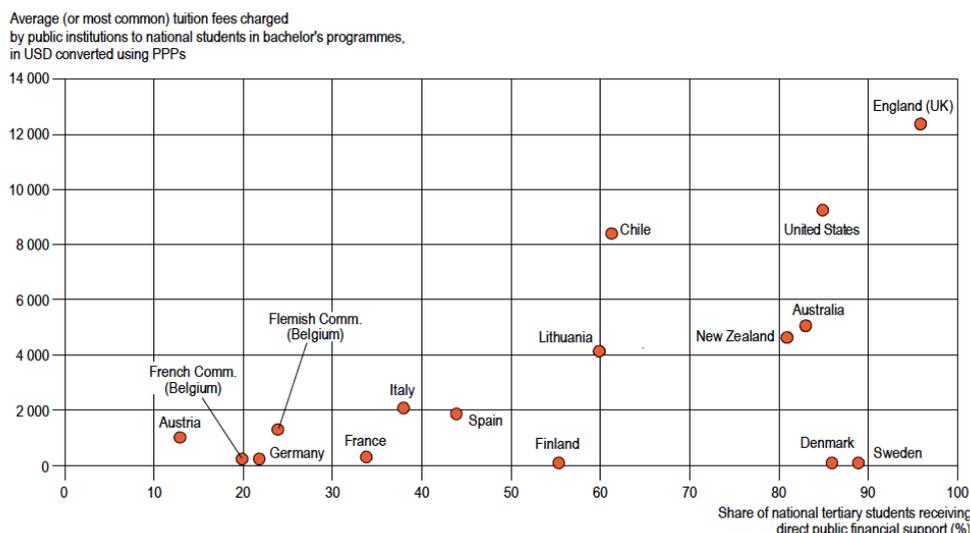


<sup>12</sup> Para 2018, último dato disponible.

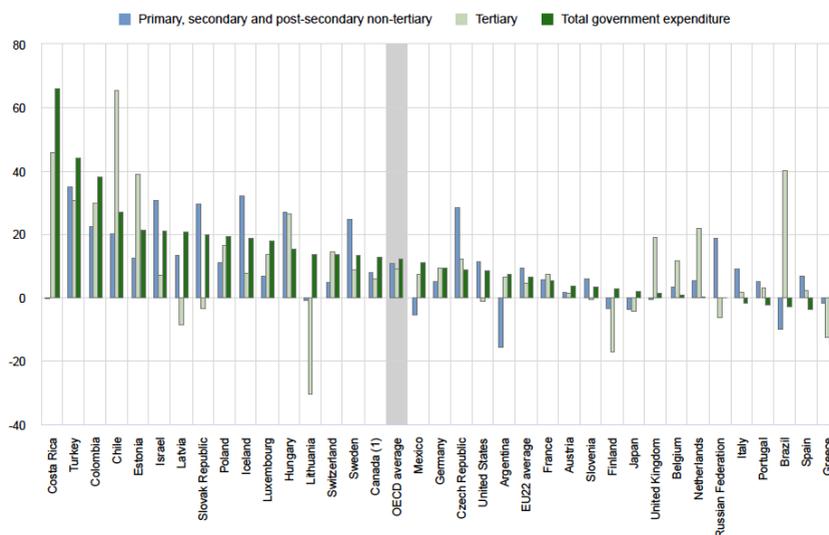
**Gráfico 2: Gasto total en instituciones de educación superior como porcentaje del PIB por fuente de financiamiento (2018)**



**Gráfico 3: Aranceles anuales promedio cobrados por instituciones públicas a estudiantes nacionales para programas de pregrado y porcentaje de los estudiantes nacionales de educación superior que se benefician de ayudas financieras estatales directas (año académico 2019/20)**



**Gráfico 4: Cambio en el total del gasto público en educación entre 2012-2018 (primaria a terciaria en porcentaje)**



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)<sup>13</sup> 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.

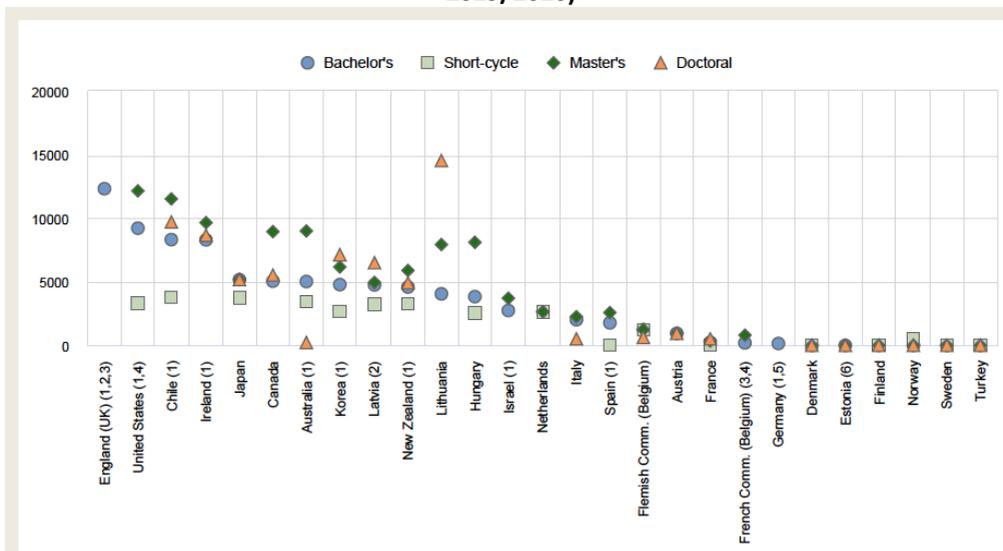
Desde la introducción del régimen de gratuidad en 2016<sup>14</sup>, el financiamiento público a la educación superior ha experimentado cambios significativos. El total de transferencias al sector ha crecido un 33,1% (pasando de \$185228700000 a \$246613600000) entre 2016 y 2020 (CGR, 2021a). La gran 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 \$52164400000 a \$63031800000), mientras las demás ayudas estudiantiles han disminuido, a nivel

<sup>13</sup> Arancel anual promedio cobrado por instituciones públicas.

<sup>14</sup> 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.

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).

**Gráfico 5: Aranceles promedios anuales cobrados por instituciones de educación superior nacionales a estudiantes locales por nivel educacional (año académico 2019/2020)**



1. Reference year: calendar year 2018 for Australia and Germany, 2019 for Chile, Israel, Korea and New Zealand; academic year 2018/19 for England (UK), Spain and the United States, 2020/21 for Finland and Ireland.

2. Government-dependent private institutions instead of public institutions.

3. Short-cycle tertiary programmes combined with bachelor's programmes.

4. Doctoral programmes combined with master's programmes.

5. Bachelor's, master's and doctoral programmes combined, public and private institutions combined, national and foreign students combined.

6. No tuition fees for full-time students enrolled in programmes with curricula in Estonian.

Countries and economies are ranked in descending order of the amount of tuition fees charged to national students enrolled in bachelor's programmes.

Source: OECD (2021), Table C5.1 See *Source* section for more information and Annex 3 for notes ([https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2021\\_Annex3\\_ChapterC.pdf](https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2021_Annex3_ChapterC.pdf)).

**Gráfico 6: Financiamiento Público a la educación superior 2011 - 2020**



Fuente: Contraloría General de la República en base a los informes de Financiamiento Fiscal a la Educación Superior y Financiamiento Público a la Educación Superior.

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 (AFI<sup>15</sup>), el aporte institucional a 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

<sup>15</sup> 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).

(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)<sup>16</sup>, 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 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

---

<sup>16</sup> 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).

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)<sup>17</sup>.

Mientras las universidades estatales concentraron el 31,3% de este financiamiento, las universidades privadas CRUCH representaron el 27,4% de los mismos, las universidades

---

<sup>17</sup> 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 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.

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 privadas<sup>18</sup>. 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 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

---

<sup>18</sup> 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).

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)<sup>19</sup>. En 2020, las universidades privadas fuera del CRUCH concentran el 60,6% de los recursos asignados al CAE<sup>20</sup>, 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 primeras<sup>21</sup> 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 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

---

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo, Chandía y Carrasco (2015).

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> 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 Catrimán (CGR, 2021a).

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 instituciones<sup>22</sup> (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.

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

---

<sup>22</sup> 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.

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 estatales<sup>23</sup> 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 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

---

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

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 anteriores<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> 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%.

**Tabla 1 - Evolución de Matrícula Total de Pregrado por tipo de institución**

Tipo de institución	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Centros de Formación Técnica	136.730	137.940	130.345	134.496	131.751	-3,6%
Institutos Profesionales	373.104	379.456	361.387	378.538	396.829	6,4%
Universidades	678.213	677.084	660.110	691.375	683.217	0,7%
<b>Total general</b>	<b>1.188.047</b>	<b>1.194.480</b>	<b>1.151.842</b>	<b>1.204.409</b>	<b>1.211.797</b>	<b>2,0%</b>

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 2018-2022<sup>25</sup>. 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 oficiales<sup>26</sup>, 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 privadas<sup>27</sup> a esa instancia de colaboración interuniversitaria.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 coordinación 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 cumplen 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.

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

**Tabla 2 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Pregrado por tipo de institución**

Tipo de institución	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Centros de Formación Técnica	59.204	60.927	56.166	58.314	56.046	-5,3%
Institutos Profesionales	121.506	121.894	109.617	121.006	129.859	6,9%
Universidades	154.181	147.853	137.646	135.217	132.568	-14,0%
<b>Total general</b>	<b>334.891</b>	<b>330.674</b>	<b>303.429</b>	<b>314.537</b>	<b>318.473</b>	<b>-4,9%</b>

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 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).

**Tabla 3 - Evolución de Matrícula Total de Pregrado por tipo de institución**

Tipo de institución	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Centros de Formación Técnica	136.521	136.866	127.186	127.556	123.298	-9,7%
CFT Estatales	209	1.074	3.159	6.940	8.453	3944,5%
Institutos Profesionales	373.104	379.456	361.387	378.538	396.829	6,4%
U. Cruch Estatal	185.531	185.927	180.322	192.961	188.735	1,7%
U. Cruch Privada (*)	144.461	172.393	185.450	193.168	193.323	33,8%
U. Privadas	348.221	316.615	292.003	303.652	300.265	-13,8%
Universidades (** Carrera en Convenio)	-	2.149	2.335	1.594	894	n/a
<b>Total general</b>	<b>1.188.047</b>	<b>1.194.480</b>	<b>1.151.842</b>	<b>1.204.409</b>	<b>1.211.797</b>	<b>2,0%</b>

\* A partir de 2019, las universidades privadas Alberto Hurtado y Diego Portales se integraron al Consejo de Rectores (Cruch). En 2020, la Universidad de los Andes hace lo mismo. Ello explica parte del aumento de estudiantes de U. Privadas Cruch en desmedro del total de estudiantes de U. Privadas.

\*\* Carreras en Convenio: refiere a programas que tienen estudiantes reubicados desde universidades en cierre a otras universidades.

**Tabla 4 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Pregrado por tipo de institución**

Tipo de institución	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Centros de Formación Técnica	58.995	60.015	53.844	55.031	51.777	-12,2%
CFT Estatales	209	912	2.322	3.283	4.269	1942,6%
Institutos Profesionales	121.506	121.894	109.617	121.006	129.859	6,9%
U. Cruch Estatal	43.131	42.533	39.795	37.438	36.499	-15,4%
U. Cruch Privada *	33.199	38.906	40.183	37.522	38.291	15,3%
U. Privadas	77.851	66.414	57.668	60.257	57.778	-25,8%
<b>Total general</b>	<b>334.891</b>	<b>330.674</b>	<b>303.429</b>	<b>314.537</b>	<b>318.473</b>	<b>-4,9%</b>

\* A partir de 2019, las universidades privadas Alberto Hurtado y Diego Portales se integraron al Consejo de Rectores (Cruch). En 2020, la Universidad de los Andes hace lo mismo. Ello explica parte del aumento de estudiantes de U. Privadas Cruch en desmedro del total de estudiantes de U. Privadas.

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.

**Tabla 5 - Evolución de Matrícula Total de Pregrado por tipo de carrera**

Tipo de carrera	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Técnico de Nivel Superior	349.297	344.231	315.748	317.719	318.326	-8,9%
Profesional sin licenciatura	219.513	225.948	220.955	236.940	245.991	12,1%
Bachillerato, Ciclo Inicial o Plan Común	13.440	15.161	15.175	14.441	14.645	9,0%
Licenciatura no conducente a título	10.145	10.449	10.305	12.288	12.238	20,6%
Profesional con licenciatura	595.652	598.691	589.659	623.021	620.597	4,2%
<b>Total general</b>	<b>1.188.047</b>	<b>1.194.480</b>	<b>1.151.842</b>	<b>1.204.409</b>	<b>1.211.797</b>	<b>2,0%</b>

**Tabla 6 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Pregrado por tipo de carrera**

Tipo de carrera	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Técnico de Nivel Superior	146.392	143.246	126.829	131.809	133.658	-8,7%
Profesional sin licenciatura	50.985	53.801	50.670	58.266	62.971	23,5%
Bachillerato, Ciclo Inicial o Plan Común	7.320	7.943	7.861	7.326	7.254	-0,9%
Licenciatura no conducente a título	3.994	3.468	3.009	3.382	3.100	-22,4%
Profesional con licenciatura	126.200	122.216	115.060	113.754	111.490	-11,7%
<b>Total general</b>	<b>334.891</b>	<b>330.674</b>	<b>303.429</b>	<b>314.537</b>	<b>318.473</b>	<b>-4,9%</b>

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.

**Tabla 7 - Evolución de Matrícula Total de Pregrado por jornada**

Jornada	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Diurno	853.675	862.252	846.630	870.525	859.123	0,6%
Vespertino	281.796	269.548	238.311	240.134	225.975	-19,8%
Semipresencial	6.377	7.302	6.401	7.212	8.284	29,9%
A Distancia	35.459	45.448	52.506	79.367	112.062	216,0%
Otro	10.740	9.930	7.994	7.171	6.353	-40,8%
<b>Total general</b>	<b>1.188.047</b>	<b>1.194.480</b>	<b>1.151.842</b>	<b>1.204.409</b>	<b>1.211.797</b>	<b>2,0%</b>

**Tabla 8 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Pregrado por jornada**

Jornada	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Diurno	229.949	227.343	215.169	208.672	212.307	-7,7%
Vespertino	86.683	82.165	66.717	71.279	66.691	-23,1%
Semipresencial	2.171	2.615	1.875	2.364	2.031	-6,4%
A Distancia	14.121	17.302	18.655	31.460	37.094	162,7%
Otro	1.967	1.249	1.013	762	350	-82,2%
<b>Total general</b>	<b>334.891</b>	<b>330.674</b>	<b>303.429</b>	<b>314.537</b>	<b>318.473</b>	<b>-4,9%</b>

*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.

**Tabla 9 - Evolución de Matrícula Total de Pregrado por región**

Región	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Arica y Parinacota	17.151	17.276	16.758	17.378	16.658	-2,9%
Tarapacá	18.618	19.048	18.269	18.968	18.328	-1,6%
Antofagasta	40.237	40.247	38.552	38.952	37.446	-6,9%
Atacama	12.721	13.035	11.944	13.184	12.559	-1,3%
Coquimbo	44.018	44.153	42.101	44.867	44.385	0,8%
Valparaíso	130.360	129.742	125.840	128.665	125.803	-3,5%
Metropolitana	554.931	561.890	538.797	575.558	595.243	7,3%
O'Higgins	28.827	28.444	27.268	27.087	26.941	-6,5%
Maule	55.231	56.414	56.488	57.939	56.696	2,7%
Ñuble	23.958	23.185	22.453	22.643	21.815	-8,9%
Biobío	126.203	125.425	120.887	123.794	122.414	-3,0%
La Araucanía	57.553	57.178	55.921	58.083	56.346	-2,1%
Los Ríos	24.946	25.535	25.574	26.335	26.736	7,2%
Los Lagos	42.556	42.309	41.123	40.995	41.117	-3,4%
Aysén	2.762	2.852	2.888	2.870	2.565	-7,1%
Magallanes	7.975	7.747	6.979	7.091	6.745	-15,4%
<b>Total general</b>	<b>1.188.047</b>	<b>1.194.480</b>	<b>1.151.842</b>	<b>1.204.409</b>	<b>1.211.797</b>	<b>2,0%</b>

**Tabla 10 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Pregrado por región**

Región	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Arica y Parinacota	5.078	4.792	4.569	4.191	4.120	-18,9%
Tarapacá	5.409	5.716	5.323	5.042	5.046	-6,7%
Antofagasta	11.438	11.168	10.482	10.211	9.939	-13,1%
Atacama	4.119	4.204	3.556	3.735	3.330	-19,2%
Coquimbo	13.191	12.917	12.310	12.642	12.730	-3,5%
Valparaíso	35.211	34.405	31.845	31.084	31.012	-11,9%
Metropolitana	154.119	154.028	138.388	152.620	156.101	1,3%
O'Higgins	9.486	9.222	8.667	8.211	8.699	-8,3%
Maule	16.101	15.817	15.704	15.400	15.295	-5,0%
Ñuble	7.143	6.908	6.395	6.209	6.220	-12,9%
Biobío	34.559	34.041	30.944	31.126	30.654	-11,3%
La Araucanía	15.908	14.933	14.357	13.929	14.142	-11,1%
Los Ríos	6.636	6.623	6.175	6.289	6.517	-1,8%
Los Lagos	12.953	12.386	11.610	10.749	11.752	-9,3%
Aysén	1.085	1.079	1.021	957	857	-21,0%
Magallanes	2.455	2.435	2.083	2.142	2.059	-16,1%
<b>Total general</b>	<b>334.891</b>	<b>330.674</b>	<b>303.429</b>	<b>314.537</b>	<b>318.473</b>	<b>-4,9%</b>

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.

**Tabla 11 - Evolución de Matrícula Total de Pregrado por área**

Área	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Administración y Comercio	234.223	236.231	222.563	227.679	227.879	-2,7%
Agropecuaria	29.117	31.376	32.620	35.717	36.963	26,9%
Arte y Arquitectura	55.260	57.613	57.989	60.620	65.244	18,1%
Ciencias Básicas	20.753	21.157	21.358	22.593	22.491	8,4%
Ciencias Sociales	110.886	116.726	119.130	130.760	135.125	21,9%
Derecho	42.828	44.570	44.998	49.548	49.655	15,9%
Educación	141.167	140.317	129.093	122.856	114.397	-19,0%
Humanidades	9.566	9.206	8.419	8.478	8.501	-11,1%
Salud	224.770	222.777	217.676	238.616	237.217	5,5%
Tecnología	319.477	314.507	297.996	307.542	314.325	-1,6%
Sin área definida	-	-	-	-	-	n/a
<b>Total general</b>	<b>1.188.047</b>	<b>1.194.480</b>	<b>1.151.842</b>	<b>1.204.409</b>	<b>1.211.797</b>	<b>2,0%</b>

**Tabla 12 - Evolución de Matrícula de 1<sup>er</sup> año de Pregrado por área**

Área	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Administración y Comercio	71.383	70.858	61.495	63.903	64.229	-10,0%
Agropecuaria	8.195	8.810	8.771	9.599	9.534	16,3%
Arte y Arquitectura	16.551	17.937	17.283	17.023	20.029	21,0%
Ciencias Básicas	6.268	6.316	6.201	5.686	5.533	-11,7%
Ciencias Sociales	30.859	31.559	30.369	33.065	31.823	3,1%
Derecho	10.203	10.391	10.405	11.046	10.606	3,9%
Educación	45.741	39.960	34.929	30.016	27.832	-39,2%
Humanidades	2.861	2.676	2.209	2.293	2.406	-15,9%
Salud	56.487	54.202	51.569	58.878	60.243	6,6%
Tecnología	86.343	87.965	80.198	83.028	86.238	-0,1%
Sin área definida	-	-	-	-	-	n/a
<b>Total general</b>	<b>334.891</b>	<b>330.674</b>	<b>303.429</b>	<b>314.537</b>	<b>318.473</b>	<b>-4,9%</b>

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.

**Tabla 13 - Evolución de Matrícula Total de Pregrado por género**

Género	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Mujeres	628.662	632.715	614.792	651.228	650.841	3,5%
Hombres	559.385	561.765	537.050	553.181	560.956	0,3%
<b>Total general</b>	<b>1.188.047</b>	<b>1.194.480</b>	<b>1.151.842</b>	<b>1.204.409</b>	<b>1.211.797</b>	<b>2,0%</b>

**Tabla 14 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Pregrado por género**

Género	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Mujeres	178.166	172.879	160.195	169.422	167.937	-5,7%
Hombres	156.725	157.795	143.234	145.115	150.536	-3,9%
<b>Total general</b>	<b>334.891</b>	<b>330.674</b>	<b>303.429</b>	<b>314.537</b>	<b>318.473</b>	<b>-4,9%</b>

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.

**Tabla 15 - Evolución de Matrícula Total de Pregrado por rango de edad**

Rango de edad	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
15 a 19 años	213.380	215.136	215.840	207.223	208.648	-2,2%
20 a 24 años	591.848	595.263	575.196	586.861	580.334	-1,9%
25 a 29 años	208.305	203.409	186.079	200.159	192.745	-7,5%
30 a 34 años	81.631	83.426	79.559	93.483	97.484	19,4%
35 a 39 años	45.023	46.456	44.883	54.744	59.721	32,6%
40 y más años	47.621	50.751	50.262	61.928	72.858	53,0%
Sin información	239	39	23	11	7	-97,1%
<b>Total general</b>	<b>1.188.047</b>	<b>1.194.480</b>	<b>1.151.842</b>	<b>1.204.409</b>	<b>1.211.797</b>	<b>2,0%</b>
<b>Promedio de edad Matrícula Total</b>	<b>24,2</b>	<b>24,3</b>	<b>24,2</b>	<b>24,7</b>	<b>25,0</b>	

**Tabla 16 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Pregrado por rango de edad**

Rango de edad	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
15 a 19 años	147.296	149.187	147.161	139.496	142.346	-3,4%
20 a 24 años	100.647	96.399	82.822	78.670	83.254	-17,3%
25 a 29 años	39.846	37.122	30.109	34.993	32.841	-17,6%
30 a 34 años	20.906	21.058	19.168	26.140	24.693	18,1%
35 a 39 años	12.559	12.867	11.496	16.652	15.775	25,6%
40 y más años	13.454	14.024	12.664	18.583	19.561	45,4%
Sin información	183	17	9	3	3	-98,4%
<b>Total general</b>	<b>334.891</b>	<b>330.674</b>	<b>303.429</b>	<b>314.537</b>	<b>318.473</b>	<b>-4,9%</b>
<b>Promedio de edad Matrícula 1er año</b>	<b>23,0</b>	<b>23,0</b>	<b>22,7</b>	<b>23,8</b>	<b>23,7</b>	

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 continuará<sup>28</sup>. 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 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.

**Tabla 17 - Porcentaje de Acceso Inmediato a Educación Superior por sexo según año de egreso de enseñanza media (EM) (2017 - 2020)**

	2017	2018	2019	2020	Variación 2017 - 2020
% de Acceso Inmediato a ES total	49,7%	49,1%	47,1%	44,6%	-5,1
Mujeres	50,4%	49,5%	47,5%	45,8%	-4,6
Hombres	48,9%	48,6%	46,8%	43,3%	-5,6
<b>Brecha de género</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>2,5</b>	

**Tabla 18 - Porcentaje de Acceso Inmediato a Educación Superior por tipo de enseñanza y sexo según año de egreso de EM (2017 - 2020)**

Tipo de Enseñanza	2017	2018	2019	2020	Variación 2006 - 2020
<b>Científico Humanista</b>	<b>52,5%</b>	<b>51,4%</b>	<b>49,0%</b>	<b>46,9%</b>	<b>-5,6</b>
Mujer	53,3%	51,9%	49,5%	47,4%	-5,9
Hombre	51,7%	50,9%	48,4%	46,4%	-5,3
<b>Técnico Profesional</b>	<b>43,2%</b>	<b>43,7%</b>	<b>42,7%</b>	<b>39,1%</b>	<b>-4,2</b>

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

Mujer	43,4%	43,6%	42,3%	41,8%	-1,6
Hombre	43,0%	43,7%	43,0%	36,5%	-6,5
<b>Total</b>	<b>49,7%</b>	<b>49,1%</b>	<b>47,1%</b>	<b>44,6%</b>	<b>-5,1</b>

**Tabla 19 - Porcentaje de Acceso Inmediato a Educación Superior por tipo de dependencia del establecimiento de origen y sexo según año de egreso de EM (2017 - 2020)**

Tipo de dependencia	2017	2018	2019	2020	Variación 2017 - 2020
<b>Municipal</b>	<b>44,2%</b>	<b>43,8%</b>	<b>41,3%</b>	<b>38,9%</b>	<b>-5,3</b>
Mujer	46,5%	45,8%	43,6%	42,3%	-4,2
Hombre	41,7%	41,7%	38,8%	35,4%	-6,3
<b>Particular Subvencionado</b>	<b>50,2%</b>	<b>49,1%</b>	<b>47,4%</b>	<b>44,6%</b>	<b>-5,6</b>
Mujer	50,2%	49,0%	47,0%	45,0%	-5,2
Hombre	50,1%	49,3%	47,8%	44,1%	-6,0
<b>Particular Pagado</b>	<b>72,0%</b>	<b>70,8%</b>	<b>70,6%</b>	<b>71,6%</b>	<b>-0,4</b>
Mujer	70,5%	69,1%	68,9%	69,9%	-0,6
Hombre	73,4%	72,6%	72,3%	73,2%	-0,2
<b>C. Administración Delegada</b>	<b>44,8%</b>	<b>46,0%</b>	<b>43,8%</b>	<b>39,5%</b>	<b>-5,3</b>
Mujer	43,5%	44,7%	41,5%	39,1%	-4,4
Hombre	45,8%	47,0%	45,5%	39,7%	-6,1
<b>Servicio Local de Educacion</b>		<b>45,7%</b>	<b>41,7%</b>	<b>38,3%</b>	
Mujer		47,5%	42,7%	40,0%	
Hombre		43,9%	40,6%	36,7%	
<b>Total</b>	<b>49,7%</b>	<b>49,1%</b>	<b>47,1%</b>	<b>44,6%</b>	<b>-5,1</b>

**Tabla 20 - Porcentaje de Acceso Inmediato a Educación Superior por región de egreso según año de egreso de EM (2017 - 2020)**

Región	2017	2018	2019	2020	Variación 2006 - 2020
Arica y Parinacota	52,2%	52,4%	51,0%	49,3%	-2,9
Tarapacá	46,7%	47,9%	45,5%	42,7%	-4,0
Antofagasta	55,3%	56,8%	52,9%	52,0%	-3,4
Atacama	60,0%	60,9%	55,3%	53,4%	-6,6
Coquimbo	50,9%	51,5%	50,2%	46,3%	-4,6
Valparaíso	49,9%	49,0%	47,8%	44,7%	-5,2
Metropolitana	50,8%	49,7%	46,8%	44,9%	-6,0
O'Higgins	48,3%	47,1%	45,4%	40,7%	-7,6
Maule	45,5%	44,9%	45,2%	42,3%	-3,2
Ñuble	47,8%	48,6%	48,1%	46,3%	-1,5

Biobío	50,5%	49,6%	48,8%	46,5%	<b>-3,9</b>
La Araucanía	45,0%	45,5%	44,2%	40,8%	<b>-4,2</b>
Los Ríos	42,7%	44,3%	42,1%	39,4%	<b>-3,3</b>
Los Lagos	47,1%	46,4%	44,7%	40,1%	<b>-7,1</b>
Aysén	47,5%	45,0%	46,2%	47,1%	<b>-0,4</b>
Magallanes	47,8%	47,8%	47,8%	49,5%	<b>1,7</b>

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 empujaba 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 bruta<sup>29</sup> y neta<sup>30</sup> en educación superior – a propósito de los datos reportados por la última encuesta CASEN (2020)<sup>31</sup> – 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%<sup>32</sup>. 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.

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

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

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 2020<sup>33</sup>, 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%)<sup>34</sup> 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.

---

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.

**Tabla 21 - Evolución Retención de 1<sup>er</sup> año de carreras de Pregrado por tipo de institución (cohortes 2016 - 2020)**

Tipo de institución	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
Centros de Formación Técnica	66,7%	68,8%	70,5%	67,8%	66,2%	-0,6
Institutos Profesionales	68,5%	71,0%	72,4%	69,4%	68,8%	0,3
Universidades	78,0%	78,8%	78,9%	79,7%	85,0%	7,1
<b>Total general</b>	<b>72,4%</b>	<b>74,1%</b>	<b>75,0%</b>	<b>73,6%</b>	<b>75,6%</b>	<b>3,2</b>

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 CTF 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.

**Tabla 22 - Evolución Retención de 1<sup>er</sup> año de carreras de Pregrado (por tipo de institución y carrera)**

Tipo de institución y carrera	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
<b>Centros de Formación Técnica</b>	<b>66,7%</b>	<b>68,8%</b>	<b>70,5%</b>	<b>67,8%</b>	<b>66,2%</b>	<b>-0,6</b>
Técnico de Nivel Superior	66,7%	68,8%	70,5%	67,8%	66,2%	-0,6
<b>Institutos Profesionales</b>	<b>68,5%</b>	<b>71,0%</b>	<b>72,4%</b>	<b>69,4%</b>	<b>68,8%</b>	<b>0,3</b>
Técnico de Nivel Superior	67,4%	69,7%	70,4%	66,5%	65,3%	-2,2
Profesional sin licenciatura	70,7%	73,3%	75,7%	73,6%	73,3%	2,6
<b>Universidades</b>	<b>78,0%</b>	<b>78,8%</b>	<b>78,9%</b>	<b>79,7%</b>	<b>85,0%</b>	<b>7,1</b>
Técnico de Nivel Superior	71,5%	69,5%	70,0%	68,9%	70,7%	-0,9
Bachillerato, ciclo inicial o plan común	65,4%	69,2%	70,1%	74,0%	78,1%	12,7
Profesional sin licenciatura	70,9%	64,8%	66,2%	69,6%	80,4%	9,6
Licenciatura no conducente a título	70,6%	76,5%	77,8%	74,9%	81,9%	11,3
Profesional con licenciatura	79,4%	80,6%	80,6%	81,3%	86,8%	7,5
<b>Total general</b>	<b>72,4%</b>	<b>74,1%</b>	<b>75,0%</b>	<b>73,6%</b>	<b>75,6%</b>	<b>3,2</b>

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.

**Tabla 23 - Evolución Retención de 1<sup>er</sup> año de carreras de Pregrado  
(por sexo y tipo de institución)**

Sexo y tipo de institución	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
<b>Mujeres</b>	<b>75,6%</b>	<b>76,5%</b>	<b>77,4%</b>	<b>76,3%</b>	<b>79,5%</b>	<b>3,9</b>
Centros de Formación Técnica	71,1%	72,0%	74,2%	72,1%	72,9%	1,8
Institutos Profesionales	72,1%	73,0%	74,7%	72,1%	73,0%	1,0
Universidades	80,0%	80,9%	80,8%	81,4%	87,0%	7,0
<b>Hombres</b>	<b>69,1%</b>	<b>71,5%</b>	<b>72,3%</b>	<b>70,7%</b>	<b>71,2%</b>	<b>2,1</b>
Centros de Formación Técnica	62,5%	65,5%	66,5%	63,1%	58,5%	-4,0
Institutos Profesionales	65,0%	68,9%	69,9%	66,6%	64,6%	-0,5
Universidades	75,6%	76,3%	76,8%	77,8%	82,7%	7,0
<b>Retención 1er año - Total</b>	<b>72,4%</b>	<b>74,1%</b>	<b>75,0%</b>	<b>73,6%</b>	<b>75,6%</b>	<b>3,2</b>

**Tabla 24 - Evolución Retención de 1<sup>er</sup> año de carreras de Pregrado por jornada**

Tipo de jornada	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
Diurno	77,1%	78,7%	79,2%	78,3%	80,1%	3,0
Vespertino	62,8%	64,6%	66,3%	63,1%	62,7%	-0,1
Semipresencial	61,1%	61,2%	61,9%	57,7%	66,8%	5,7
A Distancia	55,5%	53,5%	57,1%	58,6%	66,1%	10,6
Otro	61,6%	60,5%	64,3%	59,6%	70,1%	8,4
<b>Total general</b>	<b>72,4%</b>	<b>74,1%</b>	<b>75,0%</b>	<b>73,6%</b>	<b>75,6%</b>	<b>3,2</b>

**Tabla 25 - Evolución Retención de 1<sup>er</sup> año de carreras de Pregrado por región**

Región	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
Arica y Parinacota	75,4%	75,8%	74,6%	74,8%	57,4%	-18,0
Tarapacá	65,3%	68,5%	69,3%	68,9%	70,5%	5,2
Antofagasta	67,6%	69,5%	71,5%	70,1%	71,6%	4,0
Atacama	69,5%	68,5%	69,4%	66,2%	71,9%	2,4
Coquimbo	71,8%	73,7%	73,4%	73,2%	75,3%	3,4
Valparaíso	73,2%	75,2%	76,5%	75,0%	78,7%	5,5
Metropolitana	71,3%	73,4%	74,4%	72,9%	76,5%	5,3
O'Higgins	70,4%	73,2%	73,2%	72,6%	69,2%	-1,2
Maule	76,8%	77,7%	78,5%	77,3%	77,0%	0,2
Ñuble	76,6%	76,2%	74,3%	75,5%	75,5%	-1,1
Biobío	75,4%	76,0%	76,8%	75,4%	76,5%	1,1
La Araucanía	75,1%	75,4%	77,7%	75,4%	75,8%	0,8
Los Ríos	76,0%	78,7%	77,6%	78,6%	76,6%	0,6
Los Lagos	73,4%	72,6%	74,7%	73,8%	72,2%	-1,2
Aysén	69,5%	72,7%	71,1%	70,8%	66,3%	-3,2
Magallanes	69,0%	72,9%	72,4%	69,0%	71,2%	2,2
<b>Total general</b>	<b>72,4%</b>	<b>74,1%</b>	<b>75,0%</b>	<b>73,6%</b>	<b>75,6%</b>	<b>3,2</b>

**Tabla 26 - Evolución Retención de 1<sup>er</sup> año de carreras de Pregrado por área del conocimiento**

Área de conocimiento	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
Administración y Comercio	71,3%	72,0%	73,5%	71,5%	73,1%	1,8
Agropecuaria	76,3%	77,1%	77,0%	75,5%	76,1%	-0,2
Arte y Arquitectura	72,0%	74,6%	74,3%	71,8%	73,8%	1,8
Ciencias Básicas	67,9%	72,4%	74,0%	71,9%	76,5%	8,6
Ciencias Sociales	75,0%	76,1%	76,7%	76,7%	79,0%	4,1
Derecho	75,2%	75,9%	77,3%	77,0%	82,3%	7,1

Educación	76,0%	76,8%	77,6%	75,9%	77,2%	1,2
Humanidades	69,6%	72,2%	69,4%	68,9%	77,7%	8,1
Salud	77,0%	78,2%	78,8%	78,3%	81,7%	4,7
Tecnología	68,0%	70,7%	71,6%	70,3%	70,7%	2,7
<b>Total general</b>	<b>72,4%</b>	<b>74,1%</b>	<b>75,0%</b>	<b>73,6%</b>	<b>75,6%</b>	<b>3,2</b>

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.

**Tabla 27 - Evolución de Aprobación Anual por tipo de institución, total cohortes**

Tipo de institución	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
Universidad	83,1%	83,9%	84,8%	87,8%	91,0%	7,9
IP	79,8%	82,3%	81,7%	81,1%	78,3%	-1,5
CFT	81,1%	82,2%	82,5%	82,5%	80,0%	-1,1
<b>Total</b>	<b>81,8%</b>	<b>83,2%</b>	<b>83,5%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,8%</b>	<b>4,0</b>

**Tabla 28 - Evolución de Aprobación Anual por tipo nivel carrera, total cohortes**

Nivel carrera	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
Técnico de Nivel Superior	79,7%	81,5%	81,3%	80,7%	77,7%	-2,0
Bachillerato, Ciclo Inicial o Plan Común	76,4%	79,4%	81,5%	86,9%	91,5%	15,1
Profesional sin Licenciatura	81,2%	83,1%	82,8%	83,0%	81,2%	-0,1
Licenciatura no conducente a título	79,0%	82,3%	84,2%	85,1%	88,4%	9,4
Profesional con Licenciatura	83,5%	84,4%	85,2%	88,3%	91,5%	8,0
<b>Total general</b>	<b>81,8%</b>	<b>83,2%</b>	<b>83,5%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,8%</b>	<b>4,0</b>

**Tabla 29 - Evolución de Aprobación Anual por tipo de institución y carrera (total cohortes)**

Tipo de institución y carrera	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
<b>Centros de Formación Técnica</b>	<b>81,1%</b>	<b>82,2%</b>	<b>82,5%</b>	<b>82,5%</b>	<b>80,0%</b>	<b>-1,1</b>
Técnico de Nivel Superior	81,1%	82,2%	82,5%	82,5%	80,0%	-1,1
<b>Institutos Profesionales</b>	<b>79,8%</b>	<b>82,3%</b>	<b>81,7%</b>	<b>81,1%</b>	<b>78,3%</b>	<b>-1,5</b>
Técnico de Nivel Superior	78,5%	81,3%	80,3%	79,1%	75,1%	-3,3
Profesional sin licenciatura	81,3%	83,5%	83,0%	82,9%	80,7%	-0,7
<b>Universidades</b>	<b>83,1%</b>	<b>83,9%</b>	<b>84,8%</b>	<b>87,8%</b>	<b>91,0%</b>	<b>7,9</b>
Técnico de Nivel Superior	80,6%	79,8%	81,4%	81,3%	81,0%	0,4
Bachillerato, ciclo inicial o plan común	76,4%	79,4%	81,5%	86,9%	91,5%	15,1
Profesional sin licenciatura	80,3%	79,9%	81,5%	84,0%	87,7%	7,4
Licenciatura no conducente a título	79,0%	82,3%	84,2%	85,1%	88,4%	9,4
Profesional con licenciatura	83,5%	84,4%	85,2%	88,3%	91,5%	8,0
<b>Total general</b>	<b>81,8%</b>	<b>83,2%</b>	<b>83,5%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,8%</b>	<b>4,0</b>

**Tabla 30 - Evolución de Aprobación Anual por área del conocimiento  
(total cohortes)**

Área de conocimiento	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
Administración y Comercio	81,3%	82,5%	83,0%	83,8%	84,5%	3,2
Agropecuaria	79,6%	81,3%	81,9%	84,0%	84,8%	5,2
Arte y Arquitectura	80,6%	82,1%	82,2%	83,7%	81,1%	0,5
Ciencias Básicas	77,0%	77,8%	79,8%	85,0%	88,3%	11,2
Ciencias Sociales	86,2%	87,5%	87,9%	88,7%	89,7%	3,4
Derecho	79,0%	80,1%	80,0%	84,0%	89,7%	10,6
Educación	86,1%	87,5%	87,7%	88,0%	87,8%	1,7
Humanidades	83,0%	85,2%	85,1%	86,8%	88,2%	5,1
Salud	86,9%	87,9%	88,1%	90,0%	91,8%	4,9
Tecnología	76,3%	77,8%	78,3%	80,2%	79,9%	3,7
<b>Total general</b>	<b>81,8%</b>	<b>83,2%</b>	<b>83,5%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,8%</b>	<b>5,8</b>

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 SIES<sup>35</sup>. 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 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.

<sup>35</sup> 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.

**Tabla 31 - Evolución de Titulación de Pregrado por tipo de institución**

Tipo de institución	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
CFT	32.655	35.128	33.444	23.477	35.400	8,4%
IP	78.139	79.092	74.140	63.146	80.875	3,5%
Universidad	93.573	93.742	92.279	72.524	107.560	14,9%
<b>Total general</b>	<b>204.367</b>	<b>207.962</b>	<b>199.863</b>	<b>159.147</b>	<b>223.835</b>	<b>9,5%</b>

**Tabla 32 - Evolución de Titulación de Pregrado por tipo de institución**

Tipo de institución	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
CFT	32.655	35.128	33.427	23.395	34.375	5,3%
CFT Estatal	-	-	17	82	1.025	n/a
IP	78.139	79.092	74.140	63.146	80.875	3,5%
U. Cruch Estatal	24.274	23.355	23.595	19.462	26.626	9,7%
U. Cruch Privada *	18.303	17.118	19.140	17.439	25.676	40,3%
U. Privada	50.996	53.269	49.544	35.623	55.258	8,4%
<b>Total general</b>	<b>204.367</b>	<b>207.962</b>	<b>199.863</b>	<b>159.147</b>	<b>223.835</b>	<b>9,5%</b>

A partir de 2019, las universidades privadas Alberto Hurtado y Diego Portales se integraron al Consejo de Rectores (Cruch). En 2020, la Universidad de los Andes hace lo mismo. Ello explica parte del aumento de estudiantes de U. Privadas Cruch en desmedro del total de estudiantes de U. Privadas

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 ellos<sup>36</sup>. 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 universidades<sup>37</sup>. Parece emerger aquí un argumento en pro de la especialización formativa en el pregrado en diferentes tipos de instituciones.

<sup>36</sup> 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%.

<sup>37</sup> 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%).

**Tabla 33 - Evolución de Titulación de Pregrado por tipo de carrera**

Tipo de carrera	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
Técnico de Nivel Superior	82.833	85.339	80.994	63.603	85.077	2,7%
Profesional sin licenciatura	42.724	43.910	39.416	34.081	43.808	2,5%
Licenciatura no conducente a título	2.364	2.680	2.572	2.406	3.290	39,2%
Profesional con licenciatura	76.446	76.033	76.881	59.057	91.660	19,9%
<b>Total general</b>	<b>204.367</b>	<b>207.962</b>	<b>199.863</b>	<b>159.147</b>	<b>223.835</b>	<b>9,5%</b>

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 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.

**Tabla 34 - Evolución de Titulación de Pregrado por jornada**

Jornada	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
Diurno	128.411	128.809	127.745	94.282	144.416	12,5%
Vespertino	68.282	69.709	61.093	52.360	62.854	-7,9%
Semipresencial	1.979	2.477	1.985	2.458	2.450	23,8%
A Distancia	3.554	4.742	6.056	7.498	11.813	232,4%
Otro	2.141	2.225	2.984	2.549	2.302	7,5%
<b>Total general</b>	<b>204.367</b>	<b>207.962</b>	<b>199.863</b>	<b>159.147</b>	<b>223.839</b>	<b>9,5%</b>

**Tabla 35 - Evolución de Titulación de Pregrado por área**

Área	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
Administración y Comercio	43.841	46.841	46.071	41.015	51.719	18,0%
Agropecuaria	3.915	3.851	3.879	3.074	4.797	22,5%
Arte y Arquitectura	7.372	7.210	6.605	5.771	8.294	12,5%
Ciencias Básicas	1.892	1.822	1.889	1.545	1.887	-0,3%
Ciencias Sociales	17.927	18.258	17.113	16.616	23.132	29,0%
Derecho	4.900	4.400	4.536	3.343	4.243	-13,4%
Educación	30.066	29.101	31.176	25.603	31.559	5,0%
Humanidades	1.358	1.238	1.333	1.195	1.421	4,6%
Salud	35.899	37.230	35.486	19.111	43.788	22,0%
Tecnología	57.197	58.011	51.775	41.874	52.995	-7,3%
<b>Total general</b>	<b>204.367</b>	<b>207.962</b>	<b>199.863</b>	<b>159.147</b>	<b>223.835</b>	<b>9,5%</b>

Es interesante constatar que todo esto ocurre en un contexto en la que 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 parece 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.

**Tabla 36 - Evolución Duración Real de las carreras de pregrado por tipo de carrera (en semestres)**

Tipos de carrera	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
<b>Carreras Profesionales</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,2</b>	<b>-0,1</b>
Profesional con licenciatura	13,2	13,2	13,2	13,2	13,1	-0,0
Licenciatura no conducente a título	11,2	11,2	11,5	11,2	10,5	-0,7
Profesional sin licenciatura	10,3	10,2	10,6	10,6	10,4	0,1
<b>Carreras Técnicas</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>	<b>6,5</b>	<b>6,3</b>	<b>6,4</b>	<b>0,0</b>
Técnico de Nivel Superior	6,3	6,3	6,5	6,3	6,4	0,0
<b>Total general</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	<b>9,8</b>	<b>9,7</b>	<b>9,6</b>	<b>0,0</b>

**Tabla 37 - Evolución Duración Real de las carreras de pregrado (por tipo general de carrera y área del conocimiento)**

Tipo de carrera y área	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
<b>Carreras Profesionales</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,2</b>	<b>-0,1</b>
Administración y Comercio	11,3	11,2	11,1	10,9	11,2	-0,1
Agropecuaria	15,5	15,1	14,5	14,4	14,1	-1,4
Arte y Arquitectura	12,8	12,7	12,6	12,6	12,4	-0,4
Ciencias Básicas	15,5	15,2	15,4	15,6	14,8	-0,7
Ciencias Sociales	11,5	11,3	11,5	11,6	11,4	-0,1
Derecho	16,6	17,0	16,9	16,7	16,6	0,0
Educación	10,9	10,8	10,9	10,9	11,0	0,1
Humanidades	11,4	11,6	11,5	11,3	10,9	-0,5
Salud	13,1	13,2	13,3	13,3	14,1	1,0
Tecnología	12,8	12,6	12,5	12,5	12,6	-0,2
<b>Carreras Técnicas</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>	<b>6,5</b>	<b>6,3</b>	<b>6,4</b>	<b>0,0</b>
Administración y Comercio	6,0	5,9	6,3	6,1	6,2	0,2
Agropecuaria	6,7	6,4	6,7	6,6	6,7	0,0

Arte y Arquitectura	6,4	6,4	6,7	6,3	6,3	-0,1
Ciencias Básicas	7,2	7,4	7,9	7,7	7,6	0,4
Ciencias Sociales	6,1	5,9	6,1	6,0	6,1	0,0
Derecho	6,7	6,3	6,4	6,0	6,2	-0,5
Educación	6,1	5,9	5,9	5,8	6,0	-0,1
Humanidades	6,9	6,7	6,5	6,6	6,4	-0,5
Salud	6,3	6,2	6,3	6,1	6,3	0,0
Tecnología	6,6	6,7	7,2	7,0	7,0	0,4
<b>Total general</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	<b>9,8</b>	<b>9,7</b>	<b>9,6</b>	<b>0,0</b>

## 7. Matrícula de Posgrado: trayectorias divergentes

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.

**Tabla 38 - Evolución de Matrícula Total de Posgrado  
(por tipo de universidad)**

Tipo de universidad	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
U. Cruch Estatal	12.402	12.561	10.521	12.304	12.418	0,1%
U. Cruch Privada *	11.016	13.457	13.937	15.330	15.647	42,0%
U. Privadas	23.457	22.373	21.003	25.326	26.252	11,9%
U. (** Carrera en Convenio)	-	-	22	287	262	n/a
<b>Total general</b>	<b>46.875</b>	<b>48.391</b>	<b>45.483</b>	<b>53.247</b>	<b>54.579</b>	<b>16,4%</b>

\* A partir de 2019, las universidades privadas Alberto Hurtado y Diego Portales se integraron al Consejo de Rectores (Cruch). En 2020, la Universidad de los Andes hace lo mismo. Ello explica parte del aumento de estudiantes de U. Privadas Cruch en desmedro del total de estudiantes de U. Privadas.

\*\* Carreras en Convenio: refiere a programas que tienen estudiantes reubicados desde universidades en cierre a otras universidades.

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.

**Tabla 39 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Posgrado  
(por tipo de universidad)**

Tipo de universidad	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
U. Cruch Estatal	3.440	3.240	2.658	3.821	3.221	-6,4%
U. Cruch Privada *	3.165	4.071	3.423	4.731	4.426	39,8%
U. Privadas	7.967	6.301	5.464	8.750	7.363	-7,6%
<b>Total general</b>	<b>14.572</b>	<b>13.612</b>	<b>11.545</b>	<b>17.302</b>	<b>15.010</b>	<b>3,0%</b>

\* A partir de 2019, las universidades privadas Alberto Hurtado y Diego Portales se integraron al Consejo de Rectores (Cruch). En 2020, la Universidad de los Andes hace lo mismo. Ello explica parte del aumento de estudiantes de U. Privadas Cruch en desmedro del total de estudiantes de U. Privadas.

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 2021<sup>38</sup>.

**Tabla 40 - Evolución de Matrícula Total de Posgrado  
(por tipo de programa)**

Tipo de programa	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Doctorado	5.939	6.046	6.024	6.729	6.875	15,8%
Magister	40.936	42.345	39.459	46.518	47.704	16,5%
<b>Total general</b>	<b>46.875</b>	<b>48.391</b>	<b>45.483</b>	<b>53.247</b>	<b>54.579</b>	<b>16,4%</b>

**Tabla 41 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Posgrado  
(por tipo de programa)**

Tipo de programa	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
Doctorado	1.203	1.226	1.150	1.288	1.115	-7,3%
Magister	13.369	12.386	10.395	16.014	13.895	3,9%
<b>Total general</b>	<b>14.572</b>	<b>13.612</b>	<b>11.545</b>	<b>17.302</b>	<b>15.010</b>	<b>3,0%</b>

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%).

**Tabla 42 - Evolución de Matrícula Total de Posgrado  
(por tipo de universidad y programa)**

Tipo de universidad	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
<b>U. Cruch Estatal</b>	<b>12.402</b>	<b>12.561</b>	<b>10.521</b>	<b>12.304</b>	<b>12.418</b>	<b>0,1%</b>
Doctorado	2.464	2.490	2.371	2.601	2.685	9,0%
Magister	9.938	10.071	8.150	9.703	9.733	-2,1%

<sup>38</sup> Ver [https://s3.amazonaws.com/documentos.anid.cl/compendio/COMPENDIO\\_estadistico\\_2017-2021.pdf](https://s3.amazonaws.com/documentos.anid.cl/compendio/COMPENDIO_estadistico_2017-2021.pdf)

<b>U. Cruch Privada *</b>	<b>11.016</b>	<b>13.457</b>	<b>13.937</b>	<b>15.330</b>	<b>15.647</b>	<b>42,0%</b>
Doctorado	2.719	2.956	3.115	3.332	3.430	26,1%
Magister	8.297	10.501	10.822	11.998	12.217	47,2%
<b>U. Privadas</b>	<b>23.457</b>	<b>22.373</b>	<b>21.003</b>	<b>25.326</b>	<b>26.252</b>	<b>11,9%</b>
Doctorado	756	600	538	679	646	-14,6%
Magister	22.701	21.773	20.465	24.647	25.606	12,8%
<b>U. (* Carrera en Convenio)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>22</b>	<b>287</b>	<b>262</b>	<b>n/a</b>
Doctorado	-	-	-	117	114	n/a
Magister	-	-	22	170	148	n/a
<b>Total general</b>	<b>46.875</b>	<b>48.391</b>	<b>45.483</b>	<b>53.247</b>	<b>54.579</b>	<b>16,4%</b>

\* A partir de 2019, las universidades privadas Alberto Hurtado y Diego Portales se integraron al Consejo de Rectores (Cruch). En 2020, la Universidad de los Andes hace lo mismo. Ello explica parte del aumento de estudiantes de U. Privadas Cruch en desmedro del total de estudiantes de U. Privadas.

\*\* Carreras en Convenio: refiere a programas que tienen estudiantes reubicados desde universidades en cierre a otras universidades.

**Tabla 43 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Posgrado  
(por tipo de universidad y programa)**

Tipo de universidad	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
<b>U. Cruch Estatal</b>	<b>3.440</b>	<b>3.240</b>	<b>2.658</b>	<b>3.821</b>	<b>3.221</b>	<b>-6,4%</b>
Doctorado	513	498	464	567	447	-12,9%
Magister	2.927	2.742	2.194	3.254	2.774	-5,2%
<b>U. Cruch Privada</b>	<b>3.165</b>	<b>4.071</b>	<b>3.423</b>	<b>4.731</b>	<b>4.426</b>	<b>39,8%</b>
Doctorado	527	580	595	560	525	-0,4%
Magister	2.638	3.491	2.828	4.171	3.901	47,9%
<b>U. Privadas *</b>	<b>7.967</b>	<b>6.301</b>	<b>5.464</b>	<b>8.750</b>	<b>7.363</b>	<b>-7,6%</b>
Doctorado	163	148	91	161	143	-12,3%
Magister	7.804	6.153	5.373	8.589	7.220	-7,5%
<b>Total general</b>	<b>14.572</b>	<b>13.612</b>	<b>11.545</b>	<b>17.302</b>	<b>15.010</b>	<b>3,0%</b>

\* A partir de 2019, las universidades privadas Alberto Hurtado y Diego Portales se integraron al Consejo de Rectores (Cruch). En 2020, la Universidad de los Andes hace lo mismo. Ello explica parte del aumento de estudiantes de U. Privadas Cruch en desmedro del total de estudiantes de U. Privadas.

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 magister, 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 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.

**Tabla 44 - Evolución de Matrícula Total de Posgrado  
(por tipo de programa y jornada)**

Tipo de programa y jornada	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
<b>Doctorado</b>	<b>5.939</b>	<b>6.046</b>	<b>6.024</b>	<b>6.729</b>	<b>6.875</b>	<b>15,8%</b>
Diurno	5.325	5.490	5.556	6.025	6.109	14,7%
Vespertino	489	446	377	494	508	3,9%
Semipresencial	69	50	32	48	30	-56,5%
A Distancia	6	4	-	120	182	2933,3%
Otro	50	56	59	42	46	-8,0%
<b>Magister</b>	<b>40.936</b>	<b>42.345</b>	<b>39.459</b>	<b>46.518</b>	<b>47.704</b>	<b>16,5%</b>
Diurno	13.242	15.221	14.191	15.373	16.925	27,8%
Vespertino	15.434	14.751	12.858	14.444	14.570	-5,6%
Semipresencial	1.644	1.500	1.547	1.679	2.154	31,0%
A Distancia	4.725	5.878	6.234	9.593	9.783	107,0%
Otro	5.891	4.995	4.629	5.429	4.272	-27,5%
<b>Total general</b>	<b>46.875</b>	<b>48.391</b>	<b>45.483</b>	<b>53.247</b>	<b>54.579</b>	<b>16,4%</b>

**Tabla 45 - Evolución de Matrícula 1<sup>er</sup> año de Posgrado  
(por tipo de programa y jornada)**

Tipo de programa y jornada	2018	2019	2020	2021	2022	% Variación 2018 - 2022
<b>Doctorado</b>	<b>1.203</b>	<b>1.226</b>	<b>1.150</b>	<b>1.288</b>	<b>1.115</b>	<b>-7,3%</b>
Diurno	1.071	1.104	1.076	1.178	1.027	-4,1%
Vespertino	111	93	66	104	81	-27,0%
Semipresencial	15	18	5	4	3	-80,0%
A Distancia	2	2	-	-	-	-100,0%
Otro	4	9	3	2	4	0,0%
<b>Magister</b>	<b>13.369</b>	<b>12.386</b>	<b>10.395</b>	<b>16.014</b>	<b>13.895</b>	<b>3,9%</b>
Diurno	4.278	4.730	4.033	5.387	4.813	12,5%
Vespertino	5.320	4.538	3.377	5.193	4.218	-20,7%

Semipresencial	549	629	455	589	983	79,1%
A Distancia	1.488	1.182	1.276	3.240	2.923	96,4%
Otro	1.734	1.307	1.254	1.605	958	-44,8%
<b>Total general</b>	<b>14.572</b>	<b>13.612</b>	<b>11.545</b>	<b>17.302</b>	<b>15.010</b>	<b>3,0%</b>

La evolución del número de titulados de posgrado crece un 8,5% entre 2016 y 2020<sup>39</sup>. 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.

**Tabla 46 - Evolución de Titulación de Posgrado  
(por tipo de universidad y de programa)**

Tipo de universidad y programa	2016	2017	2018	2019	2020	% Variación 2016 - 2020
<b>U. Cruch Estatal</b>	<b>3.532</b>	<b>4.054</b>	<b>4.196</b>	<b>3.988</b>	<b>2.833</b>	<b>-19,8%</b>
Doctorado	325	321	404	406	334	2,8%
Magíster	3.207	3.733	3.792	3.582	2.499	-22,1%
<b>U. Cruch Privada</b>	<b>3.106</b>	<b>3.417</b>	<b>3.493</b>	<b>3.787</b>	<b>3.479</b>	<b>12,0%</b>
Doctorado	318	342	339	394	367	15,4%
Magíster	2.788	3.075	3.154	3.393	3.112	11,6%
<b>U. Privada</b>	<b>7.339</b>	<b>7.347</b>	<b>8.645</b>	<b>8.527</b>	<b>8.856</b>	<b>20,7%</b>
Doctorado	63	65	91	83	67	6,3%
Magíster	7.276	7.282	8.554	8.444	8.789	20,8%
<b>Total general</b>	<b>13.977</b>	<b>14.818</b>	<b>16.334</b>	<b>16.302</b>	<b>15.168</b>	<b>8,5%</b>

<sup>39</sup> Ver nota 33.

**Tabla 47 - Evolución de Titulación de Posgrado  
(por sexo y tipo de programa)**

Sexo y tipo de programa	2016	2017	2018	2019	2020	% Variación 2016 - 2020
<b>Mujeres</b>	<b>6.832</b>	<b>7.362</b>	<b>8.088</b>	<b>8.232</b>	<b>7.785</b>	<b>13,9%</b>
Doctorado	289	319	359	383	336	16,3%
Magister	6.543	7.043	7.729	7.849	7.449	13,8%
<b>Hombres</b>	<b>7.145</b>	<b>7.456</b>	<b>8.246</b>	<b>8.070</b>	<b>7.383</b>	<b>3,3%</b>
Doctorado	417	409	475	500	432	3,6%
Magister	6.728	7.047	7.771	7.570	6.951	3,3%
<b>Total general</b>	<b>13.977</b>	<b>14.818</b>	<b>16.334</b>	<b>16.302</b>	<b>15.168</b>	<b>8,5%</b>

**Tabla 48 - Evolución Duración Real de programas de Posgrado en Semestres  
(por tipo de programa y de universidad)**

Tipo de programa y tipo de universidad	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
<b>Doctorado</b>	<b>12,5</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,1</b>	<b>12,2</b>	<b>-0,3</b>
U. Cruch Estatal	12,5	12,2	12,7	12,3	12,5	0,0
U. Cruch Privada	12,4	12,5	12,3	12,1	11,9	-0,5
U. Privadas	12,0	12,0	10,8	11,1	11,8	-0,2
<b>Magister</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>5,9</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>0,0</b>
U. Cruch Estatal	6,7	6,6	6,5	6,6	6,8	0,1
U. Cruch Privada	5,8	5,8	5,8	6,0	5,8	-0,1
U. Privadas	5,3	5,5	5,7	5,3	5,5	0,2
<b>Total general</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>0,0</b>

**Tabla 49 - Evolución Duración Real de programas de Doctorado en Semestres  
(por área del conocimiento; para programas con 10 graduados o más)**

Tipo de programa y tipo de universidad	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
Administración y Comercio	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Agropecuaria	12,6	11,7	11,7	11,5	13,4	0,8
Arte y Arquitectura	11,6	n/a	11,9	n/a	11,1	-0,5
Ciencias Básicas	12,0	11,8	12,3	12,1	12,3	0,3
Ciencias Sociales	12,8	13,0	12,6	12,5	11,9	-1,0
Derecho	15,9	15,5	13,9	14,5	13,5	-2,4
Educación	12,1	12,0	10,6	11,4	11,6	-0,5
Humanidades	12,8	13,0	13,4	13,1	12,8	0,0
Salud	12,9	12,9	12,4	12,0	12,1	-0,7
Tecnología	12,4	11,9	11,9	11,7	11,4	-0,9
<b>Total general</b>	<b>12,5</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,1</b>	<b>12,2</b>	<b>-0,3</b>

**Tabla 50 - Evolución Duración Real de programas de Magíster en Semestres  
(por área del conocimiento)**

Área	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
Administración y Comercio	4,8	5,2	5,3	5,1	5,2	0,4
Agropecuaria	6,8	6,2	6,3	6,5	6,7	-0,1
Arte y Arquitectura	6,3	5,7	5,3	5,4	5,2	-1,1
Ciencias Básicas	6,6	6,1	6,7	6,7	6,6	0,0
Ciencias Sociales	6,4	6,3	6,2	6,2	6,1	-0,3
Derecho	5,7	6,0	5,8	5,8	5,5	-0,1
Educación	6,1	5,9	6,0	5,8	5,9	-0,2
Humanidades	7,4	7,6	7,2	7,2	7,2	-0,2
Salud	7,2	6,9	7,1	6,7	7,2	0,0
Tecnología	6,3	6,1	6,2	6,2	6,1	-0,2
<b>Total general</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>5,9</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>0,0</b>

## 8. Las y 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 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.

**Tabla 51 - Evolución N° de Académicos/as Únicos según Sexo**

Sexo	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
Mujeres	38.028	38.125	38.393	37.956	36.956	-2,8%
Hombres	49.285	48.436	47.939	47.302	45.481	-7,7%
<b>Total</b>	<b>87.313</b>	<b>86.561</b>	<b>86.332</b>	<b>85.258</b>	<b>82.437</b>	<b>-5,6%</b>

**Tabla 52 - Evolución N° de Académicos/as Únicos según Nivel de Formación**

Nivel de formación	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
Doctor	10.273	11.261	12.021	12.570	13.238	28,9%
Magíster	21.696	22.899	23.700	25.766	26.512	22,2%
Especialidad médica u odontológica	5.076	5.442	4.894	5.150	4.835	-4,7%
Título Profesional	41.542	39.402	38.642	34.775	30.664	-26,2%
Licenciado	5.189	4.399	3.890	3.900	4.450	-14,2%
Técnico de Nivel Superior	2.370	2.289	2.205	2.401	2.199	-7,2%
Técnico de Nivel Medio	120	103	63	130	95	-20,8%
Sin título o grado académico	1.047	766	827	-	-	n/a
Licencia Enseñanza Media	-	-	-	133	136	n/a
Sin información	-	-	90	433	308	n/a

**Tabla 53 - Evolución N° de Académicos/as Únicos según Número de Instituciones Donde Trabajan**

N° institución	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
En 1 institución	72.052	71.480	71.840	71.660	69.112	-4,1%
En 2 instituciones	10.386	10.311	10.156	10.738	10.636	2,4%
En 3 o más instituciones	4.875	4.770	4.336	2.860	2.689	-44,8%

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).

**Tabla 54 - Evolución N° de Académicos/as Únicos según Nacionalidad**

Nacionalidad	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
Chileno	84.295	83.452	82.869	81.944	78.694	-6,6%
Extranjero	3.018	3.109	3.463	3.314	3.743	24,0%
Sin Información	-	-	-	-	-	n/a

**Tabla 55- Evolución N° de Académicos/as Únicos por Región**

Región	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
Arica y Parinacota	1.027	1.068	1.031	1.011	967	-5,8%
Tarapacá	1.242	1.261	1.318	1.236	1.197	-3,6%
Antofagasta	2.624	2.739	2.644	2.392	2.300	-12,3%
Atacama	729	592	693	769	784	7,5%
Coquimbo	2.845	2.941	3.074	2.638	2.721	-4,4%
Valparaíso	9.653	9.591	9.481	9.283	9.001	-6,8%
Metropolitana	42.299	41.937	41.434	41.374	40.626	-4,0%
O'Higgins	1.400	1.420	1.500	1.536	1.506	7,6%
Maule	3.781	3.762	3.940	4.123	3.875	2,5%
Ñuble	n/a	n/a	1.653	1.486	1.301	n/a
BioBío	10.615	10.740	9.206	8.935	8.210	-22,7%
La Araucanía	4.304	4.316	4.044	4.130	4.089	-5,0%
Los Ríos	2.164	2.168	2.144	2.014	1.929	-10,9%
Los Lagos	3.426	3.376	3.344	3.155	2.800	-18,3%
Aysén	335	127	303	295	306	-8,7%
Magallanes	869	523	523	881	825	-5,1%

**Tabla 56 - Evolución N° de Académicos/as Únicos según Rango de Edad**

Rango de edad	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
Promedio de Edad	43,6	43,8	43,8	44,0	44,5	n/a
Menor de 35	24.078	23.051	22.350	20.386	18.085	-24,9%
Entre 35 y 44	27.579	27.672	28.170	28.779	28.441	3,1%
Entre 45 y 54	18.025	18.215	18.747	19.200	19.218	6,6%
Entre 55 y 64	11.353	11.299	11.204	11.191	11.023	-2,9%

Entre 65 y más	6.178	6.190	5.861	5.702	5.670	-8,2%
Sin Información	100	134	-	-	-	n/a

Desde el prisma de las jornadas completas equivalentes (JCE)<sup>40</sup>, 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. 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%).

**Tabla 57 - Evolución N° de JCE según tipo de institución**

Tipo de institución	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
CFT	3.329,1	3.207,5	3.222,0	3.158,8	2.891,1	-13,2%
IP	8.273,0	8.072,8	8.742,7	9.630,4	9.006,5	8,9%
Universidad	32.896,5	33.150,4	33.777,4	33.520,0	33.320,7	1,3%

**Tabla 58 - Evolución N° de JCE según nivel de formación**

Nivel de formación	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017 - 2021
Doctor	8.971,7	9.818,3	10.483,7	10.956,6	11.562,8	28,9%
Magister	12.839,1	13.404,8	14.084,2	15.073,9	15.836,1	23,3%
Especialidad médica u odontológica	2.002,0	2.015,7	1.937,9	2.027,4	1.881,3	-6,0%
Título Profesional	17.088,7	16.118,3	15.986,7	14.935,2	12.834,0	-24,9%
Licenciado	2.038,3	1.679,9	1.692,7	1.665,2	1.710,2	-16,1%
Técnico de Nivel Superior	1.155,6	1.042,2	1.091,5	1.291,8	1.132,7	-2,0%
Técnico de Nivel Medio	66,1	45,7	35,2	95,8	58,7	-11,2%
Sin título o grado académico	337,2	305,9	385,2	-	-	n/a
Licencia Educación Media	-	-	-	83,8	91,3	n/a
Sin información	-	-	44,9	179,6	111,3	n/a
<b>% JCE con grado Doctor</b>	<b>20,2%</b>	<b>22,1%</b>	<b>22,9%</b>	<b>23,7%</b>	<b>25,6%</b>	
<b>% JCE con grado Doctor + Magister</b>	<b>49,0%</b>	<b>52,3%</b>	<b>53,7%</b>	<b>56,2%</b>	<b>60,6%</b>	

<sup>40</sup> 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.

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://repopib.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



# Diagnóstico de Educación Superior en Colombia 2014-2021<sup>1</sup>

---

Daniel Toro-González<sup>2</sup>

Iván F. Pacheco<sup>3</sup>

## INTRODUCCIÓN

Desde el informe anterior publicado por CINDA en el 2016 con cifras a 2014 (Orozco, 2016), Colombia ha enfrentado diversos fenómenos y eventos que han afectado las tendencias del sector. Por una parte, una transformación paulatina de la población debido a cambios demográficos, que se manifiesta en la transición hacia una población más madura y una reducción de la población entre 17 y 25 años. Por otra parte, el sector ha enfrentado choques externos inesperados, como la llegada de la pandemia en el año 2020.

Si bien el presente informe se enfoca en el periodo 2014-2020, las series de datos se presentan para el periodo 2010-2021 teniendo en cuenta la disponibilidad de series consolidadas, las cuales muestran algunas diferencias con las cifras presentadas en el informe anterior. Además, esta ventana temporal permite proveer al lector una mirada de más largo plazo en la evolución del sector. El informe se soporta principalmente en los datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, accesible a través de la página web del Ministerio de Educación Nacional (MinEducación, 2022).

## PARTE I: ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

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 contraste, los tres años comprendidos entre 2018 y 2020 mostraron una reducción de la población atendida de 1,2% promedio anual. Esta reducción ha sido atribuida a cambios estructurales en la dinámica demográfica (Meisel R. & Granger S., 2020) y, en el año 2020, a los efectos de la pandemia. Sin embargo, en 2021 se observó un repunte de la matrícula, alcanzando un máximo histórico de casi 2.45 millones de estudiantes, para lograr una cobertura de 53.94%.

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

---

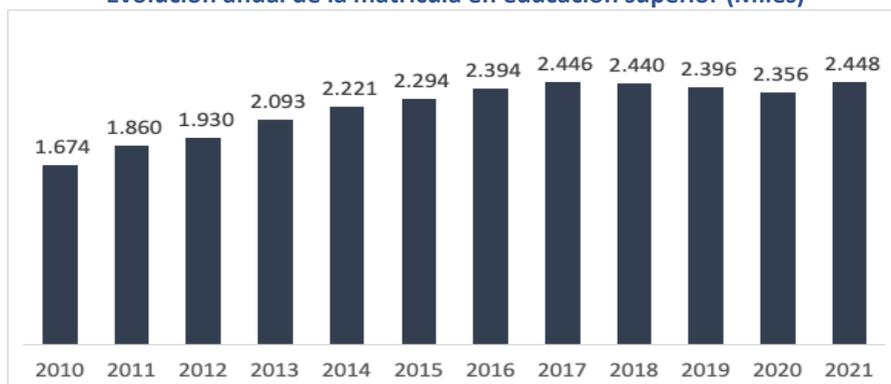
<sup>1</sup> Los autores agradecen los aportes de Roger Cabarcas, Director Financiero de la UTB.

<sup>2</sup> Vicerrector Académico de la Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena, Colombia.

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

se observó un repunte equivalente a 3,9% de crecimiento. En este sentido, el impacto negativo de la pandemia, al menos en el comportamiento de la matrícula, parece haber sido menor del esperado (Ver Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Evolución anual de la matrícula en educación superior (Miles)**



**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES - MEN.  
Incluye todos los niveles de formación.

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, (ver [Gráfico 2](#)).

La reducción en el total de matriculados entre 2017 y 2020 y por ende en la tasa de cobertura, obedeció casi que exclusivamente a un retroceso en la matrícula de estudiantes en programas de pregrado (técnica profesional, tecnológica y universitaria), en especial la formación tecnológica, que perdió 77 mil de los 90 mil estudiantes que dejaron de matricularse en programas de educación terciaria durante ese periodo. No obstante, datos más recientes al 2021 dejan ver una recuperación, al incorporarse al sistema 92 mil estudiantes nuevos (92.668), la mayoría de ellos en los niveles de formación universitaria y tecnológica.

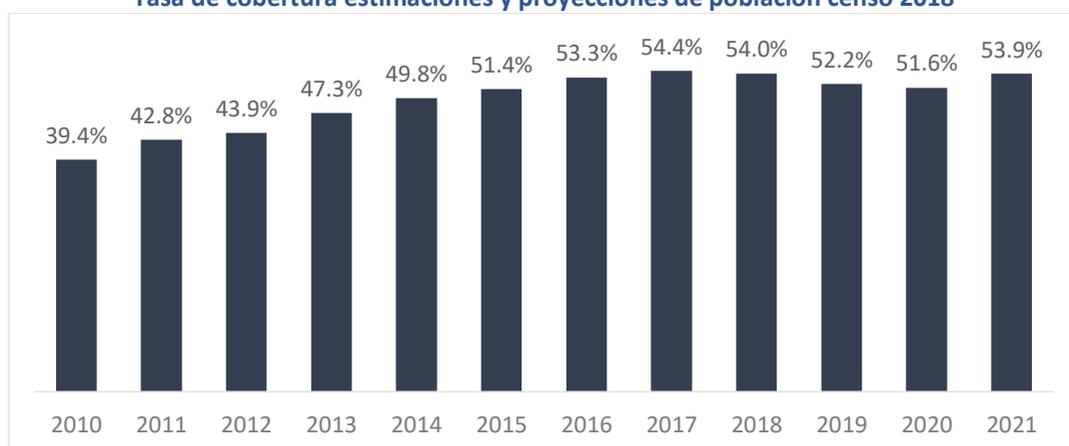
La mayoría de los estudiantes están matriculados en programas de pregrado (93%), no obstante han sido los posgrados los que han mostrado una mayor dinámica de crecimiento durante la segunda década del siglo veintiuno. Mientras que el total de estudiantes matriculados en pregrado creció a una tasa promedio anual de 3,3% para el periodo, la matrícula en posgrados creció a un ritmo de 7,7% anual (ver [Gráfico 3](#)), lo que permitió que el total de estudiantes de posgrado se duplicara entre el 2010 y 2021 al pasar de 86 mil personas en 2010 a 188 mil en 2021.

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 (Ver [Gráfico 4](#) y [Tabla 1](#)).

**Gráfico 2**  
**Tasa de cobertura estimaciones y proyecciones de población censo 2018**



**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES - MEN usando proyecciones de población DANE derivadas del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 diciembre 2020.

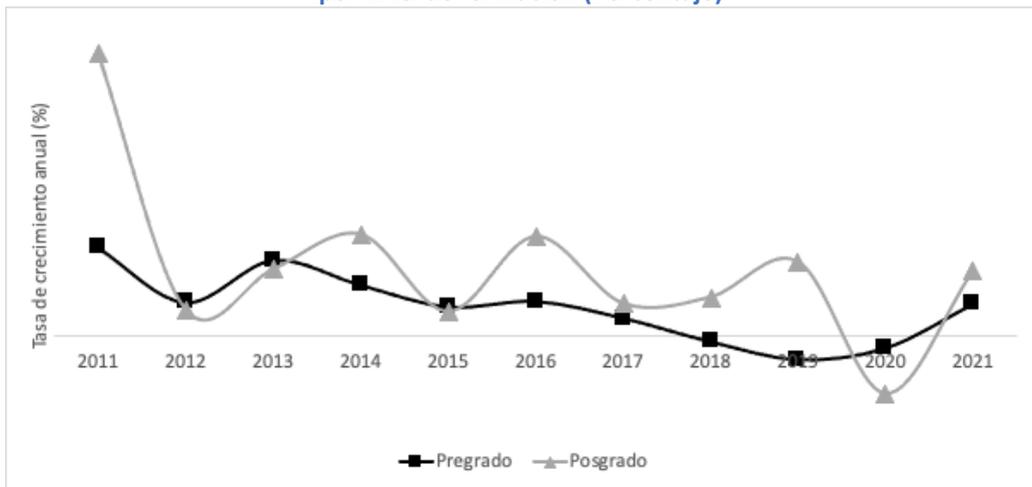
**Tabla 1**  
**Distribución de la población matriculada por nivel de formación 2010-2020**

Año	TÉCNICA PROFESIONAL	TECNOLÓGICA	UNIVERSITARIA	TOTAL PREGRADO	ESPECIALIZACIÓN	MAESTRÍA	DOCTORADO	TOTAL POSGRADO	TOTAL
2010	5,9%	28,3%	65,8%	1.587.760	69,7%	27,6%	2,7%	86.261	1.674.021
2011	4,7%	28,9%	66,4%	1.745.983	70,7%	26,7%	2,6%	113.709	1.859.692
2012	4,3%	28,4%	67,2%	1.812.500	69,4%	28,0%	2,6%	117.087	1.929.587
2013	4,2%	29,9%	65,9%	1.967.053	65,6%	31,4%	3,0%	125.838	2.092.891
2014	4,6%	29,6%	65,8%	2.080.440	62,6%	34,2%	3,2%	140.212	2.220.652
2015	4,4%	29,0%	66,6%	2.149.504	59,9%	36,5%	3,6%	144.046	2.293.550
2016	3,7%	28,6%	67,7%	2.234.285	56,7%	39,7%	3,6%	160.149	2.394.434

2017	3,2%	28,9%	67,9%	2.280.327	55,7%	40,6%	3,7%	165.987	2.446.314
2018	3,5%	27,8%	68,7%	2.267.140	57,0%	39,4%	3,6%	173.227	2.440.367
2019	3,7%	26,0%	70,3%	2.208.613	62,2%	34,3%	3,5%	187.637	2.396.250
2020	3,2%	26,7%	70,2%	2.180.170	59,6%	36,7%	3,7%	175.433	2.355.603
2021	3,3%	27,3%	69,4%	2.259.970	57,6%	38,7%	3,7%	188.301	2.448.271

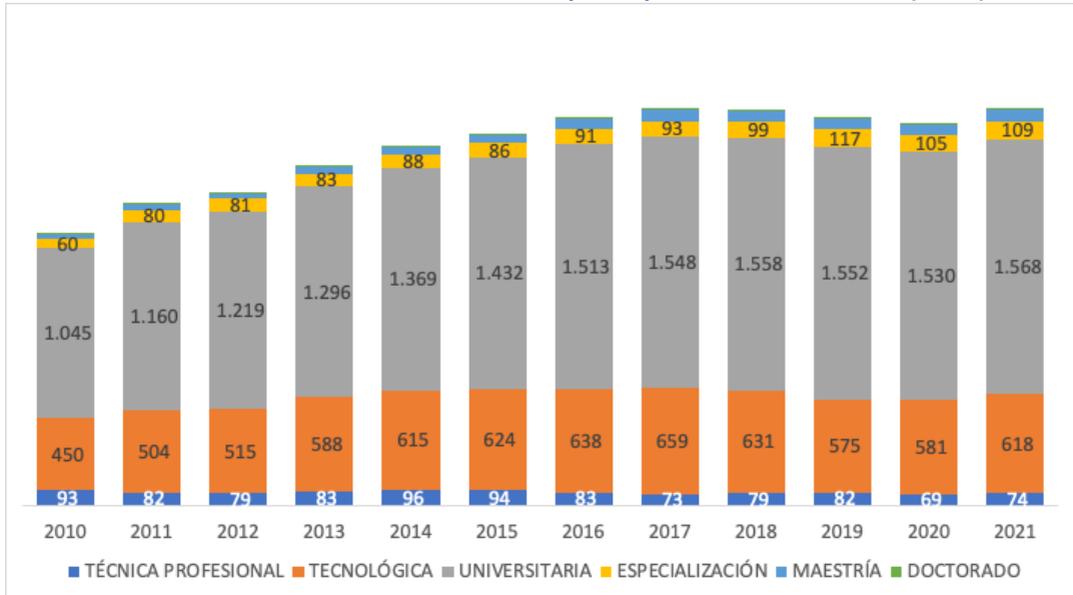
Fuente: Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN.

**Gráfico 3**  
**Tasa de crecimiento anual de la matrícula en educación superior en Colombia**  
**por nivel de formación (Porcentaje)**



Fuente: Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN. Cálculos propios.

**Gráfico 4**  
**Evolución de la matrícula de educación superior por nivel de formación (Miles)**

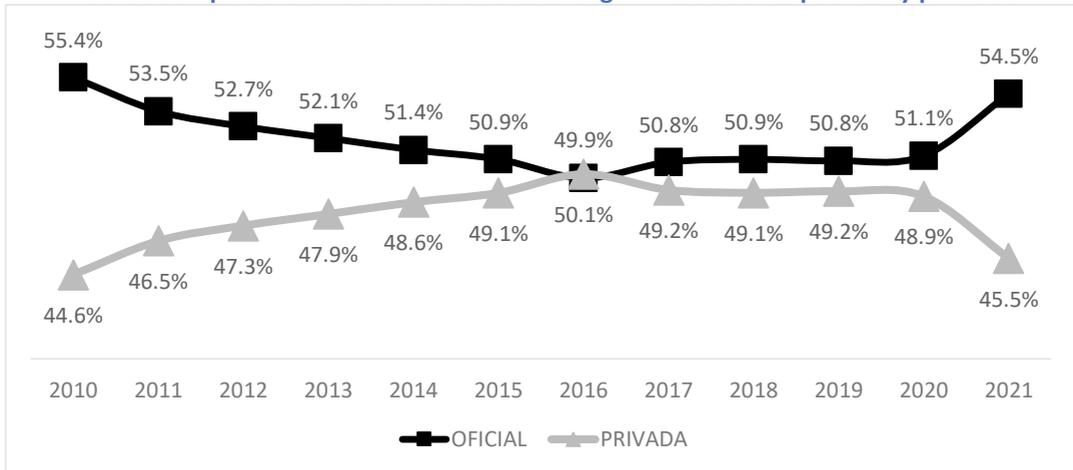


**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN.

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%.

Para el cierre de la década, entre 2018 y 2020, ambos tipos de instituciones experimentaron reducción del total de estudiantes matriculados, mientras que en el 2021 mostraron nuevamente crecimiento. Para los tres años entre 2018 y 2020 la reducción observada equivale a 1% para instituciones oficiales y el 1,5% para privadas. Estos porcentajes son equivalentes a una pérdida aproximada de 38 mil y 53 mil estudiantes respectivamente. 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 (ver **Gráfico 5** y **Gráfico 6**).

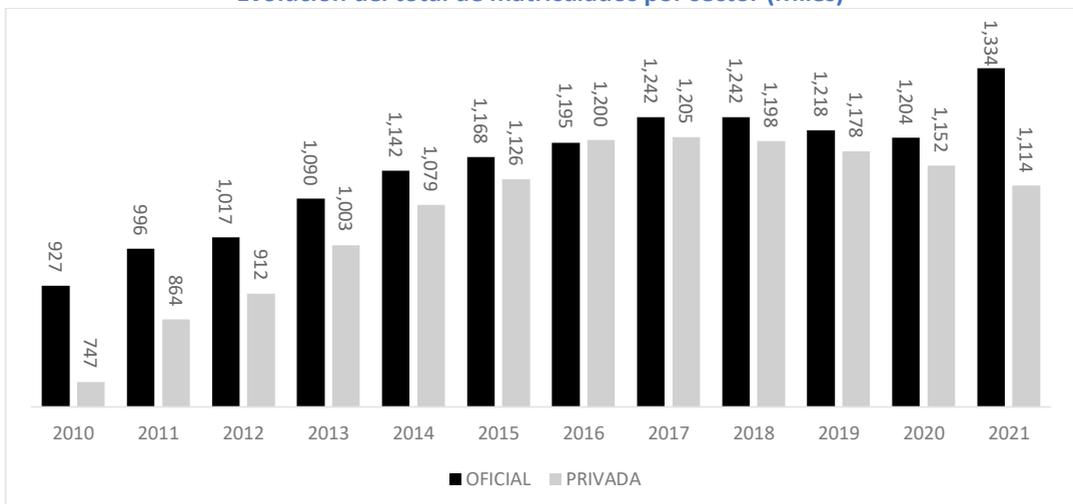
**Gráfico 5**  
**Distribución porcentual de la matrícula total según instituciones públicas y privadas**



**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN.

En términos de número de estudiantes, en 2021 es donde se observa una mayor diferencia respecto al comportamiento histórico para la matrícula de instituciones oficiales. Mientras la matrícula en universidades oficiales creció un 10,8% entre el 2020 y 2021 al pasar de 1,2 a 1,3 millones de estudiantes, en las universidades privadas se continuó con la tendencia decreciente, al contraerse 3,3% en el 2021 respecto al 2020, cuando pasó de 1,15 a 1,11 millones. 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.

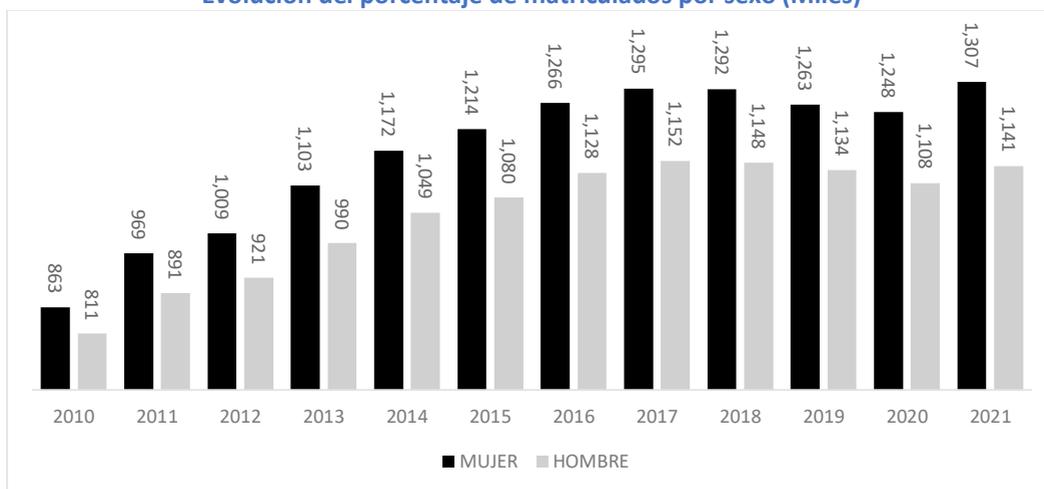
**Gráfico 6**  
**Evolución del total de matriculados por sector (Miles)**



**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN. Cálculos propios.

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.

**Gráfico 7**  
**Evolución del porcentaje de matriculados por sexo (Miles)**

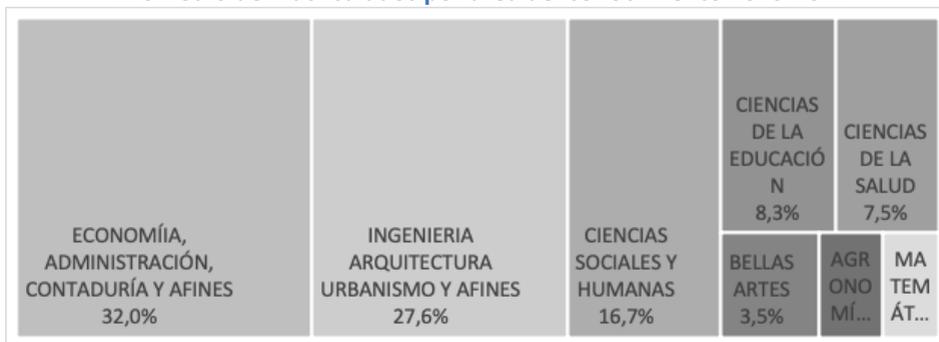


**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN.

### Matrícula por área del conocimiento

Para el periodo 2010-2021 no se observan cambios substanciales en la distribución de la matrícula por área del conocimiento. El área de *Economía, administración, contaduría y afines* es la de mayor participación en el total, con un 32% en promedio del total de la matrícula. El segundo lugar lo ocupan las carreras del área de *Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines* con 27,6% en promedio durante el periodo, y el tercer lugar es ocupado por carreras asociadas a las *Ciencias sociales y humanas*, con un 16,7%. Esta última es la que muestra un mayor dinamismo durante el periodo al pasar de representar el 15% de la matrícula, en 2010, al 18% 2021.

**Gráfico 8**  
**Promedio de matriculados por área del conocimiento 2010-2021**



**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN.

Las tres áreas con menor participación en la matrícula para el periodo han sido: Agronomía, veterinaria y afines (2,2%); Bellas artes (3,5%) y Matemáticas y ciencias naturales (2,0%). Por su parte las áreas de Ciencias de la educación y Ciencias de la salud mostraron unas participaciones intermedias con promedios para el periodo de 8,3% y 7,5% respectivamente.

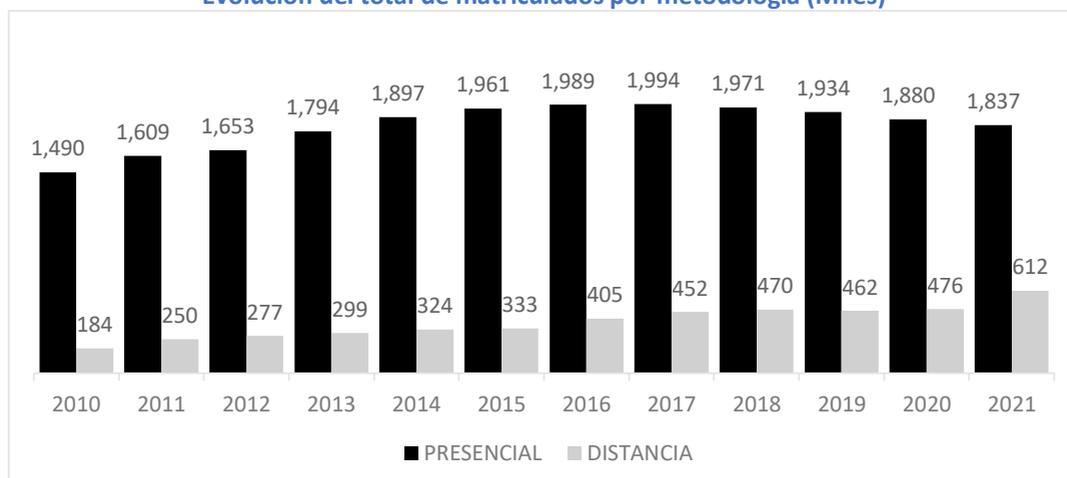
### Metodologías

Si bien Colombia “...es uno de los países con mayor tradición (de América Latina y el Caribe) en educación a distancia” (Facundo, 2003), la educación presencial ha dominado históricamente la oferta educativa en el país. 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. Buena parte del crecimiento de la matrícula en programas a distancia correspondió a matrícula en programas de educación virtual, que en promedio crecieron a un ritmo del 42% anual, mientras los programas de distancia tradicional experimentaron un leve crecimiento hasta el año 2017, para luego empezar un declive que ha llevado la matrícula a tan solo 235,396 estudiantes en el 2021, cifra inferior al número de estudiantes registrados en 2011 para esta misma metodología, que fue de 239,124.

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 (ver [Gráfico 9](#)).

**Gráfico 9**  
**Evolución del total de matriculados por metodología (Miles)**



Fuente: Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN.

## PARTE II: INFRAESTRUCTURA

Según su carácter, 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. La observada expansión de la matrícula durante la década no ha correspondido con una expansión del total de instituciones de educación superior, lo que sugiere que el aumento en cobertura se ha logrado principalmente por ampliación de la capacidad de las instituciones existentes y por eficiencia en el uso de la infraestructura. Entre 2010 y 2021 se observa un incremento de diez instituciones, al pasar de 288 en 2014 (Melo, Ramos, & Hernandez, 2017) a 298 en 2021<sup>4</sup>. Respecto del 2014, se observa un aumento del número de instituciones oficiales al pasar de 81 en el 2014 a 84 en el 2021. Por su parte las instituciones privadas, pasaron de 207 a 214 en este período.

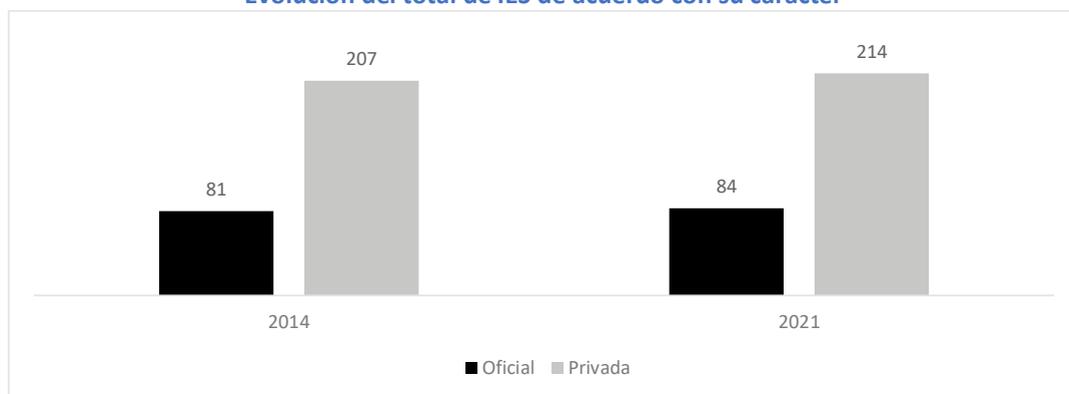
<sup>4</sup> Las cifras del Ministerio sobre número de instituciones son confusas y a veces es difícil determinar el número exacto de IES en un momento determinado, lo que nos obligó a utilizar varias fuentes para contrastar la variación en el número de IES en el tiempo.

**Gráfico 10**  
**Distribución de IES de acuerdo con su carácter 2021**



**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN.

**Gráfico 11**  
**Evolución del total de IES de acuerdo con su carácter**



**Fuente:** SNIES – MEN e informe CINDA 2016.

La relación de estudiantes por institución revela algunas diferencias adicionales entre instituciones oficiales y privadas. 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 y han crecido con el avance de los años. Mientras en el 2021 el tamaño promedio de las instituciones oficiales fue de 16 mil estudiantes, en el 2014 era de 14 mil. En el caso de las instituciones privadas el tamaño promedio se ha mantenido estable en 5.600 para el mismo periodo de tiempo.

**Tabla 2**  
**Evolución del número de IES, programas y matrícula por sector**

PERIODO	INSTITUCIONES		PROGRAMAS		MATRÍCULA	
	OFICIAL	PRIVADA	OFICIAL	PRIVADA	OFICIAL	PRIVADA
<b>2014</b>	78	192	3.385	5.659	1.142.084	1.078.568
<b>2015</b>	78	191	3.384	5.900	1.167.888	1.125.662
<b>2016</b>	78	196	3.607	6.377	1.194.697	1.199.737
<b>2017</b>	78	189	3.759	6.623	1.241.790	1.204.524
<b>2018</b>	78	191	3.853	6.847	1.242.482	1.197.885
<b>2019</b>	80	191	4.410	7.057	1.218.130	1.178.120
<b>2020</b>	80	192	4.633	7.103	1.203.895	1.151.708
<b>2021</b>	82	197	4.720	7.474	1.334.174	1.114.097

Fuente: Bases consolidadas, SNIES – MEN, instituciones con matrícula reportada. Cifras a primer semestre.

### PARTE III: PERSONAL DOCENTE

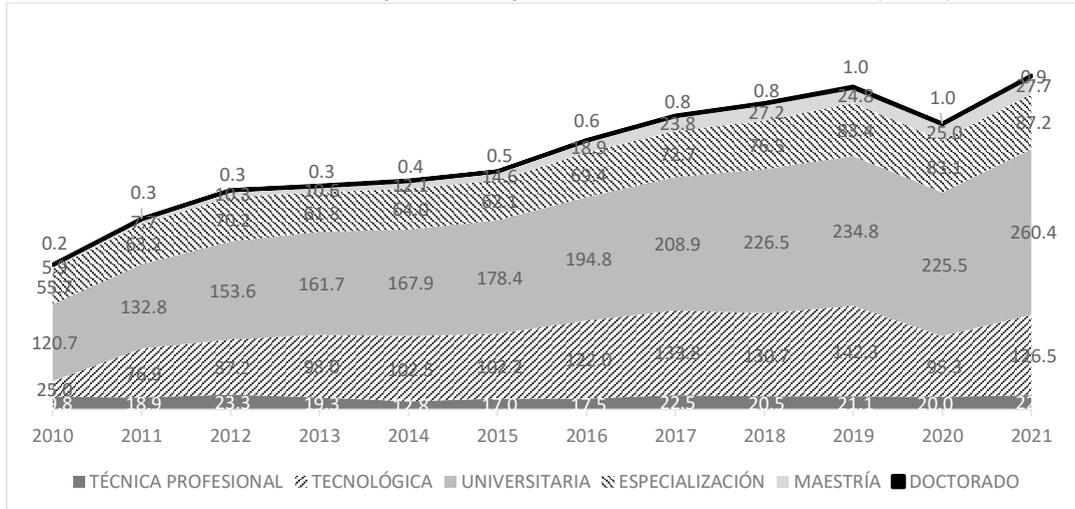
La planta profesoral ha crecido tanto en número como en nivel de formación. De 104.690 docentes en 2010, Colombia pasó a tener 155.700 en el 2021; un incremento aproximado para todo el periodo del 49%, o 4% anual por los 12 años.

Respecto al avance en los niveles de formación, el mayor crecimiento anual entre 2010 y 2021 se observó en los profesores con formación doctoral, cuya participación aumentó a un ritmo de 11,5% anual, seguido por los profesores con maestría, con una tasa de crecimiento del 10,7% anual. Estas rápidas tasas de crecimiento permitieron que 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 posible inferir que muchos de los profesores que salieron de la categoría de pregrado fueron docentes que gracias a la obtención de un título de formación avanzada se movieron hacia niveles superiores de formación.

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%). Este avance en formación de la planta profesoral es el producto

de una mejora sistemática observada durante la década de análisis, no producto de un cambio repentino en la distribución de la formación.

**Gráfico 12**  
Evolución del total de profesores por máximo nivel de formación (Miles)



**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN. En el año 2017 el SENA no efectuó reporte de docentes en sus programas de educación superior. Para 2018 se toman los datos del SENA en segundo semestre.

**Tabla 3**  
Evolución del total de profesores por máximo nivel de formación

AÑO	PREGRADO	ESPECIALIZACIÓN	MAGISTER	DOCTORADOS	SIN INFORMACIÓN	TOTAL
2010	38.514	35.045	23.519	5.649	1.963	104.690
2011	48.002	34.789	25.419	5.961	-	114.171
2012	46.274	36.962	27.546	6.358	-	117.140
2013	45.173	36.885	27.944	6.808	-	116.810
2014	45.989	43.468	41.875	8.893	2.830	143.055
2015	46.552	44.505	43.856	9.477	4.890	149.280
2016	44.792	45.059	49.046	10.843	3.136	152.876
2017	29.187	45.942	57.191	13.505	656	146.481

<b>2018</b>	37.879	46.667	60.608	13.797	3.258	162.209
<b>2019</b>	36.943	44.953	63.948	15.052	639	161.535
<b>2020</b>	31.415	41.023	61.716	19.183	487	153.824
<b>2021</b>	31.254	38.951	67.094	17.657	744	155.700

**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN. En el año 2017 el SENA no efectuó reporte de docentes en sus programas de educación superior. Para 2018 se toman los datos del SENA en segundo semestre.

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.

**Gráfico 13**  
**Distribución de profesores por tipo de contrato**

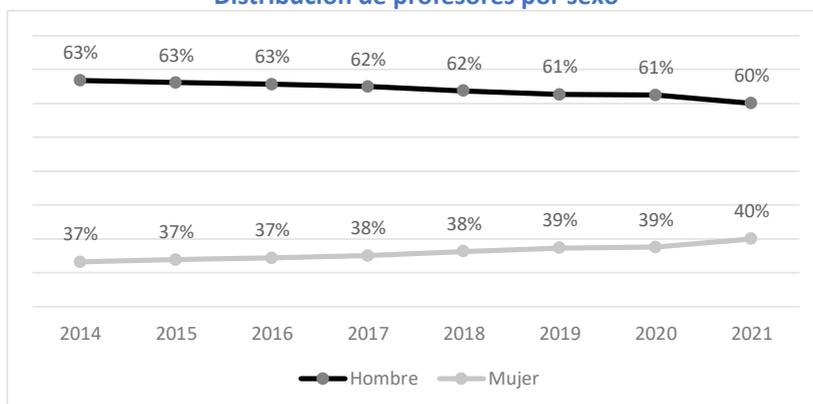


Fuente: Bases consolidadas, SNIES – MEN.

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.

Para casi todas las categorías mencionadas (doctores, tiempo completo y mujeres) las proporciones de representación respecto del total de profesores son muy similares entre IES oficiales y privadas. Por ejemplo, en promedio entre 2014 y 2021 los doctores representan el 9,3% en las oficiales y 8,8% en las privadas; los profesores con contrato de tiempo completo 33,6% en oficiales y 34,1% en las privadas; hay 37,8% de mujeres en las oficiales y 38,4% en las privadas. La categoría en que la diferencia es mayor es en la proporción de profesores con título de maestría, los cuales representan 33,3% en las oficiales y 43,4% en las privadas.

**Gráfico 14**  
**Distribución de profesores por sexo**



Fuente: Bases consolidadas, SNIES – MEN, instituciones con matrícula reportada primer semestre.

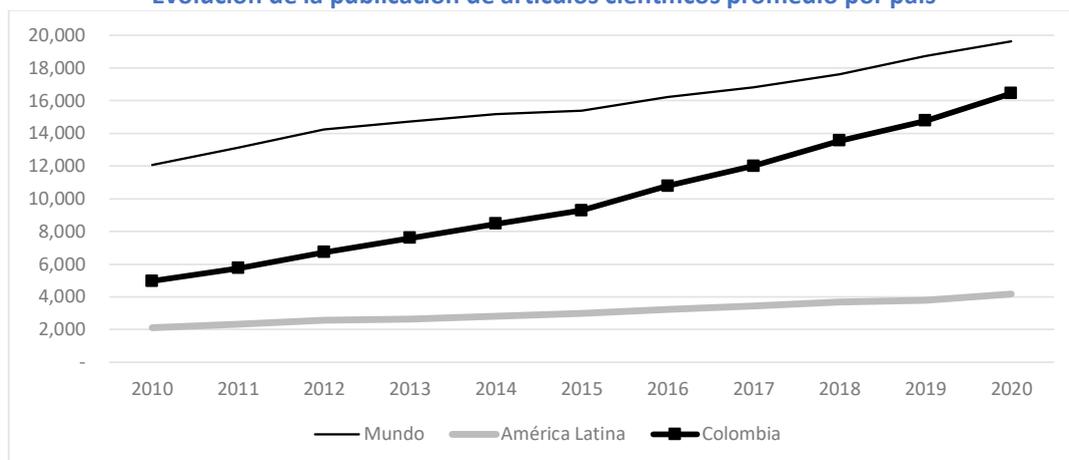
Al distinguir entre IES entre acreditadas y no acreditadas, aparecen algunas diferencias entre las variables. Mientras que en las IES acreditadas el porcentaje promedio de doctores y maestros entre 2014 y 2021 significó 59,7%, para las no acreditadas apenas llegó a 35,9%. En el caso del tipo de contrato las diferencias no son tan amplias; para las acreditadas este porcentaje llega a 34,2%, mientras que para las no acreditadas es de 33,8%. Las IES acreditadas muestran desventaja en términos de la representación de mujeres en el cuerpo docente. En ellas las mujeres representaron en promedio, entre 2014 y 2021, el 37,3%, mientras que en las no acreditadas representaron el 39%.

#### PARTE IV: INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Durante el periodo de estudio, Colombia triplicó su producción académica, en términos de artículos científicos, la cual pasó de cinco mil artículos publicados en revistas y eventos científicos en el 2010, a más de 16 mil, en el 2020. Al comparar esta producción con el promedio mundial por país, se observa que la producción de Colombia se encuentra por debajo de la de un país promedio (Mundo), pero que la brecha se ha cerrado de manera importante durante este periodo. Mientras que en 2010 la brecha respecto de un país representativo era de más de 7 mil artículos, para 2020 la diferencia apenas superó los 3 mil.

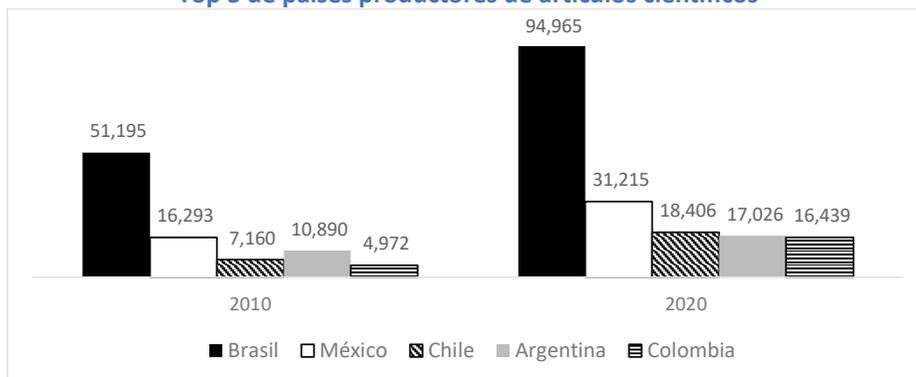
Mientras, entre 2010 y 2020 la producción científica en el mundo creció a un 6% anual y la producción en Latinoamérica creció al 9% anual, en Colombia, la tasa de crecimiento anual fue del 21%.

**Gráfico 15**  
Evolución de la publicación de artículos científicos promedio por país



Fuente: Scimago

**Gráfico 16**  
Top 5 de países productores de artículos científicos

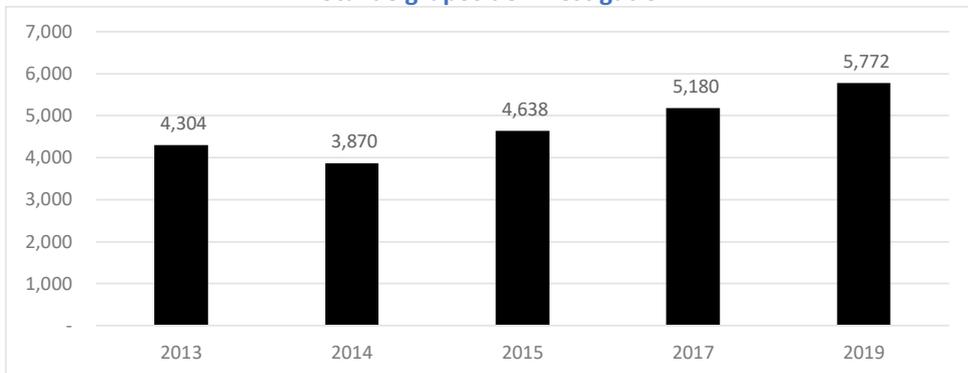


Fuente: Scimago

Este crecimiento en la productividad académica se refleja al comparar al país en el contexto latinoamericano. En 2010, Colombia era el quinto entre los cinco países con mayor producción académica de la región, con un total de casi cinco mil artículos anuales. 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).

El Ministerio de Ciencia y Tecnología (MinCiencias) lleva un registro de grupos de investigación tanto de IES como independientes. Según este registro, el número de grupos de investigación aumentó más del 20%, al pasar de 4,304 en 2013 a 5,772 en 2019. Aunque este no es un indicador estándar usado internacionalmente en la medición de la actividad investigativa, sí ilustra la dinámica de la actividad científica en las IES. Los gráficos **Gráfico 17** y **Gráfico 18**, están basados en las convocatorias realizadas por Minciencias en cada uno de estos años. En años recientes estas convocatorias son usualmente bianuales.

**Gráfico 17**  
**Total de grupos de investigación**



Fuente: Plataforma ScienTI, Minciencias

**Gráfico 18**  
**Total de investigadores por sexo**



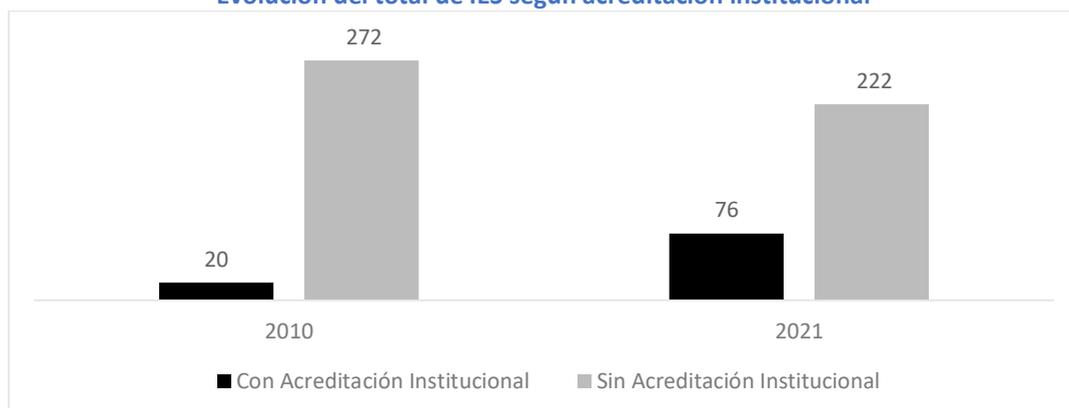
Fuente: Plataforma ScienTI, Minciencias

Si bien aún son claras las diferencias de género entre investigadores, la brecha de género se ha reducido en cada convocatoria realizada durante el periodo de estudio, las mujeres investigadoras pasaron de representar 34% en la convocatoria del 2013 a representar el 38% en el 2019.

## PARTE V: ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

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. Este cambio supuso un incremento de aproximadamente veinte puntos porcentuales en el peso relativo respecto del total de instituciones al pasar de 7% de instituciones con acreditación institucional de alta calidad en el 2010 a 26% en el 2021.

**Gráfico 19**  
**Evolución del total de IES según acreditación institucional**



Fuente: SNIES – MEN e informe Cinda 2016.

Adicionalmente al avance en la acreditación de IES, otro avance se observa en la matrícula en instituciones o programas que cuentan con este reconocimiento. Para el año 2021, el 52,1% del total de la matrícula estaba asociada a IES y programas acreditados. En el 2018 esta proporción apenas llegó a 39,4%, lo que implica un incremento superior a los 12 puntos porcentuales en apenas cuatro años.

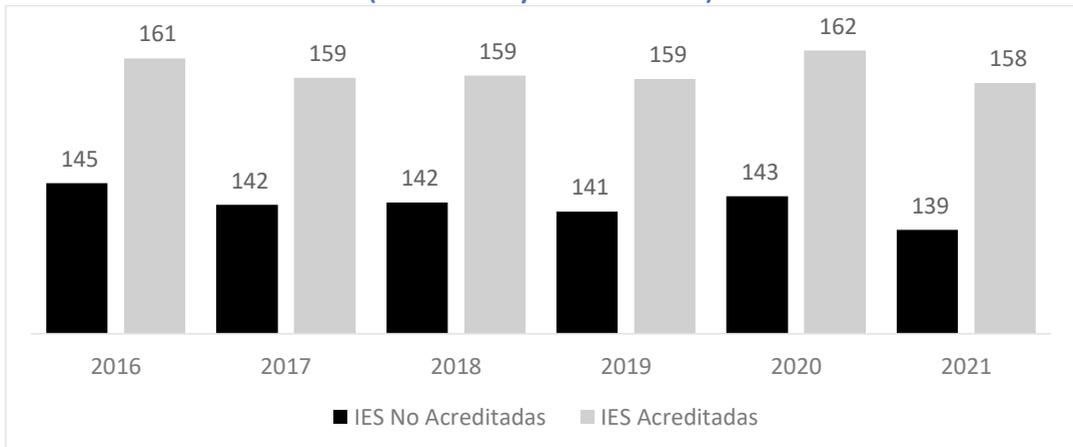
## PARTE VI: RESULTADOS

En este apartado, analizaremos cuatro variables asociadas con los resultados formativos: los puntajes en las pruebas Saber Pro, la deserción y el nivel de formación e ingresos de los egresados.

Las pruebas Saber Pro son los exámenes estandarizados realizados por el ICFES al finalizar la formación terciaria y se usan en este informe para establecer la relación entre la oferta de alta calidad y los resultados. Al medir los resultados promedio de las pruebas Saber Pro discriminando por universidades acreditadas versus no acreditadas para el periodo 2016-2021, se observa una

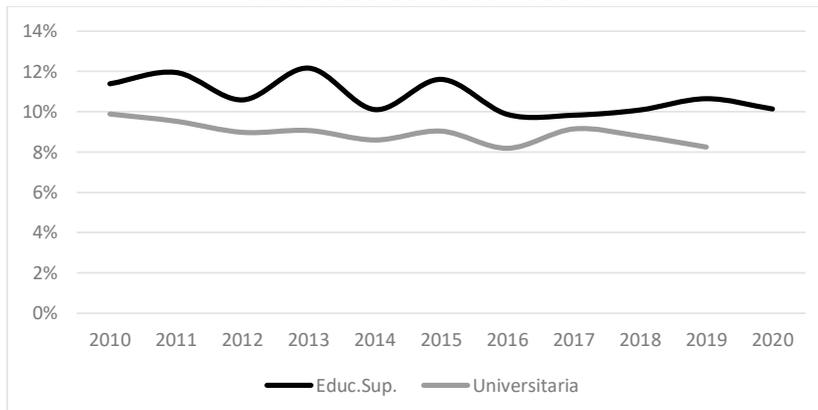
brecha promedio de 18 puntos en los puntajes globales, favoreciendo a los estudiantes universidades acreditadas. Esta brecha tiende a crecer. Mientras que en el 2016 la diferencia entre los puntajes de universidades acreditadas y no acreditadas era de aproximadamente 16 puntos, en el 2021 fue de 19 puntos.

**Gráfico 20**  
**Resultados promedio puntaje general prueba Saber Pro**  
**(Acreditadas y no acreditadas)**



Fuente: ICFES. Cálculos propios

**Gráfico 21**  
**Tasa de deserción anual nacional**



Fuente: Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN y SPADIES

Para efectos de seguimiento, se define deserción como la ausencia del sistema por dos semestres consecutivos. 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% (Ver [Gráfico 21](#)), mientras

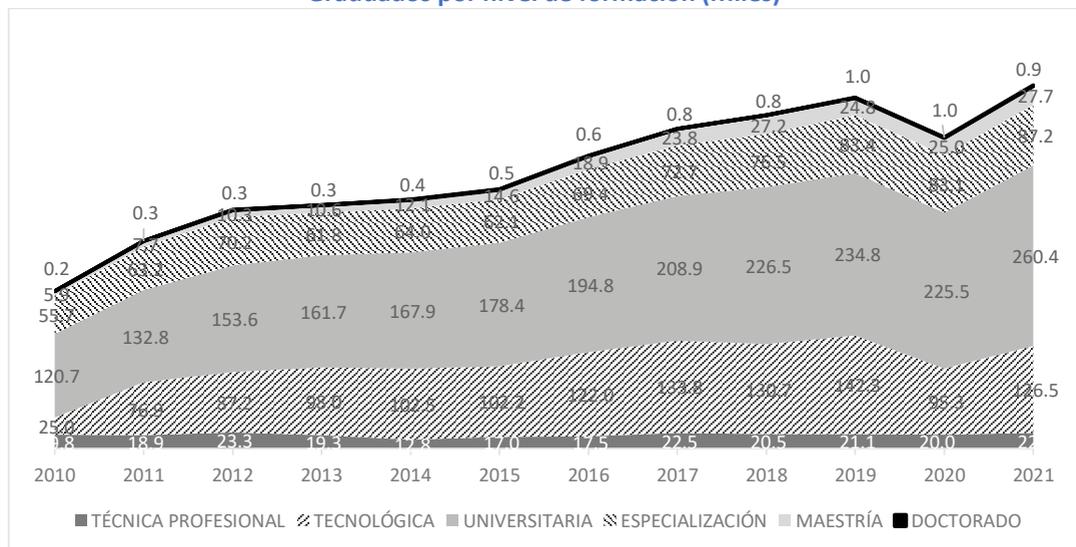
que para los programas técnicos y tecnológicos la tasa promedio para el mismo periodo fue 14%. Durante el período se observa una tendencia negativa en el indicador, mostrando una reducción absoluta entre el 2010 y el 2020 de al menos dos puntos porcentuales en la tasa de deserción en el caso de los programas 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%) seguido por la formación tecnológica (25%) y la formación en especializaciones (18%).

El número de graduados de maestría y doctorado se cuatriplicó. Los de maestría pasaron de 5.933 en 2010 a 27.727 en 2021, lo que representó un incremento del 2,6% al 5,3% del total de graduados por año en el país. Los de doctorado pasaron de 211 graduados en 2010, a 936 en 2021 (ver **Gráfico 22**). No obstante, combinados estos dos niveles de formación aún en el 2021 apenas representaron apenas el 5,5% del total de graduados.

Los programas de formación terciaria de ciclo corto tienen baja participación en el total de graduados. Entre 2010 y 2021 los técnicos profesionales representaron en promedio el 5,1% y los tecnólogos el 25,3% del total de graduados. Se observa una caída de participación de los técnicos profesionales, al pasar de representar el 8,7% de los graduados en 2010 a un 4,2% en 2021, fenómeno consistente con el observado en los datos de matrícula. En contraste, la participación de los tecnólogos creció del 11% en 2010 al 24,1% en el 2021.

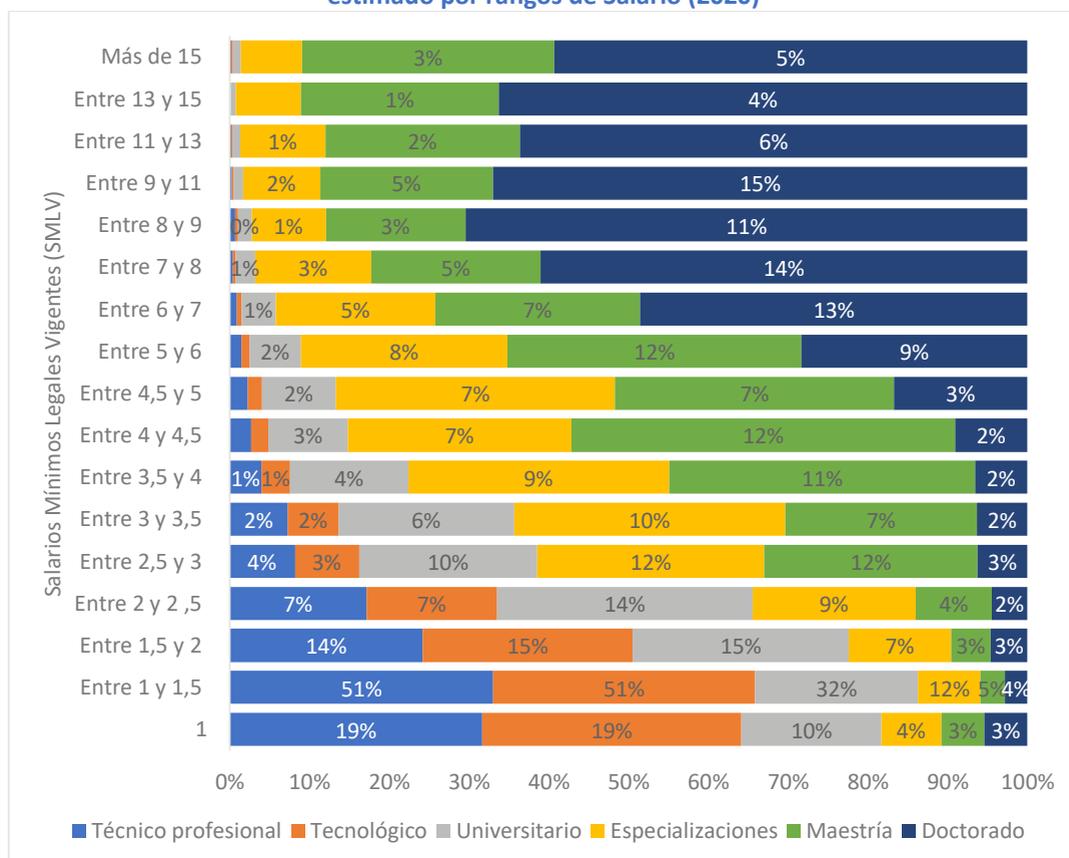
**Gráfico 22**  
**Graduados por nivel de formación (Miles)**



**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN.

Colombia cuenta con el Observatorio Laboral para la Educación (OLA), que hace seguimiento al comportamiento del salario de los egresados de la educación superior, a partir del ingreso base de cotización (IBC) al sistema de seguridad social. Según datos del Observatorio, los niveles de formación de técnico profesional, tecnólogo y pregrado universitario concentran la mayor proporción de la población en niveles de ingreso bajos, especialmente entre 1 salario mínimo mensual legal vigente (SMLV) y 2,5 SMLV (ver [Gráfico 23](#)).

**Gráfico 23**  
**Distribución porcentual de trabajadores por Ingreso Base de Cotización (IBC) estimado por rangos de Salario (2020)**



**Fuente:** Observatorio Laboral para la Educación, Ministerio de Educación Nacional. (Anexo IBC estimado 2017-2020) Indicadores laborales y académicos 2020. Salarios Mínimos Legales Vigentes. Se omite en la gráfica la información de las Especializaciones Médico Quirúrgicas. Hacen parte del cálculo de este indicador, los estudiantes reportados como graduados en los registros administrativos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) a partir del 2001 y que se encuentran reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) del Ministerio de Salud y Protección Social y el Registro Único de Aportantes (RUA) de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP), hacen parte de los graduados que cuentan con información laboral y un Ingreso Básico de Cotización IBC.

Quienes tienen posgrado obtienen, en general, mejores salarios, encabezado por aquellos con especialización médica quirúrgica. El 44% del total de los especialistas médicos quirúrgicos registrados reporta un ingreso mayor a los 9 SMLV y el 12% ingresos mayores a 15 SMLV. Un 30% de quienes cuentan con doctorado registró ingresos en el rango superior a los 9 SMLV. Para aquellos con maestría, esta proporción es equivalente al 11% y para quienes tienen título de especialización es del 4%.

El grueso de la población de posgrados se encuentra distribuido de la siguiente manera, uno de cada dos especialistas (54%) se encuentran recibiendo ingresos en el rango entre 2 y 5 SMLV. En el caso de las maestrías el 48% recibió entre 3,5 y 7 SMLV. Para los profesionales con doctorado, el 53% de los ingresos se encuentran entre el rango de 7 y 13 SMLV.

## **PARTE VIII: FINANCIACIÓN**

Durante el periodo de análisis, la década comprendida entre 2010 y 2020, la financiación de la educación superior en el país no ha sufrido transformaciones sustanciales, en especial en lo relacionado con la financiación de la oferta de educación superior, la excepción han sido algunos programas puntuales de financiación de la demanda que han tenido alcances limitados, como el programa Ser Pilo Paga y Generación E y que además no han tenido continuidad como política de Estado.

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. Para el 2021 el gobierno saliente reportó en los documentos de empalme con el nuevo gobierno 64 IES públicas adscritas o vinculadas administrativa y presupuestalmente con el gobierno nacional. De estas, 34 fueron universidades y las otras 30 fueron Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (DNP, 2022).

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. Del total de estos escasos recursos de inversión, aproximadamente el 60% se han destinado a educación superior, con cifras aproximadas entre los 2,2 y 3,4 billones de pesos anuales.

## **PARTE IX: CONCLUSIONES**

El panorama de los datos de matrícula de educación permite observar que la expansión observada en la primera parte de la década, hasta 2017, pareciera haber cambiado, y se observa una tendencia de reducción de la matrícula total. Esta reducción solo se detiene en el año 2021, producto de las medidas del gobierno para enfrentar la pandemia y para cumplir a muchas de las demandas de las protestas estudiantiles del 2020.

Al principio de la pandemia se temía que si no se tomaban medidas, los costos de la matrícula de las IES privadas, sumados a la crisis económica que se predecía, generarían una caída en las tasas de acceso a la educación superior, que ya empezaban a mostrar signos de declive antes de la pandemia. El conjunto de medidas de ampliación de la oferta pública y gratuidad, junto con medidas de las IES privadas como medidas financieras y de ajustes de los programas académicos para ser ofrecidos en modalidad remota de emergencia, generaron el efecto contrario, y al cierre de 2021, la matrícula total se incrementó 4% con respecto al año anterior. Esto permitió un avance en la tasa de cobertura hasta llegar a 53,9% en el año 2021.

Durante el periodo se puede observar una expansión importante en los niveles de formación más avanzada como maestrías y doctorados. Las maestrías pasaron de representar el 27,6% de la matrícula a representar el 38,7% en el 2021, un incremento superior a los once puntos porcentuales. En el caso de los doctorados, pasaron de representar 2,7% de la matrícula total a 3,7%, lo que representa un incremento de un punto porcentual, equivalentes aproximadamente a casi 5 mil estudiantes adicionales en programas doctorales.

Se observa un avance importante en la matrícula de mujeres en educación superior, especialmente, la respuesta muy positiva en el año 2021, superando de manera sustantiva la matrícula de los hombres y llegando a un máximo histórico de 53,4% de representación del total.

La pandemia dinamizó otras modalidades en la oferta de programas académicos. Es así como se observa un crecimiento importante en la matrícula en programas no presenciales, equivalente a 12% anual, lo cual contrasta con el crecimiento de la matrícula presencial para el periodo 2010-2020 que fue de 2% anual, incluso mostrando tasas negativas de crecimiento en los últimos 4 años de la serie. Las nuevas matrículas se concentraron especialmente en programas tecnológicos y universitarios de universidades oficiales.

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. La observada expansión de la matrícula durante la década no ha correspondido con una expansión del total de instituciones de educación superior, lo que sugiere que el aumento en cobertura se ha logrado principalmente por ampliación de la capacidad de las instituciones existentes y por eficiencia en el uso de la infraestructura.

Se observan avances en formación y contratación de la planta profesoral. El porcentaje de profesores con título de posgrado (especialización, maestría o doctorado) pasó del 61,3% en 2010 a 79,4% en 2021. El número de docentes con título de doctorado se triplicó, al pasar de 5.649 en 2010 a 17.657 en 2021. Adicionalmente se observa un incremento en la contratación de profesores de tiempo completo al pasar del 28,9% en el 2014 a 37,2% en el 2021, lo que implica un aumento de 8,3 puntos porcentuales durante el periodo en favor de contrataciones de profesores de tiempo completo.

Otro avance significativo durante el periodo y que va de la mano con la mayor formación de la planta profesoral y su tipo de contratación es la producción intelectual en revistas indexadas. El

cierre de la brecha respecto a la producción promedio mundial y la nivelación con la producción respecto de otros países latinoamericanos de referencia como Chile y Argentina representan sin duda un aspecto a resaltar.

Otro avance significativo se observa en la acreditación de alta calidad. Entre el 2010 y el 2021 se observa un incremento de 56 IES con este tipo de certificación. Esto en términos de matrícula también representó un avance importante. Para el año 2021, el 52,1% del total de la matrícula estaba asociada a IES y programas acreditados. En el 2018 esta proporción apenas llegó a 39,4%, lo que implica un incremento superior a los 12 puntos porcentuales en apenas cuatro años.

En relación con las variables de resultado, la evolución es en general positiva. Los puntajes en las pruebas Saber Pro muestran brechas importantes entre instituciones acreditadas y no acreditadas, las cuales se han ampliado en el tiempo. Se han observado mejoras en los indicadores de deserción, lo que refleja una mayor eficiencia del sistema. También se observan avances en niveles de formación de posgrado, lo cual ayuda a avanzar al país en las metas relacionadas con formación de capital humano y ciencia y tecnología. Finalmente, hay aún retos importantes en mejorar los niveles de remuneración de los egresados de educación superior, en especial aquellos graduados de programas de ciclo corto como técnicos y tecnólogos, para quienes los retornos parecieran aún bajos.

## REFERENCIAS

- DNP. (2022). Obtenido de Informes de Empalme: <https://datalogo.dnp.gov.co/#informe-empalme>
- Meisel R., A., & Granger S., A. (Mayo de 2020). Transición demográfica y sus consecuencias en la matrícula universitaria en Colombia. Serie Documentos Departamento de Economía Universidad del Norte(39).
- Orozco, L. E. (2016). EDUCACION SUPERIOR EN IBEROAMERICA INFORME 2016. INFORME NACIONAL: COLOMBIA. Obtenido de <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-colombia.pdf>
- MinEducación. (2022). SNIES. Obtenido de SNIES: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/>
- Facundo, A. H. (2003). UNESCO. Obtenido de UNESCO Digital Library: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139922>
- Melo, L., Ramos, J., & Hernández, P. (2017). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. *Desarrollo y Sociedad*, 59-111.



Descargar el informe

# **Informe nacional Costa Rica**

Esteban Arias Monge



**San Jose, 13 de julio del 2022.**

**EDUCACION SUPERIOR EN COSTA RICA.**

**Analisis de situacion.**

**2017-2021.**

**Investigador: Esteban Arias M.**

**Asistente de investigacion: Victor Sanchez E.**

## **Introducción**

El presente documento recoge la información más actualizada disponible sobre distintas variables sobre la evolución de la educación superior en Costa Rica.

Se comprende en términos generales el período comprendido entre el año 2017 y el año 2021, si bien para este último hay poca información disponible.

La intención es ofrecer una radiografía del sistema de educación superior en el último quinquenio, el cual como es sabido ha sido tremendamente atípico por distintas circunstancias de orden local e internacional.

En el ámbito local destacan las huelgas de los años 2018 y 2019 que sacudieron al sistema educativo en general; así como los enormes problemas fiscales que viene enfrentando el estado costarricense desde hace casi una década.

En el plano internacional los eventos que más afectaron la realidad local sin dudarlo fueron las consecuencias sanitarias, económicas y sociales derivadas de la pandemia de Covid-19 que apareció en el año 2020 y que todavía afecta de forma notable prácticamente todos los aspectos de la vida social, económica y educativa.

Todos estos aspectos sin dudarlo tuvieron una gran influencia sobre los indicadores educativos del período y en las siguientes páginas se pretende dejar constancia de esa realidad.

Por último es importante dejar planteados los desafíos enfrentados para construir esta investigación, producto principalmente de una falta casi total de estadísticas de las universidades privadas sobre su actividad, presupuestos, matrículas, graduados, inversiones en investigación y publicaciones, entre otros temas.

Mientras que las universidades públicas bajo la coordinación del Consejo Nacional de Rectores CONARE, realizan amplios estudios para perfilar el quehacer institucional, los perfiles de sus estudiantes y las relaciones del sector educación con otros sectores sociales; las universidades privadas en su mayoría carecen de la información más básica y esto se ve agravado porque la institución responsable de su control y supervisión, el Consejo Nacional

de Educación Superior Privada CONESUP, tampoco realiza dichos estudios ni compila prácticamente ninguna información.

No está demás recalcar la importante debilidad que representa esta omisión de información, pues impide conocer, comprender y estimar el impacto y contribución de la educación superior privada al desarrollo nacional.

### **1. Perfil de las universidades en Costa Rica (2017-2021)**

En 2015 la Oficina de Planificación de la Educación Superior del Consejo Nacional de Rectores de Costa Rica, presentó el plan de acción quinquenal para la educación superior pública en el país. Dentro de las aspiraciones del plan, se expresó la necesidad del fortalecimiento institucional, en términos de autonomía y democratización, así como el establecimiento de medidas que garanticen el acceso, permanencia y logro académico de las poblaciones, especialmente las socialmente vulnerables (CONARE, 2015, p. 77).

Seis años después, en su VIII informe, el Programa de Estado de la Educación en su valoración general de la educación superior en Costa Rica, muestra la compleja situación que ha atravesado esta dimensión en el cierre del último quinquenio.

La priorización de una política macroeconómica reduccionista del gasto público, en el contexto de una crisis fiscal, condicionó desde el año 2018 el funcionamiento de la educación superior pública.

Por otra parte, la aparición de la pandemia de Covid19 y sus todavía notables efectos sociales, económicos y de salud pública, han venido a complicar más si cabe la realidad de la educación superior en Costa Rica.

En este contexto, hacer una mirada en retrospectiva a las aspiraciones planteadas en 2015, es importante, pues permite evidenciar en qué medida pudieron cumplirse estas expectativas.

Una radiografía al estado de las universidades en Costa Rica, desde la reconstrucción de trayectoria de distintas variables, puede permitir una comprensión más precisa de los retos impuestos por las externalidades durante esta coyuntura, así como las respuestas y efectividad de estas por parte de las universidades ante estos retos.

### **1.1 Oferta y demanda de los servicios de educación superior**

La oferta de instituciones de educación universitaria y parauniversitaria en Costa Rica ha mostrado una tendencia estable durante el periodo 2017-2021. Según datos del Informe de Educación Superior en Hispanoamérica de 2016 (Brunner y Miranda, 2016), para el caso costarricense se contabilizaban 5 universidades estatales y 53 entidades universitarias de carácter privado; este número se mantuvo sostenido al menos hasta el año 2020, donde se contabilizaron el mismo número de instituciones en ambas categorías, lo anterior según estadísticas del Estado de la Educación, realizado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE, 2021, p.284). Asimismo, la descentralización de los centros universitarios se mantuvo estable, pues en el caso de las 5 universidades estatales estas mantuvieron la cantidad de sedes y recintos del quinquenio anterior (73); en tanto, para el caso de las universidades privadas, estas elevaron un poco su oferta hasta las 129 centros universitarios, entre sedes centrales y regionales, respecto a las 125 contabilizadas en 2014 (CONARE, 2015, p. 184).

En primera instancia sería posible intuir que la demanda de servicios educativos universitarios se mantuvo estable durante el periodo 2017-2021, en virtud de la cantidad de instituciones universitarias públicas y privadas que se han mantenido funcionando respecto al quinquenio anterior.

Sin embargo, un análisis más detallado de las estadísticas muestra un comportamiento diferenciado en la demanda de servicios de educación pública y privada, reflejada en la matrícula, que podría estar ligada a los eventos sucedidos durante la coyuntura en estudio.

La Tabla 1.1 muestra el comportamiento de la matrícula universitaria en Costa Rica durante el último quinquenio, a fin de evidenciar la evolución del comportamiento de este rubro en las universidades costarricenses.

La tabla 1.1 muestra un panorama incompleto, que lamentablemente será recurrente, del estado de matrícula durante el último quinquenio. En el caso de las universidades privadas, la falta de estadísticas recopiladas imposibilita una visión amplia del comportamiento en la demanda de sus servicios, que en todo caso y según los datos disponibles, mostró una reducción del 13,92% entre el año 2017 y 2018.

**Tabla 1.1**

**Datos de matrícula en educación superior en Costa Rica, según tipo de universidad (2017-2021)<sup>1</sup>**

Universidad	Matrícula de pregrado y grado				
	2017	2018	Año		
			2019	2020	2021
Públicas	105892	106918	111,595	111803	125141
Privadas	99191	85382	SD*	SD	SD

Fuente: Programa Estado de la Educación, CONARE, 2021.

\*SD: Sin datos

No obstante, promediando la cantidad de matrícula entre la cantidad de universidades que facilitaron datos para el periodo en estudio, es posible estimar que en promedio la matrícula para el año 2016 fue de 2852 estudiantes por cada universidad que declaró cifras, esta bajó a 2680 estudiantes por institución en 2017 y luego hubo una leve subida a 2754 para 2018. Pese a la dificultad que presenta el vacío de datos, se puede suponer que la matrícula en universidades privadas para los años del periodo 2017-2021 se ha mantenido

<sup>1</sup> La estadística es incompleta, pues según datos del Estado de la Educación, en su VIII informe (2021), para los años 2014-2018, solo entre el 50 a 70% de las instituciones de educación superior privada brindaron datos, en tanto para los años 2019-2021, no se facilitaron datos.

relativamente estable, si se ve promediadamente, pese a variaciones en el aumento o reducción de matrícula.

Sin embargo, pese a lo indicado, si la matrícula de los años 2017 y 2018, parte del quinquenio en estudio, se contrasta con datos de los años 2011 y 2013, propios del quinquenio anterior, ahí si es posible notar una reducción en los datos generales de matrícula.

Por su parte esta dinámica contrasta con un aumento anual sostenido en el caso de la matrícula en las universidades públicas, que durante estos mismos años mostró un incremento de 5,58% entre 2017 y 2020, siendo el año 2019 el que registró el aumento más significativo en el balance por años con un 4,37% de incremento en la matrícula.

Mención aparte es necesaria para el último año del quinquenio 2017-2021, donde la matrícula anual aumentó en 11,92%, respecto al año 2020. Esto representa un aumento en la matrícula de 13338 estudiantes para 2021 en relación al año 2020, en el contexto de la virtualización de los cursos por la emergencia del COVID-19. De acuerdo con el VIII informe del Estado de la Educación (CONARE, 2021, p. 258), solamente un 22% del aumento anual entre 2020 y 2021 estuvo constituido por estudiantes de nuevo ingreso, por lo que el restante 78% responde a estudiantes que tuvieron sus estudios interrumpidos y los retomaron en el contexto de la pandemia y las estrategias de virtualización de los cursos.

Para el caso de las instituciones parauniversitarias, la oferta ha sido fluctuante, con una reducción de la oferta en 2020 respecto al inicio del periodo en 2017, pasando de 22 instituciones a 20 (CONESUP, 2021). La Tabla 1.2 evidencia la evolución en la demanda de estas instituciones, con base en la matrícula.

Siempre en el caso de la educación parauniversitaria, la demanda, en terminos de matrícula de esta modalidad educativa, ha sido fluctuante en la coyuntura analizada. Hubo una caída significativa en la matrícula de 7620 estudiantes menos entre 2017 y 2018, entre los años 2019 y 2020 volvió a presentarse una reducción, en este caso de 646 estudiantes, para cerrar el quinquenio en su punto más alto.

**Tabla 1.2****Matrícula activa en instituciones parauniversitarias durante el quinquenio 2017-2021**

Año	Matrícula
2017	19949
2018	12329
2019	19059
2020	18413
2021	20392

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Superior de Educación (CONESUP, 2021)

**1.2 Acreditación y diplomas en instituciones universitarias**

El proceso de acreditación de carreras en instituciones de educación superior y parauniversitarias evidenció una etapa de consolidación entre 2017 y 2019, años donde creció en mayor cantidad la cantidad de carreras acreditadas por el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) y la Agencia Centroamericana de Acreditación de Posgrado. La Tabla 1.3 muestra la evolución de la acreditación de carreras de grado y posgrado, así como de formación técnica en instituciones parauniversitarias, durante el periodo 2017-2021 en Costa Rica.

**Tabla 1.3****Cantidad acumulada de carreras y posgrados acreditados en el periodo 2017-2021\***

Año	Universitaria Estatal	Universitaria privada	Parauniversitarias estatal	Parauniversitarias privada	Posgrado estatal	Posgrado privado
2017	83	48	1	2	3	0
2018	87	60	1	2	4	0
2019	101	74	1	2	5	0
2020	101	77	1	2	6	0
2021	108	87	3	4	11**	0

Fuente: SINAES, "Lista de acreditaciones y reacreditaciones, 2001-2022," 2022; Página web de ACAP (<https://www.acapca.org/>).

\* Se incluyen las carreras y posgrados acreditados ante SINAES (CONARE) y ACAP. No se encontraron los datos respectivos a SICEVAES (CSUCA). Los datos incluyen acreditaciones y reacreditaciones. Las cantidades son acumulativas por año

De acuerdo a lo visto en la Tabla 1.3, la mayor progresión en la acreditación de universidades se ha encontrado en las instituciones del sector privado, quienes mostraron un aumento del 81,25% en la acreditación de sus carreras, en contraste con un incremento del 30,12% para el caso de las universidades públicas durante el periodo 2017-2021.

No obstante este crecimiento habría que relativizarlo en virtud del porcentaje total de carreras acreditadas en relación al total de la oferta. En relación a la oferta total de carreras, las universidades públicas tienen una acreditación del 14% en relación al total de las carreras ofrecidas en estas (723), en comparación con las universidades privadas que cuentan con 12% de acreditación dentro del total de carreras ofertadas (740). En términos relativos, las universidades privadas han logrado acercarse al nivel de acreditación de las universidades públicas en el último quinquenio, Sin embargo , en ambos casos la acreditación continua siendo relativamente baja.

Este acelerado proceso de acreditación en el sector de la oferta educativa superior privada, podría ser comprendido de mejor manera en virtud del fenómeno de reducción de la demanda de servicios de estas entidades, reflejado en las matrículas. Tal como lo evidencia la Tabla 1.1 en el apartado anterior, y como lo ha señalado el Programa de Estado de la Educación (CONARE, 2021, p. 258), la demanda por los servicios de educación superior privada han mostrado una reducción significativa, reduciéndose alrededor de un 10% entre 2015 y 2020. En razón de esto, la significativa aceleración en la acreditación de carreras de las universidades privadas, podría encontrar sus razones en la búsqueda de ganar atractivo y mostrarse como una opción efectiva de inserción al mercado laboral, en tiempos de contracción de su demanda.

En relación a la acreditación en instituciones parauniversitarias y programas de posgrado, la acreditación de la educación costarricense en estas áreas y niveles es aún más baja, siendo menor al 10% de la oferta total.

Por otra parte, contrastando los casos de la oferta pública y privada de estos servicios, en cuanto a la acreditación de los programas parauniversitarias, la equivalencia es similar para ambas categorías, sin embargo las diferencias se hacen muy notorias en cuanto a la oferta de posgrados, donde la educación superior privada no tiene acreditación en sus programas. Este

último aspecto queda contrastado con el progresivo aumento en la acreditación de programas de pregrado y grado en la educación universitaria privada, lo que refuerza la idea sobre el interés por acreditar sus programas de grado, a fin de hacer más atractiva la oferta masiva, a diferencia de la oferta más especializada de programas de posgrado.

En relación a los diplomas otorgados por estas instituciones, hay un comportamiento fluctuante. Tal como lo evidencia la Tabla 1.4, la tendencia en la titulación en ambas modalidades, pública y privada, tiene una tendencia descendente, salvo en 2019 que fue el único año de aumento en la cantidad de títulos emitidos durante el periodo.

**Tabla 1.4**

**Diplomas emitidos por instituciones de educación superior, pública y privada, durante los años 2017-2020\***

Universidad	Año				Total
	2017	2018	2019	2020	
Públicas	16793	16944	17347	16031	67115
Privadas	29835	27925	30651	25842	114253
Total	46628	44869	47998	41873	181368

Fuente: VIII informe del Estado de la Educación, CONARE, 2021.

\*No se consignan datos para el año 2021

En el último quinquenio, las instituciones de educación superior han emitido 181368 diplomas, siendo las universidades privadas las que han participado mayoritariamente en la titulación con un 63% de los diplomas emitidos. Pese a su alta participación, la titulación en las instituciones de educación superior privada se ha reducido en un 13,38% para 2020, en relación a 2017. Para el caso de las universidades públicas, en el año 2020 esta reducción de diplomas emitidos se situó en 4,53%, respecto a 2017.

Si se contrasta el promedio de titulación anual durante el quinquenio, las universidades públicas titularon a 16778 estudiantes por año, este promedio es inferior a la titulación en estas universidades durante los años 2017, 2018 y 2019. En tanto para el caso de las universidades privadas su titulación promedio del periodo fue de 28563 estudiantes,

promedio que supera las titulaciones de 2018 y 2020. En virtud de esto es posible afirmar que para la educación superior costarricense, el año 2020 fue en el que se generalizó una reducción en la titulación de las modalidades pública y privada.

En cuanto a la titulación de posgrado, de igual forma se puede visualizar una tendencia a la baja entre 2017 y 2020, pues en tanto las universidades públicas emitieron 1540 diplomas de posgrados para 2017, esta cantidad fue de 1245 en 2020, representando una reducción de 19,1%.

En cuanto a este aspecto, las universidades privadas también tuvieron una reducción visible, pasando de haber emitido 3379 títulos de posgrado en 2017 a 3147 en 2020, para una reducción de 6,86%.

En definitiva, si se promedia el comportamiento de la titulación de posgrado, las universidades públicas emitieron 1408 títulos al año durante el periodo, esta cifra promedio del quinquenio supera las titulaciones emitidas en 2019 y 2020, lo que confirma una reducción en la titulación de posgrado hacia el cierre del quinquenio para las universidades públicas. En tanto, las universidades privadas emitieron en promedio 3327 títulos de posgrado al año, cifra que supera levemente la titulación de los años 2018 y 2020.

En definitiva, el balance en cuanto a la titulación de las universidades costarricenses muestra evidencia que permite constatar una coyuntura de contracción en la demanda y uso de servicios de educación privada en pregrado y grado, niveles en los que la titulación en las universidades privadas mostró una reducción considerable.

En tanto, esta dinámica de reducción significativa se muestra a nivel de posgrado para el caso de las universidades públicas

### **1.3 Balance del perfil de las universidades en Costa Rica (2017-2021)**

La educación superior en Costa Rica se ha mostrado como una estructura institucional, tanto en su carácter público como privado, sumamente estable. La consolidación y sostén de la oferta académica en un contexto de crisis mostró una resiliencia

significativa, si se observa que la cantidad de centros universitarios y cursos se mantuvo estable. No obstante, se evidencian transformaciones notables en cuanto a la demanda de los servicios universitarios. Sería simplista achacar estas transformaciones únicamente al contexto de crisis fiscal y de salud, vivida en los años recientes, pues los síntomas de tal transformación se han mostrado desde años anteriores a estas crisis.

El sector de educación superior privada ha mostrado síntomas de desgaste, constatables al ver la reducción de la demanda de sus servicios y la emisión de diplomas. Por su parte, el sector de educación superior pública, a pesar de variaciones hacia la reducción de su titulación grado y posgrado en los últimos dos años, ha logrado sostener, consolidar e incluso aumentar su capacidad de respuesta en una coyuntura crítica.

En este sentido, el aumento de sus matrículas en el marco de la crisis por el COVID-19, y de significativas afectaciones a su capacidad presupuestaria para sostener el sistema, es muestra contundente de esta capacidad de respuesta.

En términos generales, la educación superior pública y privada, pese a que ha mostrado comportamientos distintos en cuanto a la demanda de sus servicios, se encuentra en una situación preocupante.

## **2. Perfil de la población de estudiantes en la educación superior costarricense**

La caracterización de la población estudiantil en las universidades costarricenses supone un reto sumamente significativo. Los esfuerzos del Programa de Estado de la Educación han intentado distinguir un cuadro integral de este amplio grupo social, sin lograr conseguir una caracterización en series anuales de datos. Las caracterizaciones que se presentarán en este apartado, provienen de un estudio realizado en 2019 por la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), del Consejo Nacional de Rectores. Al momento de la realización de este informe, esta misma entidad está desarrollando un estudio llamado “Caracterización de la población estudiantil universitaria estatal”, con base en el I ciclo 2022, sin embargo dichos resultados no estarán listos sino antes de finalizar la primera mitad del año en curso.

En cuanto al estudiantado en los centros universitarios privados, el apartado anterior evidencia el reto que representa recopilar datos facilitados por el sector universitario privado, a fin de construir y contrastar tendencias entre poblaciones universitarias, pues este sector no se ha abierto a exponer sus datos de forma amplia, sistemática y continua durante el último quinquenio.

En razón de esto, los datos y análisis que se plantean solamente pueden concentrarse en un esfuerzo de distinción y construcción del perfil de la población estudiantil universitaria del sector público, dado el vacío de información en cuanto a características compiladas sobre la composición de la población universitaria en el sector privado.

## **2.1 Características sociodemográficas del estudiantado en las universidades públicas costarricenses (2019)**

De acuerdo con datos del informe sobre la educación superior en Iberoamérica de 2016, desarrollado para el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), para el año 2014 la composición poblacional universitaria en Costa Rica estaba constituida por un 53,34 por ciento de población femenina, en contraste con un 46,66 por ciento de población masculina (Bruner y Miranda, 2016, p. 230). Hacia fines del último quinquenio, específicamente con base en datos de OPES, esta tendencia no solo se consolidó, sino que aumentó, pasando la brecha a ser de un 11,8%, debido a que para tal año la población femenina constituía el 55,9 por ciento de la matrícula universitaria, en relación a un 44,1 por ciento de población masculina (CONARE, 2020, p. 24).

La composición etaria de la población universitaria en Costa Rica, muestra que cerca de dos tercios del total poblacional universitario está compuesto por personas de entre 17 y 24 años (64,8%), en tanto solamente un 15,9 por ciento supera los 30 años. La edad promedio de la población universitaria estatal es de 24,5 años, algo que coincide con que el grupo de edad quinquenal de mayor peso dentro del total poblacional en las universidades públicas es el ubicado entre los 20 y 24 años, con un 46,6 por ciento (CONARE, 2020, p. 24).

La distribución poblacional de las universidades estatales costarricenses, pese a los esfuerzos de regionalización, la población estudiantil se concentra en la región central del país, la cual concentra dos tercios del total poblacional de estudiantes en la educación

superior pública. Muy distante de esta centralización, en la suma total de la población estudiantil en las demás regiones del país, estas apenas alcanzan un 24,7 por ciento del total poblacional, siendo la región Chorotega la más próxima a la región Central en cuanto a población universitaria pública, con un 7,3 por ciento (CONARE, 2020, p. 32). Este comportamiento poblacional, vinculado a otros fenómenos como el Índice de Desarrollo Humano y las tasas de desempleo por región, podría encadenarse para comprender que, pese a los esfuerzos institucionales, las desigualdades espaciales o geográficas se mantienen como un reto dentro de la educación superior pública costarricense.

El origen en términos educativos de la población estudiantil de las universidades públicas costarricenses, se deriva en su inmensa mayoría del sistema de educación general básica pública. Tal y como lo muestra la Tabla 2.1, en todas las regiones del país, salvo la región central, la tasa de población estudiantil proviene de colegios públicos en más de un 90 por ciento, particularmente en el caso de la región Brunca donde este porcentaje se eleva hasta un 97,1 por ciento. En la región Central, más de dos tercios de la población universitaria, provienen de centros educativos públicos, cifra que se eleva hasta un 80 por ciento si se le añaden los caso de estudiantes provenientes de colegios semi-públicos o subvencionados. En virtud de esto, es posible señalar que las universidades públicas continúan siendo un pilar de la democratización de la educación superior en Costa Rica.

**Tabla 2.1**

**Distribución porcentual por sector del colegio o liceo de procedencia, según región de ubicación de la sede de estudios 2019**

Sector del colegio o liceo	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Caribe	Huetar Norte	Total
Público	69	91,5	93,2	97,1	91,9	92,2	74,7
Privado	19,8	6,7	4,7	1,6	7	3,5	16,2
Semi-público (subvencionado)	11,2	1,9	2,2	1,3	1,1	4,3	9,1

Fuente: Oficina de Planificación para la Educación Superior (2020).

La modalidad de los colegios de los que proviene la inmensa mayoría de la población universitaria del sector estatal, es de tipo académico. La región Central es la que concentra la mayor población procedente de esta modalidad educativa, con un 81,1 por ciento de su

población universitaria egresada de este tipo de instituciones. Las regiones Chorotega, Pacífico central, Brunca, Huetar Caribe y Huetar norte, tienen entre un 24 y un 34 por ciento de su población estudiantil universitaria procedente de colegios técnicos. No obstante, en términos generales, solo uno de cada cinco estudiantes universitarios del sector público procede de colegios técnicos (CONARE, 2020, p. 39).

El nivel académico en que se encuentra la población estudiantil de las universidades públicas, es en su mayoría de pregrado, con una prevalencia de quienes están realizando su bachillerato, y que representan el 52,8 por ciento de la población total de las universidades. Quienes cursan estudios de grado, a nivel de licenciatura representan poco más de uno de cada 5 estudiantes, cantidad similar a la población que realiza el nivel de diplomado (CONARE, 2020, p. 44).

Por otro lado, el manejo de idiomas por parte de la población universitaria, muestra que en términos generales 3 de cada 4 estudiantes tienen algún dominio del inglés. Sin embargo, esto es variable de acuerdo a las regiones, ya que existen fluctuaciones de entre un 11 y un 25 por ciento de diferencia entre el porcentaje de estudiantes que manejan esta lengua en la región Central (79,4%) y los de otras regiones como la región Chorotega (66,2%) o la región Brunca (53,7%).

Respecto al manejo de otras lenguas extranjeras, alrededor de uno de cada cuatro estudiantes tiene dominio de estas, tales como el francés o portugués principalmente. Sin embargo, de forma similar a las diferencias entre regiones en el dominio del idioma inglés, estas se repiten en cuanto a otras lenguas extranjeras. Cabe destacar que solamente un 0,7 por ciento de la población total de las universidades públicas tiene conocimiento de lenguas indígenas (CONARE, 2020, p. 48). En cuanto a los aspectos socioeconómicos, la Tabla 2.2 muestra la asistencia a la educación superior según quintil de ingresos para los años 2017 y 2018.

**Tabla 2.2**

**Asistencia a la educación superior en la población de 18 a 24 según quintil de ingresos del hogar 2017-2018, en términos porcentuales**

Nivel de quintil	2017	2018
Primero	13,1	10,9
Segundo	17,5	19,5
Tercero	21,5	26,3
Cuarto	36,2	38,7
Quinto	58,2	59,7

Fuente: VI informe del Estado de la Educación (CONARE, 2019).

Pese a que existió un aumento en la mayoría de los quintiles de ingreso, la población de estudiantes universitarios pertenecientes al primer quintil se redujo en un 2,2 por ciento. Este dato contrasta con aumentos como el de un 4,8 por ciento en el tercer quintil. En términos generales, existe una brecha significativa entre la población de los tres primeros quintiles que asiste a la universidad, la cual oscila entre una por cada diez y una por cada cuatro de los quintiles primero y tercero, respectivamente. En cuanto a la población del cuarto quintil, casi cuatro de cada diez asisten al sistema de educación superior, y en el caso del quinto quintil, prácticamente seis de cada diez lo hacen.

Esta brecha pone de manifiesto la necesidad de ampliar la discusión sobre la democratización del acceso a la educación superior por razones socioeconómicas. En el caso de las universidades públicas, aunque la matrícula se ha mantenido sostenida hacia el alza, la cantidad de población perteneciente al primer quintil redujo su asistencia, por lo que el aumento en la matrícula no implicó un aumento en las posibilidades para los estudiantes de menores ingresos. En contraste, en el caso de las universidades privadas, la reducción en la matrícula podría explicarse, eventualmente, desde un análisis sobre la capacidad de ingreso de los hogares, viéndose potencialmente más reducida la matrícula de poblaciones de menor ingreso. Ambos aspectos se pueden plantear como hipótesis de trabajos futuros, dado que los datos disponibles no permiten desagregar o particularizar más el comportamiento de cada quintil de ingreso.

En relación a este tema, hay que señalar que las fuentes de financiamiento son un aspecto importante a fin de distinguir las características de la población estudiantil universitaria, en este caso del sector estatal. La Tabla 2.3 brinda datos acerca de las fuentes de financiamiento mencionadas por la población estudiantil para costear sus estudios universitarios.

**Tabla 2.3**  
**Porcentaje de las fuentes de financiamiento de estudios, según región de ubicación de la sede de estudios 2019**

Fuente de financiamiento de estudios	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Caribe	Huetar Norte	Total
Beca universitaria	43,8	61,1	58,6	74,7	69,9	59,9	48,8
Fondos propios	30,3	24,3	29,1	18,9	23,7	30,9	29,1
Ambos padres	25,6	16,1	16	8,5	11,3	16,3	22,8
Padre	14,5	12,1	9,7	7,5	9,5	10,8	13,4
Madre	11,7	12,5	10,9	7,3	10,4	8,9	11,4
Cónyuge o pareja	2,8	3	3,1	4,6	3,5	4,8	3
Préstamo	1,6	0,8	1,5	1	1,2	2,8	1,6
Ayuda familiares/amigos	1,6	1,1	1,8	0,8	1,3	1,4	1,5
Otro	1,7	1,6	1,3	2	0,9	2,3	1,7

Fuente: Oficina de Planificación para la Educación Superior (2020).

La Tabla 2.3 muestra que las becas son la principal fuente de financiamiento para la población de estudiantes en Costa Rica, ya que en términos generales uno de cada dos estudiantes referenció a este beneficio como su soporte económico.

De igual manera que con otras variables, el peso de las becas en el financiamiento de la población estudiantil es diferenciado según regiones. Puede observarse una marcada diferencia entre la región Central, donde el 43,8 por ciento de los estudiantes matriculados en universidades de este territorio dependen de la beca, a diferencia de un 58,6 por ciento para la población estudiantil en la región Pacífico Central o un 74,7 por ciento de aquellos matriculados en la región Brunca. Los fondos propios y el apoyo de los padres y madres,

sobresalen como las principales fuentes de financiamiento después de las becas. No obstante, en relación a las becas, en prácticamente todas las regiones, estas formas de financiamiento aparecen muy distanciadas de las becas en cuanto a su peso como fuente para costear los estudios.

Al realizar un balance sobre las características de la población universitaria costarricense, es posible distinguir un perfil constituido mayoritariamente por mujeres de entre 18 y 24 años, estudiantes de recintos universitarios ubicados en la región Central, provenientes de colegios académicos públicos, con dominio del idioma inglés y cuya principal fuente de financiamiento para sus estudios proviene de becas y de ingresos propios. Las características en general muestran a una población estudiantil heterogénea en términos de distribución geográfica y de clase social, con significativas brechas especialmente en estas dos dimensiones, acerca del acceso y oportunidades de desarrollo en el sistema de educación superior pública.

## **2.2 Poblaciones vulnerables dentro de la población universitaria en Costa Rica**

De acuerdo con datos de la Oficina de Planificación para la Educación Superior, el 96,7 por ciento del estudiantado en las universidades públicas indicó no estar o tener ninguna situación de discapacidad, un 2,3 por ciento afirmó tener algún tipo de discapacidad, y un 1 por ciento prefirió no responder. Dentro del 2,3 por ciento de personas que declararon algún tipo de discapacidad, los tipos de discapacidad más reiterados fueron la discapacidad visual por baja visión, la discapacidad física y la discapacidad psicosocial, que reúnen el 91% de los tipos de discapacidad mencionadas, en tanto otras como sordera, hipoacusia o ceguera, representaron el 2,1, el 2,4 y el 1,5 por ciento, respectivamente (CONARE, 2020, p. 30). De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, en su primera Encuesta Nacional sobre Discapacidad, realizada entre octubre y noviembre de 2018, en Costa Rica un 18,2 por ciento de la población tiene algún tipo de discapacidad (INEC, 2019). Esto contrasta con el porcentaje de estudiantes de universidades con algún tipo de discapacidad, lo que indica que la cifra de estudiantes con alguna de estas condiciones en el sistema universitario, en relación al total poblacional con alguna discapacidad, es desproporcionadamente reducido.

Este sin duda es un aviso que requiere urgente atención, pues el objetivo de democratización de acceso a la educación superior para poblaciones vulnerables en razón de la discapacidad resulta una asignatura claramente pendiente.

Por otra parte, la composición étnica de la población universitaria presenta una distribución concentrada en pocos grupos étnicos, con un grupo predominante. En su inmensa mayoría los estudiantes que se autoidentifican como blancos o mestizos, constituyen un 92,4 por ciento, la población estudiantil que se identifica como afrodescendiente representa un 5,8% del total poblacional, en tanto quienes se identifican como indígenas u orientales constituyen el 1,3 y el 0,5 por ciento respectivamente. Esta composición muestra variaciones regionales, como en el caso de las regiones Huetar Caribe y Chorotega, donde la población que se identifica como afrodescendiente es de un 14,6 y 10,4 por ciento para cada una de estas regiones respectivamente. Las regiones Brunca, con un 6,5 por ciento, y la región Huetar Caribe, con un 5,1 por ciento, son las zonas donde un mayor porcentaje de estudiantes se identificó como indígena. En cuanto a la población que se identifica como blanca o mestiza, el mayor porcentaje se ubica en la región Central del país, donde el 93,8 por ciento de identifica con este grupo étnico.

De acuerdo con datos del último censo nacional de población, realizado en 2011, es posible inferir un desfase entre la composición étnica de la población universitaria en relación a la población total del país (López y Delgado, 2013, p. 27). En el censo de 2011 la población que se autoidentificaba a nivel nacional como blanca o mestiza, era de un 83,6 por ciento, en contraste con el 92,4 por ciento que lo hizo en las universidades para el año 2019; en cuanto a la población afrodescendiente, esta representaba un 7,8 por ciento de quienes se identificaban como tales en el censo nacional, un porcentaje superior que el correspondiente a este grupo étnico a lo interno de las universidades públicas del país; por último, la población que se autoidentificó como indígena en 2011 correspondía al 2,4 por ciento del total poblacional, sin embargo este grupo étnico representaba un 1,3 por ciento de la población en las universidades públicas para el año 2019.

Este cuadro permite suponer que, en términos étnicos, el acceso a la educación superior en Costa Rica sigue estando marcado por una dinámica desigual que una vez más

representa un llamado de atención para ampliar la discusión e implementación de políticas públicas para la equiparación de oportunidades. .

### **2.3 Empleo y desempleo en la población universitaria en Costa Rica**

Como se ha visto en la Tabla 2.3, el porcentaje más significativo de población universitaria encuentra en el sistema de becas su principal fuente de financiamiento para costear sus estudios. No obstante, los ingresos propios, son para alrededor 1 de cada 3 estudiantes su fuente de financiamiento para costear gastos universitarios. Con base en datos de CONARE (2020, p. 55), el 54,8 por ciento de la población universitaria no trabaja y no busca trabajo, lo cual contrasta con un 30,1 de quienes sí trabajan actualmente, en tanto un 15,1 por ciento de la población matriculada en universidades públicas se encuentra desempleada, al no tener trabajo y estar en búsqueda de uno.

Quienes trabajan y estudian en universidades públicas en Costa Rica, se caracterizan por dividirse en dos grandes grupos en su mayoría. Un grupo constituido por técnicos y profesionales de nivel medio, así como personal de apoyo administrativo, que aglomeran al 48,2 por ciento de quienes estudian en las universidades. Aquellos dedicados a ocupaciones no bien especificadas, servicios o vendedores, y ocupaciones elementales, quienes componen un 35,5 por ciento del total de personas trabajadoras matriculadas. Un grupo minoritario es el conformado por profesionales, directores y gerentes, que representa el 16,4 por ciento de quienes trabajan y estudian en universidades públicas, y podría estar clasificado en su mayoría como estudiantes de posgrado (CONARE, 2020, p.56).

En cuanto al empleo y desempleo de la población graduada con estudios universitarios, la Tabla 2.5 evidencia una evolución significativa en el desempleo de este grupo de población.

**Tabla 2.5**

**Tasa de desempleo abierto a nivel nacional y graduado universitario 2017-2020**

<b>Población</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Nacional	9,3	12	12,4	20
Universitaria graduada	4.6	5.1	6.2	10.7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, y Anuarios estadísticos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En el cuatrienio 2017-2020, el crecimiento de la tasa de desempleo entre la población universitaria graduada mostró una tendencia sostenida, la cual incrementó abruptamente durante el año 2020 en el contexto de la crisis del COVID-19 y la contracción en el crecimiento económico. En tanto la variación para los años 2018 y 2019, respecto al año previo, no superó el 1 por ciento, para el año 2020 incrementó en 4,5 por ciento. A pesar de que el desempleo en la población graduada universitaria es significativamente menor a la tasa nacional de desempleo abierto, este incremento sostenido es un factor que puede tener incidencia en otros aspectos mencionados en el punto 1.1 acerca de la reducción en la proporción de personas jóvenes en la educación superior privada, al tener un costo de oportunidad mayor en relación a las posibilidades de inserción al mercado laboral.

**2.4 Balance del perfil de la población universitaria en Costa Rica 2017-2019**

En términos generales, la población estudiantil matriculada en las universidades públicas costarricenses se caracteriza por una significativa heterogeneidad en términos de su composición socioeconómica. No obstante, en otros aspectos, particularmente su ubicación geográfica, vista desde la división por regiones, así como su composición étnica, muestra tendencias de polarización.

En términos socioeconómicos, el grueso de la población universitaria está condicionada por su dependencia del sistema de becas para costear el financiamiento de sus estudios. Esto permite que más del 50 por ciento de la población estudiantil pueda mantenerse enfocada en sus estudios, prescindiendo de la búsqueda de empleo para costear estos gastos, aunque no es el caso de 1 de cada 3 estudiantes. De igual forma, es necesario recalcar la reducción de población perteneciente al primer quintil de ingresos, en contraste con una consolidación del acceso de la población ubicada en los quintiles dos y tres a la educación

superior. Esta heterogeneidad evidencia la importancia del sistema de educación pública para el acceso a la educación superior de amplios grupos de población joven; no obstante, también se notan debilidades en la incorporación de poblaciones socioeconómicamente vulnerables al sistema. Esta problemática se consolida en el contexto de un incremento de población con estudios universitarios en desempleo, algo que puede impactar en las percepciones de la universidad como herramienta de movilidad social para las poblaciones socioeconómicamente vulnerables.

Los desfases entre grupos de población a lo interno de las universidades, quedan evidenciados al visualizar las desigualdades espaciales, como la alta concentración de población universitaria en la región Central, o el dominio de una segunda lengua en relación a la región Central y las demás regiones del país. En este aspecto, las desigualdades espaciales deben verse transversalmente al reproducir desigualdades de tipo étnico en el acceso al sistema de educación superior, pues los grupos afrodescendientes e indígenas, muestran un porcentaje menor de la composición poblacional en las universidades, en relación al total nacional de estas poblaciones. Situación similar a las desigualdades étnicas en el acceso, sucede con las desigualdades en el acceso para las poblaciones con algún tipo de discapacidad.

En un balance general, es posible afirmar que el perfil de la población universitaria en Costa Rica, pese a los esfuerzos de democratización en el acceso, evidencia la replicación de desigualdades sufridas por algunos grupos sociales específicos.

### **3. Radiografía de la educación superior en Costa Rica**

De acuerdo con análisis del VIII Informe del Estado de la Educación (CONARE, 2021, p. 31), el crecimiento de la cobertura en la educación superior en la última década responde a factores estructurales e inerciales. Las políticas desarrolladas desde mediados de la década de 1990, que estipularon objetivos de inversión en educación, 1,5% del PIB para educación superior, tuvieron un efecto significativo en la amplitud de la cobertura y fortalecimiento de las universidades públicas costarricenses. Sin embargo, en el último quinquenio las universidades han tenido que atravesar dos procesos críticos de forma

paralela, uno vinculado a los niveles de ingreso de las familias a nivel nacional, condicionado por el desempleo, y otro relativo a las finanzas del Estado.

En relación a esta temática, para el caso de las Universidades públicas, tal como lo señala el VII Informe del Estado de la Educación, con base en informes de la Contraloría General de la República, el 74 por ciento de los ingresos de estas entidades proviene del Fondo Especial para la Educación Superior (CONARE, 2019, p. 207). Esta situación de alta dependencia ha representado para el sector universitario estatal un complejo paradigma, que se agudiza aún más en contextos de crisis como los vividos en el último quinquenio.

### 3.1 Inversión en educación superior en Costa Rica 2017-2020

Un indicador para dimensionar el estado de la educación superior, es el comprendido por el gasto o inversión hacia este sector. La compilación de series de datos relativas a la evolución de la inversión del sector privado, son prácticamente nulas, por lo que un diagnóstico preciso de esta variable en relación al sector de educación superior privada es sumamente complicado. No obstante, estudios del Estado de la Educación, evidencian que el estancamiento en la capacidad adquisitiva de los hogares, ha tenido una significativa influencia en el ingreso y gasto realizado por las universidades privadas (CONARE, 2021, p. 295). Para el caso de las universidades públicas, la Tabla 3.1 muestra el comportamiento de este factor.

**Tabla 3.1**

**Gasto nominal en educación superior en Costa Rica 2017-2020, cifras en millones de colones**

Universidad	Año				
	2017	2018	2019	2020	2021
Públicas	478,560.00	496,266.72	501,154.72	474,581.51	SD

Fuente: elaboración propia a partir de datos de CONARE

El comportamiento del gasto nominal en educación superior muestra una continuidad en el crecimiento del gasto, propia de los procesos de fortalecimiento de la educación superior

registrados desde la década anterior. El quinto convenio de financiamiento del FEES, último acuerdo quinquenal al que pudieron llegar el sector universitario estatal y el Gobierno Central, logró consolidar esta línea ascendente en la inversión educativa universitaria.

La Tabla 3.1 evidencia un crecimiento dentro del último periodo quinquenal, en los primeros tres años del periodo, registrando una baja significativa para el año 2020. Pese al crecimiento mostrado entre los años 2017 y 2019, la magnitud de este crecimiento mostró una reducción, pasando de 8,57 por ciento entre 2017-2018, a un 0,98 por ciento entre 2018 y 2019.

Esta reducción en la inversión educativa, dado su carácter progresivo, debe ser comprendida en el marco de discusión y reestructuración del aparato estatal costarricense. La contracción en el gasto nominal presentado en el año 2020, antecede a la crisis originada por el COVID-19, y responde a la política de recorte del gasto total del Estado. Durante esta coyuntura reformadora, la política de acuerdos de negociación quinquenal del FEES fue suspendida y sustituida por adendas al quinto convenio, que databa del periodo 2011-2016 (CONARE, 2019, p. 209). Otro aspecto significativo a considerar es que el año 2020 fue el último en que se ejecutaron fondos del Proyecto *Mejoramiento de la Educación Superior*, que se venían ejecutando desde el año 2013, y durante el quinquenio 2017-2021, entraron en su etapa de finalización (CONARE, 2022, p. 4). Esta suma de factores, condicionó una abrupta reducción en los fondos y presupuestos de las universidades estatales.

A partir de esta estadística, es posible plantearse en qué medida o aspectos estas reducciones condicionaron el desarrollo de las universidades. La Tabla 3.2 visualiza la inversión por objeto del gasto corriente en investigación y desarrollo, por parte de las universidades en el último quinquenio, lo cual permite ampliar la visión acerca de qué áreas pudieron resentir más significativamente estas transformaciones.

**Tabla 3.2****Inversión por objeto del gasto corriente en investigación y desarrollo de las universidades públicas costarricenses por área 2017-2020, según área del conocimiento**

<b>Área de conocimiento</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total</b>
Ciencias exactas y naturales	11274	8768	13948	14192	48182
Ciencias sociales	9013	7515	11668	12626	40822
Ciencias agrícolas	8669	7329	8785	9716	34499
Ciencias médicas	6461	3874	5915	8010	24260
Ingeniería y tecnologías	4270	3314	5452	4987	18023
Humanidades	1978	1239	2081	2819	8117
<b>Total</b>	<b>41665</b>	<b>32039</b>	<b>47849</b>	<b>52350</b>	<b>173903</b>

Fuente: Oficina de Planificación para la Educación Superior (CONARE, 2022).

La Tabla 3.2 evidencia una reducción en la inversión por objeto del gasto corrientes en casi todas las áreas entre 2017 y 2018, periodo en que se presentó una reducción del 23,1 por ciento de la inversión por objeto del gasto corriente. Las áreas que más reducción reportaron durante tal año, fueron las ciencias médicas, con una reducción de 40 por ciento en el gasto para investigación y desarrollo, y las humanidades, con una disminución de 37,36 por ciento. No obstante, al cierre del periodo, prácticamente todas las áreas recuperaron los índices de inversión para investigación y desarrollo, respecto a 2017.

Por otra parte, pese a que la inversión por objeto del gasto corriente de las universidades estatales costarricenses, en cuanto a investigación y desarrollo, mostró un aumento hacia el fin del quinquenio respecto a su inicio, la inversión total en investigación y desarrollo más bien se redujo. De acuerdo con datos de OPES, en su informe de indicadores de investigación 2016-2020 (CONARE, 2022, p. 9), entre 2017 y 2020 la inversión en educación se redujo en 15,52 por ciento, en relación al corriente y de capital de las universidades. El financiamiento con recursos internos de las universidades ha venido siendo cada vez más significativo, en tanto se han reducido las fuentes de financiamiento externo en el último quinquenio, pues la fuente de financiamiento interno pasó de ser el 68,7 por ciento en 2017 a 86,93 por ciento en 2020 (CONARE, 2022, p. 10). En relación al aumento del gasto corriente para inversión en investigación y desarrollo, mostrado en la Tabla 3.2, y con base en el aumento del papel de las fuentes de financiamiento interno durante la coyuntura en estudio, es posible afirmar que este aumento ha provenido de reestructuraciones

presupuestarias a lo interno de las universidades, y no de un aumento en la inversión total hacia el sector universitario estatal.

Realizando un balance general en cuanto al financiamiento de la educación universitaria en Costa Rica, es posible identificar el quinquenio 2017-2021, como una coyuntura crítica, que ha deteriorado de manera significativa el margen de acción de las universidades en cuanto a su desarrollo y la investigación a lo interno de estas. El sector de educación superior privada se ha visto afectado por el endurecimiento de las condiciones del mercado laboral, que ante el aumento del desempleo, ha desincentivado la demanda de servicios educativos superiores no subvencionados, entre otros factores (CONARE, 2021, p. 255). Por otra parte, el sector de educación superior pública ha visto mermada de forma significativa no solo sus ingresos, sino también la disposición sobre estos, con recortes presupuestarios, limitaciones en cuanto a la disposición de superávits y procesos de reestructuración interna que han incidido en limitar recursos para la investigación y desarrollo.

### **3.2 Becas y acceso a financiamiento para estudiantes**

De acuerdo con datos de OPES (2020), mostrados en la Tabla 2.3, un 48 por ciento de la población universitaria, en las universidades públicas costarricenses, tiene al sistema de becas como su principal fuente de financiamiento para estudiar. Este porcentaje puede variar según las regiones, llegando en algunas hasta un 74,7 por ciento. Este panorama demuestra la alta dependencia de la población universitaria al sistema de becas, el fuerte compromiso de la educación pública con la accesibilidad a los estudios superiores y el preponderante papel de estas instituciones en la democratización de las universidades. Con base en esto, una de las variables fundamentales para comprender la situación de las universidades y su capacidad de democratizar el acceso a la educación superior. Para efectos de visualizar el comportamiento de este aspecto, la Tabla 3.3 muestra la población universitaria beneficiada con algún tipo de beca por parte de las universidades públicas.

**Tabla 3.3**

**Población becada en educación superior pública en Costa Rica 2017-2019**

<b>Tipo de beca</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Socioeconómica	42389	46075	45389
Estimulo	22243	19971	15807
S.I.*			10200
Total	64632	66046	71396

\*Sin información

Fuente: Estadística de los procesos estudiantiles, CONARE (2021).

Con base en la información de la Tabla 3.3, es notable un considerable aumento en la cobertura del sistema de becas en los tres primeros años del quinquenio en estudio, de los que se tienen datos. Este aumento se ha concentrado particularmente en las becas de tipo socioeconómico, que reconocen apoyo monetario, subvención de los costos de matrícula, disponibilidad de acceso a servicios de alimentación y salud a lo interno de la universidad. No obstante, las becas de estímulo, otorgadas por funciones de participación académica o representación institucional, se han visto reducidas alrededor de un 28 por ciento. Sin embargo, si se considera que el aumento de matrícula entre 2017 y 2019 en las universidades públicas fue de 5,38 por ciento, con base en datos de la Tabla 1.1, y se contrasta con un aumento de 10,46 por ciento en la población becada para este mismo periodo, es posible afirmar que en términos nominales y reales el sistema de becas se extendió a mayor población universitaria, concentrándose en apoyo socioeconómico en un contexto convulso para la economía de los hogares.

En el caso del financiamiento de la población estudiantil en universidades privadas no existen estudios o estadísticas que consignen series de datos acerca de esta materia. En relación a esto, tampoco existen estudios acerca de cuáles son las fuentes de financiamiento del estudiantado en estas entidades. Los datos de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), pueden brindar una pincelada para tener al menos una idea del comportamiento del crédito estudiantil para la educación privada, Sin embargo , es importante señalar que se desconoce el peso que tiene esta fuente de financiamiento en relación a otras fuentes o a la totalidad de estudiantes. La Tabla 3.4 muestra el comportamiento del crédito otorgado por CONAPE entre los años 2018 y 2020.

**Tabla 3.4**

**Créditos proyectados y colocados por la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)**

<b>Año</b>	<b>Créditos</b>	
	<b>Proyectados</b>	<b>Colocados</b>
2018	6469	5634
2019	3000	3073
2020	3232	3396

Fuente: Elaboración propia con base en datos de colocación de CONAPE

La Tabla 3.4 muestra una abrupta reducción en la cantidad de créditos programados, lo cual incidió en una sobre demanda de financiamiento para estudios de educación superior. Esta situación, en el contexto de reducciones en el nivel de ingreso de los hogares, pudo condicionar el acceso a la educación superior de carácter privado para amplios grupos de estudiantes. La reducción en la cantidad de créditos colocados, entre 2018 y 2019, debe comprenderse desde una reducción en la oferta, y por ende una mayor competencia por el acceso al crédito de CONAPE, cuyas tasas de interés son del 4,5 por ciento anual. A partir de esto, y en contraste con la significativa reducción en las matrículas de las universidades privadas durante el quinquenio, así como un aumento del desempleo entre la población con estudios universitarios, puede comprenderse la coyuntura 2017-2021, como una donde el acceso a la educación superior privada se deterioró de forma significativa, en razón de condicionantes objetivos del mercado de trabajo y de las condiciones materiales de la población de estudiantes.

Si se hiciera un balance acerca del sistema de becas y el financiamiento para el acceso a estudios universitarios, sería posible distinguir una dicotomía en el comportamiento de las modalidades pública y privada de la educación superior en Costa Rica. De este modo, las universidades públicas, en el marco de una política recortista y de reajuste, optaron por orientar el peso de la crisis sobre los programas de investigación, así como los beneficios e incentivos laborales, a fin de sostener y ampliar el régimen de becas. Por otra parte, la lógica de mercado en que se ha desarrollado la educación superior privada, no logró articular

respuestas efectivas en un contexto de contracción económica, reducción en el ingreso de los hogares y creciente desempleo, a fin de mantener una demanda efectiva y sostenida de estos servicios.

En otro orden de cosas, la inversión institucional de las universidades costarricenses en programas o acuerdos de movilidad estudiantil o docente, es de compleja reconstrucción para el caso de las universidades privadas, dado el faltante de datos. Para el caso de las universidades estatales, la Tabla 3.5 muestra el comportamiento de la inversión en internacionalización o programas de movilidad durante los tres primeros años del quinquenio en estudio.

Como lo evidencia la Tabla 3.5, entre 2017 y 2019 hubo una abrupta reducción de la inversión en programas de movilidad. En cuanto a las becas al exterior, la reducción de esta inversión fue de un 6,54 por ciento entre 2017 y 2018, el monto para becas de corta duración se recortó un 15,38 por ciento y los gastos para incorporar académicos visitantes se redujeron en 27,22 por ciento. En términos generales, la inversión institucional de las universidades públicas se redujo entre el año 2017 y 2019 en 213,94 millones de colones, es decir un 7,84 por ciento.

**Tabla 3.5**

**Inversión institucional en programas de movilidad en millones de colones en las universidades públicas de Costa Rica (2017-2019)**

Tipo	2017	2018	2019
Becas al exterior	2,507	2,576	2,343
Académicos visitantes	136,75	123,51	99,73
Becas de corta duración	84,77	82,3	71,85
Total	2728,52	2781,81	2514,58

Fuente: CONARE (2019)

En cuanto a las becas al exterior, la reducción en la inversión es compleja y se evidencia en la colocación de estudiantes, docentes y administrativos de la universidad en programas de estudio en el exterior. La Tabla 3.6 muestra el comportamiento de la asignación de becas al exterior entre 2017 y 2021.

**Tabla 3.6****Becas al exterior otorgadas por las universidades costarricenses entre 2017 y 2021**

Tipo de beca	2017	2018	2019	2020	2021
Becas de posgrado al exterior otorgadas	53	44	30	24	15
Becas de corta duración para personal docente y administrativo	37	34	39	11	0
Becarios de la institución en el exterior	271	260	252	205	209
Estudiantes de la UCR movilizados al exterior	149	139	135	71	19

Fuente: CONARE, (2022).

Aunque en el caso de las becas de posgrado y las becas de corta duración para el personal docente tuvieron una reducción progresiva, la cantidad de becarios de la institución en el exterior y de estudiantes movilizados al exterior tuvieron una abrupta reducción entre 2019 y 2020. Para el caso de los becarios de las universidades públicas en el exterior, estos decrecieron significativamente entre 2019 y 2020, pasando de 252 a 205, cifra que se mantuvo estable en 2021, con un reducido aumento a 209. Los estudiantes movilizados por las universidades se redujeron entre 2019 y 2020, pasando de 135 a 71, cifra que se redujo aún más en 2021, donde apenas fueron 19. Es importante señalar que las becas de corta duración para docentes y administrativos, se ubicaron en 0 para 2021.

Pese a que hubo comportamientos distintos en las dinámicas de reducción de los distintos tipos de becas o incentivos de movilidad internacional, no sería correcto atribuir la razón de las reducciones a la pandemia del COVID-19 del año 2020. A pesar que el año 2020 marca una ruptura crítica en la cantidad de becas otorgadas para movilidad al exterior, la tendencia mostrada desde el inicio del quinquenio en 2017 esa reducción de becas en este aspecto. Por tal razón, aunque la crisis de salud global del año 2020 agudizó las limitaciones para la inversión y desarrollo de programas de internacionalización, es probable que la crisis fiscal de los años previos y las políticas de ajuste presupuestario tengan un peso aún mayor, en términos estructurales, para explicar las razones de esta reducción.

## Referencias bibliográficas

Brunner, J. Miranda, D. (2016). *Educación superior en Iberoamérica*. Santiago, RIL Editores.

Consejo Nacional de Rectores. (2015). *Plan nacional de la educación superior universitaria estatal 2016-2020*. San José, CONARE

Consejo Nacional de Rectores. (2015). *Quinto Informe Estado de la Educación*. San José, CONARE.

Consejo Nacional de Rectores. (2019). *Sexto Informe Estado de la Educación*. San José, CONARE.

Consejo Nacional de Rectores. (2020). *Caracterización de la población estudiantil universitaria estatal 2019*. San José, CONARE.

Consejo Nacional de Rectores. (2021). *Octavo Estado de la Educación 2021*. San José, CONARE.

Consejo Nacional de Rectores. (2022). *Indicadores de la investigación universitaria 2016-2020*. San José, CONARE.

Consejo Superior de Educación. (2021). *Instituciones de enseñanza superior para universitaria*. San José, CONESUP.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2019). *Encuesta Nacional sobre discapacidad 2018*. San José.

López, L. Delgado, D. (2013). *Situación socioeconómica de la población afrodescendiente en Costa Rica*. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2019). *Anuario estadístico 2018*. San José, Prensa MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2021). *Anuario estadístico 2020*. San José, Prensa MTSS.



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.

## INFORME DE EDUCACION SUPERIOR EN IBEROAMERICA 2022. CUBA

Julio 2022

### 1. Descripción y análisis de la evolución de la matrícula durante el último quinquenio. Aspectos destacados del debate actual sobre acceso y admisión, y las políticas de equidad.

**Tabla con la evolución de la matrícula total de pregrado por sexo según área de conocimiento.**

Pregrado	Cursos Académicos									
	2017		2018		2019		2020		2021	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Ramas de la Ciencia										
Total	218 643	134 671	224 944	137 687	240 813	150 701	257 347	164 608	288 219	187 036
Técnicas	30 870	11 315	30 346	11 078	30 496	11 184	29 766	11 304	32274	12 183
Naturales	4 419	2 531	4 365	2 494	4 350	2 521	4 328	2 678	4.126	2 584
Agropecs	9 799	4 272	10 250	4 496	11 740	5 208	12 219	5 600	15 566	7 384
Económ	17 811	12 164	18 477	12 434	19 931	13 256	21 004	14 130	24 194	16 519
Soc. y H.	21 224	15 450	20 853	15 117	22 355	16 463	23 719	17 704	26761	20 224
Pedagóg	45 442	35 627	43 664	34 463	47 073	37 277	54 170	43 578	66 304	53463
Médicas	76 329	48 854	81 837	52 387	87 215	58 871	92 025	62 840	95 934	66 891
Cul. Fís	11 318	3 616	13 769	4 430	16 274	5 133	18 700	5 979	21 600	6974
Arte	1 431	842	1 383	788	1 379	788	1 416	795	1520	671

**Tabla con la evolución de la matrícula total de posgrado según área de conocimiento.**

Postgrado	Años			
	2017	2018	2019	2020
Total	494 054	302 734	295 349	290 228
Téc., Nat., Agrop. y Socioecon.	150.007	148.592	141 791	129 636
Pedagógicas	2.506	888	888	902
Médicas	288 194	147 575	125 118	133 150
Cultura Física	1 132	1 242	207	300
Otras	52 215	4 437	27 345	26 240

Se evidencia que la matrícula refleja la amplia representación social de los niveles educativos precedentes sobre la base de la gratuidad, la amplia cobertura lograda, la oferta de plazas, la diversidad de tipos de cursos y vías de acceso ofrecidas, así como el respaldo ofrecido mediante el sistema de becas, la prioridad a personas con discapacidad y habitantes de lugares de difícil acceso. Sin embargo, desde el punto de vista de la procedencia social, se evidencia la sobrerrepresentación de jóvenes cuyos padres y madres tienen nivel universitario, no solo por el apoyo económico sino por otros factores que han determinado que estén en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades educativas, incluso para decidir qué tipo de carrera estudiar. Por color de la piel, se continuó fortaleciendo la concentración de estudiantes universitarios blancos y de mujeres, todo lo anterior evidencia la necesidad de acciones que posibiliten un mayor acceso a determinadas especialidades de algunos sectores más vulnerables de la sociedad. 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 ligeros crecimientos 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.

### **Aspectos destacados del debate actual sobre acceso, admisión y políticas de equidad.**

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.

En particular se han variado las resoluciones que regulan el ingreso a la educación superior en el último quinquenio, entre las que se destacan la que define el Nivel de Educación Superior de Ciclo Corto y los aspectos a tener en cuenta para su implementación (Resolución Ministerial 98/18), se aprueba y pone en vigor las Normas Generales del Sistema de Ingreso a la Educación Superior (Resolución 129/18). Se realizan adecuaciones al proceso de ingreso a la Educación Superior al curso académico 2020-2021 (Resolución Ministerial 48/20) y posteriormente se actualiza la Resolución Ministerial No. 97 de 15/09/2014, mediante la Res Ministerial 119/2021 Manual de normas y procedimientos para la organización, ejecución y control del proceso de ingreso a la Educación Superior, con las mismas se flexibiliza el proceso de ingreso.

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. Su procesamiento automatizado ha garantizado la transparencia y confianza de la población en el proceso de otorgamiento de las plazas. El sistema de acceso tiene como resultados fundamentales satisfacer la demanda de fuerza de trabajo calificada de los diversos sectores de la economía nacional, así como responder a los intereses individuales por una carrera determinada orientada a un campo específico del saber.

La posibilidad de acceder a estudios de nivel superior se caracteriza por brindar más de una oportunidad, así como por la definición de acciones específicas a partir de la organización de nuevos tipos y programas de estudios con dedicación a tiempo parcial (presencial y virtual), además de los existentes con dedicación a tiempo completo (cursos regulares diurnos); estos últimos tienen un límite de edad para el acceso, de hasta 25 años. 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. El sistema cuenta además con otras vías de acceso específicas, en atención a las características particulares de algunos grupos poblacionales, tales como el de los jóvenes que viven en zonas montañosas y los desmovilizados del Servicio Militar Activo.

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. También de manera igualmente gratuita cada IES posee instalaciones que facilitan becas para aquellos estudiantes residentes en zonas alejadas a la institución, lo que incluye servicios de alojamiento y alimentación. Entre otros mecanismos de apoyo para el acceso a la educación superior se encuentra la atención diferenciada al estudiante, la asignación de tutores para complementar su preparación previa y como una experiencia reciente se desarrolla un programa orientado a favorecer la motivación y fortalecer la preparación del estudiante para cursar carreras de importancia socioeconómica que han presentado insuficiente demanda. En estos momentos están funcionando dos tipos de colegios universitarios, uno que se desarrolla en todas las provincias del país y uno que se está llevando a cabo de manera experimental en la Universidad de La Habana para el desarrollo de talentos. En este último<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Tomado de la intervención en la Mesa Redonda de la televisión cubana del Director de formación del MES, el 12 de abril de 2022

los estudiantes cursan el duodécimo grado en el campus universitario. En los últimos años, entre 6 000 y 7 000 estudiantes han accedido de manera directa a la educación superior mediante los colegios universitarios.

Los modelos menos presenciales y de mayor virtualidad podrán constituir la fórmula principal junto al impulso de la educación terciaria de ciclo corto; cambios en la manera en que se exige en CPE y en EaD el requisito de dominar los contenidos de las asignaturas objeto de examen de ingreso: español, matemática e historia, al convertirse en tres asignaturas básicas en el primer año de esas modalidades; desarrollar uno o varios años del preuniversitario en una Institución de Educación Superior y recibir la docencia con claustro universitario, de tal forma que se asegure el entrenamiento de los estudiantes, su formación vocacional intensiva para la carrera seleccionada y el acceso a la universidad; ampliar las carreras que se ofertan en el CPE; reapertura de las matrículas en CPE en 111 CUM e implementación en el Curso Diurno de más de 50 carreras, cuya duración será de cuatro años y de los cursos de educación superior universitaria de ciclo corto. (Díaz-Canel y Fernández, 2020).

Estas medidas beneficiarán a todos, cualquiera que sea su procedencia social, pero en especial a los sectores más vulnerables. Sin embargo, esas acciones no son suficientes. Será necesario evaluar e introducir otras específicas para cada uno de los subconjuntos de personas menos favorecidas y para ello será imprescindible tener como referencia las experiencias nacionales e internacionales, surgidas en respuesta a la pandemia Covid 19, en especial aquellas que han permitido reducir el impacto negativo sobre el acceso y continuidad de estudios; las más exitosas en la implementación de la modalidad de educación a distancia con la menor afectación de la calidad, perfeccionando la inclusión digital y los mejores resultados en lo relativo a los programas híbridos y la virtualización de la educación superior basada en la transformación digital.

## 2. Descripción y análisis de la plataforma institucional. Aspectos destacados del debate actual sobre el crecimiento futuro y diferenciación de las Instituciones.

### Número total de instituciones de ES (IES) y su evolución durante el período 2010-2015

Cursos académicos	Cantidad
2016-2017	50
2017-2018	50
2018-2019	50
2019-2020	50
2021	50
2022	50

En Cuba, todas las instituciones de educación superior son instituciones universitarias, públicas. No existen instituciones privadas de educación superior.

### Número de programas o carreras ofrecidos por las instituciones universitarias y su evolución durante el período 2017-2022

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 una tendencia creciente según se detalla en la tabla siguiente:

Cursos académicos	Cantidad de carreras universitarias	Cantidad de programas de Ciclo corto	Número de carreras Total
2016-2017	110	-	110
2017-2018	110	-	110
2018-2019	111	24	135
2019-2020	108	28	136
2021	112	57	169

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.

### **Aspectos destacados del debate actual sobre el crecimiento futuro y diferenciación de las instituciones.**

En el proceso de perfeccionamiento de los órganos de la administración del Estado cubano, el Decreto Ley No. 43 de julio de 2021, establece que “el Ministerio de Educación Superior es el organismo de la Administración Central del Estado que tiene la misión de proponer al Estado y al Gobierno, y una vez aprobadas, dirigir y controlar las políticas de educación superior referentes a la formación integral de los estudiantes de nivel superior, la educación de posgrado, la preparación y superación de cuadros y reservas; y dirigir y controlar el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en las universidades y entidades de ciencia, tecnología e innovación adscriptas, así como la extensión de su quehacer a toda la sociedad”.

Las normativas para la creación y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior no se han modificado, en el Acuerdo 8587 del 1. de abril de 2019 del Consejo de Estado y de Ministros de la República de Cuba, se ratifica que el Ministerio de Educación Superior tiene la función de proponer al gobierno la creación, fusión, traspaso, extinción y tipología de las Instituciones de Educación superior y una vez aprobado, controlar su cumplimiento. En correspondencia con ello, los diferentes organismos de la administración central del Estado pueden proponer al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros la creación o desactivación de una institución de educación superior. Dicho Consejo somete a la consulta del MES la propuesta en cuestión, quien se pronuncia en relación con ello. Finalmente, es el propio Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros quien aprueba la propuesta teniendo en cuenta el criterio del MES.

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. Las distintas instituciones de educación superior se encuentran adscritas a diferentes organismos de la administración central del Estado. En el caso de las 41 universidades la distribución es como sigue: 22 al MES; 12 al Ministerio de Salud Pública (MINSAP); una al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), una al Ministerio de Cultura (MINCULT) y 6 son militares.

Un resumen de los principales cambios es el siguiente:

1962 - Reforma Universitaria: Se inicia la Reforma Universitaria, que proclamó los principales conceptos y concepciones guiados a sentar las bases de la nueva universidad cubana. El establecimiento del Consejo Superior de Universidades primero, y la creación después del Viceministerio

1976 - Creación de la Red de Instituciones y del Ministerio de Educación Superior: Con el objetivo de brindar una atención especializada al tercer y cuarto nivel de enseñanza, a la investigación científica y a la extensión universitaria, se creó el Ministerio de Educación Superior, cuya misión consiste en dirigir la formación integral de los profesionales universitarios, para lo cual se realizó una significativa ampliación de las redes de instituciones llegando a contar en ese año con 28, distribuidas por todo el territorio nacional.

2001 - La Educación Superior en los Municipios: En el curso 2001-02, se retoma, amplifica y profundiza el proceso de universalización de la educación superior, iniciado con la revolución triunfante de 1959, creando 3150 Sedes Universitarias distribuidas en todos los municipios del país, que posibilitan el acceso a 743 979 estudiantes, cifra más alta de matrícula en 60 años. Como resultado de un proceso encaminado a elevar la calidad de la formación, la racionalidad en el uso de los recursos en los diferentes municipios y la pertinencia de los estudios superiores en cada uno de ellos, comienza en el año 2008 un proceso de integración de dichas sedes que culminó en la creación de los Centros Universitarios Municipales (CUM) mediante acuerdo 6935 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros del 26 de noviembre del 2010. Los Centros Universitarios Municipales, se convierten así en 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.

2012 - Procesos de Integración de la Educación Superior: se inicia el proceso de integración de las Instituciones de Educación Superior. Desde el año 2013 comenzó un proceso de integración de la educación superior en las provincias de reciente creación Artemisa y Mayabeque, así como el municipio especial Isla de la Juventud, a partir del cual se unían estructural y en sus objetivos y procesos las IES que antiguamente pertenecían al MES, al MINED y al INDER; los resultados positivos de estos procesos determinaron su extensión a las

restantes provincias del país de forma paulatina, en el 2014 en seis provincias y en el 2015 en las restantes, el claustro se ha fortalecido y la infraestructura se utiliza más racionalmente.

2018 - Inicio del Programa de Ciclo Corto: Se da inicio al Programa con un ciclo corto de duración entre 2 y 3 años según el curso. Este programa se encuentra en la clasificación de Educación Terciaria identificada como CINE-5. Se inicia con programas de formación pedagógica, de ciencias médicas, de redes y seguridad informática y aduana.

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

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), organismo que desde su creación demostró capacidad para llevar a cabo procesos eficaces de aseguramiento y gestión de la calidad y visión para irlos atemperando ante las nuevas políticas públicas educacionales derivadas de la Actualización del modelo económico y social cubano. Se ha incrementado significativamente la cultura de calidad, el país es reconocido internacionalmente e integra redes como la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y más recientemente la Red internacional de agencias para el aseguramiento de la calidad de la Educación Superior (INQAAHE), así como el Sistema Iberoamericano de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior (SIACES).

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. Desde su surgimiento ha tenido varios perfeccionamientos<sup>2</sup> como respuesta a las mejores tradiciones pedagógicas nacionales y su desarrollo, las condiciones histórico concretas existentes y las tendencias internacionales que sobre evaluación y acreditación han existido en cada momento en particular donde se ha decidido realizar los cambios que se han considerado pertinentes por la comunidad universitaria.

En el mes de octubre de 2016, se consideró por la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Acreditación Nacional (JAN), proponer al pleno de la misma y a toda la comunidad universitaria del país un nuevo perfeccionamiento, con el objetivo de poder contar con un sistema de evaluación y acreditación coherente, homogéneo e integral que posibilite consolidar la cultura de la calidad de la gestión de la Educación Superior y su evidente impacto socio económico.

De manera general se propusieron algunas líneas directrices a considerar, las que se enriquecieron con las discusiones en los Comités, entre ellos están los siguientes:

- Perfeccionamiento del marco teórico y filosófico del SUPRA
- Perfeccionamiento de las normativas y reglamentos asociados y en general del marco legal del SUPRA y la JAN
- Homogeneidad de los subsistemas
- Coherencia entre subsistemas
- Lograr mayor precisión, profundidad y mejor evaluación de los aspectos que reflejan los procesos fundamentales que desarrolla la educación superior, en particular lo referido a la formación integral del profesional y el trabajo político ideológico.

---

<sup>2</sup> Ajustes, basados en la experiencia acumulada, que se hacen según las necesidades y las condiciones dadas en un momento determinado con el objetivo de alcanzar una mejor adecuación al contexto en que se desarrolla el objeto del perfeccionamiento.

- Lograr una mejor utilización de la información disponible en los anuarios estadísticos, balances de cumplimiento de objetivos y otros informes oficiales de y sobre las IES y los programas.
- Perfeccionar la informatización de la información de manera que se facilite su empleo por evaluadores y evaluados
- Fortalecimiento del papel de la autoevaluación, su plan de mejora y el seguimiento sistemático e integrado con la planeación estratégica y el control interno
- Adecuar las categorías de acreditación y los plazos de vigencia a nuestras experiencias y las tendencias mundiales

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. (Resoluciones 8, 9, 10, 11 y 12 del 2019).

En la actualidad como respuesta a las nuevas transformaciones del contexto en que se desarrolla la Educación Superior cubana, así como a los nuevos objetivos establecidos para ella, se hace inevitable el perfeccionamiento del SEAES a partir de considerar que han surgido importantes documentos que reflejan cambios, a saber:

Programa de Educación superior el que forma parte de la Planificación Estratégica que fue actualizada en el 2020, donde se concretan los indicadores y metas de cada proceso que tributan a uno o varios objetivos estratégicos.

Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Indicadores y metas de la Educación Superior.

Resolución No. 140/2019 Reglamento de la educación de posgrado de la República de Cuba (GOC-2019-776-O65) y en el Decreto-Ley No. 372/2019 Del Sistema Nacional de Grados Científicos (GOC-2019-772-O65).

Resolución No. 138 /19 Modelo de formación continua

Resolución 287 del CITMA: Reglamento para el Sistema de Programas y Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Resolución 49/2020 Adecuaciones de los procesos de continuidad y culminación de estudios en los cursos académicos 2019-2020 y 2020-2021 49/20

Lo anterior se complementó con el estudio pormenorizado de las tendencias regionales y mundiales, ello permitió comparar el sistema cubano con el de otros países, en particular los iberoamericanos.

Se ratifican los principios sobre los que se sustenta el sistema que está convocado a un nivel de integración y alineamiento mayor interno y externo sobre la base de definir las variables, los componentes de las mismas, el estándar o rango (mínimo - máximo) que se exige y puede ubicar el nivel de cumplimiento de la calidad para alcanzar una determinada categoría superior de acreditación para lo cual se auxilia del uso de indicadores pertinentes; los indicadores y las evidencias.

Se incluyeron indicadores para evaluar los indicadores esenciales identificados, algunos de particular importancia como es el caso de la eficiencia del ciclo, el por ciento de doctores que participan en la formación de otros doctores, etc.). Se incluyeron indicadores que posibilitan evaluar con mayor grado de objetividad del trabajo educativo y de formación político-ideológica.

De igual manera se consideraron las Insatisfacciones con la aplicación del SEAES, pues, aunque se ha aplicado por un tiempo relativamente corto (tres años) de manera continua se han diagnosticado las principales insatisfacciones tanto en su concepción como en su aplicación, las que pueden resumirse en las siguientes:

- Aspectos formales susceptibles de mejora
- Terminología empleada no acorde a las tendencias internacionales
- Aspectos relacionados con el proceso de evaluación externa.
- Imposibilidad de reclamar el resultado final de la Categoría de acreditación otorgada.
- El sistema de evaluación de las especialidades y de las maestrías aparecen unidos
- Concepciones acerca de la metodología de evaluación de impactos económicos y sociales
- Insuficiente empleo de indicadores relacionados con la enseñanza virtual (acelerado por los cambios provocados por la Covid

En este momento Cuba está inmersa en este perfeccionamiento del SEAES. La concepción más general que sustenta los procesos de aseguramiento de calidad es que la autoevaluación, la evaluación externa y la acreditación constituyen una unidad dialéctica y, por ello, son procesos de un sistema integral que se reconoce como la gestión para el mejoramiento continuo de la calidad de la educación superior y de certificación pública de niveles de calidad: nacional e internacional.

Se emplean dos enfoques complementarios: el primero se inspira en el concepto de aseguramiento de la calidad, entendido como el cumplimiento de ciertos estándares mínimos que garanticen que el egresado tiene las competencias para desempeñarse adecuadamente en sus funciones en el mundo laboral, en ese caso se le autoriza a que se imparta el programa.

El segundo se sustenta en el concepto de mejoramiento de calidad, en el cual las IES o los programas en forma voluntaria se plantean metas y están dispuestas a que pares evaluadores de la JAN evalúen su trabajo de acuerdo a determinados indicadores que miden su progreso paulatino y posibilitan transitar por tres categorías superiores de calidad que son: Calificada, Certificada y de Excelencia.

Los procedimientos establecidos responden a la satisfacción de criterios y orientaciones de buenas prácticas en el campo de la evaluación y acreditación universitarias. Estas buenas prácticas no constituyen disposiciones obligatorias, pero se han ido sistematizando a través del tiempo y de las distintas experiencias y responden a principios básicos y prácticas reconocidas y aceptadas por la comunidad cubana de la educación superior.

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. Se destacan por poseer la categoría de excelencia seis de ellas: Universidad de La Habana, Universidad Central Marta Abreu de las Villas, Universidad Tecnológica de La Habana José Antonio Echeverría, la Universidad de Oriente, la Escuela Latinoamericana de Medicina y la Academia de las Fuerzas Armadas Máximo Gómez.

Es conveniente destacar que de manera general la situación de las instituciones y programas es la siguiente:

	Excelencia		Certificada		Calificada		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad
Carreras	115	36	159	50	44	14	318
Maestrías	168	57	107	36	20	7	295
Especialidades	98	60	55	34	11	6	164
Doctorados	50	70	21	30	0	0	71
Instituciones	6	19	21	66	5	15	32

Todo lo anterior permite ratificar la madurez alcanzada por la JAN y el SEAES, lo que unido a la consolidación de una cultura de calidad en las IES permitió enfrentar los desafíos de esta etapa Covid 19 y exhibir resultados positivos. Se mantuvo como garante de la gestión de la calidad de la educación superior.

El principal reto es lograr una respuesta oportuna a los muchos desafíos provocados por COVID-19, entre ellos la creciente dependencia de los recursos en línea y las tecnologías de la información para apoyar la investigación, la recopilación de datos y la evaluación, en condiciones difíciles para las personas que integran el sistema de educación superior y su entorno. Al mismo tiempo las limitaciones financieras y de recursos son una realidad y la pandemia las ha acrecentado.

La identificación de potencialidades que hay que impulsar para lograr llegar a los estándares de calidad, lo que permite perfeccionar el rediseño de los planes de mejora y alcanzar lo que la sociedad espera, así como la re-

definición de oportunidades y obstáculos en la gestión del conocimiento, de interconexiones, interprocesos e identificación de agentes y mecanismos que lo posibiliten.

La definición de procedimientos que garanticen la sostenibilidad de las relaciones entre los procesos universitarios en correspondencia con el objetivo del programa y por ende de la IES.

Establecer variables, componentes, estándares e indicadores de evaluación en correspondencia con los objetivos estratégico, indicadores y metas de trabajo de los organismos formadores y en especial, debido a los cambios reales provocados por la Covid, en particular la disminución notable y casi total por algunos meses de la presencialidad de la enseñanza.

Sistematizar las concepciones acerca de la metodología de evaluación de impactos económicos y sociales de los procesos evaluativos; así como proyectar acciones para mejorar la evaluación de los impactos económicos y sociales desde la concepción de planeación estratégica y resultados alcanzados por las diversas ciencias ¿Dónde queremos ir?, ¿Cómo podemos llegar?, ¿Cómo sabemos que hemos logrado lo esperado?

La necesidad de lograr nuevas habilidades y competencias de los claustros, obligados ahora a trabajar con herramientas hasta ahora poco conocidas y empleadas por ellos, con una didáctica de enseñanza diferente y a su vez sometidos al estrés y el agobio que significa la pandemia. Contribuir a la introducción y consolidación de sistemas diferentes de preparación de los profesores que les permita conjugar las buenas prácticas docentes que poseen con las nuevas exigencias de elevada semipresencialidad.

Deben propiciar que los sistemas educativos preparen a las personas adecuadamente en temas insoslayables como la solución de problemas, la capacidad de trabajo en grupo, despierten su motivación y persistencia para autoaprender, para lograr las metas, lo que sin dudas creará las bases de éxitos futuros, mucho más en condiciones diferentes donde el aprendizaje ocurre en múltiples y diferentes escenarios.

Desarrollar sólidas plataformas informáticas para perfeccionar los mecanismos de evaluación externa virtual y sin que pierda calidad, optimizando el uso de los recursos disponibles. La necesidad de fundamentar otras vías de la concepción de la capacitación de los integrantes de los Comités Técnicos evaluadores y de los pares evaluadores que integran la JAN

Por todo lo anterior el SEAES de la República de Cuba debe ser un facilitador, debe reinventarse para poder realmente velar porque los estándares e indicadores empleados propicien lograr que los sistemas de aseguramiento de la calidad cumplan el rol para el que fueron creados y contribuyan a que los restantes procesos se modifiquen en función de lograr rigor, pertinencia y una calidad real.

#### **4. Cambios ocurridos durante el último quinquenio en el financiamiento de la educación superior y debates sobre perspectivas futuras**

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, o sea se parte de las necesidades que se tienen de acuerdo al nivel de actividad sin considerar como punto de partida lo gasta en el periodo anterior.

Como rasgo distintivo el estado suministra a las universidades una gran cantidad de recursos por asignaciones directas, que se adquieren en el extranjero en moneda libremente convertible, pero las universidades los pagan, con cargo al presupuesto, en moneda nacional y a precios subsidiados. Se exige de cada responsable de entidad, unidad organizativa, o de cualquier estructura de dirección y administrativa, la demostración de que todos los rubros, nuevos o existentes, se fundamenten y cuantifiquen debidamente. Estos son los casos de los portadores energéticos, que representan para el gobierno una erogación de varios millones de dólares

anualmente, los créditos gubernamentales que se asignan para la compra de laboratorios y equipos en el exterior, todo el equipamiento de los laboratorios de computación, el tráfico de internet, los alimentos que se consumen en los comedores estudiantiles y obreros de las universidades, las inversiones constructivas, los materiales y todos los recursos usados en las residencias estudiantiles, de igual forma las facilidades de financiamiento que reciben los estudiantes se aseguran por el presupuesto del Estado a través de los presupuestos de cada universidad. Todos los estudiantes reciben la educación absolutamente gratuita, además de los libros de texto, el material escolar, el acceso a las computadoras, al deporte, la cultura, la atención médica, además un estipendio en efectivo para gastos menores.

La base técnico material de las universidades cubanas, no exentas aún de ausencias materiales y obsolescencia, han mejorado en los últimos diez años, lo cual ha significado un enorme reto y una priorización para el estado cubano, en el marco de las circunstancias económicas generales por las que atraviesa el país.

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).

La Resolución ministerial 108/20 puso en vigor el Reglamento sobre el otorgamiento del estipendio, préstamos, pago como alumno ayudante y práctica laboral a los estudiantes del curso diurno de la Educación Superior.

A manera de resumen se distingue por el financiamiento estatal y la asignación de recursos para los procesos sustantivos y para la renovación, ampliación y mantenimiento de la infraestructura. 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%, lo que significa un importante esfuerzo en condiciones de crisis económica internacional, escasos y limitados recursos, en gran medida causados por el bloqueo del gobierno norteamericano. (Alpizar Santana, 2019).

De igual forma vale destacar el financiamiento proveniente de otras fuentes, tales como los proyectos de I+D+i y las tres formas organizativas para fortalecer el vínculo universidad-empresa.

En la estructura de proyectos la tendencia es favorecer la innovación basada en la investigación, en el aprendizaje interactivo conjunto y los servicios científico-técnicos (León Díaz, et al., 2021) a nivel nacional, sectorial y territorial, también se estimulan los proyectos de innovación en los programas de ciencia, técnica e innovación, así como los desarrollados de manera conjunta con las empresas, y los proyectos de desarrollo local.

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.

Según Alonso Becerra (2022)<sup>3</sup> las empresas y los parques son sociedades mercantiles cubanas en su totalidad, a diferencia de la Fundación, que no es una sociedad mercantil y explicó que "Existen universidades accionistas de los parques tecnológicos. No con el 100% de las acciones, pero son accionistas, a fin de cuentas. Y en el caso de las empresas de interfaz, la totalidad de las acciones corresponden a universidades, lo cual es novedoso, pues hasta el surgimiento del Parque Científico-Tecnológico de La Habana, en la UCI, no había en Cuba ninguna unidad presupuestada que fuera accionista de sociedades mercantiles"

Dos normas jurídicas que avalan lo que está ocurriendo en ese campo en el país: el Decreto 363/2019, para los parques científico-tecnológicos y las empresas de interfaz, y el Decreto 23/2020, sobre la Fundación de la Universidad de La Habana como institución sin fines de lucro para la gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Hacia el futuro inmediato el financiamiento de este nivel de enseñanza constituye un punto esencial de atención en la lucha por la racionalidad a la que el Gobierno ha convocado, tomando en cuenta los niveles de déficit

---

<sup>3</sup> Tomado de la Mesa Redonda transmitida por la Televisión cubana el 8 de junio de 2022

presupuestario presentes en la economía. No se puede esperar una tendencia al aumento del presupuesto en el futuro inmediato y por tanto la gestión, organización y control de la actividad universitaria deberá privilegiar el uso óptimo de los recursos y las decisiones más coherentes con esta aspiración.

## **5. Cambios ocurridos en 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**

El desarrollo de la educación superior en Cuba se ha caracterizado por un proceso ininterrumpido de cambios sistemáticos, acometidos con el objetivo de remodelar la universidad desde adentro, para poder articular mejor su quehacer con las necesidades del desarrollo local, provincial y del país. No es posible olvidar que durante estos años en particular en el 2020 se produjo la abrupta aparición de la Covid 19, con sus nefastas consecuencias para la humanidad y para nuestro país en particular. Sin embargo, las medidas adoptadas y la aplicación de los resultados de la ciencia y la innovación, posibilitaron la sostenibilidad y el crecimiento de la educación superior cubana. Según las palabras de José Ramón Saborido Loidi Ministro de Educación Superior en su comparecencia en la Mesa redonda del 12 de abril de 2022 “Con el 2021 cerró un quinquenio, manejamos indicadores importantes y sufrimos tensiones y retos notables que provocaron, incluso, afectaciones por las que tuvimos que modificar algunos sueños”. No obstante –destacó–, “la educación superior cubana ha elevado su nivel, ha dado una mayor respuesta a las demandas sociales del país, y ha logrado transitar en medio de esta situación económica y de pandemia

En este período se han introducido cambios en la política del ingreso a la educación superior, los que se recogieron en la Resolución ministerial 129/18, que aprueba y pone en vigor las Normas Generales del Sistema de Ingreso a la Educación Superior. (Actualiza la Resolución Ministerial No. 97 de 15/09/2014), posteriormente se emite la Resolución ministerial 119/2021 que contiene el Manual de normas y procedimientos para la organización, ejecución y control del proceso de ingreso a la Educación Superior, en la que los principales cambios están relacionados con el otorgamiento de carreras de manera directa a estudiantes procedentes de colegios universitarios y ganadores en concursos, utilización de los resultados de los exámenes de ingreso solo con fines de ordenamiento, se eliminó el requisito de la obligatoriedad de aprobar los tres exámenes. Ampliación de las ofertas en el Curso por encuentros y de Educación a Distancia. En relación a la transformación del ingreso a la educación superior en el CPE y en el EaD, se diseñaron en el primer año de todas las carreras, tres asignaturas básicas en el currículo, las que permiten cumplir el requisito de ingreso durante el primer año. Esto contribuyó a que se elevara considerablemente la matrícula en estos tipos de curso.

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 ha mantenido como prioridad fortalecer los CUM y garantizar la formación de potencial humano en los municipios a partir de la ampliación del Mapa de carreras de los CUM en función de los requerimientos del desarrollo local, así como la apertura de programas de ciclo corto pertinentes.

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. (Deroga los artículos comprendidos del 77 al 84, del Capítulo V de la Resolución Ministerial No. 132 de fecha 6 de julio de 2004). De igual manera se avanzó en la Reglamentación del posgrado Orientaciones generales para el inicio y desarrollo de las actividades académicas de Pregrado y Posgrado en curso 2021 ante la situación epidemiológica del territorio nacional Resolución 3/2021, de igual manera en la

Resolución Ministerial 139/19 se establece la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Grados Científicos, así como la estructura, composición y funcionamiento de la Comisión Nacional de Grados Científicos. Continuó elevándose la cifra de profesionales que desarrollan cada año actividades de superación profesional o para la obtención de grados científicos, a través del posgrado que se imparte por las universidades cubanas.

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 sistema de formación continua de los profesionales cubanos, compuesto por tres componentes estrechamente concatenados: formación de pregrado en carreras de perfil amplio, preparación para el empleo y formación de postgrado, se reforzó con la Resolución 138/19 que establece los componentes y las particularidades del modelo de formación continua de la educación superior cubana. En este sentido, los esfuerzos se centran en el perfeccionamiento de la formación de pregrado, las modificaciones para el ingreso a la educación superior en el Curso por Encuentros (CPE) y en la Educación a Distancia (EaD), y el perfeccionamiento de la enseñanza del idioma inglés en las universidades.

El perfeccionamiento del proceso de formación de pregrado avanza y ha permitido la actualización de los currículos de las carreras universitarias que es un proceso periódico, que ocurre como promedio cada cinco a seis años. Cada versión se identifica como una determinada generación, comenzando por la generación correspondiente a los planes de estudio A, actualmente se desarrolla los planes de estudio E. Los colectivos de carrera en las universidades han trabajado en lograr la pertinencia de las carreras al territorio y en defender, ante las entidades empleadoras, los contenidos de los currículos propio y optativo electivo en función de este empeño.

Con respecto al perfeccionamiento de la enseñanza del idioma inglés, se trabaja en el diseño y aplicación de una estrategia para incorporar en las carreras como requisito de graduación, la demostración del dominio del idioma inglés. Regulaciones para el perfeccionamiento del proceso de formación en idioma inglés de los estudiantes de la educación superior cubana. 165/2019

La base legal que ha apoyado estas transformaciones se sustenta en la Resolución 49/20 Adecuaciones de los procesos de continuidad y culminación de estudios en los cursos académicos 2019-2020 y 2020-2021; la Resolución 51/20 Ajustes de los procesos de continuidad y evaluación de los estudios de posgrado y de la formación de Grados Científicos en los cursos académicos 2019-2020 y 2020-2021. Así mismo las Orientaciones generales para el inicio y desarrollo de las actividades académicas de Pregrado y Posgrado en curso 2021 ante la situación epidemiológica del territorio nacional que se recogen en la Resolución 3/2021

Así como con la aprobación de la Resolución ministerial 202/19, Reglamento de la responsabilidad de las entidades en la formación y desarrollo de la fuerza de trabajo calificada en el nivel superior, la que posibilita reforzar la preparación para el empleo, ya que el perfeccionamiento del sistema de relaciones que se establecen con los distintos organismos que reciben a los egresados en la etapa de adiestramiento, así como la pertinencia de programas de postgrado que garanticen una educación para toda la vida, constituyan temas de debate en todo el sistema de educación superior y al interior de las propias universidades

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.

## **6. Cambios al sistema de títulos grados o cualificaciones, reconocimientos de estudios o respecto a la articulación entre carreras vocacionales cortas y carreras universitarias**

En el orden internacional, Cuba posee tratados bilaterales para el reconocimiento de títulos con Argentina, Angola, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, China, Ecuador, Rusia, Gabón, Kenya, México, Líbano, Namibia, Panamá, Perú, Viet Nam, así como otros que están en proceso de negociación. Están firmados convenios multilaterales con ese fin entre los países miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), de igual manera asumió los Convenios Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, y el de la Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior auspiciada por la UNESCO.

Actualmente se trabaja en función de lograr la articulación entre carreras de ciclo corto y carreras universitarias, pero el trabajo es incipiente aún.

### Referencias bibliográficas:

- Alpizar-Santana, M. (2018). La gestión económico-financiera en el desarrollo actual y perspectivo del Ministerio de Educación Superior y su red de instituciones. *Revista Cubana de Finanzas y Precios*, 2 (2), 51-62. Recuperado en 10 de junio de 2022 [http://www.mfp.gob.cu/revista\\_mfp/index.php/RCFP/article/view/10\\_V2N22018\\_MAS](http://www.mfp.gob.cu/revista_mfp/index.php/RCFP/article/view/10_V2N22018_MAS)
- Alpizar- Santana, M. (2019). Impacto de las políticas públicas en la Educación Superior en Cuba. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 7(2), e9. Epub 25 de julio de 2019. Recuperado en 25 de junio de 2022, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2308-01322019000200009&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322019000200009&lng=es&tlng=es)
- Decreto Ley No. 43. Gaceta Oficial de la República de Cuba, julio, 2021
- Díaz-Canel Bermúdez, M. y Fernández González, A. (2020). Gestión de gobierno, educación superior, ciencia, innovación y desarrollo local. *Retos de la Dirección* 2020; 14(2): 5-32, ISSN 2306-9155. Recuperado en 24 de mayo de 2022; de <https://revistas.reduc.edu.cu/index.php/retos/article/view/3571/3269>
- León Díaz, O., Pierra Conde, A., García Cuevas, J. L., & Fernández González, A. (2021). La educación superior cubana en el escenario actual del sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1), 371-381.
- Mesa redonda: Las nuevas formas de gestión de la ciencia en la Enseñanza Superior. Televisión Cubana, 8 de junio de 2022 <http://mesaredonda.cubadebate.cu>
- Mesa Redonda: Educación Superior: ¿Cuáles son las novedades del nuevo curso?, Televisión Cubana, 12 de abril de 2022 <http://mesaredonda.cubadebate.cu>
- Ministerio de Educación Superior Cuba. (2020). *Prontuario estadístico educación superior*. La Habana. Editorial Universitaria Félix Varela.
- Saborido Loidi, J., Alpizar Santana, M., Villavicencio Placencia, MV., Garcia Báez, R. (2021) Informe de Política de Educación Superior: III Conferencia Mundial de Educación Superior auspiciada por la UNESCO
- Parra Chacón, E., Domínguez González, O., Hoyos Aristizábal, JG. (2022) La Visión del Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior -ENLACES III Conferencia Mundial de la Educación Superior. Documento aprobado en la II Conferencia General del Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior -ENLACES



Descargar el informe



# **Informe nacional Ecuador**

Juan Ponce

Ruthy Intriago



# **INFORME DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA – 2022**

## **CAPITULO ECUADOR**

**Juan Ponce y Ruthy Intriago<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Juan Ponce y Ruthy Intriago son de Flacso-Ecuador.

## Contenido

1. INTRODUCCION.....	237
2. ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR EN ECUADOR EN EL ULTIMO QUINQUENIO .....	238
3. COMO SE ENFRENTO LA PANDEMIA EN ECUADOR.....	241
4. CAMBIOS EN EL MODELO DE EVALUACION DE LAS UNIVERSIDADES EN ECUADOR.....	243
5. LA REFORMA A LA LOES DEL 2018 .....	245
6. EL PRESUPUESTO PARA LA EDUCACION SUPERIOR.....	246
7. CONCLUSIONES.....	247
8. REFERENCIAS.....	249

## 1. INTRODUCCION

El presente informe presenta la evolución de la situación de la educación superior en el Ecuador con énfasis en el último quinquenio (2016 a 2021). Para empezar, se analiza la evolución de la cobertura de la educación superior. A partir de la información de las encuestas de empleo y desempleo se calcula las tasas brutas de la educación superior y se analiza su evolución desde el año 2000 con el objetivo de tener una visión de mediano plazo de la evolución de la cobertura de la educación superior. Para el último periodo, del 2015 al 2021, se presenta un desglose de la matrícula para los diferentes grupos sociales, con el objetivo de resaltar las diferencias sociales en el acceso a la educación superior.

En la siguiente parte se analiza las medidas que se tomaron por parte del sistema de educación superior para enfrentar la pandemia. Pese a lo complejo de la situación generada por la pandemia, el sistema de educación superior dio una respuesta adecuada. La educación superior no se interrumpió durante la pandemia, y la cobertura tampoco se vio afectada. Lastimosamente no se cuenta con información que permita evaluar el efecto de la pandemia en la calidad de la educación superior.

La siguiente parte analiza los cambios en el sistema de evaluación de la educación superior. El Ecuador cuenta con un nuevo modelo de evaluación de la calidad de la educación superior que sirvió para la acreditación de las instituciones de educación superior en el año 2019. Se analizan las principales características del nuevo modelo.

En el año 2018 se dio una reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). En la parte 5 de este informe se presenta los elementos más importantes de la reforma a la LOES.

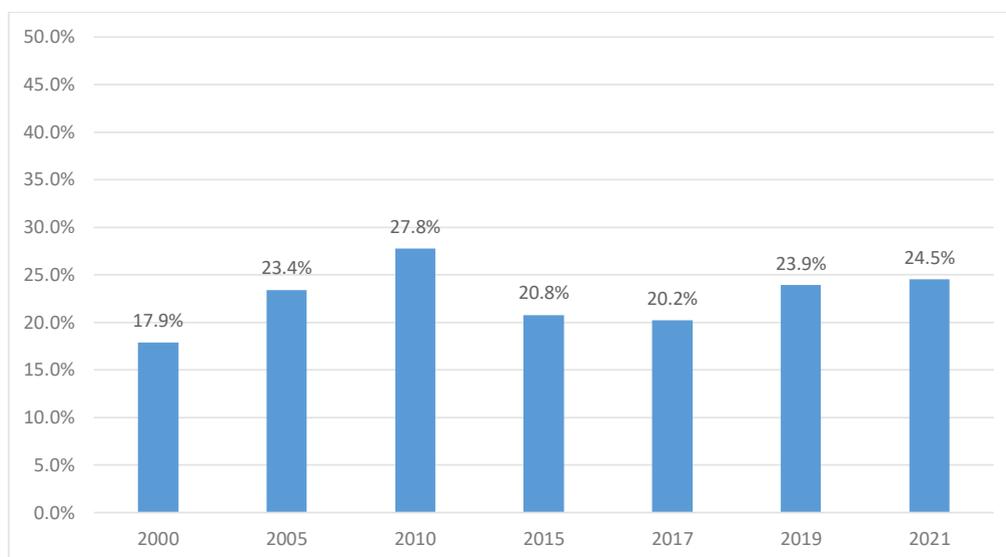
En la parte sexta se realiza un análisis del presupuesto destinado a la educación superior, con énfasis en la universidad pública.

La última parte concluye.

## 2. ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR EN ECUADOR EN EL ULTIMO QUINQUENIO

Durante el siglo XXI, Ecuador experimentó importantes avances en el acceso a la educación superior. Así, la tasa bruta de matrícula para la educación superior<sup>2</sup> 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. Ver gráfico 1.

Gráfico 1. Evolución de la tasa bruta de matrícula para la educación superior.



Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo. INEC. Varios años.

La reforma a la educación superior del 2010 incluyó la aplicación de la gratuidad de la educación superior, pero también la implementación del examen de ingreso a las universidades<sup>3</sup>. El resultado neto de estas dos políticas fue una reducción de la tasa bruta de matrícula entre el 2010 y el 2015.

En el último quinquenio, se observa un incremento permanente de la tasa bruta de matrícula. Esta pasa del 21% en el 2015, al 25% en el 2021. Algo muy interesante es que entre el 2019 y el 2021 la tasa se incrementó del 24% al 25%. En este sentido, se puede afirmar que al menos la pandemia no tuvo un efecto negativo en la asistencia a la educación superior en el Ecuador.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> El examen Ser Bachiller se implementó a partir del 2012.

Es importante analizar a quiénes benefició este incremento en la matrícula en la educación superior en el último quinquenio. Para ello, la tabla 1 presenta información de la matrícula en educación superior para diferentes grupos sociales del país.

Tabla 1. Tasa bruta de educación superior. 2015-2021. Diferentes grupos sociales

<b>Grupo social</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
<i>Area</i>				
Rural	8.8%	9.4%	8.7%	15.7%
Urbano	25.5%	24.6%	30.5%	28.6%
<i>Sexo</i>				
Hombre	18.9%	19.1%	22.5%	23.1%
Mujer	22.7%	21.4%	25.8%	26.3%
<i>Quintil</i>				
20% más pobre	6.3%	8.3%	10.0%	12.7%
2	8.8%	10.1%	15.4%	16.7%
3	14.4%	15.5%	20.5%	23.0%
4	22.0%	22.1%	29.3%	31.5%
20% más rico	41.2%	41.3%	49.9%	51.2%
<i>Etnia</i>				
Indígena	6.2%	7.6%	10.2%	12.2%
Afro	12.3%	16.4%	16.5%	15.7%
Mestizo y otros	22.4%	21.7%	26.0%	26.1%
<i>Nacional</i>	20.8%	20.2%	23.9%	24.5%

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo. INEC. Varios años.

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. De manera curiosa, el incremento se da entre el 2019 y el 2021, es decir en el período de pandemia.

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. De igual manera la matrícula continuó incrementándose durante la pandemia. Pasó del 10% al 13% entre 2019 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, el 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. De igual manera, la diferencia entre el indígenas y mestizos se reduce de 16,2 a 13,9 puntos porcentuales entre el 2015 y el 2021.

Sin embargo, le brecha entre el quintil más pobre y el quintil más rico se incrementó: de 34,9 a 38,5 puntos porcentuales entre 2015 y 2021. Lo anterior significa que el incremento en la matrícula fue mayor entre los más rico que entre los más pobres.

### 3. COMO SE ENFRENTO LA PANDEMIA EN ECUADOR

Para el año 2020, la oferta institucional de educación superior en el país incluye 294 instituciones. De este total, 60 (20,4%) son Universidades y Escuelas Politécnicas (UEP) y 234 (79,6%) son Institutos Tecnológicos (ITT). En total hay alrededor de 733.000 estudiantes matriculados: 57% en entidades públicas y 43% en privadas. El 84% asiste a UEP y el 16% a ITT.

En Ecuador, la emergencia sanitaria por el COVID-19 no llevó al cierre de ninguna de las IES, aunque sí se vio afectada la disponibilidad de recursos fiscales y la capacidad de pago de las familias. El presupuesto para educación superior de manera general disminuyó en USD 105 millones en 2020. En marzo de 2020, se dieron reducciones presupuestarias de las UEP, específicamente en el rubro de egresos en personal. Entre marzo y diciembre de 2020 se suprimieron 373 contratos ocasionales, frente a lo cual las universidades aplicaron medidas de reducción de personal y revisión de los contratos de docentes ocasionales estableciendo montos menores como remuneración (SENESCYT, 2021). En los ITT también se disminuyó la asignación presupuestaria para gastos en personal académico cuyo déficit ascendió a USD 4,2 millones. Esto llevó a la desvinculación de 217 docentes de los institutos superiores públicos a nivel nacional, así como reducciones en las escalas salariales de 1 hasta 2 grados ocupacionales a 1.861 docentes.

En cuanto a la respuesta a la emergencia, se dispuso la suspensión de las clases presenciales, y en cada UEP las respectivas autoridades organizaron el cambio a la modalidad virtual. Dicho cambio incluyó ajustes y mejoras en sus plataformas y herramientas tecnológicas, capacitación a sus docentes, ajustes en los calendarios académicos y en la distribución de la carga de trabajo para enmarcarse en la reducción presupuestaria dispuesta por el gobierno nacional.

En general, ante la pandemia se tomaron las siguientes medidas:

1. Creación de sistemas para la migración de matrículas presenciales a virtuales.
2. Aprobación por parte del Consejo de Educación Superior (CES) de la resolución RPC-SE-03-No.046-2020, referente a la Normativa Transitoria para el desarrollo de actividades académicas en las Instituciones de Educación Superior, para adaptar los programas de estudio a nuevas modalidades manteniendo al acceso, la equidad y la calidad entre los principales principios de la educación superior.
3. Extensión de los períodos académicos ordinarios (PAO) hasta en un 25% e implementación de períodos académicos extraordinarios para cumplir con el plan de estudios aprobado.
4. Modalidad de estudios híbrida que incluye una combinación de las modalidades de estudio semipresencial, en línea y a distancia (233 carreras y programas se acogieron a la modalidad híbrida y 202 carreras y programas optaron por la modalidad en línea).
5. Desarrollo de herramientas tecnológicas que permitan la ejecución de clases a través de medios virtuales de manera sincrónica con el profesor.

6. Ampliación del plazo de los períodos académicos sin cobrar costos adicionales de matrículas, aranceles y derechos, brindando facilidades de pago a sus estudiantes.

7. Rebajas de hasta un 25% a los costos de matrícula, aranceles, y derechos acogiendo a su autonomía responsable.

8. Empleo de medios virtuales para la continuación de estudios.

Además, se estableció que aquellos estudiantes que justifiquen inaccesibilidad a recursos tecnológicos y de conectividad, problemas de salud o vulnerabilidad, no perderían la gratuidad de educación de manera temporal o definitiva.

Por otro lado, los ajustes de las actividades académicas aplazaron el inicio y fin de los Periodos Académicos Ordinarios del 2020 y el inicio del primer periodo académico 2021, con variaciones de fechas en cada UEP de acuerdo con su capacidad de gestión y disponibilidad presupuestaria. De 30 universidades públicas, solo un 53% logró iniciar y culminar su segundo periodo académico del 2020 con tiempo suficiente para no retrasar el próximo periodo académico en 2021. Mientras que, en el año 2021, el 87% de las universidades y escuelas politécnicas públicas iniciaron sus períodos académicos dentro del plazo regular establecido por la norma vigente.

En cuanto a acceso, estimaciones oficiales reportan que en los ITT el 20% de los estudiantes y el 9,37% en las UEP vieron restringido su acceso por no contar con los dispositivos y conectividad a internet. Esto significa que alrededor de 81.200 alumnos (11,07% de la matrícula) habría interrumpido sus estudios (Gobierno de Ecuador, 2020).

### ***La normativa transitoria del Consejo de Educación Superior***

La normativa Transitoria para el desarrollo de actividades académicas en las Instituciones de Educación Superior aprobada por el CES en 2020 en sus artículos 4, 5, 8, 11 incluyó entre otras cosas:

- La elaboración e implementación de guías de estudio en reemplazo de los sílabos de asignatura, a fin de que los estudiantes que no tengan acceso a medios tecnológicos puedan continuar con el plan de estudios.
- Las instituciones que cuenten con herramientas tecnológicas para la educación en línea con clases de manera sincrónica entre el profesor y el estudiante deben conservar las grabaciones y ponerlas a disposición de los estudiantes.
- Los componentes prácticos del aprendizaje, incluidas las prácticas pre-profesionales y de servicio a la comunidad, según la normativa pueden ser organizados y ejecutados a través de herramientas tecnológicas de aprendizaje virtual.

- En cuanto a la evaluación para la promoción, se faculta a las instituciones a definir parámetros alternativos para la evaluación y aprobación de las asignaturas.

Muchas Universidades Públicas migraron su oferta a la modalidad en línea y determinaron la impartición de su oferta académica por medio de herramientas tecnológicas tales como Microsoft Teams o Zoom para el desarrollo de clases sincrónicas, así como el uso de plataformas de enseñanza aprendizaje como Moodle y E-educativa, Classroom y Cisco Web. Además, se ofrecieron alternativas flexibles para la titulación, así como para la evaluación en general. (Sánchez y Ruiz, 2022).

#### 4. CAMBIOS EN EL MODELO DE EVALUACION DE LAS UNIVERSIDADES EN ECUADOR

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 calidad<sup>4</sup>.

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

Uno de los cambios normativos sobre el cual se sustenta el nuevo modelo es el concepto de calidad. De acuerdo con la LOES 2010, la calidad se definió como la búsqueda constante de la excelencia. Durante el periodo 2008-2017, la calidad estaba en relación con los resultados obtenidos en la evaluación, lo cual de cierta manera estandarizó los modelos de gestión de las universidades. Asimismo, la categorización de las universidades fue el resultado de la primera evaluación externa obligatoria realizada en el 2008, a partir de la cual las IES fueron agrupadas por categorías (de la A a la E) conforme al nivel de desempeño obtenido en los criterios evaluados. Las IES de la categoría E que no lograron superar esta posición en la evaluación de 2012, fueron suspendidas y cerradas de forma definitiva (Santana y Santana, 2022). Con el nuevo

---

<sup>4</sup> Para una revisión del anterior modelo se puede consultar: Ponce-Onofa, 2014

modelo, se sostiene que la calidad “propende a la generación paulatina de una “cultura” de calidad en la vida institucional. No se pretende una subordinación de los procesos internos a los de evaluación externa y acreditación, sino un círculo virtuoso de carácter permanente y progresivo” (CACES, 2019:14).

En los modelos de evaluación externa aplicados por el CEAACES desde el 2014, la función sustantiva vinculación con la sociedad, pesaba el 3%, mientras que cumplir con los indicadores de investigación otorgaba a la IES un 21%. Esto quiere decir que la política pública de calidad orientaba a las universidades a investigar, antes que a vincularse con su entorno de influencia. De esta manera, el modelo permitía la acreditación de instituciones que podían no ejecutar una función considerada como sustantiva como la vinculación, debido al peso con el que era considerada en el modelo. Asimismo, se prefería una IES enfocada en la docencia (35%) de tal manera que, al cumplir con los subcriterios e indicadores de esta función, bastaba para obtener la certificación (Santana y Santana, 2022). Con la reforma a la LOES en 2018, el CACES genera el nuevo Modelo de Evaluación con el propósito de “valorar como están cumpliendo las IES, de manera equilibrada -o no- con el desarrollo de las tres funciones sustantivas de la universidad ecuatoriana: docencia, investigación e innovación y vinculación con la sociedad” (CACES, 2019:26). A diferencia de las evaluaciones anteriores, en este modelo se rompe con el esquema de vincular a la autoevaluación como un requisito previo a la evaluación externa y se la establece como un eje central de la mejora continua. El modelo para el 2019, contiene estándares predominantemente cualitativos, desglosados en elementos fundamentales y componentes que abordan cada función sustantiva en el marco de 3 dimensiones: planificación, ejecución y resultados.

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). El instrumento de evaluación está dividido en tres ejes: docencia, investigación y vinculación con la sociedad, más las condiciones institucionales (CACES, 2019:27). Los 20 estándares del Modelo del 2019, así como los elementos fundamentales en que éstos se descomponen, se valoran a través de una escala cualitativa de cinco niveles, incluso los rangos para los estándares cuantitativos luego se asimilan en la escala de Likert. Todos los ejes del modelo se valoran bajo el mismo esquema cualitativo, el que no se traduce en pesos y ponderaciones, de tal manera que todas las funciones sustantivas tienen la misma forma de calificación a la vez que todas éstas aportan a las condiciones de acreditación.

En reemplazo de la categorización, se trata de un esquema de acreditación o no, sobre la base cualitativa de cinco niveles: cumplimiento satisfactorio, aproximación al cumplimiento, cumplimiento parcial, cumplimiento insuficiente e incumplimiento, sobre los cuales, se establecen los términos de la acreditación. Para acreditar una universidad debe alcanzar como mínimo una combinación de 10 de los 20 estándares que valora el modelo, en las dos máximas escalas posibles: cumplimiento satisfactorio y aproximación al

cumplimiento, siempre que no tenga ningún estándar valorado con incumplimiento y tenga hasta dos estándares valorados con cumplimiento insuficiente (CACES, 2019:49)

Finalmente, en el nuevo modelo se aborda la evaluación a través de la observación directa efectuada por un equipo proveniente de la comunidad universitaria, bajo el esquema de evaluación por pares.

En resumen, el nuevo Modelo está construido sobre la base de un nuevo enfoque del principio de calidad, expresado en la LOES y con las siguientes premisas:

- Un abordaje principalmente cualitativo.
- La valoración de las funciones de docencia, investigación e innovación y vinculación con la sociedad, en condiciones de equilibrio y calidad.

La eliminación de la categorización por un esquema que determine las universidades que están acreditadas y las que no.

## 5. LA REFORMA A LA LOES DEL 2018

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

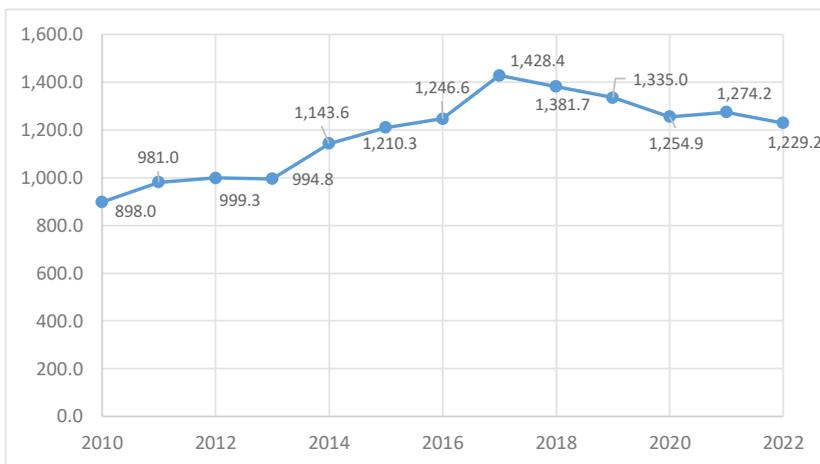
1. Establece una nueva categoría de Instituto Tecnológico Superior Universitario, con la capacidad de otorgar programas de posgrado tecnológicos.
2. Establece a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Senescyt) como órgano rector de la política pública de educación superior.
3. Establece un régimen especial de compras públicas para las IES públicas, con el fin de agilizar los procesos de contratación y adquisiciones.
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.

## 6. EL PRESUPUESTO PARA LA EDUCACION SUPERIOR

Para empezar esta sección, en el siguiente gráfico se presenta la evolución del presupuesto para las Universidades Públicas.

Gráfico 2. Presupuesto para las Universidades Públicas (en millones de dólares).



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

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. Estas cuatro nuevas universidades son las llamadas universidades emblemáticas: Universidad Regional Amazónica Ikiam, Universidad de Investigación Tecnológica Experimental Yachay, Universidad Nacional de Educación (UNAE) y Universidad de las Artes. Adicionalmente, a partir del 2019 también se crea la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi. Es decir que mientras se reduce el presupuesto para las Universidades, al mismo tiempo aumenta el número de Universidades Públicas, con lo cual la reducción a nivel de cada Universidad es más dramática.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que las Universidades Públicas no ejecutan el total del presupuesto asignado. Muchas veces dicha sub-ejecución se debe a problemas de eficiencia de las mismas universidades, pero también a una estructura normativa muy rígida, así como a la temporalidad de las asignaciones presupuestarias por parte del Ministerio de Finanzas (muchos de los recursos de inversión se asignan en el último trimestre del año). El siguiente cuadro presenta el porcentaje de ejecución presupuestaria para los últimos años.

Tabla 2. Ejecución Presupuestaria. Universidades Públicas (en porcentajes)

Año	Ejecución
2012	76.5%
2013	76.4%
2014	79.4%
2015	78.4%
2016	80.8%
2017	86.4%
2018	84.7%
2019	85.5%
2020	84.2%
2021	86.2%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

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.

## 7. CONCLUSIONES

El presente informe presenta la evolución de la situación de la educación superior en el Ecuador con énfasis en el último quinquenio (2016 a 2021). Para empezar, se analiza la evolución de la cobertura de la educación superior. A partir de la información de las encuestas de empleo y desempleo se calcula las tasas brutas de la educación superior y se analiza su evolución desde el año 2000 con el objetivo de tener una visión de mediano plazo de la matrícula en la educación superior. Para el último periodo, del 2015 al 2021, se presenta un desglose de la matrícula para los diferentes grupos sociales, con el objetivo de relieves las diferencias sociales en el acceso a la educación superior. Se encuentra que los grupos más vulnerables de la sociedad ecuatoriana (como las indígenas, los habitantes del área rural y los extremadamente pobres) tuvieron incrementos importantes en el acceso a la educación superior en el último quinquenio. También se encuentra que la pandemia no afectó a la matrícula en la educación superior.

Para entender lo anterior, en la siguiente sección se analiza las medidas que se tomaron por parte del sistema de educación superior para enfrentar la pandemia. El sistema de educación superior dio una respuesta adecuada ante los desafíos generados por la pandemia. La educación superior no se interrumpió durante la pandemia, y la cobertura tampoco se vio afectada. Las medidas de flexibilización de las estructuras curriculares, el permitir el uso de plataformas informáticas para las clases en línea en programas que fueron aprobados como presenciales, así como procedimientos alternativos de evaluación y graduación, fueron elementos claves para que el sistema pueda seguir funcionando de manera virtual durante casi todo el 2020. Lastimosamente no se cuenta con información que permita evaluar el efecto de la pandemia en la calidad de la educación superior. Este es un desafío pendiente para el sistema de educación superior.

La siguiente sección del informe analiza los cambios en el sistema de evaluación de la educación superior. El Ecuador cuenta con un nuevo modelo de evaluación de la calidad de la educación superior que sirvió para la acreditación de las instituciones de educación superior en el año 2019. Este nuevo modelo se caracteriza por un mayor peso a la auto-evaluación de las universidades. También se eliminó la anterior categorización que clasificaba a las universidades en una escala de la A a la D, dependiendo de sus niveles de calidad, y se estableció únicamente una acreditación de acuerdo a criterios predominantemente cualitativos. Las instituciones que no lograron acreditarse pueden seguir funcionando mediante la elaboración de un plan de mejoramiento de la calidad que será monitoreado por el CACES.

Como parte del informe se analiza la reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) aprobada en el 2018. Se destaca algunos elementos importantes de la reforma. Entre los más importantes se tiene los siguientes. Se establece una nueva categoría para los institutos tecnológicos, la cual les habilita poder emitir programas de posgrado tecnológicos. Se cambia la noción de calidad y se pasa de la categorización a la acreditación, con un énfasis en la auto-evaluación de las instituciones de educación superior.

En la parte sexta se realiza un análisis del presupuesto destinado a la educación superior, con énfasis en la universidad pública. Se encuentra una reducción considerable del presupuesto para las universidades en el último quinquenio. Así como el incremento del número de universidades que participan en la distribución del pastel. Por otro lado, se encuentra una mejora en el nivel de ejecución presupuestaria, aunque aún se mantienen niveles de sub-ejecución importantes.

## 8. REFERENCIAS

CACES. (2019). Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas. Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior [https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/3.-Modelo\\_Eval\\_UEP\\_2019\\_compressed.pdf](https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/3.-Modelo_Eval_UEP_2019_compressed.pdf)

Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (25 marzo de 2020). *Normas Transitorias para el Desarrollo de Actividades Académicas de las IES Debido al Estado de Excepción Decretado por la Emergencia Sanitaria por la Pandemia del COVID 19*. RPC-SE-03-No.046-2020.

Gobierno del Ecuador (2020). Evaluación socioeconómica PDNA Covid-19 Ecuador, marzo-diciembre 2020. Apoyo de Naciones Unidas, Banco Mundial y Unión Europea en Ecuador.

LOES (2018). Ley Orgánica de Educación Superior. 2 de agosto de 2018. Registro Oficial No.297.02 de agosto de 2018 Suplemento. <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2018/08/registro-oficial-no297-jueves-02-de-agosto-de-2018-suplemento>

Ponce Juan y Mercedes Onofa. 2014. Acceso a la Calidad de la Educación Superior en Ecuador: Un análisis de la segunda mitad de la década del 2000. En políticas de Educación Superior en América Latina, 2009 – 2013. EDICIONES UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES.

Sanchez Caicedo, N., & Ruiz Calvachi, D. R. (2022). Estándares mínimos de calidad de la educación superior en Ecuador durante la pandemia por COVID-19, como medio de protección del derecho a la educación superior. *Tsafiqui - Revista Científica En Ciencias Sociales*, 12(16), 7-18. <https://doi.org/10.29019/tsafiqui.v12i16.877>

Senescyt, 2021. Informe solicitado mediante acuerdo ACU-COE-SO-08-No.094-2020 de 21 de septiembre de 2020. Elaborado por la Subsecretaría de Instituciones de Educación Superior dirigido a la presidenta de la Comisión Ocasional de Educación.

Santana, C y Santana, J (2022). Nuevo enfoque de calidad en el Modelo de evaluación externa de universidades ecuatorianas-2019. *Areté. Revista Digital del Doctorado en Educación de la Universidad Central de Venezuela*. 8 (15), 11 – 34. <https://doi.org/10.55560/ARETE.2022.15.8>.



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.

## Contenido

PRIMERA PARTE.....	255
Consideraciones generales de los cambios habidos en el quinquenio .....	255
I.    El impacto de la pandemia en el aprendizaje en las universidades, durante los años 2020 y 2021. La Transformación Digital de las Universidades españolas. Las lecciones extraídas y las estrategias educativas post pandemia.....	256
II.   La participación de las universidades españolas en la iniciativa denominada Universidades europeas. Datos de las convocatorias y el papel que juegan las instituciones españolas. Las redes europeas creadas con intervención española.....	260
III.  La captación de fondos europeos post pandemia. ....	262
III.  Participación en las convocatorias de proyectos europeos de investigación. El Pacto Verde Europeo y el protagonismo de los centros universitarios. ....	263
SEGUNDA PARTE.....	265
I.    Descripción y análisis de la evolución de la matrícula durante el último quinquenio. .	265
II.   Descripción y análisis de la plataforma institucional .....	274
III.  Cambios ocurridos durante el último quinquenio en el aseguramiento de la calidad de la educación superior .....	277
IV.   Cambios ocurridos durante el último quinquenio en el financiamiento (público y privado) de la educación superior .....	280
V.    Cambios ocurridos durante el último quinquenio en la legislación sobre educación superior.....	282
VI.   Cambios, si hay o están en discusión, al sistema de títulos, grados o cualificaciones, reconocimiento de estudios o respecto de la articulación entre carreras vocacionales cortas y carreras vocacionales.....	283

## **PRIMERA PARTE**

### **Consideraciones generales de los cambios habidos en el quinquenio**

Durante los cinco años que comprende el periodo de análisis de este informe, toda la educación superior, la no universitaria y la universitaria, se ha visto sometida a un fuerte estrés organizativo y académico que han puesto en riesgo una provisión adecuada del servicio de educación superior.

Las restricciones derivadas de la pandemia por COVID19 han impactado en el día a día de los centros educativos, transformando su dinámica cotidiana y enfrentándolos a retos de gran relevancia.

La situación sobrevenida encontró un sistema de educación superior aun en recuperación tras la crisis económica y financiera iniciada en el año 2008, que tuvo efectos severos en la financiación de la educación superior, especialmente en la de carácter universitario. La contracción del gasto público en educación superior incrementó la presión interna de los centros educativos y la presión financiera sobre las familias y los estudiantes.

En este contexto la premisa de los centros educativos y las universidades ha sido el mantenimiento de los servicios de educación y del resto de actividades como la investigación y la transferencia universitarias con garantías de calidad.

Sin embargo, grandes transformaciones iniciadas en el ámbito de la educación superior siguieron su desarrollo, especialmente en el entorno europeo, y en otra medida y con otros fines en el escenario nacional.

A lo largo de este informe se recogen los principales cambios que se han producido durante este periodo en los diferentes frentes de la educación superior.

Por una parte, 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.

En tanto, en la educación universitaria, si bien no se han presentado cambios legislativos de relevancia más allá de los desarrollos normativos a nivel de Comunidades Autónomas, las mayores transformaciones se han producido a partir de la estrategia europea para universidades y a partir de la transformación digital de los campus universitarios. Como se desarrolla en los apartados posteriores, las iniciativas europeas han cobrado gran importancia: las convocatorias para la creación de Universidades Europeas (alianzas transnacionales), el programa Marco de I+D+i Horizonte2020, los fondos Next Generation, etcétera.

En lo que respecta a la demanda de estudios superiores, el contexto que define estos cinco años es de crecimiento, y no solo respecto a la matriculación de estudiantes en enseñanzas superiores no universitarias y universitarias, también se ha incrementado la plataforma institucional de provisión de la educación superior.

En los siguientes apartados se analizan los cambios que, en opinión de los autores, cobran mayor relevancia.

**I. El impacto de la pandemia en el aprendizaje en las universidades, durante los años 2020 y 2021. La Transformación Digital de las Universidades españolas. Las lecciones extraídas y las estrategias educativas post pandemia.**

La primera consecuencia de la epidemia en el trabajo que se desarrollaba en los campus fue el cierre inmediato de las instalaciones, las aulas y los laboratorios. Unos espacios llenos de vida se convirtieron en edificios clausurados y los proyectos docentes fueron interrumpidos. Con espíritu voluntarioso, y de forma diligente, la enseñanza presencial se reemplazó por otra online para obviar, con el apoyo de la tecnología, el riesgo elevado de posibles contagios a causa del encuentro diario de los estudiantes entre ellos y con sus profesores, cuya convivencia es la base fundamental de la educación universitaria, la llamada “educación activa”, aunque no era tenida por tal en la enseñanza tradicional, centrada únicamente en la acumulación de conocimientos. Pronto surgieron voces que afirmaban que la formación telemática se iba a prolongar indefinidamente y que, en adelante, superada la emergencia sanitaria, seguiría siendo así arrumbando el valor de la presencialidad. También creció las que se denominan universidades en internet, todas debidas en España a inversiones privadas.

Superado el desconcierto inicial y aún aceptado el carácter transitorio de la situación, la cuestión principal que se planteaba era si no cabía hacer otra cosa que esperar resignados el paso del tiempo y que la ciencia médica erradicase el virus. Por el contrario, la situación excepcional podía considerarse como una oportunidad para enriquecer y mejorar la labor docente. ¿En qué y cómo? La educación presencial se podría beneficiar con la introducción de métodos formativos online que la completasen, dotándola cuando fuese adecuado de un carácter denominado mixto, mediante la introducción y el uso de las herramientas tecnológicas adecuadas. Así, por ejemplo, los profesores, tras la impartición en el aula de sus clases, deberían, de modo generalizado u obligatorio, proceder a la elaboración de materiales didácticos para que los estudiantes completasen su posterior fase de estudio en las bibliotecas o sus casas. También con la introducción de nuevas metodologías educativas que incluyesen trabajos online individuales o grupales; además de una revisión de las tutorías mediante fórmulas virtuales más ágiles y frecuentes. Todo ello se tendría que contemplar desde la óptica de la equidad en el acceso de los alumnos a los nuevos instrumentos de comunicación, un asunto nada secundario.

Los estudios publicados sobre los dos años largos transcurridos desde la declaración de la pandemia arrojan luz sobre la respuesta dada por las instituciones universitarias españolas, sus carencias y sus debilidades, no solo respecto a las tareas docentes, también a su impacto en la investigación, la transferencia de conocimiento y las relaciones con la sociedad. Una cualidad de la respuesta que debe resaltarse es la celeridad con que se el proceso de enseñanza-aprendizaje se ha trasladado de las aulas a una educación a distancia. Sin embargo, otros problemas han requerido acciones menos directas, con el caso del cierre de los laboratorios con su impacto en la continuidad de proyectos de tipo experimental, y han entorpecido su evaluación y retrasado la preparación de otros nuevos.

En general, en el lapso transcurrido las universidades españolas se han comportado con una flexibilidad aceptable y elevado capacidad de adaptación. Si se compara la reacción del sistema universitario español con el de países de su entorno europeo, se comprueba que las medidas adoptadas ante la pandemia han sido similares, en consonancia con las recomendaciones de entidades europeas o internacionales ocupadas de las cuestiones universitarias, como son la *European University Association* y la *International Association of Universities*.

Según el informe *La Universidad frente a la pandemia*, publicado por la Conferencia de Rectores de las Universidades españolas a finales del año 2020, los objetivos pretendidos para el curso siguiente en las universidades en España eran, en cuanto a la docencia: la máxima presencialidad posible, el seguimiento garantizado de la docencia para los alumnos enfermos o en cuarentena, la formación en competencias digitales del personal y las innovaciones docentes que la pandemia permitiese, la realización de prácticas externas y la protección de datos personales, acorde con la docencia virtual y las evaluaciones del aprendizaje adquirido por los alumnos. En síntesis, como valor más destacado, los rectores mencionaban “el aprovechamiento de la tecnología para innovar en la docencia y la mejora de los laboratorios virtuales y la formación en competencias digitales”. Dicho informe recopilaba datos y previsiones sobre la actividad académica en los campus durante el periodo 2019-2021, mediante la información suministrada por los gerentes de 76 universidades españolas, públicas y privadas.

Diversas medidas respecto a la docencia se han adoptado en los campus universitarios para hacer frente a la situación de emergencia. Las tres más “elementales” se han llevado a cabo de forma generalizada por la casi totalidad de las universidades españolas. Una primera, acaso haya sido la respuesta más inmediata, ha consistido en la grabación voluntaria de las lecciones docentes con el fin de que los estudiantes con problemas de conectividad pudiesen acceder a la enseñanza virtual. Otra ha consistido en la adaptación de los contenidos y las metodologías docentes a la enseñanza virtual, no se trata de un ejercicio mimético de los hábitos de la impartición de clases en las aulas. La tercera se refiere al desarrollo de sistemas de evaluación adaptados a la docencia virtual y cuyo rigor estuviese garantizado. Las instituciones han tenido especial cuidado en que se garantizase el acceso al equipamiento necesario para los desarrollos

virtuales, y no fuese una causa de posibles desigualdades debidas a la capacidad económica de los estudiantes o sus familias.

Diversas agencias de financiación (entre ellas se hallan los fondos de recuperación generados por la Comisión Europea y que se tratan en otro apartado, juntos a recursos generados con fondos estatales del Gobierno de España y de las Comunidades Autónomas, unidos a otros con contribución privada como es el caso del *Fondo Supera Covid-19*).

El *Fondo Supera Covid-19*, es un ejemplo de buena práctica en la colaboración con una entidad privada, el Banco de Santander en este caso, que estaba dotado con 8,5 millones de euros. Esa asignación se destina, por una parte, al fortalecimiento de la capacidad TIC, y la reducción de la brecha digital, al que se han asignado 2,5 millones de euros; una segunda componente hace referencia a investigaciones aplicadas específicas del combate de la epidemia Covid-19, al que se ha dotado de 5 millones de euros; y una tercera parte para proyectos de impacto y rentabilidad social, con 1 millón de euros. Se recibieron 653 propuestas provenientes de 68 universidades. Una parte principal de las unidades solicitantes, docentes e investigadoras, 250, se orientaron a la línea de proyectos referidos a al combate de la epidemia. La financiación alcanzó a 47 de las candidaturas presentadas.

Si se hace balance de los cambios debidos a la pandemia, puede concluirse que son el resultado de un intento de superación de circunstancias adversas más que la consecuencia de un proceso premeditado de transformación y modernización de los métodos de enseñanza con el apoyo de nuevos instrumentos digitales. O sea, más que una transformación digital prevista y programada se trataba de salvar la situación sobrevenida de manera bastante improvisada. Si el objetivo buscado con urgencia era la superación de las dificultades puede convenirse que se ha hecho con éxito. Sin embargo, ante el interrogante de si la llegada de la pandemia y sus consecuencias debe considerarse como una amenaza o como una oportunidad, las dos opciones son diferentes: la respuesta a la amenaza ha sido satisfactoria, pero una cuestión más sugerente sería cómo aprovecharla como una oportunidad de renovación educativa e innovación metodológica.

Loa 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. En el proceso han participado 13 universidades españolas. Entre sus principales conclusiones caben resaltarse las tres que siguen a continuación.

El proyecto determina tres efectos mayores de la digitalización en la mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje. Estos son, a su juicio: la revisión de los métodos de enseñanza y las innovaciones pedagógicas que se pueden introducir con la ayuda de la digitalización, dotar de mayor flexibilidad al proceso de aprendizaje en cuanto al sus condicionantes espaciales y temporales, y la supervisión dinámica del progreso en el estudio.

Respecto al apoyo que puede la digitalización aportar para la labor de los profesores, se destaca la conveniencia de la creación de un centro de apoyo a los docentes, para atender las cuestiones técnicas que se planteen en el proceso de transformación digital que se emprenda, las competencias digitales que adquieran los profesores y los repositorios online de materiales educativos.

Finalmente, en cuanto a infraestructuras para atender a los estudiantes, se valoran las ventajas que la digitalización comporta en el acceso a bibliotecas abiertas, los repositorios online y las licencias que les provea su institución para el software que los alumnos necesiten en sus estudios.

En el documento de Crue Universidades Españolas “La Universidad frente a la pandemia se recogen algunos efectos de la pandemia en la investigación universitaria:

- Retrasos en proyectos de investigación en marcha y en el inicio de nuevos proyectos, que ha forzado la prórroga de los contratos ligados a estos proyectos.
- Los recursos económicos de las diferentes agencias de financiación de la investigación se centraron en nuevas convocatorias enfocadas a la investigación en relación con el virus Sars-Cov2 y la enfermedad Covid19.
- A nivel individual, las universidades acometieron diversas estrategias para mitigar los efectos del paro de actividades que supuso la irrupción de las medidas frente a la pandemia: creación de protocolos sanitarios, organización de recursos humanos en laboratorios de experimentación, asistencia tecnológica para el funcionamiento de esquemas de trabajo remoto, etcétera.

La pandemia por COVID19 ha sido un acelerador de la transformación digital de las universidades, facilitando nuevas formas de trabajo a distancia que también han sido trasladadas a la actividad investigadora: el teletrabajo, las reuniones virtuales, la participación en paneles virtuales o en tribunales de tesis doctorales, son algunos de los ejemplos de ello.

La transformación digital no resuelve en ningún sentido los problemas del sistema de ciencia e innovación en España, que responden sobre todo a cuestiones estructurales, financieras y normativas que definen este sistema y al personal dedicado a la creación de ciencia. Las posiciones políticas respecto a la Ciencia en este contexto prometían que la mejor salida de esta emergencia sanitaria y de sus efectos económicos era a través de la ésta, de la Ciencia. Estableciendo, incluso, ambiciosos objetivos de financiación para la actividad investigadora y de innovación (3% del PIB en el año 2030).

La pandemia ha afectado también, en gran medida, a la gestión de las universidades, sin embargo, el estado de la implantación de una administración digital se encuentra más desarrollada en este ámbito de la actividad universitaria. Desde hace muchos años, el proceso continuo de digitalización de los procesos y procedimientos en la gestión universitaria es una realidad. La coyuntura presentada por la pandemia ha servido para intensificar y simplificar esta gestión y para ampliar su implantación en la comunidad universitaria.

En ello el desarrollo tecnológico ha sido determinante y se ha trasladado a la gestión de los campus universitarios (con diferente recorrido entre universidades) a través de herramientas innovadoras como las aplicaciones (apps) de dispositivos móviles, la firma electrónica, las plataformas virtuales, la inteligencia artificial, etcétera.

## **II. La participación de las universidades españolas en la iniciativa denominada Universidades europeas. Datos de las convocatorias y el papel que juegan las instituciones españolas. Las redes europeas creadas con intervención española.**

En la conferencia “Iniciative pour l’Europe”, que pronunció el 26 de septiembre de 2017 en la Sorbonne, el entonces recién elegido presidente francés, Emmanuel Macron, propuso la creación de “una veintena de universidades europeas”, como redes de universidades de varios países de Europa, convertidas en “lugares de innovación pedagógica y de investigación de excelencia, y que ofreciesen diplomas considerados de rango europeo”.

En el Consejo Europeo, de diciembre de 2017, posterior a la Cumbre social de la Unión Europea de Gotemburgo, se tomó el acuerdo de iniciar el proceso de constitución de tales *universidades europeas* antes de terminar 2024. Su principal finalidad se hallaba en abrir una vía para el refuerzo de las alianzas estratégicas entre universidades y otros centros de educación superior de Estados miembros de la Unión Europea. Se pretendía de esta manera la constitución de campus interuniversitarios de dimensión europea que permitiesen a sus estudiantes la movilidad durante sus estudios entre las instituciones participantes. A la vez, que se constituyesen equipos multidisciplinares de investigación en diversas áreas del saber, capaces de abordar los complejos proyectos científicos, tecnológicos y sociales que deberá acometer la Unión Europea en su futuro inmediato. La Ciencia como eje vertebrador de Europa, siguiendo la pauta de las ideas que se habían propuesto en el Consejo Europeo celebrado en Lisboa el año 2000 con la creación de tales universidades europeas, donde se desarrollarían programas dedicados a la

investigación científica y técnica, la atracción de talentos científicos y la mejora de condiciones para el aumento de la inversión privada en labores investigadoras.

Las universidades que se seleccionasen a tal fin servirán como modelos de buenas prácticas sobre cómo se podría aumentar la cooperación existente en la actualidad entre los campus. Ello está orientado a la creación en 2025 del denominado *Espacio Europeo de Educación*.

La primera convocatoria, para que las instituciones universitarias interesadas en su participación presentaran las candidaturas, fue realizada por la Comisión Europea en junio de 2019, por medio del Programa Erasmus+. Se presentaron 54 solicitudes, por grupos de instituciones universitarias dispuestas a aliarse dentro de cada candidatura. De ellas, se seleccionaron 17 propuestas de *universidades europeas*, donde se integraban 114 universidades de 24 países. En las alianzas elegidas participaban 11 universidades españolas (universidades: Complutense de Madrid, Granada, Barcelona, Autónoma de Madrid, Católica de València – San Vicente Mártir, Autónoma de Barcelona, Pompeu Fabra, València, Politècnica de Catalunya, Carlos III de Madrid y Cádiz ), o sea, el 64,7% de las propuestas seleccionadas contaban con una universidad española. Tres de ellas actúan como coordinadoras de sus respectivas alianzas (las Universidades de Cádiz, Granada y Barcelona) y las ocho restantes como miembros. En la segunda y última convocatoria, de julio de 2020, ha habido 62 solicitudes y han sido seleccionadas 24 nuevas, en las que participan 165 universidades de 26 Estados miembros y otros países participantes en el Programa Erasmus+. De ellas 13 son españolas (universidades: de Alicante, Cantabria, Deusto, León, Miguel Hernández de Elche, País Vasco, Politècnica de Cartagena, Politècnica de Madrid, Politècnica de València, Rovira i Virgili, Salamanca, Sevilla y Zaragoza), integradas en el 54% de las solicitudes aprobadas. A dos les corresponden el papel de coordinadoras de las alianzas (la Universidad Politècnica de Madrid y la universidad de Sevilla) y las once restantes intervienen como miembros de su respectiva alianza.

En definitiva, se han constituido 41 Universidades Europeas, constituidas por 279 universidades. Para su puesta en marcha la Comisión Europea ha dispuesto de una asignación inicial de 287 millones de euros, previendo su implantación durante un periodo de tres años.

La mayoría de las universidades integradas en las alianzas aprobadas han destacado el valor de la iniciativa de constitución de los campos interuniversitarios, con la integración de unidades pedagógicas comunes en la oferta compartida de estudios. También resaltan el modelo de buenas prácticas que representan en cuanto a la competitividad internacional que comporta la filosofía de las *universidades europeas*, el atractivo de sus ofertas educativas –un valor singular de estas ofertas es que permitirán a los estudiantes graduarse combinando periodos de estudio en varios países de la Unión Europea-, el aprendizaje multilingüe, la posibilidad de obtener las denominadas micro cualificaciones tras la finalización de cursos o módulos de corta duración y el impulso que conllevarán en la transformación digital de los campus.

En abril de 2020, la Comisión Europea acordó una convocatoria especial del programa *Science with and for Society in Horizon 2020* (H2020 SwafS), dedicada con carácter exclusivo a estas alianzas, para desarrollar “la agenda científica conjunta” de la nueva *Universidad Europea*, como un banco de prueba para el *Área Europea de Investigación* del 2030. Un refuerzo considerable para materializar el objetivo, acaso principal de las universidades europeas, de creación de conocimiento en marcos conjuntos de distintas disciplinas científicas.

### **III. La captación de fondos europeos post pandemia.**

Tras la declaración de la pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, y su elevado impacto en la mayoría de los países europeos, la Comisión Europea reaccionó con una rapidez inusitada para amortiguar su impacto. Apenas cuatro meses más tarde, el Consejo Europeo aprobó la creación de un Fondo de Recuperación, con el nombre de *Next Generation UE*, dotado de 750.000 euros que serían financiados con emisión de deuda comunitaria. De ellos, España recibirá 150.000 euros, de los que se destinarán 72.000 a un *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* orientado a la modernización de la economía y la recuperación del crecimiento económico.

Una de las políticas impulsadas por el Ministerio de Universidades, en el marco de ese plan de recuperación, prevé la asignación de 530 millones de euros para emprender una reforma del sistema universitario consistente en la promoción del acceso a la educación superior, la adecuación de la organización de las enseñanzas universitarias, la garantía de su buena gobernanza y la movilidad del personal docente e investigador.

La partida presupuestaria mencionada se dedicará, por una parte, al fomento del desarrollo profesional del personal docente e investigador, a su recualificación, al que se prevé destinar 383 millones de euros y, por otra parte, 147 millones de euros a la digitalización y modernización del conjunto del sistema universitario.

Con la recualificación del profesorado se pretende mejorar su formación continua, mediante estancias en universidades y centros de investigación extranjeros. Así mismo, está previsto que los doctores recientes dispongan de ayudas para ampliar su formación en universidades diferentes de aquellas donde han leído sus tesis doctorales, y que se destinen otros recursos adicionales a la captación de talento proveniente de centros universitarios y de investigación extranjeros.

Por su parte, la Conferencia de rectores de las universidades españolas considera que hay otras partidas de los fondos españoles *Next Generation UE* a los que pueden optar también las instituciones de educación superior, como son los destinados a la capacitación digital de la ciudadanía y modernización del sistema educativo, a la que corresponden otros 7.300 euros, según el informe *Plan de recuperación y resiliencia. Participación de la universidad*, elaborado por la Conferencia.

### **III. Participación en las convocatorias de proyectos europeos de investigación. El Pacto Verde Europeo y el protagonismo de los centros universitarios.**

Durante el lapso analizado en el presente Informe, las instituciones de educación superior españolas continuaron con el desarrollo de sus planes previos en la docencia y la investigación a los que se sumaron nuevas iniciativas, algunas debidas a las nuevas circunstancias excepcionales que concurrían, como era la pandemia.

En las cuestiones relacionadas con la enseñanza superior, tras la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior en los años previos, se continuó en la culminación de su pleno desarrollo. Sin embargo, el efecto de la epidemia en los campus trajo como consecuencia una adaptación de los métodos educativos a las graves circunstancias sanitarias sobrevenidas, y su impacto en la transformación digital acelerada de las universidades. También en este tiempo se introdujo una novedad importante para el devenir universitario europeo y español: la puesta en marcha del proceso de creación de las universidades europeas. A la transformación digital, por una parte, y la creación de las denominadas universidades europeas se dedican puntos específicos de este texto.

En cuanto a la investigación, durante el quinquenio estudiado se ha culminado en Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea para el periodo 2014-2020 denominado *Horizonte 2020 (H2020)*, cuya última convocatoria se resolvió en 2021. Continuator del Séptimo programa-marco 2007-2014, el *Horizonte 2020* ha supuesto un salto cualitativo por los recursos asignados, 75.000 millones de euros, y la orientación de los temas de ciencia básica e innovación industrial escogidos como preferentes: cambio climático, transporte sostenible, seguridad alimentaria, energías renovables y envejecimiento de la población.

El papel desempeñado por España en el Horizonte 2020 ha sido notable, pues se ha situado como el cuarto país de la UE-28 (tras Alemania, Reino Unido y Francia) en cuanto los recursos obtenidos en las convocatorias competitivas para el desarrollo de actividades de investigación e innovación, con 6.114 millones de euros, con una tasa de retorno de 10,4%. Mejor ha sido la segunda posición española respecto al número de sus participaciones en los proyectos aprobados, 15.891; siendo, además, el primer país en el liderazgo de proyectos de I+D, 1.187.

En cuanto al tipo de propuestas españolas que se han beneficiado de financiación, el 35,2% corresponden a empresas, ocupando el segundo lugar las universidades, con el 20,8%, entre las que ha destacado el papel de las universidades Politécnica de Madrid, Politécnica de Catalunya, Politécnica de València, Autónoma de Barcelona y Pompeu Fabra.

Respecto a su predecesor, el interés y los resultados de las entidades españolas en el Horizonte 2020 han superado en gran medida a los habidos en el VII Programa-marco. La posición española en cuanto a la tasa de retorno ha ascendido de la sexta posición a la cuarta, pasando del 8,35 del total al 10,4%, antes citado. Las propuestas presentadas crecieron el 94% y las financiadas el 33%.

A la conclusión del Horizonte 2020, se anunció el nuevo programa plurianual europeo que lo sucedería con el nombre de *Horizon Europe 2021-2027: Framework Programme for Research and Innovation*.

En enero de 2020 la Comisión Europea anunció la aprobación del programa *Sustainable Europe Investment Plan*, con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática del continente europeo en 2050, un lejano y noble objetivo del que pronto se conocería como Pacto Verde Europeo, el “European Green Deal”. Con la previsión de dotarlo de grandes recursos, un billón de euros en la década 2020-2030 para la reducción del 50% de la emisión de gases de efecto invernadero en ese periodo de tiempo, sus esfuerzos se destinarán igualmente a la reducción de la contaminación y a combatir los daños derivados de las sequías y la escasez de agua. La descarbonización del sistema energético y su reemplazo por energías limpias y renovables, su eficiencia y una industria sostenible son objetivos esenciales del Plan. Todo ello significa también un esfuerzo investigador enorme, que implica de lleno a la investigación universitaria y da un protagonismo principal a las instituciones de educación superior.

En septiembre de 2020 se publicó la primera convocatoria para la presentación de propuestas para, dentro del marco del Pacto Verde Europeo, acordes con el objetivo de estimular la recuperación de Europa de la crisis del coronavirus “al convertir los desafíos ecológicos en oportunidades de innovación”, según la propia Comisión Europea, a la que inicialmente destinaba 1.000 millones de euros. AL cerrarse el plazo para la presentación de candidaturas, se habían presentado 1.550 propuestas con 28.000 unidades intervinientes, alcanzando la suma de las financiaciones solicitadas la cantidad de 16.000 millones de euros. Junto con Italia, España se situaba en cabeza respecto a las solicitudes presentadas con 200 coordinadores de proyectos y una demanda de 1.860 millones de euros de financiación. La evaluación de las candidaturas presentadas llevó inicialmente a la concesión de 73 proyectos con 1.800 participantes y una financiación de 1.003 millones de euros. Otros 799 proyectos se valoraron como potencialmente admisibles en una fase posterior. España ocupó el primer lugar en cuanto a participantes en las propuestas adjudicadas con 229 y el cuarto en recursos asignados con 93 millones de euros.

## SEGUNDA PARTE

### I. Descripción y análisis de la evolución de la matrícula durante el último quinquenio.

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. Este tipo de estudios se ha convertido en la prioridad de las universidades privadas. Su naturaleza (del Máster), más enfocada al ejercicio profesional, y la flexibilidad de las universidades privadas para adaptarse a demandas emergentes, han supuesto dos ventajas que estas instituciones han sabido aprovechar de mejor manera que las universidades públicas. No obstante, es importante destacar la escasa participación de las universidades privadas en los estudios de doctorado; en el periodo analizado no sobrepasan el 6% del total de la matrícula.

Respecto a la distribución de la matrícula de estudiantes por sexo, en el periodo de referencia se confirma una mayor presencia de hombres en los estudios superiores no universitarios, y se consolida una mayoría femenina en los estudios universitarios.

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.

En el futuro no se prevén cambios en las tendencias que se observan en el análisis de la matrícula en estudios superiores, aunque sí se espera un mayor crecimiento en la demanda de formación superior no universitaria, como consecuencia de la fuerte apuesta que se está realizando por impulsar esta oferta y por la modernización que se espera a partir de la reordenación del sistema de Formación Profesional, que se consagra en la “Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional”.

1. Matrícula total enseñanzas superiores no universitarias por titularidad del centro. Incluye Formación Profesional de Grado Superior y Enseñanzas de Régimen Especial: artísticas, deportivas, de idiomas, religiosas y militares.

	Total	Centros públicos	Centros privados
2021-2022	564.470	375.949	188.521
2020-2021	507.335	338.754	168.581
2019-2020	446.706	306.198	140.508
2018-2019	413.169	292.191	120.978
2017-2018	398.908	286.969	111.939

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

2. Matrícula total enseñanzas universitarias por titularidad de la universidad.

	Total	Universidades públicas	Universidades privadas
2021-2022	1.690.947	1.318.863	372.084
2020-2021	1.679.057	1.328.957	350.100
2019-2020	1.626.154	1.306.051	320.103
2018-2019	1.599.050	1.307.632	291.418
2017-2018	1.583.025	1.306.009	277.016

Notas: Los datos del periodo 2021-2022 son provisionales.

Fuente: Sistema Integral de Información Universitaria.

3. Distribución de la matrícula universitaria por nivel de estudios y titularidad de la universidad.

	Grado		Máster		Doctorado	
	U. Públicas	U. Privadas	U. Públicas	U. Privadas	U. Públicas	U. Privadas
2021-2022	81%	19%	55%	45%	94%	6%
2020-2021	82%	18%	56%	44%	94%	6%
2019-2020	83%	17%	59%	41%	94%	6%
2018-2019	84%	16%	63%	37%	95%	5%
2017-2018	85%	15%	64%	36%	95%	5%

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integral de Información Universitaria.

4. Distribución de la matrícula en enseñanzas superiores no universitarias por sexo según titularidad del centro.

	Todos los centros		Centros públicos		Centro privados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2020-2021	52%	48%	53%	47%	49%	51%
2019-2020	52%	48%	53%	47%	50%	50%
2018-2019	52%	48%	53%	47%	51%	49%
2017-2018	53%	47%	53%	47%	52%	48%

Fuente: Elaboración propia con información de Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

5. Distribución de la matrícula en enseñanzas universitarias por sexo según titularidad de la universidad.

	Total		Universidades públicas		Universidades privadas	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2021-2022	44%	56%	45%	55%	43%	57%
2020-2021	44%	56%	45%	55%	42%	58%
2019-2020	45%	55%	45%	55%	42%	58%
2018-2019	45%	55%	46%	54%	43%	57%
2017-2018	45%	55%	46%	54%	43%	57%

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integral de Información Universitaria.

6. Distribución de la matrícula en educación superior por Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas según nivel de estudios en el curso 2021-2022.

	No universitaria	Grado	Máster	Doctorado
Andalucía	18,3%	15,2%	10,2%	16,8%
Aragón	2,7%	2,2%	1,1%	2,6%
Asturias (Principado de)	1,9%	1,3%	0,7%	1,8%
Balears (Illes)	1,6%	0,9%	0,5%	1,0%
Canarias	4,2%	2,8%	1,9%	2,1%
Cantabria	1,2%	0,8%	1,6%	0,7%
Castilla - La Mancha	3,6%	1,7%	0,9%	1,7%
Castilla y León	4,3%	5,5%	4,8%	5,8%
Catalunya	16,7%	16,9%	19,7%	17,2%
Comunitat Valenciana	13,2%	9,7%	12,7%	11,7%
Estado	n.a.	10,0%	4,5%	2,2%
Extremadura	1,8%	1,3%	0,8%	1,1%
Galicia	5,9%	3,7%	2,6%	5,7%
Madrid (Comunidad de)	13,7%	18,0%	20,8%	19,3%
Murcia (Región de)	3,1%	3,2%	2,6%	3,3%
Navarra (Comunidad Foral de)	1,3%	1,3%	1,4%	1,6%
País Vasco	5,3%	3,7%	2,3%	4,9%
Rioja (La)	0,7%	1,8%	10,9%	0,4%

Ceuta	0,2%	n.a.	n.a.	n.a.
Melilla	0,2%	n.a.	n.a.	n.a.

n.a. No aplica.

Fuente: Elaboración propia con información de Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional, y del Sistema Integral de Información Universitaria.

#### 7. Distribución de los alumnos matriculados de nuevo ingreso en Grado, por forma de acceso.

	2021-2022	2020-2021	2019-2020	2018-2019	2017-2018
Total	208.939	212.139	208.584	209.749	206.977
Formación Profesional	12,0%	11,4%	11,5%	11,6%	11,6%
Prueba acceso	88,0%	88,6%	88,5%	88,4%	88,4%

### I.1. Debate actual sobre acceso y admisión y políticas de equidad.

En los últimos años se han producido algunas reformas jurídicas que han incidido en el acceso y admisión a los estudios de enseñanza superior respecto al anterior informe CINDA. A continuación, se recoge la normativa para el acceso a estos estudios.

Sobre el acceso a ciclos formativos de grado superior, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece las siguientes condiciones:

- a) Estar en posesión del título de Bachiller.
- b) Poseer el título de Técnico de Grado Medio de Formación Profesional.
- c) Haber superado un curso de formación específico preparatorio para el acceso a ciclos de grado superior en centros públicos o privados autorizados por la administración educativa.
- d) Haber superado una prueba de acceso.
- e) Estar en posesión de un título de Técnico Superior de Formación Profesional o grado universitario.

En los supuestos de acceso al amparo de las letras c) y d), se requerirá tener diecinueve años como mínimo, cumplidos en el año de realización de la prueba.

Sobre el acceso a la universidad, el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, en el artículo 3 estipula que:

“1. Podrán acceder a los estudios universitarios oficiales de Grado en las Universidades españolas, en las condiciones que para cada caso se determinen en el presente real decreto, quienes reúnan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Estudiantes en posesión del título de Bachiller del Sistema Educativo Español o de otro declarado equivalente.
- b) Estudiantes en posesión del título de Bachillerato Europeo o del diploma de Bachillerato internacional.
- c) Estudiantes en posesión de títulos, diplomas o estudios de Bachillerato o Bachiller procedentes de sistemas educativos de Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados con los que se hayan suscrito acuerdos internacionales aplicables a este respecto, en régimen de reciprocidad.
- d) Estudiantes en posesión de títulos, diplomas o estudios homologados al título de Bachiller del Sistema Educativo Español, obtenidos o realizados en sistemas educativos de Estados que no sean miembros de la Unión Europea con los que no se hayan suscrito acuerdos internacionales para el reconocimiento del título de Bachiller en régimen de reciprocidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4.
- e) Estudiantes en posesión de los títulos oficiales de Técnico Superior de Formación Profesional, de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño o de Técnico Deportivo Superior perteneciente al Sistema Educativo Español, o de títulos, diplomas o estudios declarados equivalentes u homologados a dichos títulos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4.
- f) Estudiantes en posesión de títulos, diplomas o estudios, diferentes de los equivalentes a los títulos de Bachiller, Técnico Superior de Formación Profesional, Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño, o de Técnico Deportivo Superior del Sistema Educativo Español, obtenidos o realizados en un Estado miembro de la Unión Europea o en otros Estados con los que se hayan suscrito acuerdos internacionales aplicables a este respecto, en régimen de reciprocidad, cuando dichos estudiantes cumplan los requisitos académicos exigidos en dicho Estado miembro para acceder a sus Universidades.
- g) Personas mayores de veinticinco años que superen la prueba de acceso establecida en este real decreto.
- h) Personas mayores de cuarenta años con experiencia laboral o profesional en relación con una enseñanza.
- i) Personas mayores de cuarenta y cinco años que superen la prueba de acceso establecida en este real decreto.
- j) Estudiantes en posesión de un título universitario oficial de Grado, Máster o título equivalente.
- k) Estudiantes en posesión de un título universitario oficial de Diplomado universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, correspondientes a la anterior ordenación de las enseñanzas universitarias o título equivalente.

l) Estudiantes que hayan cursado estudios universitarios parciales extranjeros o españoles, o que habiendo finalizado los estudios universitarios extranjeros no hayan obtenido su homologación en España y deseen continuar estudios en una universidad española. En este supuesto, será requisito indispensable que la universidad correspondiente les haya reconocido al menos 30 créditos ECTS.

m) Estudiantes que estuvieran en condiciones de acceder a la universidad según ordenaciones del Sistema Educativo Español anteriores a la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre.

2. En el ámbito de sus competencias, las Administraciones educativas podrán coordinar los procedimientos de acceso a las Universidades de su territorio.”

Po otra parte, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación establece en el artículo 38 que, con respecto al acceso a los estudios universitarios, es necesario la superación de una única prueba de acceso que será tenida en cuenta junto con las calificaciones obtenidas en Bachillerato. Las características básicas de esta prueba de acceso serán establecidas por el Gobierno, previa consulta a la Conferencia Sectorial de Educación y a la Conferencia General de Política Universitaria con informe previo del Consejo de Universidades y del Consejo Escolar del Estado. Además, esta Ley establece que “la calificación para el acceso a estudios universitarios de este alumnado se calculará ponderando un 40 por 100 la calificación de la prueba señalada y un 60 por 100 la calificación final de la etapa (Bachillerato). Se entenderá que se reúnen los requisitos de acceso cuando el resultado de esta ponderación sea igual o superior a cinco puntos. La calificación obtenida en cada una de las materias de modalidad de la prueba señalada anteriormente podrá ser tenida en cuenta para la admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado cuando tenga lugar un procedimiento de concurrencia competitiva.”

En la actualidad, se encuentra en proceso de aprobación una nueva ley universitaria, la Ley Orgánica del Sistema Universitario, que pretende introducir diversos cambios en la organización y gobernanza del sistema universitaria, pero que debe pasar aun por su aprobación parlamentaria que, previsiblemente, incorpore modificaciones al texto.

En lo que respecta al acceso, y en tanto que la internacionalización es un objetivo estratégico para las universidades españolas y europeas, existe un aparente consenso en la necesidad de facilitar el acceso de estudiantes extranjeros -y no solo comunitarios de la UE- en los campus españoles.

En el ámbito de la equidad uno de los principales problemas del sistema universitario es la disparidad de los precios públicos entre las diferentes Comunidades Autónomas (con las competencias en universidades) para cursar enseñanzas universitarias oficiales en universidades públicas.

En las tablas 8 y 9 se recogen los precios públicos por crédito matriculado por primera vez en titulaciones de máxima experimentalidad en Grado y en Máster no habilitante (con mayor precio respecto a los másteres habilitantes para el ejercicio profesional).

En el caso de los Grados, la mayor disparidad se observa entre el valor máximo que corresponde a los precios públicos de Cataluña frente al valor mínimo que se presenta en Andalucía. El precio del crédito matriculado en una universidad pública catalana es, en estudios de Grado de experimentalidad máxima, 2,2 veces el precio en las universidades de Andalucía.

Tras Cataluña, Madrid presenta los precios públicos más altos. Respectivamente se sitúan 41% y 33% por encima de la media nacional.

En cuanto a la evolución de los precios, tras el importante incremento que se produjo en los primeros años de la década pasada en la mayoría de las Comunidades Autónomas, hay una clara tendencia que indica que los precios públicos se están reduciendo de manera generalizada.

8. Precios públicos del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de Grado de experimentalidad máxima (euros) e índice de precios públicos (base 2011-2012), por Comunidades Autónomas.

	Euros por crédito		Índice de precios públicos base 2011-2012				
	2011-2012	2021-2022	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Andalucía	12,2	12,62	103	103	103	103	103
Aragón	23,59	21,3	99	99	99	90	90
Asturias (Principado de)	22,03	15,7	100	95	71	71	71
Balears (Illes)	20,08	20,82	115	104	104	104	104
Canarias	13,44	14,59	130	117	109	109	109
Cantabria	15,56	15,73	103	103	103	102	101
Castilla-La Mancha	15,4	18,87	123	123	123	123	123
Castilla y León	22,9	22,32	132	126	100	100	97
Cataluña	23,72	27,67	167	167	167	117	117
Comunitat Valenciana	18,48	20	125	115	115	108	108
Extremadura	17,74	18,13	104	104	104	104	102
Galicia	13,93	13,93	100	100	100	100	100
Madrid (Comunidad de)	21,94	26,14	122	119	119	119	119
Murcia (Región de)	14,7	16,78	114	114	114	114	114
Navarra (Comunidad Foral de)	21,38	21,95	108	108	108	105	103
País Vasco	18,92	19,84	105	105	105	105	105
Rioja (La)	22,68	22,68	104	104	104	100	100
U.N.E.D.	18,1	21,04	119	119	119	116	116
UOC	21,18	22,8	108	108	108	108	108
Precio medio	18,84	19,63					

Fuente: Sistema Integral de Información Universitaria.

En lo que respecta a los Másteres no habilitantes, y siguiendo el ejemplo anterior, la mayor disparidad se da entre la región de Murcia y Andalucía. Matricularse en un Máster no habilitante en una universidad pública murciana puede ser 3,4 veces más caro que

en Andalucía. Mientras que el precio en Murcia es 46% mayor que el precio medio para el conjunto de las universidades públicas, en Andalucía el precio es el 43% de dicha media.

La evolución de estos precios también muestra una clara tendencia de decrecimiento generalizado.

Existe la preocupación real y compartida, por parte de las Administraciones educativas, respecto a la contención de estos precios públicos, tal como se concluye a partir de las resoluciones de la Conferencia General de Política Universitaria (que reúne a representantes del Ministerio de Universidades y a las diferentes consejerías regionales competentes en materia de universidades).

Finalmente, respecto a las becas y ayudas para el estudio, éstas son de diversa índole. La política de becas y ayudas es, principalmente, competencia del gobierno central, aunque no así en el caso del País Vasco. Este sistema se complementa con los propios sistemas de becas y ayudas de las Comunidades Autónomas.

9. Principales tipos de becas y ayudas de las Administraciones educativas.

Enseñanza
Compensatoria
Transporte
Comedor
Residencia
Libros y material
Idioma extranjero
Necesidades educativas específicas
Exención precios y tasas
Bonificación familias de 3 hijos
Movilidad
Erasmus
Prácticas en el extranjero
Excelencia
Beca básica
Cuantía variable

Fuente: Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En los últimos años, todas las Administraciones educativas han apostado por un incremento de los recursos destinados a los sistemas de becas y ayudas al estudio, lo que ha producido un incremento en el número de becarios o beneficiarios, como se puede observar en los siguientes gráficos. Es importante destacar que esta información solo recoge las becas y ayudas de carácter público.

En el periodo comprendido entre los cursos 2017-2018 y 2020-2021, el número de becarios por ayudas públicas en la enseñanza superior no universitaria creció un 16%, mientras que los de educación universitaria lo hicieron un 13%, principalmente para estudiantes de Grado, pues los becarios de Másteres oficiales crecieron un 10%.

10. Número de becarios de todas las Administraciones educativas por tipo de enseñanza superior no universitaria.

	FP Grado Superior	Artes plásticas y diseño Grado Superior	Enseñanzas artísticas superiores	Otras enseñanzas superiores
2020-2021	152.479	2.793	10.762	273
2019-2020	129.315	2.205	9.828	265
2018-2019	136.567	2.342	9.984	324
2017-2018	132.013	2.215	9.429	459

Fuente: Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

11. Número de becarios de todas las Administraciones educativas por tipo de enseñanza superior no universitaria.

	Total	Grados	Másteres oficiales
2020-2021	648.431	606.705	41.726
2019-2020	586.245	547.588	38.657
2018-2019	591.505	555.343	36.162
2017-2018	573.329	535.483	37.846

Fuente: Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

## II. Descripción y análisis de la plataforma institucional

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. Por su parte, los centros públicos crecieron un 9%. El crecimiento del total de centros con esta oferta alcanzó el 11% en los cuatros años académicos de referencia.

12. Centros educativos donde se imparten enseñanzas superiores no universitarias, por titularidad del centro y según régimen de enseñanza.

	2020-2021	2019-2020	2018-2019	2017-2018
Régimen general				
Total centros	8.038	7.776	7.514	7.210
Centros públicos	5.546	5.399	5.262	5.102
Centros privados	2.492	2.377	2.252	2.108
Régimen especial				
Total centros	291	277	300	281
Centros públicos	202	200	204	198
Centros privados	89	77	96	83

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

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.

### 13. Universidades del sistema universitario español.

	2021-2022	2020-2021	2019-2020	2018-2019	2017-2018
Total de universidades	86	84	83	83	82
Universidades públicas presenciales	47	47	47	47	47
Universidades privadas y de la Iglesia presenciales	31	29	28	28	27
Universidades públicas a distancia	1	1	1	1	1
Universidades privadas a distancia	5	5	5	5	5
Universidades especiales públicas	2	2	2	2	2
Universidades especiales privadas	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema Integral de Información Universitaria.

#### II.1. Aspectos destacados del debate actual sobre crecimiento futuro y diferenciación de las instituciones.

Existe una especial atención en el crecimiento de las instituciones privadas (su creación requiere de la aprobación de la Comunidad Autónoma donde se instale) y en la calidad de dichas instituciones.

Se producen algunas diferencias notables entre instituciones que hay que tener en cuenta. Por ejemplo, en el ámbito de la creación de ciencia y conocimiento, la actividad investigadora se concentra principalmente en las universidades públicas, al igual que la formación de nuevos doctores (94%).

En este contexto, el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios se formula a partir de un principio clave recogido en su introducción:

“Las Administraciones públicas deben velar por la calidad del proyecto y de las actividades académicas de las universidades de su competencia, sean públicas o privadas, o sean básicamente de modalidad presencial, virtual e híbrida. Para ello es necesario que la normativa facilite esa actuación de fomento y aseguramiento de la calidad institucionalmente considerada como adecuada para todo el sistema universitario español. Ello, así mismo, permite que las universidades actuales y aquellas iniciativas de nuevos proyectos conozcan previamente los requisitos de calidad establecidos para todo el sistema y que afectan tanto a la creación de una nueva facultad o escuela en una universidad ya existente, a la adscripción de un centro a una universidad pública o privada, o a la creación de una nueva universidad. De igual modo, ofrece un marco en el cual las Comunidades Autónomas pueden planificar y ordenar el desarrollo presente y futuro de las

estructuras de educación superior en el territorio en el cual desarrollan sus competencias.

Desde este planteamiento, estos requisitos de calidad para todo el sistema universitario parten de contemplar las funciones fundamentales que las universidades desempeñan en las sociedades contemporáneas, como son: La formación de futuros profesionales, la investigación, la transferencia de conocimiento, la formación de ciudadanas y de ciudadanos, el fomento de la innovación, la contribución al desarrollo social, cultural, económico y territorial, y la generación de pensamiento crítico. Estas funciones son las que confieren sentido último a la Universidad como una institución multidimensional al servicio del conjunto de la sociedad. Por todo ello, esta visión holística de la universidad actual comporta que los requisitos de calidad del sistema universitario garanticen unos niveles adecuados especialmente en docencia y en investigación, funciones esenciales a partir de las cuales convergen el resto de las que acometen las instituciones universitarias. No se puede concebir, en el seno del sistema universitario español, una Universidad que no desarrolle plenamente sus actividades de docencia y de investigación.”

Este Real Decreto establece parámetros en los requisitos para la creación de universidades en cuanto a su docencia, al profesorado, la actividad investigadora y la transferencia universitaria.

### **III. Cambios ocurridos durante el último quinquenio en el aseguramiento de la calidad de la educación superior**

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, teniendo como objetivos la medición del rendimiento del servicio público de educación superior universitaria; la rendición de cuentas; la transparencia, la comparación, la cooperación y la competitividad de las universidades; la mejora de las actividades universitarias – docencia, investigación y gestión-; la información a las Administraciones públicas y la información a la sociedad.

El cumplimiento de los anteriores objetivos se hace a través de la evaluación, la certificación y la acreditación de:

- a. Las enseñanzas conducentes a la obtención de un título de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional.
- b. Las enseñanzas conducentes a la obtención de un título propio de la universidad.
- c. Las actividades docentes, investigadoras y de gestión.
- d. Las actividades, programas, servicios y gestión de los centros universitarios.
- e. Otras actividades y programas realizados en relación con el fomento de la calidad de la docencia y la investigación por parte de las Administraciones públicas.

Para el desarrollo de estas funciones, el sistema universitario se sirve de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y la red de agencias organismos evaluadores que establezcan las leyes universitarias de las Comunidades Autónomas.

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.

La actuación de ANECA se enmarca en el ámbito de colaboración y cooperación europea en materia de aseguramiento de la calidad, formando parte de la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), la International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE) y la European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR).

Hasta la fecha, ANECA ha desarrollado los siguientes programas de evaluación y/ acreditación en tres ámbitos, la evaluación de títulos, la evaluación de profesorado y la evaluación institucional:

- a. Programa VERIFICA que evalúa las propuestas de los nuevos planes de estudio diseñados en consonancia con el Espacio Europeo de Educación Superior.
- b. Programa ACREDITA que realiza una valoración para la renovación de la acreditación inicial de los títulos oficiales.
- c. Programa SIC que Evalúa títulos para la obtención de Sellos Internacionales de Calidad.
- d. Programa MONITOR que realiza un seguimiento del título oficial para comprobar su correcta implantación y resultados.
- e. Programa PEP que evalúa el CV de los solicitantes para el acceso a figuras de profesor contratado.
- f. Programa ACADEMIA que evalúa el CV para el acceso a los cuerpos funcionarios de docentes universitarios
- g. CNEAI que evalúa los tramos de investigación.
- h. Programa ACADEMIA que evalúa el CV para el acceso a los cuerpos funcionarios de docentes universitarios.
- i. Programa AUDIT que orienta a los centros universitarios en el desarrollo de un sistema de garantía interna de calidad.
- j. Programa de ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL que evalúa las solicitudes de acreditación institucional de los centros universitarios.
- k. Programa AUDIT INTERNACIONAL que certifica los sistemas de aseguramiento de la calidad de instituciones de E.S. de terceros países.

Respecto al informe anterior, la actividad de ANECA se ha visto incrementado en los programas SIC, Acreditación institucional y Audit internacional.

### III.1. Debates sobre perspectivas futuras.

El debate sobre las perspectivas futuras del aseguramiento de la calidad tiene en el crecimiento y en la diversidad de instituciones universitarias una de sus principales preocupaciones.

Además, la situación sobrevenida por la pandemia por COVID19, ha puesto el ojo en aspectos que, si bien no eran nuevos, se volvieron acuciantes como es el caso de la digitalización. A ello habría que incorporar otros asuntos que se han convertido en parte del presente de las universidades: las exigencias de un mercado laboral en constante cambio y evolución, la sostenibilidad y la respuesta al cambio climático, o aspectos tan importantes como la inclusividad y la garantía de la equidad. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible forman parte ya del planteamiento estratégico de las universidades.

En este estado de cambio acelerado, hay dos temas, de calado europeo, que atraen la atención en el ámbito del aseguramiento de la calidad. Por una parte, el conglomerado o las alianzas de universidades, como es el caso de las universidades europeas que forman parte del programa Erasmus plus, que habrán de requerir de un planteamiento europeo para salvaguardar la garantía y el reconocimiento de los estudios más allá de las regulaciones nacionales.

Por otra parte, las microcredenciales se encuentran en el punto de mira de las instituciones europeas por dos cuestiones de gran importancia: su relevancia en una estrategia de “aprendizaje a lo largo de la vida” y su relación con su utilización para el acceso a los estudios de enseñanza superior.

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.

EQAVET surgió de la Recomendación de 2009 del Parlamento Europeo y el Consejo, que invitaba a los Estados miembros a utilizar descriptores e indicadores indicativos para fortalecer la calidad de la oferta de FP.

En España, la representación del Punto de Referencia Nacional de EQAVET en España recae en la Subdirección General de Orientación y Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la Secretaría General de Formación Profesional del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Según indica el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en la actualidad se está desarrollando un proyecto de diseño e implementación de un modelo de gestión de calidad en las enseñanzas de Formación Profesional dentro del Marco EQAVET.

#### IV. Cambios ocurridos durante el último quinquenio en el financiamiento (público y privado) de la educación superior

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.

14. Derechos reconocidos netos de los presupuestos de ingresos, en millones de Euros, y relevancia del gasto corriente en las universidades públicas españolas.

Periodo	Total	Operaciones corrientes
2019	10076,2	84,0%
2018	9586,6	84,1%
2017	9416	83,1%
2016	9317,7	84,7%
2015	9031	82,1%

Fuente: Sistema Integral de Información Universitaria.

Respecto a las características de los ingresos, la table 15 recoge algunos indicadores de relevancia para el conocimiento de los ingresos de las universidades públicas en España:

15. Indicadores de los ingresos de las universidades públicas españolas.

	2019	2018	2017	2016	2015
Nivel de recursos propios	20,8%	21,85%	22,61%	22,6%	23,5%
Porcentaje de tasas y precios públicos sobre ingresos totales	16,37%	17,35%	17,63%	18,1%	18,67%
Grado de dependencia de la Comunidad Autónoma	65,71%	65,77%	65,38%	65,53%	64,69%

Fuente: Sistema Integral de Información Universitaria.

Los recursos propios de las universidades públicas procedentes de tasas, precios públicos, ingresos patrimoniales y por enajenación de inversiones reales, así como los recursos captados de empresas privadas, suponen dos de cada diez euros. En los cinco años que se tienen como referencia el nivel de recursos propios pasó del 23,5% al 20,8%.

Respecto a los ingresos provenientes de precios públicos y tasas, que se corresponde a la financiación privada de las familias, éstos significan el 16,37%, poco más de dos puntos menos que en el año 2015, coincidiendo, también con la tendencia a contener y bajar los precios públicos de los estudios oficiales universitarios.

Finalmente, en un sistema en el que las Comunidades Autónomas tienen las competencias en materia de universidades, el nivel de dependencia financiera respecto a éstas es fundamental. En su totalidad, las universidades públicas españolas tienen una alta dependencia de estas Administraciones. El conjunto de las universidades públicas presenciales españolas recibe en torno al 66% de sus ingresos de los gobiernos regionales. Esta dependencia de la Comunidad Autónoma es diferente entre Comunidades Autónomas y entre universidades. Entre regiones, esta dependencia puede fluctuar entre el 54% y el 80%, en el año 2019.

#### **IV.1. Debates sobre perspectivas futuras.**

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.

Sin embargo, el desarrollo de estos modelos no es algo nuevo. Su creación data de tiempos de mayor certidumbre, evidentemente anteriores a la crisis económica y financiera de finales de la década pasada y de la crisis generada como consecuencia de la pandemia por COVID19.

En los últimos cinco años no se ha llevado a cabo ninguna reforma sustancial de la financiación de las universidades, y es una de las grandes deudas de las Administraciones responsables de la política universitaria con las universidades públicas del país.

Sin embargo, existe un tema que tendrá gran incidencia en los campus de las universidades y en su financiación: los fondos europeos Next Generation. La captación y gestión de estos recursos directos a las universidades es un tema que se encuentra en la agenda de las universidades, para su participación a través de la creación de ciencia y conocimiento; la formación y el empleo; la transformación digital; y la sostenibilidad. La valoración del impacto de estos fondos en las universidades españolas se verá en los próximos años.

## **V. Cambios ocurridos durante el último quinquenio en la legislación sobre educación superior.**

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.

Como se menciona en apartados anteriores, ha sido aprobada por el Consejo de Ministros el proyecto para la Ley Orgánica del Sistema Universitario, que deberá pasar por la aprobación del Congreso de Diputados y el Senado. No obstante, dentro del marco de la normativa nacional actual, varias Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, hacen un desarrollo legislativo propio.

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.”

Esta Ley integra la formación profesional educativa con la formación profesional para el empleo definiendo seis grados:

- Grado A. Acreditación Parcial de Competencias
- Grado B. Certificado de Competencia Profesional (a través de una formación específica o convalidando varios títulos de Grado A)
- Grado C. Certificado Profesional (equiparable a varios módulos profesionales)
- Grado D. Ciclos Formativos (Grados Básicos, Grados Medios y Grados Superiores)
- Grado E. Cursos de especialización (título de especialista y Máster para FP)

Esta Ley generaliza la Formación Profesional Dual, con el fin de facilitar el acceso de los nuevos profesionales al mercado laboral y permitir la adaptación de la oferta formativa al tejido productivo del entorno.

En el ámbito de la educación superior, esta Ley facilita la convalidación de asignaturas de Formación Profesional de Grado Superior por parte de las universidades, fortaleciendo una posible continuidad en los estudios y fortaleciendo esta vía de acceso a la formación universitaria, que se nutre, principalmente, del itinerario que pasa por el Bachillerato.

**VI. Cambios, si hay o están en discusión, al sistema de títulos, grados o cualificaciones, reconocimiento de estudios o respecto de la articulación entre carreras vocacionales cortas y carreras vocacionales.**

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.

Sin embargo, es en el ámbito de la conexión entre ambos tipos de formación donde presenta una situación que previsiblemente tenga mayor presencia en el futuro, pese a la falta de normatividad al respecto.

Un creciente número de universidades privadas ha apostado por integrar en su oferta los estudios de Formación Profesional. La normativa no permite que las universidades ofrezcan este tipo de estudios, sin embargo, estas universidades han buscado alternativas para sortear este impedimento, por ejemplo, a través de la homologación de alguna Fundación como centro formativo de Formación Profesional.

A este respecto, el interés que genera esta situación, más allá de los efectos en la captación de estudiantes, se centra en los efectos que puede tener en la articulación de la oferta de formación profesional de grado superior y la universitaria; dos tipos de formación que tradicionalmente han estado desvinculadas no solo en términos normativos y de organización, también en los temas educativos. En la actualidad se conoce que alguna universidad pública empezará a ofrecer Formación Profesional a partir del curso 2022-2023.



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).

<b>Tabla 1. México Matrícula total de educación superior (técnico superior universitario, licenciatura tecnológica, universitaria y normal) y posgrado. 2015-2016 a 2020-2021</b>		
<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Crecimiento anual %</b>
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).

<b>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</b>			
	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Total</b>

Año		%		%	
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).

<b>Tabla 4. México. Matrícula de TSU y licenciatura por modalidades escolariza y no escolarizada. 2015-2016 a 2020-2021</b>			
<b>Ciclo</b>	<b>Escolarizada</b>	<b>No escolarizada</b>	<b>Total</b>
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.

<b>Tabla 5. México. Matrícula de TSU y licenciatura por modalidades escolariza y no escolarizada. 2015-2016 a 2020-2021. Porcentajes</b>			
<b>Ciclo</b>	<b>Escolarizada</b>	<b>No escolarizada</b>	<b>Total</b>
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).

	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.

	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).

	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 subsistemas 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)

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.

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).

<b>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</b>				
<b>Ciclo</b>	<b>Técnico Superior Universitario</b>	<b>Licenciatura universitaria y tecnológica y normal</b>	<b>Posgrado</b>	<b>Total</b>
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).

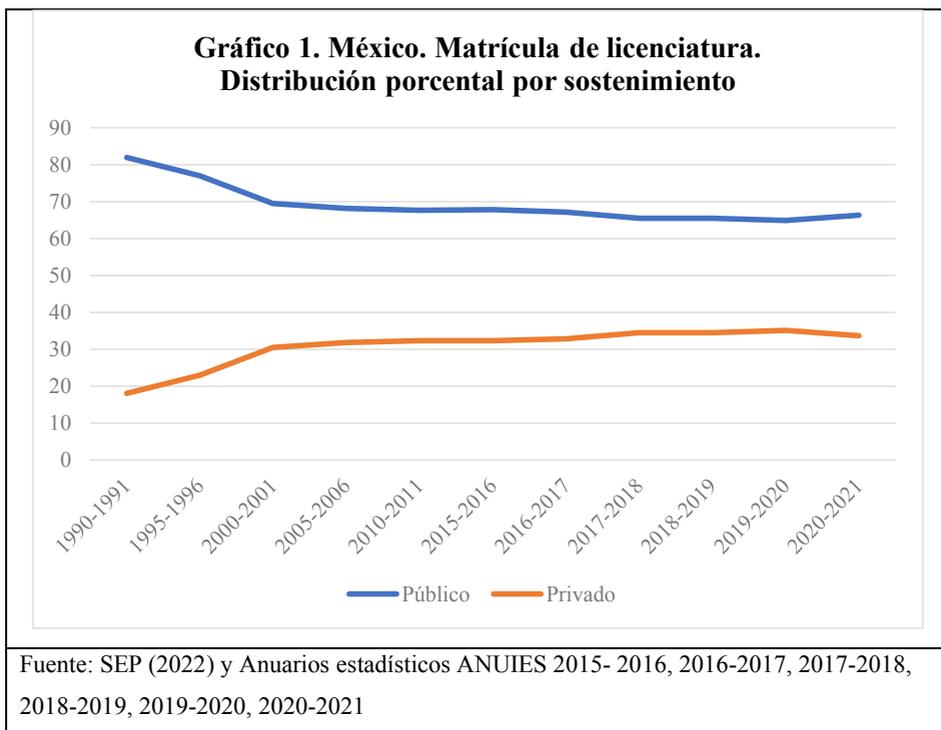
<b>Tabla 12. México. Matrícula de técnico superior universitario por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021</b>					
	<b>Público</b>		<b>Privado</b>		<b>Total</b>
<b>Año</b>		<b>%</b>		<b>%</b>	

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).

<b>Tabla 13. México. Matrícula de licenciatura (tecnológica, universitaria y normal) por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021</b>					
<b>Ciclo</b>	<b>Público</b>	<b>%</b>	<b>Privado</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
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.					

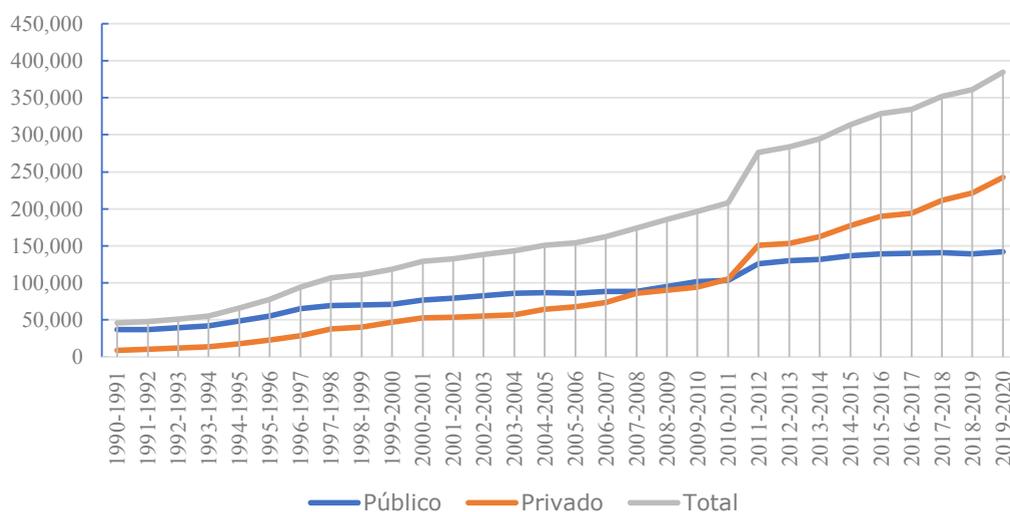
En 2015-2016, se inició un nuevo ciclo de crecimiento del sector privado, no equiparable al de 1990-2000, pero mayor que el de 2000-2015. Este nuevo ciclo se debe a que el crecimiento de la oferta pública fue inferior al crecimiento de la demanda total, lo que generó oportunidades para el mercado privado. 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).

**Tabla 14. México. Matrícula de posgrado por nivel. 2010-2011 a 2020-2021**

	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.

<b>Tabla 15. México. Matrícula de posgrado por nivel. Crecimiento acumulado %. 2010-2015, 2015-2020 y 2010- 2020</b>			
	<b>Crec. % 2010-2015</b>	<b>Crec.% 2015-2020</b>	<b>Crec. % 2010-2020</b>
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).

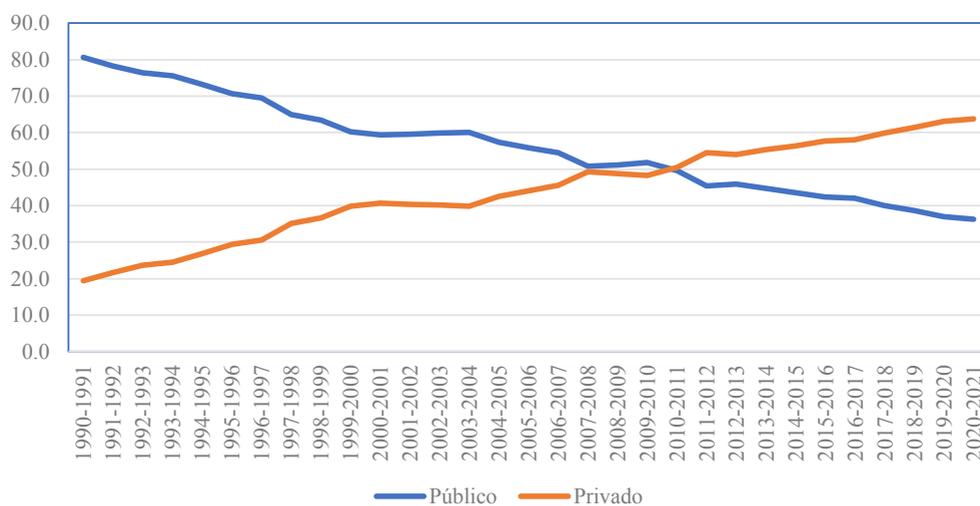
**Tabla 16. México. Matrícula total de posgrado (especialidad, maestría y doctorado).  
2015-2016 a 2020-2021**

<b>Año</b>	<b>Público</b>	<b>%</b>	<b>Privado</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
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 2017. 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).

**Tabla 18. México. Matrícula de posgrado total (especialidad, maestría, doctorado) por subsistema. 2020-2021**

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).

**Tabla 19. México. Matrícula de posgrado total (especialidad, maestría, doctorado) por modalidad escolarizada y no escolarizada. 2015-2016 a 2020-2021**

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).

<b>Año</b>	<b>Escolarizada</b>	<b>%</b>	<b>No escolarizada</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
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).

<b>Año</b>	<b>Escolarizada</b>	<b>%</b>	<b>No escolarizada</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
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).

<b>Año</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
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. % 2015-2021	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).

<b>Año</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
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. % 2015-2020	-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).

<b>Tabla 24. México. Matrícula de licenciatura universitaria y tecnológica y normal por sexo. 2015-2016 a 2020-2021</b>					
<b>Año</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
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. % 2015-2020	11.79		24.11		17.94
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

<b>Tabla 25. México. Matrícula de posgrado por sexo. 2015-2016 a 2020-2021</b>					
<b>Año</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
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. % 2015-2020	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 iniquidades, 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

<sup>1/</sup> 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
<b>Nacional</b>	<b>21.5</b>	<b>42.0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
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.

<b>Tabla 28. México. Tasa bruta de escolarización superior de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso</b>			
<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
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. <a href="https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf">https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf</a>			

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 los segundos al 3.1% (Tabla 30).

	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

<sup>1/</sup> 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. 179. Con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH). [http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION\\_Y\\_ACCION\\_2030.pdf](http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf).

	2012 <sup>1</sup>		2016 <sup>2/</sup>	
	% 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

<sup>1/</sup> 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.iberomex.mx/wp-content/uploads/2016/04/zppd\\_4COBERTURAJMendoza140420162.pdf](http://cram.iberomex.mx/wp-content/uploads/2016/04/zppd_4COBERTURAJMendoza140420162.pdf).

<sup>2/</sup> 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.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION\\_Y\\_ACCION\\_2030.pdf](http://www.anuies.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).

<b>Tabla 31. México. Matrícula de educación superior en las entidades federativas por sostenimiento y tasa bruta de cobertura. 2020-2021</b>						
<b>Entidad</b>	<b>Pública</b>	<b>%</b>	<b>Particular</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>TBC</b>
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 tendría 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 primeros 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.

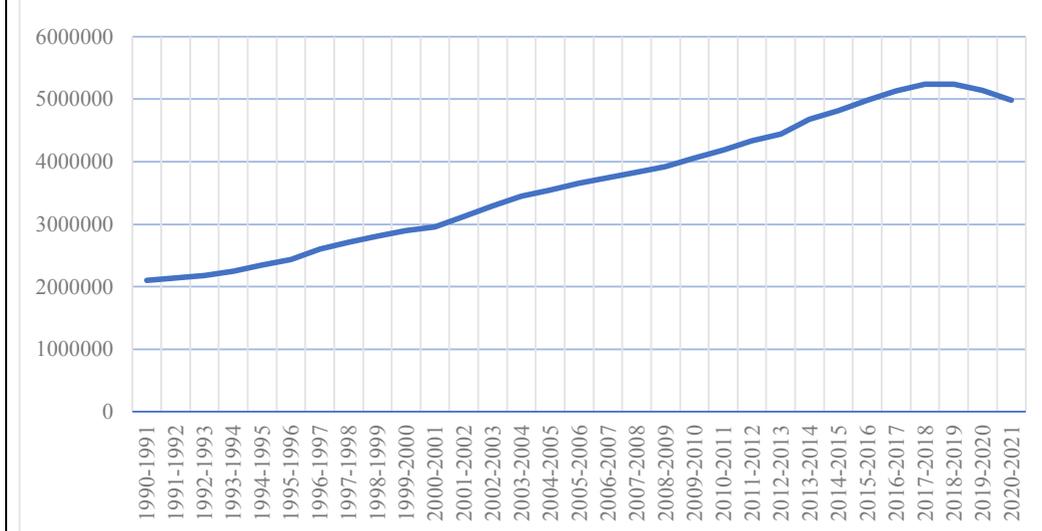
La universalización de la educación superior implica mejorar el egreso de media superior; atraer a los egresados de ese nivel educativo hacia la educación superior y, por lo tanto, mejorar la tasa de absorción; abrir más lugares en las instituciones existentes; ofrecer una mayor diversidad de opciones 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>

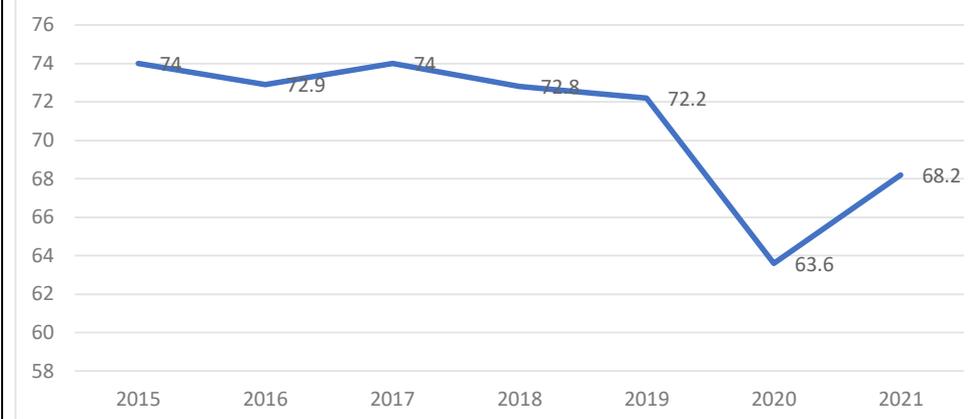
**Tabla 32. México. Matrícula de educación media superior. 2015-2016 a 2021-2022**

	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 evitaran 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.

<b>Tabla 33. México. Matrícula de técnico superior universitario y licenciatura 2020-2021 a 2021-2022. Variación anual</b>				
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 en 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](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)<sup>1</sup>. Cuenta con una 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

<sup>1</sup> 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.

\$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 reprobación de 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, 20210a; 2020b) 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 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 afroamericanas, hombres indígenas o afroamericanos, 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)<sup>2</sup>. 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

---

<sup>2</sup> 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.

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.

<b>Tabla 34. México. Número de IES por tipo</b>		
	<b>Núm. IES</b>	
	<b>2005-2006</b>	<b>2020-2021</b>
U. Federales	6	9*
U. Estatales	34	35
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
<b>Total públicas</b>	<b>704</b>	<b>991</b>
IES Privadas (muy heterogéneas)	1,408	2,103
<b>Total</b>	<b>2,112</b>	<b>3,094</b>
*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> . <a href="https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html">https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html</a> .		

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 empresas<sup>3</sup>.

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).

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

Censos	Ingresos <sup>1/</sup>	Egresos <sup>2/</sup>	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.

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

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 oligopolios<sup>4</sup>.

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 CESCUIJUC. 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 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.

---

<sup>4</sup> Sobre estos temas véanse: Álvarez y Urrego. (2017) y Álvarez (2019).

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 de 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, 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
	<b>Subtotal</b>		<b>253,096</b>	<b>17.7</b>	<b>11</b>	<b>172</b>	Ags, BC, Chih, Chis, Coah, Hgo, Mex, QR, Qro, Sin, SLP, Tab, Ver, Yuc
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
	CESCUIUC	21,805			1	14	CDMX
	<b>Subtotal</b>		<b>181,162</b>	<b>12.7</b>	<b>16</b>	<b>122</b>	
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 UIN	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



		Sistema CEUX	5,202				1	4	BC, Mor
		Universidad de Londres	5,124				1	8	CDMX, Qro
		<b>Subtotal</b>		<b>128,674</b>	<b>9.0</b>	<b>17</b>	<b>203</b>		
		UNILA	4,940			1	4		CDMX, Mor
		Global University UO	4,892			1	5		Pue, QR, Ver
		CLEU	4,625			1	9		CDMX, Gto, Jal, Oax, Pue, Son, Ver
		UDEAP Ángeles	4,444			1	20		Chis, Pue, Tab
		Centro de Formación Profesional de Chiapas (Maya)	4,221			1	3		Chis
		Sistema CEUNI	4,152			1	6		Chis, Hgo, Mex, Mor, Pue, Ver
		IUPuebla	4,070			1	5		Mich, Pue, Tab, Ver
		Instituto Educativo del Noroeste IENAC CETYS	3,614			1	3		BC
		UDAL América Latina	3,561			1	3		Pue, Ver
		Colegio de Estudios Abiertos UAL	3,436			1	18		Jal
		Universidad Azteca de Chalco	3,213			1	7		Coah, Méx
		CUT Universidad de Tijuana	3,201			1	5		BC, BCS
		Unimodelo	2,927			1	3		QR, Yuc
		GCM Mexiquense	2,748			1	4		Mex
		Grupo CEDVA	2,588			1	9		Ags, Chis, Mex, Mich, Oax, Pue, Qro, SLP, Ver
		Colegio Superior de Ciencias Jurídicas Humanitas	2,306			1	9		CDMX
		<b>Subtotal</b>		<b>58,938</b>	<b>4.1</b>	<b>16</b>	<b>113</b>		
		<b>Total en corporativos</b>		<b>821,214</b>	<b>57.5</b>	<b>74</b>	<b>746</b>		
		<b>Matrícula total sector privado</b>		<b>1,429,198</b>					

Pequeños  
de 5,000

Menos  
de 5,000

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 los 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 el 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).

<b>Tabla 38. México. ES públicas de mayor tamaño. 2020-2021</b>	
	<b>Matrícula</b>
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. <a href="http://www.anuies.mx/gestor/data/personal/anuies05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2020-2021.zip">http://www.anuies.mx/gestor/data/personal/anuies05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2020-2021.zip</a> .	

- 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).

<b>Tabla 39. México IES privadas de mayor tamaño</b>	
	<b>Matrícula</b>
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. <a href="http://www.anuies.mx/gestor/data/personal/anuies05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2020-2021.zip">http://www.anuies.mx/gestor/data/personal/anuies05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2020-2021.zip</a> .	

- 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 (COCOES), 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”
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas de planeación de IES: autoevaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)</li> <li>• Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPEs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• 14 universidades públicas: “incorporación” de IES privadas</li> </ul>
Programas académicos		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)</li> <li>• Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES)</li> <li>• Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt): Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para programas de licenciatura y posgrado de IES privadas</li> </ul>
Individuos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ceneval: exámenes EGEL y EXANI para estudiantes</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretaría de Educación Superior (SES), pares académicos invitados: PROMEP</li> <li>• Conacyt: SNI</li> </ul>

Tabla 41. México. Agencias, actores, acciones y evaluadores de la educación superior		
Agencias	Actores principales	Evaluadores
<b>Sector público</b> Secretaría de Educación Pública (federal); Secretarías Estatales de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios públicos altos y medios; rectores universitarios; jefes de otras IES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de programas institucionales para fondos extraordinarios: PRODEP (antes PROMEP); PROFOCIE (anteriormente PIFI)</li> <li>Comités de expertos (normalmente profesores)</li> </ul>
Universidades y otras IES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rectores, directores y equipos de expertos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autoevaluación.</li> <li>Construir planes estratégicos y presentarlos al gobierno federal.</li> <li>Cuerpos técnicos</li> </ul>
Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de programas académicos (algunos como acreditación)</li> <li>Comités de expertos (normalmente profesores)</li> </ul>
Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y sus 28 organismos acreditadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colegios profesionales, gobierno federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesorías y evaluaciones para la acreditación de programas y obtención de estatus para ser elegibles</li> <li>Colegios profesionales</li> </ul>
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios; comités de revisión por pares de las comunidades científicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC)</li> <li>Comités de revisión por pares</li> </ul>
<b>Sector privado</b>		
Organismos de control de los gobiernos federal y estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios</li> <li>Directores de IES privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autorización oficial de programas privados (RVOE)</li> <li>Funcionarios</li> </ul>
Universidades públicas autónomas (solo 14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios universitarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Incorporar” programas de Funcionarios de IES privadas</li> <li>Funcionarios</li> </ul>
Federación de Instituciones Privadas Mexicanas de Educación Superior FIMPES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes de IES privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluaciones de instituciones</li> <li>Sistema privado de acreditación institucional (4 categorías: el nivel de puntaje alto conduce a un RVOE automático del gobierno federal)</li> <li>Comisión permanente</li> </ul>

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 “punitivos”<sup>5</sup>.

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 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

---

<sup>5</sup> 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.

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.

<b>Tabla 42. México. Universidades que pueden “incorporar” IES privadas</b>
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 410 instituciones están acreditados. De esos programas, 941, el 22.5%, son del sector privado (Tabla 43).

<b>Tabla 43. México. Número de programas acreditados por COPAES por subsistema</b>		
	<b>Programas</b>	<b>Porcentaje</b>
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
<b>Total</b>	<b>4184</b>	<b>100.0</b>
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).

<b>Tabla 44. México. Programas de calidad y matrícula. 2012-2018.</b>							
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
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)<sup>6</sup>.**

**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.

<b>Tabla 45. México Financiamiento público como porcentaje del PIB</b>				
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022e</b>
Federal	181,824.90	189,861.50	197,744.70	205,198.40
Estatad	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 de fuentes públicas y privadas. Las públicas se integran por las aportaciones federales y

---

<sup>6</sup> 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 la 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).

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).

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

<sup>1/</sup> Datos de PIB de 2015 a 2018 tomados de CEFP (2019), de 2019 a 2022, tomados de Conaces (2022).

<sup>2/</sup> 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.

<sup>3/</sup> 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.

<sup>4/</sup> 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).

<b>Tabla 47. México. Gasto nacional en educación superior, 2012-2021</b> <b>Participación relativa por fuente de los recursos</b> (Millones de pesos corrientes)			
	<b>Federal</b>	<b>Estatal</b>	<b>Privado</b>
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%
<b>Suma 2012-2022</b>	<b>54.00%</b>	<b>16.20%</b>	<b>29.80%</b>

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).

<b>Tabla 48. México. Presupuesto público en educación superior por fuente de financiamiento<sup>1/</sup></b> (Millones de pesos corrientes)					
Año	Federal <sup>1/</sup>	Estatal <sup>2/</sup>	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%
<b>Suma 2012-2022</b>	<b>1,440,525.5</b>	<b>432,306.9</b>	<b>1,872,832.4</b>	<b>76.9%</b>	<b>23.1%</b>

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 le 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/**  
(Millones de pesos corrientes)

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.	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.	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%
<b>TOTAL</b>	<b>71,551.3</b>	<b>92,997.7</b>	<b>96,515.9</b>	<b>99,657.8</b>	<b>105,474.4</b>	<b>105,113.9</b>	<b>0.8%</b>	<b>-2.2%</b>	<b>-1.4%</b>

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.

<b>Tabla 50. México. Subsidios para las universidades públicas estatales, las universidades públicas estatales de apoyo solidario y las universidades interculturales. 2012-2022</b> (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%
<b>Variación % Real</b>					
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 2012-20122, 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.

**Tabla 51. Subsidios para las Universidades Tecnológicas y Politécnicas. 2012-2022**  
(Millones de pesos corrientes)

Año	Aprobado	Ejercido	Ejercido - Aprobado	Variación % real <sup>1/</sup>	
				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 <sup>2/</sup>	4,565.3	4,790.7	225.4	-3.8%	-2.3%
2022 <sup>3/</sup>	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%	

<sup>1/</sup> Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

<sup>2/</sup> La cifra del presupuesto ejercido está tomada del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.

<sup>3/</sup> 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).

<b>Tabla 52. México. Subsidios para organismos descentralizados estatales del Tecnológico Nacional de México. 2012-2022</b> (Millones de pesos corrientes)					
Año	TecNM: ITD				
	Aprobado	Ejercido	Ejercido - Aprobado	Variación % real <sup>1/</sup>	
				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 <sup>2/</sup>	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%		

<sup>1/</sup> Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

<sup>2/</sup> 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 recursos que el año anterior. Se calcula que desde 2015 hasta 2020 año con año se practicaron recortes al presupuesto aprobado, los de 2015 y 2016 por la caída de los precios del petróleo. La reducción en siete años alcanzó a ser del 92%. En esta administración, de acuerdo con el presupuesto aprobado para 2022, se tuvo una reducción acumulada del más de 10 mil millones de pesos entre 2015 y 2021 (Mendoza, 2022).

Se puede concluir que la extinción de los programas extraordinario ha tenido efectos negativos en las IES, en la consolidación de su profesorado, en sus planes de expansión, diversificación y desconcentración en el territorio nacional. La cancelación del programa para apoyar las reformas estructurales agudiza la crisis financiera de varias universidades.

Muchas usaban estos recursos para reformar sus sistemas de pensiones y reducir su déficit actuarial. Además, habían servido para ofrecer programas de retiro al personal académico de mayor edad y propiciar la renovación de la planta académica, algo indispensable dado el envejecimiento del profesorado (Mendoza, 2002).

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
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			
<b>Total (mdp corrientes)</b>	<b>9,640.6</b>	<b>7,530.7</b>	<b>10,665.1</b>	<b>6,969.6</b>	<b>4,327.4</b>	<b>3,488.4</b>	<b>3,621.5</b>	<b>3,197.9</b>	<b>1,756.4</b>	<b>1,673.7</b>	<b>1,887.5</b>	<b>1,664.2</b>	<b>281.4</b>	<b>326.7</b>	<b>888.3</b>
<b>Total (mdp de 2022)</b>	<b>13,714.6</b>	<b>10,713.1</b>	<b>14,370.8</b>	<b>9,391.3</b>	<b>5,462.5</b>	<b>4,403.4</b>	<b>4,356.1</b>	<b>3,846.5</b>	<b>2,028.5</b>	<b>1,932.9</b>	<b>2,097.4</b>	<b>1,849.2</b>	<b>291.8</b>	<b>338.8</b>	<b>888.3</b>
<b>Disminución respecto al presupuesto aprobado en 2015 (mdp de 2022)</b>		<b>-3,001.5</b>		<b>-4,323.4</b>		<b>-9,311.2</b>		<b>-9,868.1</b>		<b>-11,781.7</b>		<b>-11,865.5</b>		<b>-13,375.9</b>	<b>-9,824.9</b>
<b>Disminución respecto al presupuesto aprobado en 2015 (mdp de 2022)</b>								<b>-26,504.2</b>							
<b>Disminución acumulada 2015-2018 (mdp de 2022)</b>								<b>-73,352.1</b>							
<b>Disminución acumulada 2015-2021 (mdp de 2022)</b>								<b>-10,376.9</b>							

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 4/ (Miles de estudiantes)	Presupuesto por alumno (Pesos de 2022)		
	Federal	Estatad	Total		Federal	Estatad	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
<b>Variación Porcentual</b>							
<b>2012-2022</b>	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.

<b>Tabla 55. México. Presupuesto promedio por alumno en los subsistemas de educación superior. 2019-2020</b>	
<b>Subsistema</b>	<b>Presupuesto/matrícula</b>
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
<b>Total IES consideradas</b>	<b>69,264</b>

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, DGEUI, Plataforma En Transparencia, DGUTyP e INEGI, Banco de Información Económica.

<b>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</b>	
<b>Diez más altas</b>	
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
<b>Diez en torno al promedio</b>	
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
<b>Diez más bajas</b>	
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).

<b>Tabla 57. Distribución porcentual y del gasto público en servicios educativos por decil y nivel educativo de la población. 2014 a 2020</b>				
<b>Decil</b>	<b>2014*</b>	<b>2016*</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>
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 carga 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 la 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 tecnología. 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 superior<sup>7</sup>. 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);

---

<sup>7</sup> 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).

5. Examen profesional escrito (memoria o tesina) y oral.

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 exigencia<sup>8</sup>. 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.

---

<sup>8</sup> 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 calificaciones 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 regirán 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](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 exámenes ni tesis para titularse prohibido dar de baja a estudiantes-1200401-2021.html](https://www.ubbj.mx/examenes/tesis/titulacion/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](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/](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](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](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](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](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, 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](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](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](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](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?*. Paris, 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](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, Paris, <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](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](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](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](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\\_entidades\\_sep.xlsm](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/serie_historica_entidades_sep.xlsm).

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/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/paquete/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. M´dexico, 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



**Parte II - Información acerca los siguientes aspectos del sistema de educación superior:**

- **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.**

Panamá no tiene sus datos actualizados en el sitio del UIS de UNESCO, pero ciertas tablas del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) muestran más información sobre la evolución de la matrícula y los números de graduados en años recientes:

Cuadro 1. MATRÍCULA EN LA REPÚBLICA, POR NIVEL DE EDUCACIÓN: AÑOS ACADÉMICOS 2011-20

Año	Matrícula								
	Total	Nivel de educación						Especial	Laboral
		Inicial	Primaria	Premedia y media	Superior				
					Universitaria (1)	No Universitaria			
2011	1,001,378	91,495	439,698	285,846	133,497	5,569	13,153	32,120	
2012	1,033,785	103,269	437,277	300,259	140,303	8,495	13,649	30,533	
2013	1,024,307	105,074	435,973	310,391	124,375	4,691	13,914	29,889	
2014	1,043,331	108,424	426,637	311,827	145,430	6,075	14,155	30,783	
2015	1,068,716	117,758	417,556	316,951	156,635	12,820	14,856	32,140	
2016	1,036,423	98,010	408,961	306,460	161,102	11,103	15,012	35,775	
2017	1,067,347	110,011	417,895	306,150	169,777	10,813	15,053	37,648	
2018	1,094,268	99,580	414,438	333,591	181,881	10,423	16,159	38,196	
2019	1,135,605	101,083	469,708	334,274	170,490	7,921	16,022	36,107	
2020	1,136,031	100,896	472,860	339,881	156,766	7,925	15,768	41,935	

**Cuadro 3. GRADUADOS EN LA REPÚBLICA, POR NIVEL DE EDUCACIÓN: AÑOS ACADÉMICOS 2010-19**

Año	Graduados				
	Total	Nivel de educación			
		Premedia	Media	Universitaria	No Universitaria
2010	75,063	37,438	13,946	21,085	2,594
2011	76,840	38,999	13,323	21,601	2,917
2012	86,246	43,724	15,365	22,786	4,371
2013	81,883	40,278	15,019	23,752	2,834
2014	100,334	42,989	26,362	26,988	3,995
2015	105,286	45,783	28,635	26,031	4,837
2016	108,414	44,290	30,993	29,365	3,766
2017	111,691	47,600	29,388	29,409	5,294
2018	101,683	28,462	35,437	32,709	5,075
2019	84,886	29,083	36,622	19,181	...
<b>Oficial</b>					
2010	53,903	30,873	9,701	13,002	327
2011	59,019	33,670	10,365	14,984	...
2012	60,170	35,519	10,428	13,889	334
2013	60,795	35,955	10,428	14,216	196
2014	75,695	37,412	21,348	16,789	146
2015	81,217	38,753	24,545	16,377	1,542
2016	80,927	37,578	24,869	17,805	675
2017	83,070	39,031	24,622	18,220	1,197
2018	66,438	20,185	27,253	17,447	1,553
2019	67,131	19,987	27,963	19,181	...
<b>Particular</b>					
2010	21,160	6,565	4,245	8,083	2,267
2011	17,821	5,329	2,958	6,617	2,917
2012	26,076	8,205	4,937	8,897	4,037
2013	21,088	4,323	4,591	9,536	2,638
2014	24,639	5,577	5,014	10,199	3,849
2015	24,069	7,030	4,090	9,654	3,295
2016	27,487	6,712	6,124	11,560	3,091
2017	28,621	8,569	4,766	11,189	4,097
2018	35,245	8,277	8,184	15,262	3,522
2019	17,755	9,096	8,659	...	...

NOTA: Los datos publicados corresponden a información recopilada con base en los registros administrativos del Ministerio de Educación.

... Información no disponible.

- **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.**

Número de instituciones de educación superior por nivel y sector, 2022:

Universitario			No universitario	
Público	Privado	Internacional* (Ciudad del Saber)	Público	Privado
5	35	13	2 grandes	Muchas, pero no existe una lista oficial actualizada

Fuente: CONEAUPA, 2022; INEC, 2020

\*Las universidades de la Ciudad del Saber operan fuera de la jurisdicción de MEDUCA y CONEAUPA con su acreditación internacional. Ofrecen otra opción de estudios superiores universitarios privados que no está sujeto a la legislación educativa panameña.

El informe presentado en la Parte I incluye una descripción más completa de estas instituciones (ver páginas 6 y 7):

El sector universitario panameño cuenta con las siguientes instituciones:

- 5 universidades estatales acreditadas: la Universidad de Panamá, (UP) la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), la Universidad Especializada de Las Américas (UDELAS), y la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP);
- 35 universidades privadas, 18 de las cuales están acreditadas y 17 que están reconocidas oficialmente pero no acreditadas;
- 13 programas universitarios internacionales que operan dentro de la Ciudad del Saber, una especie de “zona libre” de la educación en Panamá que se gobierna bajo el decreto ley 6 de 10 de febrero de 1998 y no por las normas asociadas con el MEDUCA o con la educación superior nacional (CONEAUPA, 2022). Se requiere de estos programas una acreditación oficial internacional pero no se requiere la acreditación nacional.

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. El ITSE representa una inversión pública significativa y cuenta con el apoyo de varios socios nacionales e internacionales importantes como el MEDUCA, la SENACYT, MITRADEL, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF-Banco de Desarrollo de América Latina), varias agencias de las Naciones Unidas, y Laspau, una organización sin fines de lucro afiliada a la Universidad de Harvard y dedicada al fortalecimiento de la educación superior en América Latina y el Caribe. El ITSE está ubicado en la Ciudad de Panamá en un campus moderno

de diez hectáreas y cuenta con una capacidad instalada para atender hasta 5,000 estudiantes. Sus programas duran dos años e incluyen una fase teórica y conceptual en combinación con una orientación hacia la práctica, además de un énfasis adicional en competencias blandas. El ITSE ha sido inspirado en modelos exitosos internacionales, como los Institutos de Educación Técnica de Singapur, para llenar un espacio necesario dentro del sistema educativo panameño con una oferta académica que responda a las necesidades del sector productivo a través de carreras de educación superior de corta duración, definidos por el Banco Mundial como “Programas de Ciclo Corto (PCC)” (ITSE, 2022).

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. A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de estos programas, el ITSE busca agilizar la integración de sus graduados en el mercado laboral a un nivel superior al técnico egresado del INADEH y otros institutos, y facilitar la posibilidad de seguir con estudios universitarios (Reisberg, 2021).

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

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.

Esta lista oficial de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), <https://utp.ac.pa/normativa-de-coneaupa>, contiene toda la normativa de CONEAUPA aprobada entre el 2015 y el 2021:

1. [Ley 52 del 26 de junio de 2015 \(PDF, MB\)](#), que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá y deroga la ley 30 de 20 de julio de 2006.
2. [Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018 \(PDF, 3.76MB\)](#), que reglamenta la Ley 52 del 26 de junio de 2015, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá.
3. [Resolución No. 05 de 5 de marzo de 2020 \(PDF, 5.69MB\)](#), por el cual se aprueba los fundamentos del modelo de evaluación con fines de acreditación institucional.
4. [Resolución No. 09 de 12 de junio de 2020 \(PDF, 5.76MB\)](#), por la cual se aprueba la guía para la toma de decisiones sobre la acreditación institucional.
5. [Decreto Ejecutivo No. 609 de 31 de julio de 2020 \(PDF, 102.76KB\)](#), que modifica el Decreto Ejecutivo No. 539 de 30 de agosto de 2018, que reglamenta la Ley 52 de 26 de junio de 2015, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá.

6. [Resolución No. 15 de 14 de septiembre de 2020 \(PDF, 5.35MB\)](#), por la cual se aprueba la Guía para la Autoevaluación Institucional, el Anexo 1: Datos estadísticos de gestión, y el Anexo 2: Instructivo para la elaboración del Plan de Mejoramiento Institucional.
7. [Resolución No. 17 de 28 de diciembre de 2020 \(PDF, 1.77MB\)](#), por la cual se aprueba la Matriz de Evaluación y Reacreditación Institucional Universitaria de Panamá.
8. [Resolución No. 01 de 28 de enero de 2021 \(PDF, 4.36MB\)](#), por el cual se aprueba la guía para la presentación del cumplimiento del Plan de Mejoramiento Institucional Ajustado (PMIA) de las universidades acreditadas en Panamá.
9. [Resolución No. 06 de 28 de enero de 2021 \(PDF, 46.34KB\)](#), por la cual se aprueba la convocatoria del proceso de evaluación con fines de reacreditación institucional para universidades que cuenten con la certificación de acreditación institucional emitida por el CONEAUPA.
10. [Decreto Ejecutivo No.1295 de 09 de julio de 2021 \(PDF, 583.65KB\)](#), que modifica y adiciona artículos y numerales al Decreto Ejecutivo No.539 de 30 de agosto de 2018, que reglamenta la Ley 52 de 26 de junio de 2015, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá.
11. [Resolución No.07 de 03 de agosto de 2021 \(PDF, 1.49MB\)](#), por la cual se modifica la guía para la toma de decisiones sobre la acreditación y reacreditación institucional.
12. [Resolución No.09 de 03 de agosto de 2021 \(PDF, 4.19MB\)](#), por la cual se modifica la Guía para la Autoevaluación con fines de acreditación o reacreditación institucional, el Anexo 1: Datos Estadísticos de Gestión, y el Anexo 2: Instructivo para la elaboración del Plan de Mejoramiento Institucional.

El informe presentado en la Parte I contiene más sobre el reciente debate sobre perspectivas futuras.

- **Cambios ocurridos durante el último quinquenio en el financiamiento (público y privado) de la educación superior y debates sobre perspectivas futuras.**

La tabla del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) abajo presenta todo el gasto público destinado a la educación para los últimos cinco años. Los que pertenecen a la educación superior incluyen los gastos relacionados con las siguientes instituciones: la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica, la Universidad Internacional Marítima de Panamá, la Universidad Autónoma de Chiriquí, la Universidad Especializada de las Américas, el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) y el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU).

El informe presentado en la Parte I incluye más sobre el financiamiento de las universidades privadas y perspectivas futuras en las páginas 4 y 5.

**Cuadro 42. PRESUPUESTO DE GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DESTINADO A LA EDUCACIÓN, SEGÚN INSTITUCIÓN: AÑOS 2017-21**

Institución	Presupuesto de gastos del Sector Público destinado a la educación (en miles de balboas)				
	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>2,192,137</b>	<b>2,354,584</b>	<b>2,550,110</b>	<b>2,841,903</b>	<b>2,854,451</b>
Menos: Transferencias corrientes	442,216	465,807	521,958	548,833	563,179
<b>GASTO TOTAL NETO</b>	<b>1,749,921</b>	<b>1,888,778</b>	<b>2,028,152</b>	<b>2,293,070</b>	<b>2,291,273</b>
Ministerio de Educación	1,658,213	1,787,173	1,916,195	2,145,673	2,177,288
Ministerio de Cultura (1)	22,249	23,601	24,394	29,512	25,659
Universidad de Panamá	223,423	234,904	262,339	291,100	288,479
Universidad Tecnológica	89,414	91,857	100,390	103,797	105,041
Universidad Marítima Internacional de Panamá	8,857	9,329	9,503	10,064	9,173
Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos	27,846	26,707	26,862	26,994	18,555
Instituto Panameño de Rehabilitación Especial	43,997	50,769	54,518	61,228	63,463
Instituto Panameño de Deportes	18,209	20,643	22,963	24,862	23,430
Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano	16,591	17,605	18,489	18,879	16,713
Instituto Técnico Superior Especializado	-	-	7,511	7,511	4,235
Universidad Autónoma de Chiriquí	51,608	54,756	66,905	79,845	81,880
Universidad Especializada de Las Américas	19,218	23,813	25,403	28,466	28,589
Sistema Estatal de Radio y Televisión	12,511	13,427	14,640	13,972	11,946

Nota: La diferencia que se observa entre el total y los parciales se debe al redondeo.

(1) Se crea mediante Ley N° 90 del 15 de agosto de 2019, antes Instituto Nacional de Cultura.

- Cantidad nula o cero.

Fuente: Gaceta Oficial.

- **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.**

La tabla a continuación presenta la legislación más importante para la educación superior en el último quinquenio:

<b>Legislación</b>	<b>Propósito</b>
Decreto Ejecutivo No. 507 de 24 de marzo de 2020	La suspensión de todos los términos dentro de los procesos administrativos en las entidades autónomas y semiautónomas (que manejan la mayoría de los fondos públicos dirigidos a la investigación científica), por lo que las convocatorias de investigación abiertas fueron suspendidas
Ley 176 del 13 de noviembre de 2020	Dicta la reducción del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021; afectó a las siguientes instituciones: la Universidad de Panamá (UP), la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), la entidad encargada de otorgar becas académicas, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), y el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE)
Varios decretos ejecutivos (ver <a href="https://coneaua.edu.pa/universidades-particulares/">https://coneaua.edu.pa/universidades-particulares/</a> )	Aprueban y reconocen 11 nuevas universidades privadas; les han concedido autorización de funcionamiento provisional por seis años (CONEAUPA, 2022).
Varios decretos ejecutivos (ver <a href="https://coneaua.edu.pa/universidades-cerradas/">https://coneaua.edu.pa/universidades-cerradas/</a> )	Cierran cuatro universidades privadas por varias razones
Ley No. 71 del 8 de noviembre de 2017	Crea el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE) como institución de educación superior
Decreto Ley No. 357 de 9 de agosto de 2016	Sustenta la “Agenda Digital” para el país y destaca ciertas actividades claves para la educación superior
Decreto Ejecutivo no. 455 de 20 de junio de 2018	Establece la estrategia nacional “Panamá Hub Digital” para el desarrollo del sector de la TI que concluya con el posicionamiento del país como un centro de innovación digital regional y establece el Instituto Nacional de Investigaciones Científicas Avanzadas en Tecnologías de Información y Comunicación (INDICATIC)
Resolución de Gabinete N° 1 de martes 07 de enero de 2020	Aprueba la <i>Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Panamá 2040 y Plan Nacional</i>

	<i>Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCIYT) 2019 – 2024: “Hacia la Transformación de Panamá”</i>
Toda la normativa sobre el funcionamiento del CONEAUPA aprobada entre el 2015 y el 2021, <a href="https://utp.ac.pa/normativa-de-coneaupa">https://utp.ac.pa/normativa-de-coneaupa</a>	Re-establece y reglamenta la operación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA)

- **Cambios, si hay o están en discusión, al sistema de títulos, grados o cualificaciones, reconocimiento de estudios o respecto de la articulación entre carreras vocacionales cortas y carreras universitarias.**

El cambio más importante en el último quinquenio con respecto a carreras, grados o cualificaciones, ha sido el establecimiento del Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), 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.

A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los otros programas vocacionales, el ITSE busca agilizar la integración de sus graduados en el mercado laboral a un nivel superior al técnico egresado del INADEH y otros institutos, y facilitar la posibilidad de seguir con estudios universitarios.

(Ver arriba para más sobre esto).



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

## PARTE 2: INFORMACIÓN CUANTITATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (PERIODO 2016-2021)

### Contenido

I.	ACCESO A LA ES	422
i.	Tabla evolución anual de la matrícula pregrado desde año 2016 en adelante	422
ii.	Tabla de evolución anual de la matrícula de posgrado desde el año 2016 en adelante. (si fuera posible separar por matrícula de maestría, doctorado y otras, explicando que tipo de matrícula se incluye en la categoría “otras” en nota al pie de la Tabla).	423
iii.	Tabla con la evolución de la matrícula total de (pre y posgrado) según instituciones no universitarias y universitarias desde el año 2018 en adelante. (Se refiere a la matrícula que la UNESCO clasifica como de Niveles 5 por un lado y 6,7 y 8 por el otro lado)	423
iv.	Tabla con la evolución de la matrícula total de (pre y posgrado) por sexo según área de conocimiento, desde 2016 en adelante. (Si no existe la serie, entregar información para último año disponible)	424
v.	Tabla con la evolución de la matrícula total (pre y posgrado) según instituciones públicas y privadas de educación superior desde el año 2016 en adelante. (Si la distinción pública/privado necesitara introducir otras categorías relevantes, hacerlo y justificar su uso en una nota al pie de la tabla).	425
vi.	Tabla con la evolución de la matrícula total (pre y posgrado) según sectores o áreas del conocimiento (empleando la clasificación de UNESCO o aquella utilizada en el respectivo país) desde 2016 en adelante.	425
vii.	Tabla que represente la distribución social de la matrícula (si fuera posible comparada en dos años distintos; de lo contrario solo para el último año disponible), empleado de preferencia el porcentaje de matrícula por quintil de ingreso autónomo del hogar (o sea, como cada quintil participa en la educación superior (%). De no existir esta información, usar cualquiera otra forma representar la distribución social de la matrícula que sea utilizada en el respectivo país)	425
viii.	Número de graduados de la educación superior por nivel: graduados del primer grado, MA y PHD	426
ix.	Describir principales cambios en las políticas y procedimientos de acceso a partir de 2016 (Énfasis especial en: i) procedimientos de admisión y selección utilizados, ii) cobro de aranceles y iii) esquemas de préstamos estudiantiles y becas iv) políticas de discriminación positiva). Extensión máxima 2 páginas.	426
x.	Formular una breve evaluación sobre las tendencias del acceso a la educación superior en su país y los principales cambios ocurridos durante los últimos cinco años. Extensión máxima: 2 páginas.	427
II.	Infraestructura institucional de provisión de la ES	429
i.	Número total de instituciones de ES (IES) y su evolución durante el período 2016-2021 (o último año disponible).	429
ii.	Número de instituciones universitarias y no universitarias y su evolución durante el período 2016 - 2020 (o último año disponible)	429

iii.	Número de instituciones universitarias públicas y privadas y su evolución durante el período 2016-2021 (o último año disponible). (De emplearse en el país respectivo otras categorías adicionales en el espectro público/privado incluirlas en el cuadro, explicando su contenido al pie).	429
iv.	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).	430
v.	Describir los cambios recientes en la normativa y las prácticas de creación y reconocimiento oficial de las IES, con especial énfasis en las universidades. Extensión máxima: 2 páginas.	430
vi.	Formular una evaluación sobre las tendencias de evolución y cambios de la plataforma institucional de provisión ocurridos durante los últimos 5 años. Extensión máxima: 2 páginas.	430
III.	Personal docente	431
i.	Número de docentes en IES: total y según categorías de estas (IES universitarias y no-universitarias; públicas y privadas). Evolución del número de docentes: años 2016 al 2021 (o último año disponible), expresado si posible en jornadas completas equivalentes (JCE).	431
ii.	En el caso del subsistema universitario, porcentaje de docentes (JCE) según su nivel educacional: en posesión del grado de doctor (PhD); del grado de maestro (MA); de una licenciatura o título profesional u otros. En lo posible, distinguir entre universidades públicas y privadas.	431
iii.	Breve descripción de tendencias en la conformación y desarrollo de la profesión académica y evaluación sobre estas tendencias y cambios (2 páginas).	432
IV.	I+D e investigadores en la academia	433
i.	Número de investigadores según ocupación de personas físicas (PF) y ocupación en Equivalencia a Jornada Completa (EJC) 2016 al 2021	433
i.	Describir, analizar y evaluar el desarrollo reciente (2016-2021) de la investigación académica en el sistema universitario del país (2 páginas).	434
V.	Aseguramiento de la calidad	435
i.	Breve descripción de la organización y el funcionamiento del esquema nacional de aseguramiento de la calidad (incluyendo los componentes de información pública, de acreditación institucional y/o de programas y, en general, de evaluación de instituciones programas, así como el empleo de exámenes nacionales u otros instrumentos ya sea para evaluar externamente la calidad del sistema o bien como condición para la habilitación del ejercicio profesional).	435
ii.	Número de universidades e instituciones de ES y/o de programas de pregrado y postgrado acreditados.	436
iii.	Descripción de los cambios recientes en la normativa, procedimientos y prácticas de aseguramiento de la calidad. Máximo de extensión: 1 página.	438
iv.	Breve evaluación sobre las tendencias de evolución y cambios en el sistema y procedimientos de aseguramiento de la calidad ocurridos durante el período 2016-2021. Extensión máxima: 2 páginas.	438
VI.	Resultados de la educación superior	439

i.	Porcentaje de personas en la población adulta con educación superior (completa y completa e incompleta), último año disponible. (Esta información usualmente existe a partir de las encuestas de hogar o de estudios de composición educacional de la fuerza laboral). 439	439
ii.	Número anual de graduados (o egresados o titulados o como sea que se califique en cada país a quienes completan un programa o carrera y reciben el certificado respectivo) de la educación superior para los últimos tres a cinco años con información disponible. 440	440
iii.	Número anual de esos graduados calificados según el nivel universitario y no-universitario de los programas cursados (5 o 6,7 y 8). 440	440
iv.	Número anual de estos graduados según su origen en instituciones públicas y privadas. (De emplearse en el país respectivo otras categorías adicionales en el espectro público/privado incluirlas en el cuadro, explicando su contenido al pie) 440	440
v.	Número anual de estos de graduados calificados por áreas del conocimiento 440	440
vi.	Tasa de graduación oportuna a nivel del sistema; de IES universitarias y no universitaria, y de IES públicas y privadas. 441	441
vii.	Tasa de abandono temprano (deserción) de estudiantes a nivel del sistema; de IES universitarias y no universitarias, y de IES públicas y privadas 441	441
viii.	Descripción y evaluación de las principales tendencias y cambios experimentados en la graduación de la educación superior durante el período 2016-2021. Extensión máxima: 2 páginas. 441	441
ix.	Breve evaluación cualitativa de las relaciones entre educación superior y mercado laboral (aspectos tales como: información disponible sobre el mercado de ocupaciones y sus tendencias; información que poseen las IES sobre la inserción laboral de sus graduados; nivel de seguimiento que realizan las IES y los gobiernos –nacional o estatales/provinciales—sobre la trayectoria laboral de graduados; disponibilidad de estudios sobre tasas privadas de retorno a la inversión en educación superior). Extensión máxima: 2 páginas. 442	442
VII.	Gobierno y gestión de las universidades 443	443
i.	Breve descripción del esquema de gobierno del sistema de la educación superior (a nivel nacional o de estados, departamentos o provincias), y evaluación de sus tendencias de cambio durante el período de 2016 a 2021. (Esto es, organismos públicos que participan en el gobierno del sistema; su composición; esfera de facultades o atribuciones de cada uno; instrumentos utilizados para la gobernanza del sistema). Extensión máxima: 3 páginas. (Aquí interesa saber qué organismos definen la visión estratégica para el desarrollo del sistema; formulan las políticas; implementan dichas políticas; asignan (y cómo) los recursos para su ejecución; evalúan las políticas; elaboran las estadísticas e informan sobre el rendimiento del sistema; y ejercen las funciones de aseguramiento de la calidad). 443	443
ii.	Breve descripción y evaluación de las modalidades de gobierno interno y gestión (management) de las instituciones, distinguiendo entre IES universitarias y no-universitarias y públicas y privadas. Se trata de una caracterización general, sin entrar en el detalle de los estatutos de cada tipo de institución. Extensión máxima: 3 páginas. (Aquí interesa, especialmente para las universidades (distinguiendo entre públicas y privadas): su régimen de autonomía; órganos unipersonales y colectivos de dirección; cómo se elige al rector y quienes componen los órganos colegiados superiores; y ante quien son responsables las instituciones y sus autoridades). 444	444
VIII.	Financiamiento del sistema de ES 445	445

i.	Tabla indicando el gasto anual total en IES según fuentes públicas y privadas, expresado como porcentaje del PIB (período 2016-2021 o último año disponible). Allí donde no existan cifras oficiales para el gasto privado, se solicita una estimación de cuánto representa dicho gasto en la actualidad expresado como proporción del PIB.	445
ii.	Breve descripción del esquema nacional de financiamiento de las IES y su evolución reciente (2016-2021). Máxima extensión: 1 página. (Cómo se financia a las instituciones y cómo a los estudiantes; qué rol juega el financiamiento de la I+D+i).	446
iii.	Breve descripción de las modalidades empleadas para la asignación de recursos públicos a las universidades públicas. Listar los mecanismos e instrumentos utilizados y describir en pocas líneas sus características (1 página).	446
iv.	Breve descripción y cuantificación de los “otros ingresos” (no-públicos) que obtienen las universidades públicas, expresados como porcentaje de sus ingresos anuales totales (e.g. ingresos por concepto de aranceles, venta de servicios y contratos con terceros, fondos competitivos, etc.). Listar los mecanismos e instrumentos utilizados y describir en pocas líneas sus características. En particular, referirse --si acaso existen-- a mecanismos distintos al mecanismo habitual de transferencias de un aporte fiscal realizado anualmente por vía del presupuesto público sin condicionamientos especiales de ninguna especie, tales como aportes ligados a metas, fondos concursables, recursos comprometidos mediante fórmulas o vía contratos de desempeño, etc. (2 páginas)	447
v.	Breve descripción y análisis de él o los esquemas de financiamiento de becas y créditos estudiantiles (1 a 2 páginas).	447
vi.	Evaluar brevemente los cambios recientes en las modalidades de financiamiento a las universidades públicas. Extensión máxima: 2 páginas.	449
vii.	Describir brevemente (si acaso existe) el financiamiento público de universidades privadas. (Magnitud expresada como porcentaje del total del gasto público anual en educación superior y listar los mecanismos e instrumentos utilizados, señalando en pocas líneas sus características). (1 página).	449
viii.	Breve evaluación general de las tendencias de evolución y cambios en el financiamiento de la educación superior del país ocurridos durante el período 2016.2012. Extensión máxima: 3 páginas.	449
IX.	Resumen general de evaluación	450
i.	Hacer un balance final de las principales tendencias y cambios del sistema de educación superior durante el período de los últimos cinco años, indicando los principales cambios, los problemas y asuntos que se hallan actualmente en discusión en la esfera pública y dentro de las IES. Extensión máxima: 3 páginas.	450
X.	Bibliografía seleccionada	451
i.	Acompañar los títulos de hasta diez artículos, documentos o informes relevantes relacionados con el resumen general de evaluación del párrafo anterior, sean de el o los autores o de otras autorías (informes de gobierno, publicaciones académicas u otros), publicados durante el período 2016 a 2021. Indicar la correspondiente dirección electrónica (URL) donde puede accederse a ellos.	451

**ESTUDIOS DE CASOS NACIONALES INFORME EDUCACIÓN SUPERIOR EN  
IBEROAMERICA – 2016  
PAÍS: PARAGUAY**

**I. ACCESO A LA ES**

**i. Tabla evolución anual de la matrícula pregrado desde año 2016 en adelante**

El Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología – CONACYT, realiza publicaciones relacionadas a los Indicadores de Ciencias y Tecnología del Paraguay, estos datos se muestran en la tabla siguiente donde se muestra la cantidad de matriculados de universidades públicas y privadas correspondiente a los años 2016 al 2020. Para este informe el CONACYT realiza la consulta a la totalidad de las universidades públicas y privadas y lo publica en su informe de Indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay 2020, publicado en el año 2021.

**TABLA N°1. Total de matriculados nivel de grado universidades públicas y privadas**

<b>Cantidad de estudiantes matriculados en las Universidades del país, por nivel académico 2014 -2020</b>					
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Grado	263.334	266.394	269.269	282.946	217.369
<b>Variación con respecto año anterior</b>		1%	1%	5%	-23%
<b>TOTAL</b>	<b>263.334</b>	<b>266.394</b>	<b>269.269</b>	<b>282.946</b>	<b>217.369</b>
Fuente: Elaboración Propia según datos Indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay 2020 ( <a href="https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u489/Resultados-ACT2020-Indicadores-CyT_Paraguay-2020.pdf">https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u489/Resultados-ACT2020-Indicadores-CyT_Paraguay-2020.pdf</a> )					

**TABLA N°2. Matriculados universidades públicas y privadas**

<b>Estudiantes por sector de gestión año 2019</b>			
Estudiantes por sector de gestión	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Total</b>
	126.899	185.747	312.646
% s/ total	41%	59%	100%
Fuente: elaboración propia con datos de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología - RICYT, <a href="http://app.ricyt.org/ui/v3/bycountry.html?country=PY&amp;subfamily=ESUP_EST&amp;start_year=2016&amp;end_year=2019">http://app.ricyt.org/ui/v3/bycountry.html?country=PY&amp;subfamily=ESUP_EST&amp;start_year=2016&amp;end_year=2019</a>			

La información disponible corresponde al año 2019, y se tomó como fuente la página de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología RICYT, cuyos datos permiten observar que el número de matriculados en las universidades privadas supera en un 18% a las públicas. Esta diferencia se debe a varios factores, entre los que se puede mencionar la gran expansión y cobertura de la oferta privada, los mecanismos de acceso más restrictivos, las plazas limitadas y localización geográfica restringida de las universidades públicas.

La cobertura de la educación privada se extiende sin mayores dificultades, a través de sedes y filiales que no cumplen con las condiciones de calidad mínimas requeridas. En ese sentido, el control de las instituciones es aún insuficiente frente a la proliferación de esta oferta de baja calidad.

- ii. **Tabla de evolución anual de la matrícula de posgrado desde el año 2016 en adelante. (si fuera posible separar por matrícula de maestría, doctorado y otras, explicando que tipo de matrícula se incluye en la categoría “otras” en nota al pie de la Tabla).**

**TABLA N°3. Evolución de la Matrícula de Posgrado desde 2016 al 2020**

<b>Cantidad de estudiantes matriculados en posgrado en las Universidades del país, por nivel académico 2016 -2020</b>					
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Grado	263.334	266.394	269.269	282.946	217.369
Maestría	4.358	5.415	5.979	6.651	5.866
Doctorado	639	478	763	838	649
Otros	10.616	17.458	13.306	22.211	11.012
<b>TOTAL</b>	<b>270.347</b>	<b>291.762</b>	<b>291.335</b>	<b>314.665</b>	<b>236.916</b>
<b>Variación con respecto año anterior</b>		<b>8%</b>	<b>0%</b>	<b>8%</b>	<b>-25%</b>

Fuente: Elaboración Propia según datos Indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay 2020 ([https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload\\_editores/u489/Resultados-ACT2020-Indicadores-CyT\\_Paraguay-2020.pdf](https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u489/Resultados-ACT2020-Indicadores-CyT_Paraguay-2020.pdf))

Los datos obtenidos corresponden a los años 2016 al 2020. En el gráfico se puede observar que el número de matriculados en las tres categorías de estudio, (maestría, doctorado y otros), se mantuvo sin variaciones significativas desde el 2016 al 2019, con una reducción del número de matriculados del 25% en el año 2020 (pandemia).

En general, existe un creciente interés en la educación superior, debido a diversos incentivos. En la Función Pública cada grado universitario representa para el funcionario un adicional salarial, mayor cuanto más alto es el grado. Asimismo, la docencia universitaria está altamente demandada debido a la proliferación de la oferta académica y para ejercer la docencia universitaria es obligatoria la capacitación pedagógica (Ley 4995/2013).

Por otro lado, las acciones que está realizando el CONACYT a través de sus diferentes programas, con incentivos para investigadores y universidades, son factores que para el incremento de matriculados en los programas de doctorado (<http://www.conacyt.gov.py/>).

- iii. **Tabla con la evolución de la matrícula total de (pre y posgrado) según instituciones no universitarias y universitarias desde el año 2018 en adelante. (Se refiere a la matrícula que la UNESCO clasifica como de Niveles 5 por un lado y 6,7 y 8 por el otro lado)**

Los datos obtenidos para el Nivel CINE 5 corresponden a los datos del Ministerio de Educación y Ciencias. Los datos correspondientes a los Niveles CINE 6, 7 y 8 son los correspondientes a las publicaciones de Indicadores de CyT, del CONACYT, según se muestra en tablas anteriores.

**TABLA N°4. Evolución de la matrícula total de acuerdo a la clasificación UNESCO**

<b>CINE</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>5</b>	3.259	3.369	3.632
<b>6</b>	269.269	282.946	217.369
<b>7</b>	5.979	6.651	5.866
<b>8</b>	13.306	22.211	11.012

Si bien no se disponen datos de una misma fuente, es importante señalar que la cantidad de alumnos matriculados en instituciones universitarias es muy superior a los matriculados en instituciones no universitarias.

**iv. Tabla con la evolución de la matrícula total de (pre y posgrado) por sexo según área de conocimiento, desde 2016 en adelante. (Si no existe la serie, entregar información para último año disponible)**

**TABLA N°5. Cantidad de matriculados Educación Superior No Universitaria por sexo y área del conocimiento**

No se cuenta con datos discriminados por sexo y área del conocimiento.

**TABLA N°6. Porcentaje de matriculados en grado por área del conocimiento año 2019**

<b>Porcentaje de estudiantes en la educación superior por campos de educación y capacitación año 2019</b>	
<b>Campos de educación</b>	<b>%</b>
Educación	
Artes y humanidades	5%
Ciencias sociales, periodismo e información	45%
Administración de empresas y derecho	
Ciencias naturales, matemáticas y estadísticas	4%
Tecnologías de la información y la comunicación	
Ingeniería, industria y construcción	17%
Agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria	8%
Salud y bienestar	22%
Servicios	
Campos de educación desconocidos o no especificados	

Fuente: elaboración propia con datos de La Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología - RICYT,  
[http://app.ricyt.org/ui/v3/bycountry.html?country=PY&subfamily=ESUP\\_EST&start\\_year=2016&end\\_year=2019](http://app.ricyt.org/ui/v3/bycountry.html?country=PY&subfamily=ESUP_EST&start_year=2016&end_year=2019)

- v. **Tabla con la evolución de la matrícula total (pre y posgrado) según instituciones públicas y privadas de educación superior desde el año 2016 en adelante. (Si la distinción pública/privado necesitara introducir otras categorías relevantes, hacerlo y justificar su uso en una nota al pie de la tabla).**

No ha sido posible obtener datos desagregados por instituciones públicas y privadas para todos los niveles. Solo se cuenta con dicha diferenciación para nivel de grado universitario, presentada en la Tabla N° 2.

- vi. **Tabla con la evolución de la matrícula total (pre y posgrado) según sectores o áreas del conocimiento (empleando la clasificación de UNESCO o aquella utilizada en el respectivo país) desde 2016 en adelante.**

No se han encontrado datos desagregados acorde a lo solicitado.

- vii. **Tabla que represente la distribución social de la matrícula (si fuera posible comparada en dos años distintos; de lo contrario solo para el último año disponible), empleado de preferencia el porcentaje de matrícula por quintil de ingreso autónomo del hogar (o sea, como cada quintil participa en la educación superior (%). De no existir esta información, usar cualquiera otra forma representar la distribución social de la matrícula que sea utilizada en el respectivo país)**

No se cuenta con información oficial acerca de la Distribución Social de la matrícula, a nivel nacional. Solo la UNA publica regularmente informes estadísticos de la distribución social de sus ingresantes.

**TABLA N°7. NSE de ingresantes de la UNA\***

<b>Nivel socioeconómico ingresantes UNA</b>					
<b>Ingresantes</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Bajo	26,74%	20,80%	24,50%	20,50%	29,50%
Medio Bajo	48,44%	60,90%	56,80%	60,80%	53,00%
Medio	21,87%	17,90%	17,50%	17,60%	16,60%
Medio Alto y Alto	2,94%	0,40%	1,20%	1,10%	0,90%
Alto	0,02%				
Fuente: elaboración propia, con datos del Informe Socioeconómico de Ingresantes años 2016 al 2020. <a href="https://www.una.py/la-universidad/estadisticas/informe-socioeconomico-de-ingresantes">https://www.una.py/la-universidad/estadisticas/informe-socioeconomico-de-ingresantes</a>					

viii. **Número de graduados de la educación superior por nivel: graduados del primer grado, MA y PHD**

**TABLA N°8. Graduados de la educación superior por nivel**

<b>Cantidad de graduados en las Universidades del país, por nivel académico 2016 -2020</b>					
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Grado	18.087	21.478	23.810	34.466	24.793
<b>Total graduados nivel de grado</b>	<b>18.087</b>	<b>21.478</b>	<b>23.810</b>	<b>34.466</b>	<b>24.793</b>
<b>Variación con respecto año anterior</b>		<b>19%</b>	<b>11%</b>	<b>45%</b>	<b>-28%</b>
Maestría	1.009	1.397	1.511	1.456	1.798
Doctorado	134	111	197	228	246
<b>Total graduados nivel posgrado</b>	<b>1.143</b>	<b>1.508</b>	<b>1.708</b>	<b>1.684</b>	<b>2.044</b>
<b>Variación con respecto año anterior</b>		<b>32%</b>	<b>13%</b>	<b>-1%</b>	<b>21%</b>

Fuente: Elaboración Propia según datos Indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay 2020 ([https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload\\_editores/u489/Resultados-ACT2020-Indicadores-CyT\\_Paraguay-2020.pdf](https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u489/Resultados-ACT2020-Indicadores-CyT_Paraguay-2020.pdf))

Es llamativo el incremento de graduados en nivel de grado en el año 2019, llegando a 34.466 graduados, comparado con 2018 con un incremento de 45%. Por otro lado, el año de pandemia, 2020, se registra una disminución del 28% comparado con el 2019.

**ix. Describir principales cambios en las políticas y procedimientos de acceso a partir de 2016 (Énfasis especial en: i) procedimientos de admisión y selección utilizados, ii) cobro de aranceles y iii) esquemas de préstamos estudiantiles y becas iv) políticas de discriminación positiva). Extensión máxima 2 páginas.**

El sector universitario regula el acceso con diversas modalidades, fundamentalmente en el sector de gestión pública. Las modalidades varían entre facultades o carreras de una misma universidad, de acuerdo con la disciplina, fundamentalmente. Así se encuentran mecanismos de acceso a través las pruebas de suficiencia (exámenes de ingreso selectivo), Curso Probatorio de Ingreso o Acceso Directo. En situación de pandemia y postpandemia, se han mantenido y reforzado las acciones de nivelación con el estudiante matriculado en la institución, que pueden o no, formar parte de la propia carrera universitaria.

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 esta ley, además, se otorga un porcentaje del 7% del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) a estas instituciones, con la finalidad de sustituir los aranceles educativos cobrados en concepto de admisión y de cursos de grado y al mismo tiempo, establecer becas y ayudas para la población estudiantil egresada de la Educación Media pública y privada subvencionada, o siendo egresada de

institución privada, que acredite debidamente su condición de vulnerabilidad (Decreto N° 4734 del Ministerio de Hacienda, con fecha 15 de enero de 2021).

Los cursos probatorios de ingreso fueron inicialmente establecidos por la Universidad Católica, y permanecen hasta la fecha. Constituyen una instancia propedéutica de inducción a la vida universitaria y verificación de competencias en lenguaje y matemática. Su duración es de un cuatrimestre, al cabo del cual el estudiante ingresa al primer año de su carrera (que dura un cuatrimestre). 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. Tanto el MEC como las Entidades Binacionales de Yacyreta e Itaipu (Hidroeléctricas), proveen fondos para becas universitarias, en un monto cercano a los 13 millones de dólares por año, para grado, fundamentalmente. A partir del año 2011 las becas se destinan exclusivamente a carreras que estén acreditadas por la Agencia de Acreditación paraguaya, la ANEAES.

La Universidad Católica tiene un sistema de becas y crédito estudiantil propio, que cubre los aranceles de la carrera. Las becas completas son otorgadas a la excelencia académica y deportiva. Existen becas parciales para personas con NSE bajo, que contemplan reducciones de aranceles de 30% a 50%. Los créditos son solicitados ante la Dirección de Bienestar Estudiantil y pueden ser reembolsados a final del año o de la carrera, con una tasa de interés muy inferior a la del mercado. La exigencia para mantener la beca depende de las condiciones establecidas; en el caso del crédito estudiantil es la de mantener un promedio superior a 3, en una escala de 1 a 5.

Por otro lado, 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 términos de políticas inclusivas, las universidades están obligadas a contemplar plazas para indígenas, que no tienen restricciones para el acceso y de acuerdo con la Ley N° 3231, que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena, de fecha 29 de julio de 2007, debe preverse la formación, especialización y capacitación de docentes indígenas (Art. 6, inc. d, Art. 8).

Igualmente, para las personas con discapacidad, la Ley N° 5136 de Educación Inclusiva, de fecha 23 de diciembre de 2013, que promueve la remoción de barreras que limiten el aprendizaje y la participación, facilitando el acceso de estudiantes con necesidades específicas de apoyo educativo.

**x. Formular una breve evaluación sobre las tendencias del acceso a la educación superior en su país y los principales cambios ocurridos durante los últimos cinco años. Extensión máxima: 2 páginas.**

La situación de pandemia ha concitado la discusión del acceso para el nivel universitario, si bien ya se venía desarrollando un proceso de facilitación para el ingreso, salvo en carreras de

grado con plazas limitadas, debido a la complejidad de sus instalaciones y requerimientos de práctica, como son las carreras de salud, en las instituciones de gestión pública.

En el ámbito de la inclusión, desde la promulgación de la Ley N° 5136/2013 de Educación Inclusiva, ya desde su promulgación se han visto acciones para promover el acceso de personas con necesidades de apoyo académico específico. En el caso del CONES, establece en la Resolución CONES N° 63/2016 su Reglamento de la Educación Superior a Distancia y Semipresencial, de forma a facilitar el acceso de personas que, por sus condiciones de trabajo, su ubicación geográfica, impedimento físico o edad, no puedan acceder a la oferta presencial de la oferta académica del nivel universitario.

En el caso de la ANEAES ya desde el año 2014, con la revisión de los Mecanismos de Evaluación vigentes, fueron introducidos indicadores específicos para resguardar debidamente la inclusión educativa. En diciembre de 2019 fue presentada la Red de Instituciones de Educación Superior Accesibles, iniciativa conjunta MEC-ANEAES, con el compromiso de acompañar el diseño de políticas para mejorar la inclusividad (<http://www.aneaes.gov.py/v2/noticias/la-aneaes-es-reconocida-por-apoyar-la-inclusion>).

Entre las disposiciones vigentes se contempla no solo la adecuación de infraestructura, sino también la disponibilidad de tutores especializados, mecanismos alternativos de evaluación y adecuación de contenidos.

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 el caso de las instituciones privadas el acceso es en su mayoría abierto, proveyendo apoyo en competencias mínimas durante los primeros semestres de carrera. Esta condición es especialmente delicada en carreras de salud, con alta demanda por parte de estudiantes brasileros, que recurren a cursar estas carreras en el país debido a que en su propio país los requisitos de acceso son muy exigentes y los costos muy altos, amparándose en las disposiciones del MERCOSUR Educativo y sus protocolos de reconocimiento mutuo para estudios de grado, siempre que las carreras estén acreditadas en el sistema ARCUSUR (<https://www.mercosur.int/titulos-universitarios-seran-validos-en-todo-el-mercosur/>).

Para monitorear el desarrollo de estas carreras, el CONES, a través de la RESOLUCIÓN CONES N° 198/2022 “REGISTRO UNIFICADO DE MATRICULACIONES Y DATOS ACADÉMICOS DE LOS PROGRAMAS DE PREGRADO, GRADO Y POSTGRADO DEL ÁREA DE CIENCIAS DE LA SALUD”, establece la entrega semestral, en carácter de declaración jurada de los informes sobre Matriculaciones y Datos Académicos de los Programas de Pregrado, Grado y Postgrado del área de ciencias de la salud, conforme al ANEXO 1 – RESOLUCIÓN CONES N° 198/2022. El incumplimiento de dicha normativa será considerado como causal de inspección, intervención o clausura, conforme lo establecen las disposiciones de la Ley N° 4995/2013 “De Educación Superior”. Esta disposición está vigente desde el primer semestre de 2022.

## II. Infraestructura institucional de provisión de la ES

### i. Número total de instituciones de ES (IES) y su evolución durante el período 2016-2021 (o último año disponible).

En el cuadro siguiente se presenta la cantidad de Instituciones de Educación Superior clasificadas en Universitarias y No Universitarias por año de creación en el periodo correspondiente al 2016 al 2020.

A la fecha del informe, existe un total de 55 universidades de las cuales de las cuales: nueve son públicas y cuarenta y seis privadas.

### ii. Número de instituciones universitarias y no universitarias y su evolución durante el período 2016 - 2020 (o último año disponible)

	2016	2017	2018	2019	2020
UNIVERSIDADES	54	54	55	55	55
INSTITUTOS SUPERIORES	37	37	37	37	37
<b>TOTAL</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>

Fuente: elaboración propia, con información del Boletín Estadístico ANEAES 2020.  
[http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/3916/0752/2066/Boletin\\_Estadistico\\_23\\_11\\_2020.UV\\_2.pdf](http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/3916/0752/2066/Boletin_Estadistico_23_11_2020.UV_2.pdf)

### iii. Número de instituciones universitarias públicas y privadas y su evolución durante el período 2016-2021 (o último año disponible). (De emplearse en el país respectivo otras categorías adicionales en el espectro público/privado incluirlas en el cuadro, explicando su contenido al pie).

**TABLA N°9. Número de IES y su Evolución durante el periodo 2016-2020**

	2016		2017		2018		2019		2020	
	U	NU	U	NU	U	NU	U	NU	U	UN
Públicas	8	7	8	7	9	7	9	7	9	7
Privadas	44	29	45	30	45	30	46	30	45	30
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>36</b>	<b>53</b>	<b>37</b>	<b>54</b>	<b>37</b>	<b>55</b>	<b>37</b>	<b>54</b>	<b>37</b>

Fuente: elaboración propia, con información del Boletín Estadístico ANEAES 2020.  
[http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/3916/0752/2066/Boletin\\_Estadistico\\_23\\_11\\_2020.UV\\_2.pdf](http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/3916/0752/2066/Boletin_Estadistico_23_11_2020.UV_2.pdf)

**iv. 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).**

En la página del CONES se publica el registro nacional de ofertas académicas, en el que se detallan las resoluciones de aprobación y actualización de carreras universitarias, base sobre la cual se presenta la tabla siguiente.

**TABLA N°10. Total de carreras habilitadas en universidades públicas y privadas**

Universidades Nacionales	572
Universidades Privadas	2.038
<b>TOTAL</b>	<b>2.610</b>

FUENTE: Elaboración propia con información de <http://www.cones.gov.py/resoluciones/>

**v. Describir los cambios recientes en la normativa y las prácticas de creación y reconocimiento oficial de las IES, con especial énfasis en las universidades. Extensión máxima: 2 páginas.**

Desde la promulgación de la Ley N° 4995/2013 de Educación Superior y la instalación del Consejo Nacional de Educación Superior, en noviembre de 2013, se ha establecido un plazo para el registro de instituciones y carreras habilitadas con anterioridad a la promulgación de la mencionada ley, las que deben comunicar sus actualizaciones al Consejo cuando atañen a cambios sustanciales de currículum, apertura o cierre de filiales.

Con posterioridad a la constitución del CONES, la habilitación de universidades, filiales, carreras de grado o programas de postgrado cuentan con sus guías respectivas, a las que se ha sumado desde 2016 un Reglamento de Educación a Distancia y Semipresencial (Resolución CONES N° 63/2016, de fecha 23 de febrero de 2016), a lo que en periodo de pandemia y postpandemia se suman las diversas disposiciones pertinentes para el paso a la modalidad virtual y la posterior vuelta a clases, con mantenimiento de la opción de educación semipresencial e híbrida (<http://www.cones.gov.py/educacion-superior-del-paraguay-en-tiempos-de-covid-19/>). En dicho periodo fueron habilitadas más de 2500 ofertas académicas habilitadas como presenciales para su dictado en forma virtual.

**vi. Formular una evaluación sobre las tendencias de evolución y cambios de la plataforma institucional de provisión ocurridos durante los últimos 5 años. Extensión máxima: 2 páginas.**

Si se considera la cobertura geográfica, podría decirse que la plataforma institucional es suficiente, aunque puede discutirse la calidad y la pertinencia de la oferta, la que muchas veces no se ajusta a las demandas productivas y de desarrollo de cada región. Además, en el último quinquenio se han dado numerosas denuncias debido a irregularidades, especialmente en el área de las carreras de salud, lo que ha ocasionado cierre de instituciones, carreras y sus filiales, en todo el país.

Esta situación ha llevado, en términos de instituciones a la clausura (1), clausura y derogación de ley de creación (2). En caso de clausura de carreras y filiales (10 instituciones), si bien las

carreras son diversas, prevalecen las de salud, así como las filiales sin condiciones mínimas de funcionamiento (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.cones.gov.py/wp-content/uploads/2022/04/83-2022-NOTA-CONES-DIGITAL-HCD-RESPUESTA-AL-PEDIDO-DE-INFORMES.pdf).

En cuanto a la oferta, la misma es bastante uniforme, salvo contadas excepciones, centrada en la docencia, formal, replicando un currículum obsoleto y muchas veces, fuera del contexto local, habiendo sido copiado de otras instituciones, sin mayor reflexión. Ante esto, surge también la oferta internacionalizada, que llega al país y ofrece diferenciación, aunque su oferta es nueva como para emitir juicio alguno sobre ellas.

En el marco de la ley de educación superior, su órgano de gobierno, el CONES (Consejo Nacional de Educación Superior) está conformado por rectores y directores de las instituciones reguladas no resulta adecuado para su función de ente regulador del sistema. Este aspecto está siendo objetado por las instituciones y el mundo académico, reclamando la revisión de la ley y su adecuación normativa, que a la fecha se presenta burocrática y poco eficaz.

Sin embargo, el CONES viene actuando ante denuncias de irregularidades y el sistema ha empezado a moverse de nuevo hacia la autorregulación. En este proceso, la conducción actual de la ANEAES y el Viceministerio de Educación Superior vienen apoyando los procesos, en los ámbitos de actuación respectivos.

En el último quinquenio se ha hecho un esfuerzo significativo de comunicación hacia la sociedad civil, en materia de transparencia de la información, alcance de los procesos de habilitación y de acreditación, con lo cual a la fecha la sociedad ya se encuentra más informada al momento de tomar decisiones respecto a la selección de instituciones y carreras o programas de postgrado a los cuales acudir con confianza.

Sin embargo, la falta de un sistema de información fiable y actualizada es una deuda pendiente de todo el sistema educativo. Estadísticas pobres y desactualizadas, incompletas y poco fiables a la hora de la consulta ponen en riesgo la gobernabilidad del subsistema.

### **III. Personal docente**

- i. Número de docentes en IES: total y según categorías de estas (IES universitarias y no-universitarias; públicas y privadas). Evolución del número de docentes: años 2016 al 2021 (o último año disponible), expresado si posible en jornadas completas equivalentes (JCE).**

No se encontraron datos de cantidad de docentes en instituciones no universitaria.

- ii. En el caso del subsistema universitario, porcentaje de docentes (JCE) según su nivel educacional: en posesión del grado de doctor (PhD); del grado de maestro (MA); de una licenciatura o título profesional u otros. En lo posible, distinguir entre universidades públicas y privadas.**

Para el periodo informado, se cuenta con información correspondiente a la Universidad Nacional y todas sus sedes y que se resume en la siguiente tabla:

<b>Cantidad de docentes Universidad Nacional de Asunción por sexo años 2016 al 2020</b>			
Año	Hombre	Mujer	Total
2016	4.161	4.552	8.713
2017	4.680	4.676	9.356
2018	4.665	4.752	9.417
2019	4.610	4.679	9.289
2020	4.484	4.586	9.070

Fuente: <https://www.una.py/wp-content/uploads/2021/08/Boleti%CC%81n-Datos-Historicos-2020-7.05.pdf>

### **iii. 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).

A raíz de lo anterior, el CONES ha dictado normativas para establecer la docencia de jornada completa como obligatoria para el nivel universitario definida como aquella que tiene una dedicación ininterrumpida de 4 horas diarias en la institución, destinadas a apoyo a la labor docente o pedagógica, actividades de investigación y de extensión, adicionales a sus horas cátedra, las cuales pueden superponerse hasta en un 50% a su jornada completa (Resolución CONES N° 166/2015). En ese marco, las instituciones han venido instalando la figura si bien, hasta la fecha, se combinan labores administrativas y docentes en la asignación horaria de los docentes de jornada completa y se discute aún qué función deben cumplir en la docencia universitaria.

Por otro lado, la necesidad de capacitación pedagógica ha instado al desarrollo de numerosos cursos de postgrado en Ciencias de la Educación, tanto a nivel de maestría como de doctorado, superando la capacitación en didáctica universitaria, vigente antes de la promulgación de la ley. Se espera que esta inversión reditúe en mejores docentes e investigadores para el sistema universitario.

En el ámbito de la investigación, el Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores, PRONII, del CONACYT es financiado por el Fondo de Excelencia en Educación e Investigación, FEEI, y propone desde 2011 fortalecer la carrera del investigador en el Paraguay, mediante su categorización, evaluación de su producción científica y tecnológica, así como a través del otorgamiento de incentivos económicos. Al 2020 había un listado de 566 investigadores categorizados, que de acuerdo con su categoría reciben apoyo económico para el desarrollo de la investigación.

Este Programa es auspicioso sobre todo en la promoción de la investigación entre los jóvenes y especialmente aquellos que, habiendo cursado postgrados en el exterior, regresan al país con ánimo de continuar como investigadores.

En el nivel de Formación Docente, el Proyecto Capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional, PROCEMA, financia los planes de mejora de las instituciones formadoras de docentes, y proveyendo capacitación continua para los docentes en servicio. En el proceso de mejora de este nivel se ha actualizado el currículum nacional de formación docente y se trabaja actualmente para elevar la carrera a nivel universitario.

En el ámbito de la información y transparencia académica y administrativa, aspecto establecido en la Ley N° 4995/2013, Arts. 84 a 86, a excepción de la Universidad Nacional de Asunción, UNA, no se ha avanzado en la disponibilización de la información pública referente al nivel universitario, que debiera incluir la nómina de los docentes.

#### **IV. I+D e investigadores en la academia**

##### **i. Número de investigadores según ocupación de personas físicas (PF) y ocupación en Equivalencia a Jornada Completa (EJC) 2016 al 2021**

El informe del CONACYT provee información sobre el total de investigadores según ocupación de personas físicas y ocupación en EJC, no se tiene desagregado por sector de educación superior.

En el cuadro se puede ver una disminución del número de PF en el 2019 y en el 2020.

Por otro lado, en el número de investigadores por EJC, es llamativa la disminución del 18% comparado con el 2019. Según informe del CONACYT, algunas universidades han declarado que disminuyeron la cantidad de investigadores, debido a que culminaron los proyectos de investigación en el año 2020. A continuación, se muestran los dos cuadros:

<b>Número de investigadores según ocupación de personas físicas (PF) y ocupación en Equivalencia a Jornada Completa - EJC 2016-2020</b>					
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Número de personas físicas - PF	1.619	1.784	1.898	1.843	1.765
<b>Total por año PF + EJC</b>	1.619	1.784	1.898	1.843	1.765
<b>Variación por año</b>		9%	6%	-3%	-4%
Números de personas expresadas en EJC	821	928	972	1.096	926
<b>Total por año PF + EJC</b>	821	928	972	1.096	926
<b>Variación por año</b>		12%	5%	11%	-18%

Fuente: Elaboración Propia según datos Indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay 2020 ([https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload\\_editores/u489/Resultados-ACT2020-Indicadores-CyT\\_Paraguay-2020.pdf](https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u489/Resultados-ACT2020-Indicadores-CyT_Paraguay-2020.pdf))

En cuanto a la distribución de investigadores por disciplina científica, se tiene la cantidad de investigadores (personas físicas) por disciplina científica pero no discriminado por modalidad de contratación. El ordenamiento por área de conocimiento es el utilizado por el CONACYT.

**TABLA N°11. Investigadores por disciplina científica - personas físicas**

<b>Distribución de investigadores (PF) según área de la ciencia - 2018 al 2020</b>			
<b>Campos de educación</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Ciencias naturales	18%	16%	16%
Ingeniería y tecnología	15%	16%	16%
Ciencias médicas y de la salud	20%	20%	21%
Ciencias agrícolas y veterinaria	20%	21%	17%
Ciencias sociales	23%	23%	24%
Humanidades y artes	4%	4%	5%
Fuente: Elaboración Propia según datos Indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay 2018, 2019 y 2020. <a href="https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u454/Indicadores%20de%20CyT_Paraguay%202018-Final.pdf">https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u454/Indicadores%20de%20CyT_Paraguay%202018-Final.pdf</a> ; <a href="https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u454/Indicadores-CyT_Paraguay-2019-actualizado-7-mayo-2021.pdf">https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u454/Indicadores-CyT_Paraguay-2019-actualizado-7-mayo-2021.pdf</a> ; (https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u489/Resultados-ACT2020-Indicadores-CyT_Paraguay-2020.pdf)			

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.

**i. Describir, analizar y evaluar el desarrollo reciente (2016-2021) de la investigación académica en el sistema universitario del país (2 páginas).**

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.

Durante el año 2020 se registró un descenso del 4% de investigadores, coincidiendo con la finalización de sus proyectos. La cantidad de investigadores del PRONII. Distinguidos por sexo es de 52,3% varones y 47,7% mujeres. De acuerdo con su edad, 69% se encuentra en la franja de 30 a 49 años de edad y con respecto a su categoría, 46% se encuentra en el Nivel 1, 12% en

el Nivel 2 y 3% en Nivel 3, % Emérito y 37% de Candidato a Investigador. El Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores, PRONII, vigente desde el 2011 busca fomentar la carrera del investigador en el Paraguay mediante su categorización, evaluación de su producción científica y tecnológica, así como a través del otorgamiento de incentivos económicos en las áreas de: ciencias agrarias, naturales y botánica, ingeniería y tecnologías, matemática, informática, física, ciencias de la salud, biología animal y química y ciencias sociales y humanidades (<https://www.conacyt.gov.py/pronii>).

De acuerdo al informe Educación Superior en Iberoamérica 2015 de CINDA, se reporta para Paraguay un creciente interés en la promoción de la profesión del docente investigador. De acuerdo a dicho informe, el sector educación superior concentraba el 70% (295 personas) de los investigadores en 2005 y en 2016 llegabas al 87% (1297 personas). Si bien esta cantidad está muy por debajo del índice 1 investigador por cada 1000 habitantes, preconizado por la UNESCO, el incremento es alentador y las políticas públicas e incentivos financieros son sustanciales para el crecimiento del sector.

Por su parte, el Programa de Becas Don Carlos Antonio López, BECAL, financia becas de postgrado con el objetivo contribuir a aumentar los niveles de generación y aplicación de conocimiento de las áreas de ciencia y tecnología; y en los niveles de aprendizaje en la educación. Hasta la fecha, ha otorgado 2143 becas, 45,7% para maestrías y 10% para doctorado. Del total de becas otorgadas, 68,8% son para Ciencias Sociales y Humanidades, 10,4% para Ingeniería y Tecnología, 6% para Ciencias Médicas, 5,4% para Ciencias Exactas y Naturales y 4% para Ciencias Agrícolas.

El Programa BECAL está financiado por el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, que cuenta con una partida presupuestaria del FONACIDE (Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo) que es un fondo de desarrollo creado para asignar en forma racional y eficiente los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de energía de la Hidroeléctrica Binacional Itaipú al Brasil. Estos recursos deben ser destinados única y exclusivamente a inversiones en capital físico y humano (<http://www.hacienda.gov.py/fonacide>). El Programa BECAL ha recibido aportes del BID para ampliar su cobertura (<https://www.becal.gov.py/informacion-publica/>).

De esta forma, se perfila un horizonte auspicioso para el desarrollo de la investigación y la profesión del docente investigador, si bien la implementación de las iniciativas es aún reciente como para mostrar resultados.

## **V. Aseguramiento de la calidad**

- i. Breve descripción de la organización y el funcionamiento del esquema nacional de aseguramiento de la calidad (incluyendo los componentes de información pública, de acreditación institucional y/o de programas y, en general, de evaluación de instituciones o programas, así como el empleo de exámenes nacionales u otros instrumentos ya sea para evaluar externamente la calidad del sistema o bien como condición para la habilitación del ejercicio profesional).**

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.

La ley N° 2072/03, en su Artículo 1° establece la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior”, con la finalidad de evaluar y en su caso, acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de educación superior.

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

Una debilidad importante del sistema de educación superior es la información pública, que a la fecha se presenta incompleta y de baja confianza. Sin embargo, la Agencia a través de la Ley N° 5282/2014 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental ha implementado la función de organismo técnico de consulta ciudadana y de las instancias gubernamentales pertinente.

La ANEAES se encuentra en este momento en proceso de revisión para integrar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, junto con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEE, dependencia del MEC, que se ocupa de la evaluación de los demás niveles educativos del Sistema de Educación Nacional, SEN.

**ii. Número de universidades e instituciones de ES y/o de programas de pregrado y postgrado acreditados.**

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. En el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias del/los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados (Sistema ARCU-SUR), se tiene acreditadas 22 carreras y en nivel de posgrado (maestrías y doctorados), se tienen acreditados un total de 75 programas (ANEAES, 2020).

Las carreras de grado acreditadas por cada universidad en el Modelo Nacional se listan en la tabla siguiente.

**TABLA N°12. Carreras acreditadas por universidad**

UNIVERSIDADES	CANTIDAD DE CARRERAS ACREDITADAS
Centro Educativo Superior en Salud	2
Instituto Nacional de Educación Superior "Dr. Raúl Peña"	1
Instituto Superior en Ciencias de la Salud Juan Pablo II	1
Instituto Superior en Ciencias de la Salud San Patricio de Irlanda del Norte	1
Universidad Adventista del Paraguay	1
Universidad Americana	10
Universidad Autónoma de Asunción	7
Universidad Autónoma de Encarnación	2
Universidad Autónoma de Luque	1

UNIVERSIDADES	CANTIDAD DE CARRERAS ACREDITADAS
Universidad Autónoma del Paraguay	1
Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción	45
Universidad Centro Médico Bautista	2
Universidad Columbia del Paraguay	5
Universidad Comunera	1
Universidad de Desarrollo Sustentable	3
Universidad de la Integración de las Américas	9
Universidad del Cono Sur de las Américas	5
Universidad del Norte	12
Universidad del Pacífico Privada	6
Universidad Evangélica del Paraguay	3
Universidad Gran Asunción	5
Universidad Iberoamericana	3
Universidad Internacional Tres Fronteras	5
Universidad La Paz	2
Universidad María Auxiliadora	2
Universidad Metropolitana de Asunción	3
Universidad Nacional de Asunción	67
Universidad Nacional de Caaguazú	8
Universidad Nacional de Canindeyu	5
Universidad Nacional de Concepción	8
Universidad Nacional de Itapúa	21
Universidad Nacional de Pilar	6
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo	2
Universidad Nacional del Este	11
Universidad Nihon Gakko	1
Universidad Nordeste del Paraguay	1
Universidad Paraguayo Alemana	2
Universidad Politécnica y Artística del Paraguay	1
Universidad Privada del Este	6
Universidad Privada María Serrana	1
Universidad San Carlos	2
Universidad San Lorenzo	4
Universidad Santa Clara de Asís	4
Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo	1
Universidad Tecnológica Intercontinental	15
(en blanco)	
<b>Total general</b>	<b>304</b>

En cuanto a Evaluación Institucional, al 2021 se han evaluado con fines diagnósticos 14 instituciones, de las cuales 8 son universidades, 3 Institutos Militares, 1 de Salud y 1 de Educación. Para acreditación solo 1 Universidad privada y 15 Instituciones Formadoras de Docentes de gestión pública.

### **iii. Descripción de los cambios recientes en la normativa, procedimientos y prácticas de aseguramiento de la calidad. Máximo de extensión: 1 página.**

Los cambios fundamentales del sistema se han visto influenciados por la situación de la pandemia, acelerando cambios y adaptaciones que venían siendo tratadas con lentitud, como es el caso de la educación a distancia. Esta situación le ha llevado a hacer actualizaciones y nuevas definiciones, encaradas a través de consultas amplias con las instituciones.

El Modelo Nacional se realiza tomando en cuenta los criterios de calidad establecidos para el MERCOSUR, de forma a favorecer la convergencia de los procesos nacional y regional. Durante el año 2021 se ha puesto en marcha un proceso de evaluación simultánea entre el Modelo Nacional y el ARCUSUR, según Resolución N° 26/2021 “Por la cual se aprueba el reglamento para la gestión simultánea de evaluación con fine de acreditación en el Modelo Nacional y en el sistema ARCU-SUR”, de fecha 12 de marzo de 2021.

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 (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/1815/6154/6777/Informe\_Ejecutivo\_Evaluacion\_ANEAES\_RIACES.pdf) y en 2021 ha pasado por la evaluación de INQAAHE, de la que ha salido con recomendaciones (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/5216/4795/7474/ANEAES\_GGP\_External\_Review\_Report\_Spanish\_Version\_1.pdf).

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.

Con referencia a la acreditación de posgrados, se ha iniciado con especializaciones en el área de salud. A la fecha, se cuenta con los documentos generales del proceso y el mecanismo se encuentra en proceso de aplicación del Modelo de Evaluación y Acreditación de Posgrados.

En el nivel de educación superior no universitaria, en el año 2021 se han llevado a cabo procesos de evaluación y acreditación en Instituciones Formadoras de Docentes, resultando acreditadas 11 instituciones.

### **iv. Breve evaluación sobre las tendencias de evolución y cambios en el sistema y procedimientos de aseguramiento de la calidad ocurridos durante el periodo 2016-2021. Extensión máxima: 2 páginas.**

Los procesos de aseguramiento de la calidad se han instalado de forma efectiva en el sistema de educación superior paraguayo. Tanto en el nivel universitario, a través de la ANEAES, como en el técnico, a través del MEC, se han venido llevando a cabo procesos de evaluación y acreditación de programas y carreras, lo que ha servido inicialmente, de difusión y conocimiento de los procedimientos, a nivel de la comunidad educativa y del público, en general. En este sentido, puede decirse que el sistema goza de legitimidad en su conformación y credibilidad en su accionar.

Por otro lado, se han iniciado conversaciones para la articulación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, trabajo que en forma conjunta se viene realizando en el marco del proyecto Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa- Paraguay 2030 (<https://www.transformacioneducativa.edu.py/>).

De parte del Estado existe un reconocimiento de la importancia de esta instancia, como parte de las instancias de buen gobierno, con miras a garantizar el derecho a la información pública y asegurar la calidad de la educación, en todos sus niveles. De parte de la sociedad civil se observa que el sistema de educación se encuentra en la necesidad de profunda transformación, lo que sin duda afecta al propio sistema de aseguramiento de la calidad.

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.

La información pública referida a carreras acreditadas, que es el proceso mayormente desarrollado, está en proceso de implementación y de difusión pública, lo cual es importante para la legitimación del sistema. Particularmente, en el área de Ciencias de la Salud la acreditación es un requisito demandado no solo por el Estado para la habilitación de los profesionales, sino por el público que acude a formarse en las instituciones, debido a irregularidades graves detectadas en algunas de ellas y que son de dominio público a la fecha.

Por el lado de las instituciones, se nota una inclusión creciente en los procesos de aseguramiento de la calidad, aunque esto siempre podría emplearse como estrategia de posicionamiento y no necesariamente para la mejora de la calidad. Asimismo, la obligatoriedad de los procesos de acreditación de carreras podría llevar a convertirlos en mera cosmética para cumplir los requerimientos de la ley.

Finalmente, pueden verse resultados de la aplicación de los procesos de aseguramiento de la calidad, tanto en el ámbito público como en el privado. Los actores del Estado, la academia y la sociedad se muestran favorables a su implementación. Sus impactos, por otro lado, aún son incipientes y con la generalización de los procesos, corren el riesgo de diluirse en la burocratización de los procedimientos y en una baja rigurosidad en la implementación de su objetivo final, que es la mejora de la calidad de la educación superior.

## **VI. Resultados de la educación superior**

### **i. Porcentaje de personas en la población adulta con educación superior (completa y completa e incompleta), último año disponible. (Esta información usualmente existe a partir de las encuestas de hogar o de estudios de composición educacional de la fuerza laboral).**

De acuerdo a la Encuesta Paraguaya de Hogares 2017 (EPH2017), de la población ocupada con 13 a 15 años de estudio, a nivel país se cuenta con 11,47% en promedio, siendo 10,24% Hombres y 13,32% Mujeres. En cuanto a población que trabaja, con 16 a 18 años de estudio, en promedio a nivel país se tiene un 12,25%, con 9,20% para los Hombres y 16,81% para las Mujeres.

Existe, sin embargo, una marcada diferencia entre la población urbana y rural, que se revisa en la tabla siguiente:

**Población ocupada en la ocupación principal por área de residencia y sexo, según años de estudio, %**

	Total país			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>	3.314.109	1.989.194	1.324.915	2.087.366	1.194.212	893.154	1.226.743	794.982	431.761
<b>Años de estudio</b>									
<b>13 a 15 años</b>	11,47	10,24	13,32	14,34	13,29	15,74	6,59	5,66	8,31
<b>16 a 18 años</b>	12,25	9,20	16,81	17,01	13,55	21,64	4,14	2,67	6,83

Fuente: DGEEC- Principales Resultados, Encuesta permanente de Hogares. Año 2017. Incluye Boquerón y Alto Paraguay y toda la población indígena

- ii. **Número anual de graduados (o egresados o titulados o como sea que se califique en cada país a quienes completan un programa o carrera y reciben el certificado respectivo) de la educación superior para los últimos tres a cinco años con información disponible.**

VER TABLA 8.

- iii. **Número anual de esos graduados calificados según el nivel universitario y no-universitario de los programas cursados (5 o 6,7 y 8).**

VER TABLA 8.

- iv. **Número anual de estos graduados según su origen en instituciones públicas y privadas. (De emplearse en el país respectivo otras categorías adicionales en el espectro público/privado incluirlas en el cuadro, explicando su contenido al pie)**

**TABLA N°13. Número anual de graduados según universidades públicas o privadas**

Graduados por sector de gestión público y privado año 2019		
	Público	Privado
Graduados por sector de gestión	27%	73%
Fuente: elaboración propia con datos de La Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología - RICYT, <a href="http://app.ricyt.org/ui/v3/bycountry.html?country=PY&amp;subfamily=ESUP_EST&amp;start_year=2016&amp;end_year=2019">http://app.ricyt.org/ui/v3/bycountry.html?country=PY&amp;subfamily=ESUP_EST&amp;start_year=2016&amp;end_year=2019</a>		

No se cuenta con más información oficial acerca de los graduados según el tipo de institución, más allá de la registrada en la RICYT.

- v. **Número anual de estos de graduados calificados por áreas del conocimiento**

En el cuadro siguiente se muestran los datos obtenidos de graduados por áreas de conocimiento. Las fuentes de consulta son diferentes al cuadro detallado en el ítem anterior por eso los totales

difieren. Sin embargo, podrá dar un panorama sobre los graduados según las áreas de conocimiento.

**TABLA N°14. Número de Graduados de la ES**

<b>Graduados por campos de educación y capacitación año 2019</b>	
Educación	2.087
Artes y humanidades	1.603
Ciencias sociales, periodismo e información	8.953
Administración de empresas y derecho	5.214
Ciencias naturales, matemáticas y estadísticas	517
Tecnologías de la información y la comunicación	475
Ingeniería, industria y construcción	3.868
Agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria	2.679
Salud y bienestar	10.754
Servicios	
Campos de educación desconocidos o no especificados	
Fuente: elaboración propia con datos de La Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología - RICYT, <a href="http://app.ricyt.org/ui/v3/bycountry.html?country=PY&amp;subfamily=ESUP_EST&amp;start_year=2016&amp;end_year=2019">http://app.ricyt.org/ui/v3/bycountry.html?country=PY&amp;subfamily=ESUP_EST&amp;start_year=2016&amp;end_year=2019</a>	

La información utilizada corresponde a la página de la RICYT y donde se puede ver que en el año 2019, el área de salud y bienestar es el área que registra el mayor número de egresados.

No se tiene 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.

**vi. Tasa de graduación oportuna a nivel del sistema; de IES universitarias y no universitaria, y de IES públicas y privadas.**

No se cuenta con datos oficiales.

**vii. Tasa de abandono temprano (deserción) de estudiantes a nivel del sistema; de IES universitarias y no universitarias, y de IES públicas y privadas**

No se cuenta con datos oficiales.

**viii. Descripción y evaluación de las principales tendencias y cambios experimentados en la graduación de la educación superior durante el período 2016-2021. Extensión máxima: 2 páginas.**

La falta de información suficiente no permite un análisis de tendencias y cambios en la graduación, durante el periodo de análisis.

**ix. Breve evaluación cualitativa de las relaciones entre educación superior y mercado laboral (aspectos tales como: información disponible sobre el mercado de ocupaciones y sus tendencias; información que poseen las IES sobre la inserción laboral de sus graduados; nivel de seguimiento que realizan las IES y los gobiernos –nacional o estatales/provinciales—sobre la trayectoria laboral de graduados; disponibilidad de estudios sobre tasas privadas de retorno a la inversión en educación superior). Extensión máxima: 2 páginas.**

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 este sentido, el Modelo Nacional de Evaluación y Acreditación de Carreras de Grado contempla una quinta Dimensión. Egresados, que obliga a realizar el seguimiento de ellos, teniendo en cuenta su valor como resultado del proceso académico y como fuente de retroalimentación para la mejora de la calidad (<http://www.aneaes.gov.py/aneaes/index.php/ct-menu-item-25>).

El crecimiento de la producción y de ventas en el sector agroindustrial muestra una tendencia de mejora constante para las condiciones laborales de los egresados universitarios. Se señala una tasa de contratación superior al 70% para puestos administrativos o comerciales, pero también se registra un aumento en la necesidad de profesionales para tareas de producción. Las pasantías laborales son actividades que permiten hacer seguimiento y una selección más informada de profesionales universitarios. De este modo, 65% de empresas consultadas señalan haber reclutado de esa manera a sus profesionales y más del 83% de ellos, permanecen en la misma empresa luego de la pasantía. Sin embargo, se detecta una deficiente formación universitaria, sobre todo en habilidades prácticas y blandas. Esto hace necesaria una inversión en capacitación de los egresados contratados (Borda, Cresta, & Brizuela, 2018).

La UNA realiza una encuesta anual a los egresados y publica los resultados en su página web. En general, existe satisfacción con la formación recibida, motivación para seguir formándose y más del 57% se encontraba trabajando al momento de la encuesta y de ese grupo, más del 60% se encontraba trabajando en cuestiones relacionadas a la formación. (<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.una.py/wp-content/uploads/2021/09/Resultado-de-Encuesta-a-Egresados-2017.pdf>).

No se han encontrado estudios de retorno privado a la inversión en educación superior.

Con respecto al destino laboral de los formados en educación superior, de acuerdo con la EPH2017, de las personas de 16 a 18 años de estudio, el 39,20% se encuentra en el sector de las finanzas y el 24,61% en el sector servicios, 12,73% en comunicaciones y 6,65% en industrias y 1,42% en el sector primario. Para las personas con 13 a 15 años de estudio, el 20,663% se encuentra en el sector de las finanzas y el 16,44% en el sector servicios, 14,28% en Comunicaciones y 10,88% en el sector industrial y 1,59% en el sector primario (INE, 2017).

## VII. Gobierno y gestión de las universidades

- i. **Breve descripción del esquema de gobierno del sistema de la educación superior (a nivel nacional o de estados, departamentos o provincias), y evaluación de sus tendencias de cambio durante el período de 2016 a 2021. (Esto es, organismos públicos que participan en el gobierno del sistema; su composición; esfera de facultades o atribuciones de cada uno; instrumentos utilizados para la gobernanza del sistema). Extensión máxima: 3 páginas. (Aquí interesa saber qué organismos definen la visión estratégica para el desarrollo del sistema; formulan las políticas; implementan dichas políticas; asignan (y cómo) los recursos para su ejecución; evalúan las políticas; elaboran las estadísticas e informan sobre el rendimiento del sistema; y ejercen las funciones de aseguramiento de la calidad).**

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.

El MEC actúa en el subsistema de educación superior a través del Viceministerio de Educación y Ciencias, VES, el cual tiene a su cargo la educación superior no universitaria: formación docente y educación técnica superior. Además, hace parte del CONES, con una representación establecida por ley. A la fecha, el VES realiza el registro de títulos de educación superior, en ambos niveles, universitario y terciario no universitario, y se encuentra promoviendo el RUE (Registro Único del Estudiante) a nivel universitario, de forma a contar con estadísticas fidedignas y actualizadas para todos los niveles de educación superior.

El CONES, por su parte, rige el subsistema universitario que comprende a universidades e institutos superiores, estableciendo los mecanismos para habilitación de instituciones, carreras de grado y programas de postgrado, intervenciones y clausura para este nivel educativo. Está gobernado por un órgano colegiado conformado por autoridades universitarias y representantes del MEC, CONACYT, CONEC (Consejo Nacional de Educación y Ciencias, hoy a la espera de conformación), representantes de docentes y estudiantes (Ley N° 4995/2013, Art. 8). Su integración por directivos de instituciones reguladas pone en discusión la legitimidad de sus decisiones y la demanda de discusión de una reforma de la ley vigente, si bien se reconoce su labor en materia de establecimiento de procedimientos para la regulación del nivel educativo y su gestión de intervención en las instituciones que no cumplen con los requisitos mínimos de calidad educativa.

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, FEEL, aprobado por Ley N° 4758/2012, recibiendo un 2% del fondo asignado al FEEL (<http://www.feei.gov.py/?p=112>). La ANEAES se ha sometido a evaluación de RIACES y de INQAHEE, para mejorar su gestión y articula con el MEC para apoyo procedimental en materia de evaluación y acreditación de instituciones del nivel terciario no universitario / <http://www.aneaes.gov.py/v2/>).

- ii. Breve descripción y evaluación de las modalidades de gobierno interno y gestión (management) de las instituciones, distinguiendo entre IES universitarias y no-universitarias y públicas y privadas. Se trata de una caracterización general, sin entrar en el detalle de los estatutos de cada tipo de institución. Extensión máxima: 3 páginas. (Aquí interesa, especialmente para las universidades (distinguiendo entre públicas y privadas): su régimen de autonomía; órganos unipersonales y colectivos de dirección; cómo se elige al rector y quienes componen los órganos colegiados superiores; y ante quien son responsables las instituciones y sus autoridades).**

Las universidades y los institutos superiores son creados por ley, siendo todos gobernados por una autoridad unipersonal, que es su representante legal, rector o director, según el caso, para el cual se establecen condiciones esenciales de nacionalidad, formación y experiencia académica. 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 el caso de las universidades públicas resulta novedoso el tema de la autarquía financiera, si bien su presupuesto se sigue presentando ordenado en rubros del PGN, como ha sido tradicionalmente, si mayores cambios a la fecha. Para las privadas, se abre la posibilidad de que sean entidades con fines de lucro (la ley no lo prohíbe), lo que podría otorgar mayor transparencia al sistema.

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. También de acuerdo con los mismos criterios, se deben organizar los servicios educativos, el régimen docente y el estudiantil, recordando que la acreditación de carreras es obligatoria por ley.

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.

En este último tema, existe una gran deuda de las instituciones hacia la sociedad. La información disponible es escasa y desactualizada, salvo el caso de la UNA. También, a excepción de las universidades públicas, obligadas a la rendición de cuentas públicas, las universidades privadas rinden cuenta ante sus patrocinadores y no presentan información pública acerca de su presupuesto y sus resultados. Asimismo, no resulta posible cuantificar en forma fidedigna, la inversión privada en educación superior.

## VIII. Financiamiento del sistema de ES

- i. Tabla indicando el gasto anual total en IES según fuentes públicas y privadas, expresado como porcentaje del PIB (período 2016-2021 o último año disponible). Allí donde no existan cifras oficiales para el gasto privado, se solicita una estimación de cuánto representa dicho gasto en la actualidad expresado como proporción del PIB.

A continuación se presenta la tabla de gastos aprobados para las universidades nacionales y que se instrumentan a través del Presupuesto General de la Nación del periodo 2016 al 2021. Asimismo, se calcula el porcentaje de variación año a año del presupuesto asignado, el porcentaje del presupuesto asignado sobre el total presupuestado y el porcentaje del PIB de los años disponibles.

**TABLA N°15. Presupuesto General de la Nación. Presupuesto de Gastos Universidades Públicas**

Presupuesto de gastos de las Universidades públicas periodo 2016 al 2020					
	2016	2017	2018	2019	2020
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN	1.250.015.099.565	1.287.885.028.796	1.335.792.395.555	1.411.533.292.371	1.483.962.481.983
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE	109.665.824.078	111.613.441.275	112.650.463.675	117.934.981.004	119.924.970.598
UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR	48.499.860.743	48.499.860.743	51.807.550.936	54.686.178.685	54.945.797.749
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPUA	64.639.644.766	67.013.930.766	64.157.047.599	68.149.102.897	68.665.337.363
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CONCEPCIÓN	42.931.711.217	43.331.672.368	43.248.311.433	45.516.729.067	50.780.981.883
UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLARICA DEL ESPIRITU SANTO	48.013.035.499	48.013.035.499	51.742.854.224	54.170.352.366	55.311.494.620
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAAGUAZU	53.493.030.383	53.493.030.383	55.148.094.491	60.122.551.262	61.933.776.509
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANINDEYU	23.372.463.400	23.372.463.400	23.982.319.862	28.068.566.732	30.484.141.560
UNIVERSIDAD NACIONAL POLITÉCNICA TAIWAN - PARAGUAY					5.924.449.127
<b>TOTAL</b>	<b>1.640.630.669.651</b>	<b>1.683.222.463.230</b>	<b>1.738.529.037.775</b>	<b>1.840.181.754.384</b>	<b>1.931.933.431.392</b>
Elaboración propia con datos de los años 2016 al 2020 de: <a href="https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/">https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/</a>					

Este presupuesto 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. Con referencia a las variaciones experimentadas, se señala que en diciembre de 2016 se habilita la Universidad Nacional de Canindeyú y en 2013 se da un cambio de gobierno y la promulgación de la Ley de Educación Superior, que establece un mínimo de 7% del PGN para las universidades públicas y un mínimo de 2% del PGN para fondos de investigación (Art. 76).

**ii. Breve descripción del esquema nacional de financiamiento de las IES y su evolución reciente (2016-2021). Máxima extensión: 1 página. (Cómo se financia a las instituciones y cómo a los estudiantes; qué rol juega el financiamiento de la I+D+i).**

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. Con la promulgación de la Ley N° 6628/2020 que establece la Gratuidad de los Aranceles en Instituciones de Educación Superior (IES), los postulantes y estudiantes que cumplan con los requisitos requeridos en las normas establecidas podrán acceder a la exoneración del pago de los aranceles educativos

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. Reciben también ingresos por alumnos becados con fondos públicos, venta de servicios y proyectos de fondos concursables, como los provenientes de los Programas del CONACYT, todos ellos condicionados a contar con carreras acreditadas, a partir de la Ley N° 4995/2013 de Educación Superior.

**iii. Breve descripción de las modalidades empleadas para la asignación de recursos públicos a las universidades públicas. Listar los mecanismos e instrumentos utilizados y describir en pocas líneas sus características (1 página).**

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).

Para el año fiscal 2021, la Ley N° 6672/2021, que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2021, asigna el 25% del FONACIDE al FEEI. El porcentaje asignado al FEEI, se distribuye nuevamente en 8 focos de inversión, los cuales son priorizados por la misma ley: para el nivel universitario.

El presupuesto público para las universidades públicas se compone de fondos provistos por el Estado, que constituyen el aporte basal para el funcionamiento de las universidades, pagando a docentes y administrativos, mantenimiento de la infraestructura y recursos para su operación.

Por su parte las instituciones de educación superior privadas no cuentan con financiamiento del Estado y se financian en un cien por ciento con aranceles cobrados a los alumnos en diferentes conceptos. Reciben también ingresos por alumnos becados con fondos públicos, venta de servicios y proyectos de fondos concursables, como los provenientes de los Programas del CONACYT, todos ellos condicionados a contar con carreras acreditadas, a partir de la Ley N° 4995/2013 de Educación Superior.

- iv. Breve descripción y cuantificación de los “otros ingresos” (no-públicos) que obtienen las universidades públicas, expresados como porcentaje de sus ingresos anuales totales (e.g. ingresos por concepto de aranceles, venta de servicios y contratos con terceros, fondos competitivos, etc.). Listar los mecanismos e instrumentos utilizados y describir en pocas líneas sus características. En particular, referirse --si acaso existen-- a mecanismos distintos al mecanismo habitual de transferencias de un aporte fiscal realizado anualmente por vía del presupuesto público sin condicionamientos especiales de ninguna especie, tales como aportes ligados a metas, fondos concursables, recursos comprometidos mediante fórmulas o vía contratos de desempeño, etc. (2 páginas)**

El presupuesto público se compone de diversas fuentes. Fuente de Financiamiento 10, FF10, constituida por fondos del tesoro, FF20 constituida por fondos de la cooperación y FF30 que constituyen los ingresos genuinos de las reparticiones públicas. En este concepto se ingresan los fondos generados por servicios, contratos y fondos concursables en las universidades públicas.

Algunas universidades públicas cuentan con instancias asociadas como fundaciones y asociaciones para la administración de fondos no-públicos, pero no ha sido posible el acceso a dicha información.

No se dispone de información discriminada por “otros ingresos” que obtienen las universidades públicas, expresados como porcentaje de sus ingresos anuales totales (e.g. ingresos por concepto de aranceles, venta de servicios y contratos con terceros, fondos competitivos, etc.).

- v. Breve descripción y análisis de él o los esquemas de financiamiento de becas y créditos estudiantiles (1 a 2 páginas).**

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).

Igualmente, se cuenta con la Ley N° 4842/2013 de Becas, que busca establecer el sistema nacional de becas, articulando todas las becas que se otorguen con dinero público, incluidas las becas otorgadas por las binacionales y aquellas ofrecidas por los gobiernos extranjeros, que sean canalizadas a través del Estado paraguayo (Arts. 1 y 2). Esta ley crea también el Fondo Nacional de Becas, que se instala en el Ministerio de Educación y Cultura, MEC, y cuyo monto no podrá ser menor al 2% del presupuesto asignado a dicho Ministerio.

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.

Por su parte, el Programa BECAL, Becas Carlos Antonio López, administradas por el Ministerio de Hacienda, con financiamiento del FEEI (Ley N° 4758/2012), cuenta con un presupuesto de 125 millones de dólares americanos, para el periodo 2014-2018, provenientes del fondo de compensación por venta de energía al Brasil, por parte de la Entidad Binacional Itaipu. Durante el año 2015 el BECAL ha recibido un aporte por parte del BID, de modo a ampliar la cobertura del instrumento, que ya se encuentra en su tercera convocatoria, a inicios de 2016 (<http://www.becal.gov.py/informacion-legal/>).

Paralelamente, las Binacionales Itaipu y Yacyreta cuentan con fondos de becas dentro de sus programas sociales, con un monto anual de aproximadamente 13 millones de dólares. Estas becas son otorgadas desde el año 2006, alcanzando a jóvenes de escasos recursos para el nivel de grado y a personas de alto desempeño para posgrado, fundamentalmente en el área tecnológica.

Entre las universidades privadas, la Universidad Católica cuenta con un sistema de becas y créditos, a través de Bienestar Estudiantil, que permite al estudiante la cobertura de sus estudios. Las demás universidades privadas cuentan con programas de becas y de financiamiento vía crédito estudiantil para los estudiantes.

Por el lado del sector financiero, la Agencia Financiera de Desarrollo, AFD, banca estatal de segundo piso, cuenta con el Programa PROEDUC para el financiamiento de estudios de posgrado, cubriendo costos de aranceles, movilización, alimentación, habitación y material didáctico para los interesados en realizar cursos y pasantías de estudio en el exterior, con una cobertura desde 2000 USD hasta 90000 USD, con plazos comprendidos entre 6 meses y 10 años, con periodo de gracia de hasta 2 años y medio. El crédito es ofrecido a través de las entidades bancarias, financieras y cooperativas habilitadas para el efecto (<https://www.afd.gov.py/producto/proeduc>).

Finalmente, el Banco Visión, privado, ofrecen Crédito Educativo, un producto bancario para cubrir estudios de grado, que se pagan al finalizar la carrera y conseguir trabajo. El producto financia costos académicos, de desembolso escalonado, con una tasa preferencial, en un plazo de hasta 126 meses. Durante la duración de la carrera, el estudiante solo paga los intereses (<https://www.visionbanco.com/personas/prestamos/educativo/credito-para-educacion-superior>).

Todos estos instrumentos requieren un rendimiento medio alto para mantener los beneficios, y en el caso de fondos públicos, solo pueden destinarse a estudios en universidades con carreras acreditadas por la ANEAES.

**vi. Evaluar brevemente los cambios recientes en las modalidades de financiamiento a las universidades públicas. Extensión máxima: 2 páginas.**

El presupuesto de las universidades públicas se basa en transferencias desde el Presupuesto General de la Nación, PGN, para su funcionamiento operativo, lo que restringe su desarrollo. 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). Asimismo, promueve la inversión privada en la universidad, liberando de impuestos las inversiones, donaciones y capacitaciones de recursos humanos que las empresas privadas realicen en el sistema universitario (Art. 77). Estas disposiciones no tienen cumplimiento constante, y se han visto afectadas por la situación económica del país, en periodo de pandemia y posterior.

En ese sentido cabe señalar que los programas del CONACYT se han constituido en una interesante fuente de recursos para las universidades, tanto públicas como privadas. Entre los varios programas se promueve el fomento de la investigación, el fortalecimiento de los posgrados nacionales, becas para la excelencia, la repatriación y radicación de investigadores y tecnólogos de alta calificación y la iniciación y apropiación social de la ciencia y la tecnología. Estos programas cuentan con financiamiento del BID y del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI).

**vii. Describir brevemente (si acaso existe) el financiamiento público de universidades privadas. (Magnitud expresada como porcentaje del total del gasto público anual en educación superior y listar los mecanismos e instrumentos utilizados, señalando en pocas líneas sus características). (1 página).**

Las universidades privadas reciben fondos del Estado solo a través de proyectos con fondos concursables y becas. En todos los casos, estos fondos deben ser aplicados en instituciones con carreras acreditadas por la ANEAES.

Durante el periodo de pandemia se vieron afectadas en sus recaudaciones, y si bien se solicitaron ayudas al Gobierno, no fueron disponibilizados recursos para instituciones de gestión privada.

**viii. Breve evaluación general de las tendencias de evolución y cambios en el financiamiento de la educación superior del país ocurridos durante el período 2016.2012. Extensión máxima: 3 páginas.**

En los últimos años se han dado algunos hechos que han transformado el ámbito de la educación superior y su forma de financiamiento. Los fondos concursables para proyectos del CONACYT han generado capacidad en las instituciones para presentar iniciativas viables, mejorando la competitividad institucional de las universidades.

Por otro lado, la inversión del FEEI en materia de programas de investigación, becas y ayudas, así como el financiamiento de los procesos de evaluación y acreditación para instituciones de educación superior de gestión pública han impulsado el desarrollo del nivel educativo.

Más recientemente, 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).

Todos estos estímulos han despertado en la banca privada interés para financiar los estudios de educación superior, tanto de grado como de posgrado, como es el caso de PROEDUC, ya descrito anteriormente, que es financiamiento con fondos públicos a través de entidades financieras privadas.

En este sentido, los procesos de aseguramiento de la calidad son garantes de las instituciones para el acceso al financiamiento a través de proyectos, becas, o bien, a la participación en licitaciones con dinero público, porque así lo establece la ley de educación superior, con el establecimiento de la condición de acreditado para acceder a los fondos.

De esta forma, se ha venido desarrollando efectivamente un marco de política pública para apoyar el desarrollo de las instituciones universitarias.

## **IX. Resumen general de evaluación**

- i. Hacer un balance final de las principales tendencias y cambios del sistema de educación superior durante el período de los últimos cinco años, indicando los principales cambios, los problemas y asuntos que se hallan actualmente en discusión en la esfera pública y dentro de las IES. Extensión máxima: 3 páginas.**

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.

Esa reflexión ha establecido el ambiente propicio para la discusión de la Reforma de la Educación Superior, uno de cuyos resultados es la gestión del Viceministerio de Educación Superior y Ciencias, instancia de articulación necesaria para facilitar el diálogo entre el MEC y las universidades.

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 un lado, en todos los casos de leyes que regulan el sistema, aseguramiento de la calidad, regulación del sistema, mecanismos de financiamiento, los órganos de gobierno son colegiados integrados por los propios representantes de las instituciones, el gobierno y la sociedad civil, a través de sus actores considerados pertinentes en cada caso. Esta conformación propicia la construcción y la articulación de pactos sociales para el desarrollo del sistema, siendo además la forma más apta para lograr los objetivos de organización y regulación del sistema, frente a los riesgos de politización que se corren en un país con institucionalización baja. Sin embargo,

también constituye un riesgo de captura de los regulados para los organismos de regulación, lo que corrompería el sistema.

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.

Se debe mencionar las instituciones universitarias son habilitadas por ley, de acuerdo con la Constitución Nacional. Por ello, ante la creciente demanda de educación universitaria, empujada de los graduados de la reforma de la educación media obligatoria de los años 90 y 2000, se produjo un auténtico auge de habilitación de instituciones, lo que en estos últimos años ha venido siendo regulado con intervenciones y clausuras en caso de incumplimientos graves, procesos a cargo del CONES.

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. Lo más notable es que por la organización del sistema, los mismos actores que reclaman la eficiencia, son los que la regulan, moviéndose en el círculo de las corporaciones académicas, del cual les resulta difícil salir.

La situación de pandemia ha afectado al sistema de educación superior obligando a la incorporación de capacidades y equipamiento en materia de educación virtual, redimensionamiento de la oferta, de aspectos financieros y procedimentales necesarios para adaptarse a la nueva normalidad.

## **X. Bibliografía seleccionada**

- i. Acompañar los títulos de hasta diez artículos, documentos o informes relevantes relacionados con el resumen general de evaluación del párrafo anterior, sean de él o los autores o de otras autorías (informes de gobierno, publicaciones académicas u otros), publicados durante el período 2016 a 2021. Indicar la correspondiente dirección electrónica (URL) donde puede accederse a ellos.**

ANEAES. (23 de Noviembre de 2020). *Boletín Estadístico 2020*. Obtenido de Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/3916/0752/2066/Boletin\_Estadistico\_23\_11\_2020.UV\_2.pdf

ANEAES. (23 de Noviembre de 2021). *Boletín Estadístico 2021*. Obtenido de Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/3916/0752/2066/Boletin\_Estadistico\_23\_11\_2020.UV\_2.pdf

Asociación Internacional de Universidades, AIU. (2022). *Encuesta mundial de la AIU sobre el impacto de la COVID-19 en la educación superior. Segunda Edición*. Recuperado el 15 de mayo de 2022, de [https://iau-aiu.net/IMG/pdf/cuestionario\\_aiu\\_covid-19\\_es.pdf](https://iau-aiu.net/IMG/pdf/cuestionario_aiu_covid-19_es.pdf)

- Borda, D., Cresta, J., & Brizuela, C. (2018). *Demanda de graduados en el sector agroindustrial de Paraguay*. Asunción: CADEP. Obtenido de <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/demanda-de-graduados-web.pdf>
- Brítez, M. (13 de Mayo de 2020). La educación ante el avance del COVID-19 en Paraguay.Comparativo con países de la Triple Frontera. *SciELO Preprints*. Obtenido de <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.22> (Original work published 2020)
- CONES. (Julio de 2022). *Consejo Nacional de Educación Superior*. Obtenido de Consejo Nacional de Educación Superior: <http://www.cones.gov.py/resoluciones/>
- INE. (16 de Julio de 2022). *Estadísticas Educativas*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas: <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=6>
- Mariuci, Z., Cuéllar, B., & Parra, O. (2021). El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en el Paraguay. (CALED, Ed.) *El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Latinoamérica y el Caribe, en tiempos dle COVID-19: Visión de las Agencias de Acreditación*, 209-226. Obtenido de <http://www.caled-ead.org/es/publicaciones/libros-caled>
- Noguera, D. (enero-junio de 2020). La educación en Paraguay en tiempos de COVID-19. *Transatlantic Studies Network. Revista de Estudios Internacionales*, 5(9), 127-136. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7855921>



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. Por un lado, el fin de la primera fase de regulación de condiciones básicas de calidad de la oferta universitaria. Esto ha supuesto una disminución de instituciones autorizadas para ofrecer educación. En estricto se ha pasado de 142 universidades a 95 con licenciamiento. Por otro lado, la pandemia de COVID-19 significó una caída en la matrícula debido a problemas de conectividad, de suspensión de estudios por trabajo, entre otros.

Desde otra perspectiva, esta expansión sigue siendo desigual. Aún queda fuera del sistema de educación superior jóvenes que viven en zonas rurales, que pertenecen a los quintiles más pobres y que forman parte de pueblos indígenas. Particularmente, el acceso que tienen los jóvenes descritos es mayoritariamente a la educación pedagógica, tecnológica y técnico-productiva, antes que la universitaria.

A continuación, se presenta información descriptiva acerca de las principales características de la matrícula, las instituciones, el aseguramiento de la calidad, el financiamiento, la legislación y la situación de los grados, títulos y cualificaciones. La información corresponder al período de estudio y la fuente principal es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La ENAH es un importante recurso de información para el análisis, pero dada sus características metodológicas podría presentar subestimaciones, sobre todo en la población que pertenece a los quintiles más altos de ingreso. En esa línea, los números absolutos presentados son estimaciones.

---

\* 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.

## 1. La matrícula en la educación superior

La tendencia general de la matrícula de educación se ha mantenido constante, con una ligera tendencia a incrementarse, a pesar de la pandemia. Esta tendencia es algo más evidente en el caso de la educación superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva.

**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	<b>1,448,381</b>
2018	409,999	1,007,158	65,631	<b>1,482,788</b>
2019	437,070	981,341	52,265	<b>1,470,676</b>
2020	256,424	665,568	27,785	<b>949,777</b>
2021	420,067	870,002	49,107	<b>1,339,177</b>

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

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. Adicionalmente, para el año 2020, la educación técnica reportó menores pérdidas en la matrícula y, posiblemente, exista una migración de lo universitario hacia lo técnico como efecto de la pandemia, por razones económicas. La educación técnica suele ser más barata que la universitaria.

**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, shawi, matsigenka, achuar, entre otros.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

La tabla 1.9 muestra la distribución de la matrícula según familias de carreras profesionales. Se presenta solo los grupos de familia con menor y mayor matrícula. Se aprecia que la menos demandada es al correspondiente a servicios. Esta familia de carreras incluye servicios personales como hotelería y restaurantes, viajes y turismo, deportes y actividades recreativas, peluquería, tratamientos de belleza y otros servicios personales: lavandería y tintorería, servicios cosméticos, ciencias del hogar. También incluye servicios de transporte Formación de marinos, oficiales de

marina, náutica, tripulación de aviones, control del tráfico aéreo, transporte ferroviario, transporte por carretera, entre otros.

En el extremo opuesto se encuentran las carreras vinculadas con las CCSS, carreras comerciales y derecho. Cabe destacar que más del 40% está concentrado en las carreras comerciales y de administración.

**Tabla 1.9 Matrícula de educación superior: familias de carreras, 2017-2021 (en porcentajes)**

Años	Servicios			CCSS, Comerciales y Derecho		
	Superior pedagógica tecnológica y técnico-productiva	Superior universitaria (pregrado)	Superior universitaria (posgrado)	Superior pedagógica tecnológica y técnico-productiva	Superior universitaria (pregrado)	Superior universitaria (posgrado)
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 2012<sup>1</sup>, 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.

El programa más representativo es Beca 18. Esta beca es financiada en su totalidad por el Estado Peruano. Se divide en 8 modalidades, siendo la modalidad ordinaria la que más becas ha otorgado desde su creación. La modalidad ordinaria está dirigida a los jóvenes egresados de la educación básica en situación de pobreza o pobreza extrema y con alto rendimiento académico no mayores

<sup>1</sup> Ley N° 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos.

de 22 años (Pronabec, 2021). Las demás modalidades se sitúan dentro del mismo esquema de Beca 18 pero con atención a poblaciones especiales.<sup>2</sup> Beca 18 financia los estudios académicos en universidades e institutos públicos y privados, así como la manutención, seguro de salud, computador portátil, entre otros, que contribuyen a la permanencia y culminación exitosa de los becarios. Es importante mencionar que Beca 18 no es un crédito condonable al egreso ni tampoco requiere que el estudiante cofinancie la beca, en este caso es el Estado el que lo financia al 100% como subvención directa.

## 2. Las instituciones de educación superior

En el Perú, el sistema de educación superior está organizado en dos subsistemas; uno técnico que atienden la educación pedagógica, tecnológica, técnico-productiva y artísticas, y otro universitario. En cada uno de los subsistemas existe oferta estatal gratuita y privada. La oferta privada es además de dos tipos. La asociativa que no tiene fines de lucro y la societaria que sí tiene fines de lucro.

**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
<b>Total</b>	<b>1,101</b>	<b>1,119</b>	<b>1,126</b>	<b>1,090</b>	<b>1,103</b>

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 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.

<sup>2</sup> Albergue, Comunidad Nativa Amazónica y Afroperuana (CNA y AP), Educación Intercultural Bilingüe (EIB), Fuerzas Armadas (FF.AA.), Huallaga (zona perteneciente a las regiones Huánuco, San Martín y Ucayali), Repared (víctimas del conflicto armado interno), VRAEM (residentes del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro).

Al respecto cabe mencionar que luego del proceso de licenciamiento universitario, la oferta de instituciones mantiene una paridad entre instituciones públicas y privadas, tal como se aprecia en la tabla 2.2.

**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

Con efecto del licenciamiento, la composición de la oferta privada cambio. 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, pues fue denegado su funcionamiento a 36 universidades.

### 3. El aseguramiento de la calidad

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). Esta política cuenta con seis objetivos prioritarios y plantea del desarrollo de servicios relacionados con el sistema de acceso, la ampliación de la oferta pública, la certificación de competencias, el fortalecimiento de las capacidades de los docentes, el sistema integrado de información, el aseguramiento de la calidad, y la movilización de recursos para la promoción del desarrollo de la investigación, desarrollo e innovación.

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. De esta forma, la oferta de educación superior existente cumple con condiciones básicas de calidad.

Finalmente, una discusión pendiente es la reforma del sistema de acreditación que se mantiene bajo modelos limitadamente adaptados a la reforma universitaria. El Congreso de la República tiene un proyecto de ley para discutir un nuevo modelo de acreditación, así como una nueva arquitectura institucional.

#### 4. El financiamiento de la educación superior

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
<b>Total</b>	<b>1,448,381</b>	<b>1,482,788</b>	<b>1,470,676</b>	<b>949,777</b>	<b>1,339,177</b>

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.

## 5. 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. Algunos de ellos son materia de disputas legales.

Respecto a los cambios positivos en la legislación son cuatro las nuevas normas surgidas entre los años 2020 y 2021. 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 política establece trayectorias educativas flexibles y diversas que le permite a la población contar una mejor preparación para el trabajo, y continuar formándose a lo largo de la vida.

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). El MNC es un instrumento de alcance nacional que orienta las trayectorias educativas y laborales de las personas, y capitaliza la experiencia laboral de los trabajadores, creando puentes entre los distintos tipos de educación superior, y entre la educación básica y la superior, así como entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo.

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. Entre los beneficios, los preseleccionados en una beca de acceso a la educación superior, como por ejemplo Beca 18, podrán ser financiados en el costo del examen de admisión, así como la preparación para la postulación a una institución de educación superior. Asimismo, los becarios que no hayan podido culminar sus estudios según los tiempos establecidos en su malla curricular podrán contar, de manera excepcional, con el financiamiento de los costos académicos de un

periodo adicional de estudios, entre otros beneficios. Con estas medidas se espera disminuir la deserción, sobre todo en las poblaciones de menores recursos y más vulnerables, quienes, en promedio, presentan mayores brechas de aprendizaje.

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. En esa línea, la importancia del VMES es la articulación de las políticas de educación superior para el aseguramiento de su calidad, priorizando el acceso equitativo de la población y su formación profesional para contribuir al desarrollo sostenible y competitividad del país.

No obstante, el Congreso de la República ha promulgado, durante los años 2021 y 2022, un conjunto de normas que afectan directamente el curso de la reforma universitaria. Destacan la extensión, con plazos determinados, para la adecuación de docentes universitarios que requieren grado mínimo de maestrías para continuar en la docencia y la exoneración de presentación de informes de investigación para que los estudiantes obtengan la certificación correspondiente al pregrado. Adicionalmente, se aprobó la eliminación del límite de edad para el ejercicio de la docencia universitaria.

## **6. El sistema de grados, título o cualificaciones en la educación superior**

Con la aprobación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) se facilita la transitabilidad en la población entre alternativas formativas de la educación superior y técnico-productiva. Adicionalmente, existe normativa reciente que establece las disposiciones que regulan la transitabilidad entre las instituciones educativas de Educación Básica, Técnico-Productiva y Superior Tecnológica (RVM N° 176-2021-MINEDU), dirigida a un total de 445,467 egresados de las instituciones educativas de educación básica (regular, alternativa y especial). Mediante esta normativa se viabiliza el acceso y reconocimiento de las personas de un nivel formativo a otro superior; permitiéndoles la construcción de sus rutas formativas a lo largo de la vida en menor tiempo.

## Anexos

Tabla 1. Matrícula de educación superior: hombres, 2017-2021 .....	13
Tabla 2. Matrícula de educación superior: mujeres, 2017-2021 .....	13
Tabla 3. Matrícula de educación superior: instituciones públicas, 2017-2021 .....	13
Tabla 4. Matrícula de educación superior: instituciones privadas, 2017-2021 .....	13
Tabla 5. Matrícula de educación superior: pobres, 2017-2021 .....	14
Tabla 6. Matrícula de educación superior: no pobres, 2017-2021 .....	14
Tabla 7. Matrícula de educación superior: quintil I de gasto per cápita del hogar, 2017-2021 .....	14
Tabla 8. Matrícula de educación superior: quintil II de gasto per cápita del hogar, 2017-2021 .....	15
Tabla 9. Matrícula de educación superior: quintil III de gasto per cápita del hogar, 2017-2021 .....	15
Tabla 10. Matrícula de educación superior: quintil IV de gasto per cápita del hogar, 2017-2021 .....	15
Tabla 11. Matrícula de educación superior: quintil V de gasto per cápita del hogar, 2017-2021 .....	16
Tabla 12. Matrícula de educación superior por departamentos: 2017 .....	16
Tabla 13. Matrícula de educación superior por departamentos: 2018 .....	17
Tabla 14. Matrícula de educación superior por departamentos: 2019 .....	18
Tabla 15. Matrícula de educación superior por departamentos: 2020 .....	18
Tabla 16. Matrícula de educación superior por departamentos: 2021 .....	19
Tabla 17. Matrícula de educación superior: familia de carreras Educación, 2017-2021 .....	20
Tabla 18. Matrícula de educación superior: familia de carreras Humanidades y Arte, 2017-2021 .....	20
Tabla 19. Matrícula de educación superior: familia de carreras CCSS, Comerciales y Derecho, 2017-2021 .....	21
Tabla 20. Matrícula de educación superior: familia de carreras CCNN, Exactas y Computación, 2017-2021 .....	21
Tabla 21. Matrícula de educación superior: familia de carreras Ingeniería, Industria y Construcción, 2017-2021 .....	21
Tabla 22. Matrícula de educación superior: familia de carreras Agropecuaria y Veterinaria, 2017-2021 .....	22
Tabla 23. Matrícula de educación superior: familia de carreras Ciencias de la Salud, 2017-2021 .....	22
Tabla 24. Matrícula de educación superior: familia de carreras Servicios, 2017-2021 .....	22
Tabla 25. Matrícula de educación superior: familia de carreras Otros no identificados, 2017-2021 .....	22
Tabla 26. Instituciones de educación superior: instituciones públicas, 2017-2021 .....	23
Tabla 27. Instituciones de educación superior: instituciones privadas, 2017-2021 .....	23

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
<b>Total</b>	<b>711,111</b>	<b>737,080</b>	<b>711,339</b>	<b>441,671</b>	<b>638,363</b>

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
<b>Total</b>	<b>737,270</b>	<b>745,709</b>	<b>759,337</b>	<b>508,106</b>	<b>700,814</b>

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
<b>Total</b>	<b>488,650</b>	<b>482,394</b>	<b>482,014</b>	<b>354,193</b>	<b>437,971</b>

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

<b>Total</b>	<b>957,682</b>	<b>998,530</b>	<b>986,952</b>	<b>595,584</b>	<b>901,038</b>
--------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 5. Matrícula de educación superior: pobres, 2017-2021

<b>Nivel</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	42,572	44,924	49,731	84,865	66,837
Superior Universitaria (Pregrado)	48,718	42,263	36,407	82,415	70,509
Superior Universitaria (Posgrado)	0	0	0	867	0
<b>Total</b>	<b>91,289</b>	<b>87,187</b>	<b>86,139</b>	<b>168,146</b>	<b>137,346</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 6. Matrícula de educación superior: no pobres, 2017-2021

<b>Nivel</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	374,635	365,076	387,339	171,559	353,230
Superior Universitaria (Pregrado)	936,192	964,895	944,934	583,153	799,493
Superior Universitaria (Posgrado)	46,264	65,631	52,265	26,919	49,107
<b>Total</b>	<b>1,357,091</b>	<b>1,395,602</b>	<b>1,384,537</b>	<b>781,631</b>	<b>1,201,830</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 7. Matrícula de educación superior: quintil I de gasto per cápita del hogar, 2017-2021

<b>Nivel</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	34,622	30,094	35,289	65,722	45,027
Superior Universitaria (Pregrado)	32,023	31,468	25,246	61,129	51,540
Superior Universitaria (Posgrado)	0	0	0	745,177	0
<b>Total</b>	<b>66,645</b>	<b>61,561</b>	<b>60,534</b>	<b>127,595</b>	<b>96,567</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 8. Matrícula de educación superior: quintil II de gasto per cápita del hogar, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	73,198	71,482	91,248	68,601	89,688
Superior Universitaria (Pregrado)	82,021	78,707	68,744	104,100	72,165
Superior Universitaria (Posgrado)	373.72	1,007	72.149	495.536	24.938
<b>Total</b>	<b>155,593</b>	<b>151,196</b>	<b>160,064</b>	<b>173,196</b>	<b>161,878</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 9. Matrícula de educación superior: quintil III de gasto per cápita del hogar, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	99,765	96,090	100,876	50,903	109,378
Superior Universitaria (Pregrado)	161,217	158,202	139,554	136,047	168,416
Superior Universitaria (Posgrado)	3,211	3,114	2,881	2,974	2,735
<b>Total</b>	<b>264,193</b>	<b>257,405</b>	<b>243,311</b>	<b>189,924</b>	<b>280,529</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 10. Matrícula de educación superior: quintil IV de gasto per cápita del hogar, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	117,523	111,690	110,742	36,711	101,195
Superior Universitaria (Pregrado)	266,815	269,276	255,444	162,333	252,764
Superior Universitaria (Posgrado)	8,198	10,091	9,691	5,375	8,438
<b>Total</b>	<b>392,535</b>	<b>391,057</b>	<b>375,877</b>	<b>204,420</b>	<b>362,397</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 11. 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
<b>Total</b>	<b>569,415</b>	<b>621,568</b>	<b>630,890</b>	<b>254,642</b>	<b>437,806</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 12. 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
<b>Total</b>	<b>417,207</b>	<b>984,910</b>	<b>46,264</b>	<b>1,448,381</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 13. Matrícula de educación superior por departamentos: 2018

Departamento	Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	Superior Universitaria (Pregrado)	Superior Universitaria (Posgrado)	Total
Amazonas	5,182	9,717	402	15,301
Ancash	11,086	39,330	3,313	53,730
Apurímac	5,607	14,369	70	20,046
Arequipa	22,604	51,023	2,474	76,101
Ayacucho	7,579	18,059	1,056	26,694
Cajamarca	10,819	24,914	1,977	37,710
Callao	17,240	26,212	816	44,269
Cusco	22,094	43,511	0	65,605
Huancavelica	5,887	8,144	265	14,297
Huánuco	5,546	23,458	2,640	31,644
Ica	10,978	31,744	2,241	44,962
Junín	14,135	40,600	1,551	56,286
La Libertad	18,983	50,683	3,475	73,141
Lambayeque	13,845	38,978	3,134	55,956
Lima	155,657	404,598	35,784	596,040
Loreto	8,125	13,655	1,459	23,239
Madre de Dios	2,486	6,545	186	9,217
Moquegua	3,397	7,782	187	11,367
Pasco	4,701	7,513	700	12,914
Piura	22,641	41,886	566	65,093
Puno	18,561	57,631	2,170	78,363
San Martín	9,701	12,139	261	22,100
Tacna	7,157	15,764	412	23,333
Tumbes	3,066	6,428	136	9,630
Ucayali	2,921	12,475	355	15,751
<b>Total</b>	<b>409,999</b>	<b>1,007,158</b>	<b>65,631</b>	<b>1,482,788</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 14. Matrícula de educación superior por departamentos: 2019

Departamento	Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	Superior Universitaria (Pregrado)	Superior Universitaria (Posgrado)	Total
Amazonas	6,724	10,775	153	17,653
Ancash	10,028	34,193	1,114	45,336
Apurímac	4,968	19,270	798	25,035
Arequipa	25,819	52,636	1,987	80,442
Ayacucho	7,497	14,329	191	22,017
Cajamarca	18,260	27,971	2,089	48,320
Callao	20,064	34,575	374	55,014
Cusco	25,051	42,313	1,504	68,868
Huancavelica	6,217	7,961	383	14,561
Huánuco	10,717	24,603	1,266	36,586
Ica	12,118	27,661	1,613	41,392
Junín	20,307	45,098	2,063	67,468
La Libertad	19,708	57,171	4,290	81,170
Lambayeque	15,149	30,199	1,463	46,812
Lima	143,754	370,175	22,452	536,380
Loreto	11,949	10,470	961	23,380
Madre de Dios	2,190	5,433	249	7,873
Moquegua	3,870	6,972	271	11,113
Pasco	4,620	6,697	223	11,540
Piura	23,343	42,357	1,887	67,587
Puno	19,638	54,888	4,968	79,494
San Martín	10,789	18,379	530	29,698
Tacna	6,445	19,781	872	27,098
Tumbes	3,225	6,574	123	9,921
Ucayali	4,618	10,859	441	15,918
<b>Total</b>	<b>437,070</b>	<b>981,341</b>	<b>52,265</b>	<b>1,470,676</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 15. Matrícula de educación superior por departamentos: 2020

Departamento	Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	Superior Universitaria (Pregrado)	Superior Universitaria (Posgrado)	Total
Amazonas	4,543	5,622	177	10,342
Ancash	8,313	14,251	14	22,578
Apurímac	6,388	13,252	111	19,751
Arequipa	14,780	48,668	1,686	65,134

Ayacucho	8,002	10,113	401	18,516
Cajamarca	4,860	19,414	150	24,424
Callao	11,035	20,551	292	31,877
Cusco	14,136	25,642	1,314	41,091
Huancavelica	4,028	7,769	52	11,850
Huánuco	9,743	13,308	219	23,271
Ica	10,041	19,013	710	29,764
Junín	11,534	38,039	2,703	52,276
La Libertad	19,219	32,813	3,346	55,379
Lambayeque	10,033	25,533	731	36,298
Lima	68,737	267,475	12,372	348,583
Loreto	7,800	6,077	789	14,666
Madre de Dios	732	3,765	13	4,510
Moquegua	2,810	5,218	181	8,209
Pasco	3,541	7,331	50	10,921
Piura	14,345	21,906	0	36,252
Puno	9,359	28,458	1,598	39,415
San Martín	4,872	8,145	495	13,512
Tacna	3,447	15,185	311	18,942
Tumbes	1,269	4,554	70	5,892
Ucayali	2,858	3,467	0	6,325
<b>Total</b>	<b>256,424</b>	<b>665,568</b>	<b>27,785</b>	<b>949,777</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 16. Matrícula de educación superior por departamentos: 2021

Departamento	Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	Superior Universitaria (Pregrado)	Superior Universitaria (Posgrado)	Total
Amazonas	6,710	7,232	638	14,580
Ancash	9,524	26,384	2,522	38,430
Apurímac	4,516	14,534	454	19,504
Arequipa	19,855	52,640	5,241	77,736
Ayacucho	6,351	13,209	102	19,663
Cajamarca	15,917	23,749	1,280	40,947
Callao	14,587	32,991	1,158	48,737
Cusco	22,662	42,159	918	65,740
Huancavelica	6,545	10,148	65	16,759
Huánuco	12,740	13,649	399	26,788
Ica	11,791	18,811	576	31,179
Junín	20,210	42,230	1,985	64,425
La Libertad	16,042	42,472	3,473	61,987
Lambayeque	15,657	32,131	2,306	50,094

Lima	143,250	385,043	21,192	549,485
Loreto	14,002	6,686	1,645	22,333
Madre de Dios	1,624	3,889	261	5,774
Moquegua	5,684	4,711	404	10,800
Pasco	3,707	5,997	109	9,813
Piura	22,670	24,125	622	47,417
Puno	23,244	33,785	2,057	59,086
San Martín	10,482	9,703	663	20,848
Tacna	4,331	14,474	717	19,522
Tumbes	2,605	4,400	179	7,184
Ucayali	5,360	4,850	137	10,347
<b>Total</b>	<b>420,067</b>	<b>870,002</b>	<b>49,107</b>	<b>1,339,176</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 17. Matrícula de educación superior: familia de carreras Educación, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	36,607	33,649	48,000	14,606	46,430
Superior Universitaria (Pregrado)	57,751	57,405	55,175	19,812	44,646
Superior Universitaria (Posgrado)	9,662	15,282	7,421	3,081	10,981
<b>Total</b>	<b>104,020</b>	<b>106,336</b>	<b>110,595</b>	<b>37,500</b>	<b>102,056</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 18. Matrícula de educación superior: familia de carreras Humanidades y Arte, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	17,453	17,103	19,214	4,185	21,845
Superior Universitaria (Pregrado)	18,209	19,902	22,345	7,385	17,889
Superior Universitaria (Posgrado)	1,992	2,235	480	0	1,684
<b>Total</b>	<b>37,654</b>	<b>39,240</b>	<b>42,039</b>	<b>11,569</b>	<b>41,418</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 19. Matrícula de educación superior: familia de carreras CCSS, Comerciales y Derecho, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	145,185	155,612	147,152	31,883	131,462
Superior Universitaria (Pregrado)	445,878	452,750	423,196	118,825	391,333
Superior Universitaria (Posgrado)	16,246	29,210	20,225	5,094	15,553
<b>Total</b>	<b>607,309</b>	<b>637,572</b>	<b>590,573</b>	<b>155,802</b>	<b>538,348</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 20. Matrícula de educación superior: familia de carreras CCNN, Exactas y Computación, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	40,371	34,943	37,575	7,060	33,645
Superior Universitaria (Pregrado)	34,252	29,547	32,152	9,104	25,955
Superior Universitaria (Posgrado)	2,289	4,024	2,104	620	3,141
<b>Total</b>	<b>76,912</b>	<b>68,514</b>	<b>71,831</b>	<b>16,784</b>	<b>62,741</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 21. Matrícula de educación superior: familia de carreras Ingeniería, Industria y Construcción, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	91,542	87,779	82,283	16,540	68,544
Superior Universitaria (Pregrado)	293,773	308,298	288,419	103,946	246,537
Superior Universitaria (Posgrado)	8,063	9,669	15,056	1,874	8,104
<b>Total</b>	<b>393,378</b>	<b>405,747</b>	<b>385,758</b>	<b>122,361</b>	<b>323,186</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Elaboración propia

Tabla 22. Matrícula de educación superior: familia de carreras Agropecuaria y Veterinaria, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	12,265	10,813	14,956	3,806	12,283
Superior Universitaria (Pregrado)	25,332	20,244	25,439	8,948	16,099
Superior Universitaria (Posgrado)	2,642	812	524	1,013	2,679
<b>Total</b>	<b>40,239</b>	<b>31,869</b>	<b>40,919</b>	<b>13,767</b>	<b>31,061</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 23. Matrícula de educación superior: familia de carreras Ciencias de la Salud, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	59,280	53,187	65,309	12,088	66,344
Superior Universitaria (Pregrado)	102,194	113,396	125,830	27,514	100,165
Superior Universitaria (Posgrado)	5,370	4,398	6,454	1,673	6,965
<b>Total</b>	<b>166,845</b>	<b>170,981</b>	<b>197,594</b>	<b>41,275</b>	<b>173,474</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 24. Matrícula de educación superior: familia de carreras Servicios, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	3,003	2,831	6,882	1,263	1,699
Superior Universitaria (Pregrado)	0	0	761	0	0
Superior Universitaria (Posgrado)	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>3,003</b>	<b>2,831</b>	<b>7,644</b>	<b>1,263</b>	<b>1,699</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 25. Matrícula de educación superior: familia de carreras Otros no identificados, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	11,501	14,082	15,699	164,993	37,815
Superior Universitaria (Pregrado)	7,520	5,616	8,025	370,034	27,378
Superior Universitaria (Posgrado)	0	0	0	14,429	0
<b>Total</b>	<b>19,020</b>	<b>19,698</b>	<b>23,724</b>	<b>549,456</b>	<b>65,193</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia

Tabla 26. Instituciones de educación superior: instituciones públicas, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	516	514	504	502	500
Pedagógica	114	109	101	104	104
Tecnológica	370	370	377	370	367
Artística	32	35	26	28	29
Superior Universitaria	7	25	43	46	47
<b>Total</b>	<b>523</b>	<b>539</b>	<b>547</b>	<b>548</b>	<b>547</b>

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

Tabla 27. Instituciones de educación superior: instituciones privadas, 2017-2021

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Superior Pedagógica, tecnológica y técnico-productiva	557	545	536	494	508
Pedagógica	81	80	83	74	78
Tecnológica	472	461	447	415	426
Artística	4	4	6	5	4
Superior Universitaria	21	35	43	48	48
<b>Total</b>	<b>578</b>	<b>580</b>	<b>579</b>	<b>542</b>	<b>556</b>

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



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

## Índice

1.1. Introducción	484
1.2. Acceso a la educación superior	484
Evolución de matrículas de pregrado	484
Evolución de matrículas de postgrado	485
Evolución de la matrícula total entre los sistemas universitario y politécnico	485
Evolución de la matrícula en instituciones públicas y privadas	485
Evolución de la matrícula por áreas del conocimiento	486
Distribución social de la matrícula	488
Número de graduados de licenciatura, magíster y doctorado	488
Principales cambios en las políticas y procedimientos de acceso desde 2010	489
Tendencias en el acceso a la educación superior y principales cambios	491
1.3. Infraestructura Institucional de Provisión de la Educación Superior	493
Número total de instituciones de educación superior (universitarias/politécnicas, públicas/privadas) y su evolución	493
Número de programas	494
Cambios recientes en la normativa y las prácticas de creación y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior	494
Tendencia de evolución y cambios de la plataforma institucional de provisión	494
1.4. Personal docente	498
Evolución del número de docentes	498
Tendencias en la conformación y desarrollo de la profesión académica	500
1.5. Investigación y desarrollo	503
1.6. Aseguramiento de la calidad	508
Cambios recientes y tendencias en el sistema de aseguramiento de la calidad	510
1.7. Resultados de la Educación Superior	510
Población adulta con educación superior	510
Número anual de graduados	511
Número anual de graduados en instituciones universitarias y politécnicas	512
Número anual de graduados en instituciones públicas y privadas	512
Número anual de graduados según área de conocimiento	512
Tasa de graduación oportuna	512
Tasa de abandono temprano	512
Descripción y evaluación de las principales tendencias y cambios experimentados en la graduación de la educación superior	513
Evaluación cualitativa de las relaciones entre educación superior y mercado laboral	513
1.8. Gobierno e gestión de las universidades	516
Breve descripción del sistema de la educación superior	516
Gobierno interno y gestión de las instituciones	519
1.9. Financiación del sistema de educación superior	522
Gasto anual total en IES según fuentes públicas y privadas, como porcentaje del PIB	522
Breve descripción del esquema nacional de financiamiento de las IES y su evolución reciente	522
Modalidades de asignación de recursos públicos a las instituciones públicas	522

Descripción y cuantificación de los “otros ingresos” (no-públicos) que obtienen las universidades públicas	525
Esquemas de financiamiento de becas y créditos estudiantiles	526
Cambios recientes en las modalidades de financiamiento a las instituciones públicas	529
Financiamiento público de universidades privadas	530
Referencias	531
Anexo I	532
Anexo II	533

## 1.1. Introducción

Esta parte del informe está organizada para permitir la comparación con el informe anterior para el período 2010/11 a 2014/15. También se considera que los cambios en la legislación ya fueran mencionados en la Parte I.

## 1.2. Acceso a la educación superior

Será presentada en esta sección la evolución de las matrículas totales en el sistema de educación superior portugués, no sólo los matriculados en el primero año. Las matrículas se refieren a los estudiantes inscritos en programas que confieren un diploma a los niveles ISCED 5 (formación superior que no confiere grado académico), ISCED 6 (licenciatura), ISCED 7 (magister) e ISCED 8 (doctorado). Los niveles 6, 7 y 8 corresponden a los tres ciclos establecidos con la implementación del Proceso de Bolonia. El nivel ISCED 5 corresponde a programas de corta duración ofrecidos en el sistema politécnico –los cursos técnicos superiores profesionales– que fueron introducidos en 2014 con la publicación del Decreto-Ley 43/2014. Duran dos años y pueden articularse con la licenciatura. La oferta de formación a este nivel tiene un fuerte carácter profesional y de inserción regional.

### *Evolución de la matrícula de pregrado*

El número de matriculados en carreras de pregrado 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. Existen, solo en 2015/16, algunos alumnos matriculados en complementos de formación, carreras que fueran criadas en algunas áreas (educación) para permitir la obtención de la licenciatura por detentores del grado de bachillerato.

Tabla 1.2.1: Evolución anual de la matrícula de pregrado

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Curso de especialización tecnológica	1 725	–	–	–	–	–	–
Curso técnico superior profesional	6 401	11 048	12 780	15 423	17 409	18 128	
Bachiller	–	–	–	–	–	–	–
Licenciatura - 1.º ciclo (post-Bolonia)	206 473	210 963	216 471	219 615	227 075	236 116	
Licenciatura pre-Bolonia	–	–	–	–	–	–	–
Otros cursos	3 369	–	–	–	–	–	–
<b>Total</b>	<b>218 081</b>	<b>222 011</b>	<b>229 251</b>	<b>235 038</b>	<b>244 484</b>	<b>254 244</b>	

Fuente: DGEEC

### ***Evolución de la matrícula de postgrado***

En el periodo 2015/16 a 2020/21 se observa 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. El decreto 65/2018, de 16 agosto determina el fin de los másteres integrados en todas las áreas científicas con excepción de Arquitectura y Urbanismo, Medicina, Medicina Dentaria y Medicina Veterinaria, lo que torna el sistema portugués más próximo del modelo americano. En las otras áreas científicas (ingeniería, psicología, etc.) los másteres integrados existentes serán extintos a partir del año académico 2021/22.

Tabla 1.2.2: Evolución anual de la matrícula de postgrado

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Máster - 2º ciclo	54 433	55 684	58 643	62 976	64 957	67 359
Máster	–	–	–	–	–	–
Especializaciones	3 819	3 805	3 414	3 289	3 411	3 496
Doctorado - 3º ciclo	19 214	19 759	20 452	21 090	21 764	23 545
Máster integrado	60 852	60 684	60 993	62 854	62 293	63 351
<b>Total</b>	<b>138 318</b>	<b>139 932</b>	<b>143 502</b>	<b>150 209</b>	<b>152 425</b>	<b>157 751</b>

Fuente: DGEEC

### ***Evolución de la matrícula total entre los sistemas universitario y politécnico***

Las universidades pueden conferir grados a los niveles ISCED 6, 7 y 8, mientras las instituciones politécnicas están habilitadas para conferir grados a los niveles 5, 6 y 7. Durante el periodo 2015/16 a 2020/21 se observa un aumento continuado en el número de matriculados en los dos subsistemas, más acentuado en el caso de los politécnicos (23,7%) comparado con 11,4% para las universidades.

Tabla 1.2.3: Evolución de la matrícula en instituciones universitarias y politécnicas

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Universitário	234 614	235 214	241 235	247 867	253 460	261 299
Politécnico	121 785	126 729	131 518	137 380	143 449	150 696
Total	356 399	361 943	372 753	385 247	396 909	411 995

Fuente: DGEEC

### ***Evolución de la matrícula según instituciones públicas y privadas***

Durante el periodo 2015/16 a 2020/21 se nota un aumento continuado del número de estudiantes en los dos sectores, público y privado, de 37.255 en el sector público y de 18.341 en el sector privado.

Tabla 1.2.4: Evolución de la matrícula en instituciones públicas y privadas

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Público	297 884	302 596	308 489	316 189	323 754	335 139
Privado	58 515	59 347	64 264	69 058	73 155	76 856
Total	356 399	361 943	372 753	385 247	396 909	411 995

Fuente: DGEEC

### ***Evolución de la matrícula según áreas del conocimiento***

Desde 2015/16 a 2020/21 se nota un aumento de las matrículas en todas las áreas del conocimiento, con excepción de la Educación que registra una disminución de 1,3%. Esta área científica había registrado la mayor pérdida de alumnos en el período 2009/10 a 2014/15, con menos un tercio de estudiantes en 2015 comparado con 2010. Tecnologías de Información y Comunicación es el área con mayor crecimiento (55,9%) seguida de lejos por las áreas de Ciencias Sociales, Periodismo e Información (21,6%), Ciencias Empresariales, Administración y Derecho (21,2%) y Agricultura, Silvicultura, Pescas y Ciencias Veterinarias (16,4%). Las otras áreas registraron subidas menos acentuadas. La mayoría de los estudiantes en 2020/21 estaban matriculados principalmente en Ciencias Empresariales, Administración y Derecho, en Ingeniería, Industrias Transformadoras y Construcción, y en Salud y Protección Social. Las tres áreas juntas representan más de la mitad (58%) de las matrículas en la educación superior portuguesa. Las mujeres representan, em 2020/21, 53,6% de las matrículas (Tabla 1.2.6).

Tabla 1.2.5: Evolución de la matrícula según área del conocimiento

Área del conocimiento	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Educación	13 969	13 603	13 084	12 685	13 051	13 781
Artes y Humanidades	36 285	37 558	38 995	40 346	41 357	42 069
Ciencias Sociales, Periodismo y Información	38 082	39 132	40 280	41 529	43 554	46 492
Ciencias Empresariales, Administración y Derecho	75 718	76 820	80 468	85 008	87 843	91 791
Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística	21 193	21 455	22 311	22 702	23 671	23 977
Tecnologías de Información y Comunicación	7 457	8 752	9 708	10 164	10 760	11 630
Ingeniería, Industrias Transformadoras y Construcción	78 390	78 027	78 830	81 137	82 298	84 262
Agricultura, Silvicultura, Pescas y Ciencias Veterinarias	7 778	8 047	8 236	8 422	8 786	9 055
Salud y Protección Social	55 406	56 113	57 518	58 986	60 712	62 748
Servicios	21 705	22 198	22 990	24 001	24 600	25 882
Desconocido o no-especificado	416	238	333	267	277	308
<b>Total</b>	<b>356 399</b>	<b>361 943</b>	<b>372 753</b>	<b>385 247</b>	<b>396 909</b>	<b>411 995</b>

Fuente: DGEEC

Tabla 1.2.6. Evolución de la matrícula según área de conocimiento

Área del conocimiento	2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020-2021	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Educación	2 755	11 214	2 820	10 783	2 777	10 307	7		2 906	10 145	3 173	10 608
Artes y Humanidades	15 172	21 323	15 399	22 159	15 899	23 096	16 149	24 197	16 493	24 864	16 811	25 258
Ciencias Sociales, Periodismo y Información	13 314	24 768	13 468	25 664	13 641	26 639	13 893	27 636	14 657	28 897	16 173	30 319
Ciencias Empresariales, Administración y Derecho	33 575	42 543	33 531	43 289	36 425	45 843	36 071	48 937	37 237	50 606	39 353	52 438
Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística	9 315	11 705	9 617	11 838	10 068	12 253	10 273	12 429	10 681	12 990	10 818	13 159
Tecnologías de Información y Comunicación	6 387	1 316	7 232	1 520	8 072	1 636	8 419	1 745	8 912	1 848	9 639	1 991
Ingeniería, Industrias Transformadoras y Construcción	56 239	20 229	56 541	21 486	57 029	21 801	58 058	23 079	59 221	23 077	61 429	22 833
Agricultura, Silvicultura, Pesca y Ciencias Veterinarias	3 399	4 388	3 435	4 612	3 483	4 753	3 635	4 787	3 759	5 027	3 818	5 237
Salud y Protección Social	12 851	42 619	12 927	43 186	13 303	44 215	13 589	45 397	14 030	46 682	14 413	48 335
Servicios	14 113	10 522	12 859	9 339	13 213	9 777	13 437	10 254	14 188	10 412	15 409	10 473
Desconocido o no-especificado	162	254	90	148	125	208	92	175	94	183	108	200
<b>Total</b>	<b>167 282</b>	<b>190 881</b>	<b>167 919</b>	<b>194 024</b>	<b>174 035</b>	<b>200 528</b>	<b>173 623</b>	<b>198 636</b>	<b>182 178</b>	<b>214 731</b>	<b>191 144</b>	<b>220 851</b>

Fuente: DGEEC

### Distribución social de la matrícula

No existen datos oficiales nacionales sobre la distribución social de la matrícula en Portugal. Los datos de la Tabla 1.2.7 presentan una pequeña mejora entre 2010 y 2020.

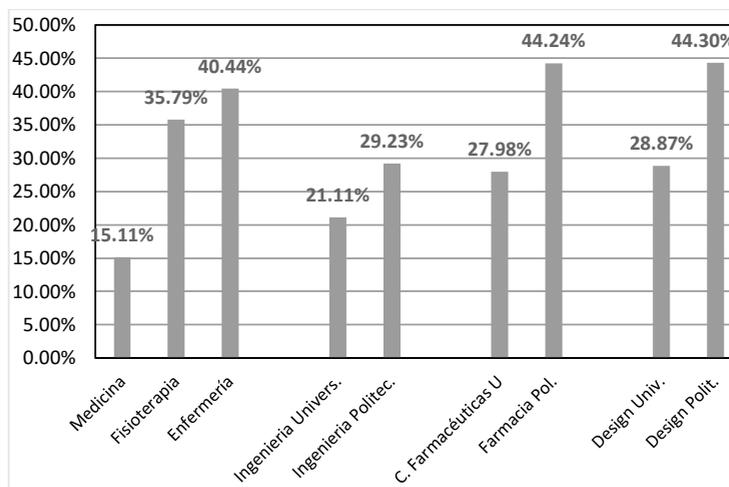
Tabla 1.2.7: Desigualdad de oportunidades en el acceso a la ES, 2010-2020

	Nivel de educación más alto de los padres, 2010 (%)	Población nacional (40-60 años), 2011 (%)	Nivel de educación más alto de los padres, 2020 (%)	Población nacional (40-60 años), 2021 (%)
Educación superior	29,2	12,9	28,0	14,6
Educación secundaria y post-secundaria no-superior	25,2	15,6	26,0	22,2
Educación no-secundaria	45,6	71,4	46,0	63,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Pordata

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 (Figura 1.2.1): por ejemplo, Fisioterapia/Enfermería (Politécnico) y Medicina (Universidad); Ingeniería (Politécnico/Universidad), etc.

Figura 1.2.1: Porcentaje de estudiantes con becas



Fuente: DGEEC

### Número de graduados de licenciatura, magister y doctorado

El número total de graduados no sufrió grandes fluctuaciones entre 2016 e 2020, el último año con datos disponibles. En 2017/18 y 2019/20 hubo aumentos más pronunciados.

Comparando los niveles, el número de graduados de doctorado disminuyó, mientras el número de graduados de licenciatura e de máster aumentó.

Tabla 1.2.7: Número de graduados por nivel de educación superior

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Licenciatura	46 522	47 280	48 808	49 085	52 832	?
Máster	24022	24406	25019	25769	26235	?
Doctorado	2 344	2 135	2 266	2 103	1 941	?
Total	72 888	73 821	76 093	76 957	81 008	?

Fuente: DGEEC

### ***Principales cambios en las políticas y procedimientos de acceso***

*Procedimientos de admisión.* La legislación que regula el acceso a la educación superior es esencialmente determinada pelo Decreto-Ley n.º 296-A/1998, del 25 de septiembre. Esta legislación ha sido enmendada muchas veces, diez veces hasta ahora. 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. Los candidatos que quieren ingresar a una carrera en el sector público participan en un concurso nacional de acceso para un cupo en una de las carreras disponibles, teniendo la posibilidad de postular, por orden de preferencia, a seis combinaciones diferentes de ‘carrera/institución’.

Entre 2010 y 2015 hubo sólo cambios menores y adaptaciones de la legislación. Una de las adaptaciones más importantes fue la definición de condiciones más estrictas para los concursos de acceso (Ordenanza 1031/2009) con entrada en vigor en 2012/13. Como el número de candidatos a la educación superior había empezado a disminuir, algunas instituciones bajaron las condiciones de los concursos de acceso para atraer estudiantes. Por ejemplo, en varias instituciones era posible postular a una carrera de ingeniería sin haber aprobado exámenes de matemática o física. La nueva legislación estableció con precisión los exámenes necesarios para cada carrera (Ordenanza 1031/2009 modificada por Ordenanza 103/2015; Ordenanza 91/2014). Estas medidas tuvieron un efecto negativo en algunas instituciones, principalmente las instituciones privadas y los politécnicos públicos, que vieron una reducción considerable en el número de candidatos, por ejemplo, a las carreras de ingeniería.

El Decreto-Ley n.º 11/2020, de 2 de abril crea condiciones especiales de acceso para los alumnos que concluyeron cursos profesionalizantes de educación secundaria. El objetivo del referido decreto-ley es garantizar que, al final de la legislatura, alrededor del 40 % de los alumnos de formación profesional continúen sus estudios en la educación superior, lo que

representa alrededor de 10.000 matriculaciones para 2023 (y, por lo tanto, más del doble del número de matriculaciones en 2017-18, cuando eran solo alrededor de 4.500).

Finalmente, el Decreto-Ley n.º 33/2020, del 1 de julio, aprueba medidas excepcionales para garantizar el acceso a la educación superior de estudiantes de sistemas de educación secundaria extranjeros e internacionales en los que se haya determinado no haber exámenes finales en consecuencia de la crisis causada por la pandemia del COVID-19.

*Aranceles.* La legislación establece un valor máximo para los aranceles cobrados por las instituciones públicas. En 2021-22 este valor es de 697 €<sup>1</sup>. Este monto se fija para los cursos técnicos profesionales superiores y para los programas conducentes a la licenciatura y a másteres integrados. En los mismos términos, se fija el importe de los aranceles para la matrícula en programas conducentes al título de máster, cuando su combinación con un programa conducente al título de grado sea imprescindible para el acceso al ejercicio de una actividad profesional. El monto de los aranceles para la inscripción en programas conducentes al título de máster en los demás casos y en programas conducentes al título de doctor es fijado por los órganos competentes de las instituciones de educación superior.

Los aranceles eran iguales para estudiantes portugueses/europeos y estudiantes extranjeros hasta 2014. En 2014 el gobierno aprobó una nueva legislación, Decreto-ley 36/2014, para reglamentar el estatuto del estudiante extranjero, permitiendo a las instituciones públicas de cobrar aranceles más altos para estudiantes no-europeos. El ingreso de estudiantes extranjeros y el rendimiento resultante de los aranceles más altos podría representar una solución para enfrentar el problema de la demografía decreciente y la disminución del número de candidatos nacionales. Esta medida señala un cambio en las políticas de internacionalización de la educación superior portuguesa que empieza a ser motivada por razones económicas (antiguamente motivada por razones políticas, culturales y académicas).

*Becas.* Existe un sistema de becas de acción social para estudiantes de la educación superior tanto pública como privada. El valor de la beca depende de una evaluación de los medios económicos de cada estudiante, teniendo un valor máximo de 11 veces el valor del “índice de apoyo social”<sup>2</sup>. Al valor de la beca se adiciona un valor igual al valor máximo de los aranceles aplicados en las instituciones públicas (con la intención de evitar que las instituciones privadas establezcan aranceles muy altos).

*Políticas de discriminación positiva.* Uno de los problemas del sistema portugués de educación superior es la baja capacidad de atracción de las instituciones del interior en comparación a las instituciones del litoral atlántico. Por ejemplo, 90% de los alumnos que completan la educación secundaria en Lisboa postulan a una institución en el distrito de Lisboa. Sin

---

<sup>1</sup> En 2018 el valor máximo de los aranceles era de 1063,47 €. En 2019 se redujo a 871,52 € y en 2020, 2021 e 2022 se redujo a 697 €. Esta reducción representa una pérdida presupuestaria para las IES y fue compensada por el gobierno en el Presupuesto del Estado (ver Anexo I)

<sup>2</sup> En 2022 tuvo el valor de 443,20 €.

embargo, 90% de los alumnos de Guarda (muy cerca de la frontera con España) postulan a instituciones fuera de su distrito. Eso muestra que los alumnos que acaban la educación superior en una zona urbana interior quieren venir al litoral, creando un problema de reclutamiento para las instituciones locales. Estos factores explican también porque no hay educación superior privada en el interior de Portugal. Este fenómeno se vuelve más pronunciado aún si la institución del interior es de naturaleza politécnica. Para contrarrestar este fenómeno, el gobierno creó un programa especial (+Superior) destinado a atraer estudiantes para las regiones de baja demanda a través de la oferta de una beca especial (1500 euros/año). La evolución del número de becas se muestra en la tabla 2.2.8.

Tabla 1.2.8: Evolución de las becas +Superior

Año	Nuevas becas	Renovaciones
2014/15	1 000	–
2015/16	1 002	796
2016/17	1 361	1 533
2017/18	1 290	2 212
2018/19	1 565	2 392
2019/20	1 854	2 594
2020/21	2 249	3 064

Otra iniciativa ha sido el programa RETOMAR para ofrecer a estudiantes que no acabaron sus carreras una nueva oportunidad para graduarse. El programa ofrecía una beca de 1200 euros, más un apoyo de graduación de 300 euros. En 2014 hubo 482 candidatos (408 en instituciones públicas e 74 en instituciones privadas), siendo asignadas solo 195 becas y en 2015 hubo 455 candidatos (394 en instituciones públicas e 61 en privadas), siendo asignadas solo 133 becas. Por poco interés, el programa fue suspendido en 2016.

Continúa habiendo condiciones especiales de acceso con vistas a la discriminación positiva para ciertas categorías de candidatos: emigrantes portugueses y sus familiares, candidatos provenientes de las islas portuguesas Madeira y Azores, oficiales de las fuerzas armadas, deficientes, atletas de alto rendimiento, mayores de 23 años, etc. Ahora se extienden las condiciones especiales de acceso a los estudiantes de cursos profesionales.

### ***Tendencias en el acceso a la educación superior y principales cambios***

El sistema portugués de educación superior había entrado en una situación de crisis dado el número decreciente de candidatos. Investigación reciente sobre previsiones demográficas (Rui Dias et al., 2013) sostiene que Portugal perderá 20-25% de su población entre 18-30 años en los próximos 25 años, pérdida que tendrá un fuerte efecto negativo sobre la demanda de educación superior. Sin embargo, a partir de 2015/16 se invierte la tendencia hacia la disminución del número de candidatos, con un aumento constante de las matrículas. Este

cambio de tendencia puede explicarse por varios factores, como el aumento de la eficiencia de la educación secundaria y la reducción de la tasa de abandono, la creciente captación de estudiantes extranjeros, la captación de estudiantes en ciclos cortos de técnicos superiores profesionales (más de 18.000 estudiantes en 2019/20) o el régimen especial de acceso de los estudiantes de bachillerato profesional y artístico.

Como fue dicho antes, el aumento del reclutamiento de estudiantes extranjeros podría ser una alternativa. En el caso de los estudiantes europeos, los aranceles no pueden ser diferentes del valor pagado por estudiantes nacionales. Sin embargo, no hay ninguna institución que ocupa una posición alta en los rankings internacionales y, además, existe una barrera de idioma que requeriría el uso del inglés como idioma de enseñanza, lo que necesitaría de un grande esfuerzo por parte de las instituciones. Pero en este caso las instituciones perderían los candidatos de Brasil y de otros países de idioma portugués. Esta es, ciertamente, una ecuación difícil de resolver y que necesitará de una discusión abierta.

### **1.3. Infraestructura Institucional de Provisión de la Educación Superior**

#### ***Número total de instituciones de educación superior (universitarias/politécnicas, públicas/privadas) y su evolución***

El sistema portugués de educación superior está sufriendo un número considerable de cambios, de distintos tipos (compras de instituciones, cambios de subsistema, fusiones, encierros etc.). Dado el estado continuo de flujo del sistema y el tiempo que los cambios demoran en finalizarse, es difícil indicar con precisión el número anual exacto de instituciones y su clasificación por tipo de institución en el periodo 2015/16-2020/21. Por lo tanto, se presenta la situación en 2021 y luego una lista de los cambios ya finalizados o en curso. El sistema de educación superior portugués tiene universidades, politécnicos y escuelas no-integradas. Las instituciones pueden ser públicas o privadas. Las instituciones católicas de educación superior se consideran privadas.

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). Dos universidades (Aveiro y Algarve) también incluyen un instituto politécnico cada. Varias universidades tienen asociadas escuelas politécnicas de enfermería. No hubo cambios importantes entre 2015 y 2021.

Todavía existía una institución militar (IUM – Instituto Universitario Militar) con 3 escuelas (Armada, Fuerza Aérea y Ejército) e una institución policial (Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna).

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 Europeia 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 (ver § 2.7). Los cambios más importantes han sido:

- a) Fue creada una nueva universidad privada (Maia)
- b) Seis instituciones universitarias privadas cerraron.
- c) Dieciséis instituciones politécnicas privadas cerraron.
- d) Dos instituciones fueron transferidas desde el sector universitario al sector politécnico.
- e) Ha terminado una serie de fusiones, implicando 13 instituciones politécnicas, que resultaran en 4 nuevas instituciones.

### **Número de programas**

Desde la entrada en vigor de la Ley 38/2007, los programas de educación superior sólo pueden funcionar si han sido previamente acreditados por la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES). Los datos muestran que después de la significativa disminución entre 2009/10 e 2014/15 el sistema ha estabilizado.

Tabla 1.3.1: Número de programas ofrecidos por instituciones universitarias y politécnicas

Subsistema	2014/15	2018/19	2020/22
Universitário	2856	2706	2745
Politécnico	1314	1248	1165
Total	4180	3954	3910

Fuente: A3ES

Tabla 1.3.2: Número de programas ofrecidos por instituciones públicas y privadas

Sector	2014/15	2018/19	2020/22
Público	3091	3136	3078
Privado	1089	818	832
Total	4180	3954	3910

Fuente: A3ES

### **Cambios recientes en la normativa y las prácticas de creación y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior**

No hubo cambios recientes en la legislación para la creación y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior. La legislación en cuestión es la Ley 62/2007 (Encuadramiento Legal para las Instituciones de Educación Superior). En esta sección será descrito el proceso de creación de una nueva institución.

Las instituciones públicas de educación superior son creadas por un Decreto-Ley. Una institución privada sólo puede funcionar después del reconocimiento oficial del Estado (a través de un Decreto-Ley) y la registración de sus estatutos. La Ley n.º 62/2007 establece requisitos idénticos para instituciones públicas y privadas, pero se aplican requisitos

diferenciados para universidades (universidad o instituto universitario), institutos politécnicos y otro tipo de instituciones (pequeñas instituciones no integradas, con carácter universitario o politécnico).

Además de las varias condiciones establecidas por ley, hay un requisito mínimo según el cual la creación y el funcionamiento de una institución universitaria debe conformarse a la naturaleza y objetivos definidos en el artículo 6 de la Ley 62/2007 (las universidades son instituciones de alto nivel dedicadas a la creación, transmisión y diseminación de la cultura, conocimiento, ciencia y tecnología a través el estudio, enseñanza, investigación y desarrollo experimental). Los siguientes requisitos deben ser cumplidos<sup>3</sup>:

- 1) Autorización de administrar por lo menos: i) seis programas de licenciatura, de los cuales dos tienen que ser cursos técnicos/de laboratorio; ii) seis programas de máster y iii) tres programas de doctorado cubriendo por lo menos tres áreas diferentes compatibles con la misión educacional de la universidad
- 2) Un cuerpo docente que cumple con los requisitos establecidos para una universidad
- 3) Disponibilidad de instalaciones adecuadas para la educación superior y bibliotecas y laboratorios adecuados para los programas en cuestión
- 4) Actividades desarrolladas en el área de educación e investigación, y en la creación, diseminación y transmisión de la cultura
- 5) Disponibilidad de centros de investigación y desarrollo evaluados e reconocidos o participación en centros de esta naturaleza.

Las condiciones que se aplican al cuerpo docente:

- 1) Para cada programa, hay que cumplir con los requisitos establecidos por ley para acreditación
- 2) Entre los docentes e investigadores implicados en la enseñanza y en la investigación, es necesario haber un mínimo de un doctorado por cada 30 estudiantes, pudiendo tener cualquier posición en la institución
- 3) Por lo menos mitad de los detentores del grado de doctorado referidos en el párrafo previo tienen que ser empleados a tiempo completo.

Ya que la creación de las instituciones públicas es una decisión política del gobierno a través de la elaboración de un decreto-ley, a continuación, será presentado el caso de las universidades privadas. La propuesta para criar una nueva universidad privada se dirige al Directorado-General para la Educación Superior (DGES) acompañada por la documentación relevante. Como uno de los requisitos se refiere a la autorización de enseñar un cierto número de programas, y como ningún programa puede ser iniciado sin haber sido previamente acreditado, DGES informa la Agencia de Acreditación (A3ES) sobre la propuesta. El licitador

---

<sup>3</sup> En general una institución nueva funciona por un período determinado (generalmente hasta cinco años) como institución en proceso de instalación. Durante el periodo de instalación los requisitos se reducen a 50%.

entrega, en seguida, las propuestas para los programas necesarios (licenciatura, máster y doctorado) y A3ES decide si son acreditados o no. Si la decisión es positiva, DGES considera los otros requisitos (sustentabilidad financiera, instalaciones, estatutos y otros requisitos legales) y prepara la eventual publicación del decreto-ley que reconoce la nueva institución. Si la decisión de A3ES es negativa, el proceso se suspende.

El proceso para la creación de otras instituciones privadas es similar, la única diferencia siendo los requisitos que son adaptados a la naturaleza de la institución. Por ejemplo, si se trata de un instituto politécnico, la nueva institución tiene que ofrecer cuatro licenciaturas diferentes, entre cuales dos en áreas experimentales, y tiene que haber por lo menos dos escuelas diferentes.

### ***Tendencias de evolución y cambios de la plataforma institucional de provisión***

Se observa una tendencia constante de disminución del número de instituciones de educación superior del sector privado. El sector se confronta con los mayores desafíos y posiblemente se asistirá a un número creciente de clausuras y fusiones. Este es el resultado de diversos factores:

- 1) La disminución del número de postulantes a la educación superior ha creado una competencia de “casi-mercado” para los estudiantes, competencia en que las instituciones privadas serán las más perjudicadas: son más caras, su base de reclutamiento es muy local y su prestigio social no es muy fuerte.
- 2) El problema del sector privado se entiende mejor a través de un análisis de la primera opción de los estudiantes<sup>4</sup>. Las universidades públicas emergen claramente como la primera elección, seguidas a grande distancia por los politécnicos públicos que presentan una ventaja ligera en comparación con las instituciones privadas. El análisis de la capacidad de atracción de las instituciones (y los subsistemas) debe tener en cuenta también las motivaciones de los estudiantes. Las respuestas a los cuestionarios Cnases/Ceos<sup>5</sup> demuestra que el área de residencia es el factor más importante para los estudiantes registrados en los sectores privado y politécnico, pero sólo el tercero factor para los estudiantes que eligieron una universidad pública. Es importante mencionar que los estudiantes de las instituciones privadas generalmente no tuvieron las notas necesarias para ingresar en una institución pública cerca de su domicilio. Antes la perspectiva de dislocación y para evitar los costos asociados a subsistencia lejos de la familia, suelen optar por una institución privada cercana. Para los

---

<sup>4</sup> Los estudiantes postulan a la educación superior pública a través de un concurso nacional. En su postulación, pueden indicar seis opciones de pares Carrera/Institución en orden de preferencia y son alocados en función de sus notas.

<sup>5</sup> Cnases/Ceos (1997), *El perfil socioeconómico de los estudiantes de educación superior*, Cnases, Lisboa. Este es un informe muy importante y detallado sobre la caracterización del perfil socioeconómico de los estudiantes portugueses de todos los sectores de educación superior, que utilizó una muestra muy grande de 6000 estudiantes.

estudiantes de las universidades públicas, el factor más importante es la cualidad, seguida por el prestigio de la carrera y de la institución. Estos factores también son importantes para los estudiantes que dieron prioridad a una universidad privada (segundo y tercero factores después de cercanía geográfica), pero en menor medida que para los estudiantes de universidades públicas. Los estudiantes de los politécnicos públicos también mencionaron como factores importantes las notas de entrada más bajas y los costos más bajos.

- 3) Además, para agravar la situación, las instituciones privadas muestran una fuerte homogeneidad regional, ya que reclutan sus estudiantes casi exclusivamente en su área local. Ningún estudiante pagaría los costos más altos de una institución privada, además de los costos de vida adicionales que implica vivir lejos de la casa de los padres. La mayor concentración de instituciones privadas se encuentra en las áreas de Lisboa y de Porto, onde la oferta pública no satisface la demanda.
- 4) La actividad de la agencia de acreditación (A3ES) también juega un papel importante que ya se observó en el cierre reciente de un número de instituciones privadas, tal como el cambio de estatuto de otras (por ejemplo, instituciones universitarias que se transformaron en politécnicos ya que sus carreras no cumplían los requisitos aplicables a las carreras universitarias).

En el sector público, el único cambio importante ha sido la decisión voluntaria de la Universidad de Lisboa y de la Universidad Técnica de Lisboa de fusionar, con el objetivo de crear una universidad de mayor tamaño, capaz de competir de mejor manera a nivel internacional. Los politécnicos públicos confrontan algunas dificultades de reclutamiento, principalmente en las regiones de baja densidad poblacional (interior, en la frontera con España). Posiblemente serán forzados a dedicar un porcentaje creciente de su actividad a la oferta de formación vocacional de corta duración. Durante este período pasaron al régimen fundacional las siguientes instituciones: Universidade do Minho (2016), Universidade Nova de Lisboa (2017) e Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (2018).

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.

#### 1.4. Personal docente

##### *Evolución del número de docentes*

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) (Tablas 1.4.1 e 1.4.2).

Tabla 1.4.1: Número total de docentes 2015/16 a 2020/21 en números absolutos

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Público	25 142	25 699	26 579	27 279	28 095	28 614
Universitario	15 704	15 914	16 390	16 653	17 170	17 622
Politécnico	9 438	9 785	10 189	10 626	10 925	10 992
Privado	7 438	7 461	7 648	8 004	7 454	7 859
Universitario	4 779	4 664	4 695	4 942	4 642	4 812
Politécnico	2 659	2 797	2 953	3 062	2 812	3 047
Total	32 580	33 160	34 277	35 283	35 549	36 473

Fuente: DGEEC

Tabla 1.4.2: Número total de docentes 2015/16 a 2020/21 en jornadas completas equivalentes (JCE)

Categoría de IES		2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Públicas	Universitarias	11 549,4	11 736,3	11 923,3	11 924,2	12 384,8	12 493,1
	Politécnicas	7 147,8	7 317,5	7 501,4	7 684,1	7 879,0	7 958,6
	Total	18 697,2	19 053,8	19 424,7	19 608,3	20 263,8	20 451,6
Privadas	Universitarias	3 127,2	3 064,8	3 135,5	3 209,0	3 316,8	3 418,3
	Politécnicas	1 558,3	1 640,6	1 705,7	1 810,4	1 687,5	1 792,6
	Total	4 685,5	4 705,4	4 841,2	5 019,3	5 004,3	5 210,9
Total	Universitarias	14 676,6	14 801,1	15 058,8	15 133,2	15 701,5	15 911,4
	Politécnicas	8 706,1	8 958,1	9 207,1	9 494,5	9 566,5	9 751,1
	Total	23 382,7	23 759,2	24 265,9	24 627,7	25 268,1	25 662,5

Fuente: DGEEC

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% (Tabla 2.4.3). Esta tendencia se verifica en todas las situaciones (público, privado, universitario o politécnico) (Tablas 1.4.4 a 1.4.7).

Tabla 1.4.3: Docentes en el sistema de educación superior según nivel educacional (%)

Nivel educacional	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Doctor	69,5%	71,0%	71,1%	71,6%	72,6%	72,8%
Máster	18,1%	17,0%	16,8%	16,5%	15,8%	15,8%
Licenciatura	12,0%	11,6%	11,7%	11,5%	10,9%	10,6%
Otro	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,7%	0,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: DGEEC

Considerando el nivel educacional de los docentes doctorados comparativamente en las universidades y los politécnicos, se observa una proporción considerablemente mayor en las universidades (84,4% en 2020/21) comparado con los politécnicos (54,0%) (Tablas 1.4.4 e 1.4.5).

Considerando el nivel educacional de los docentes doctorados comparativamente en el sector público y en el sector privado, se observa una proporción considerablemente mayor en el sector público (75,3% en 2020/21) comparado con el sector privado (63,2%) (Tablas 1.4.6 e 1.4.7).

Tabla 1.4.4: Docentes en el subsistema universitario según nivel educacional (%)

Nivel educacional	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Doctor	82,6%	83,3%	83,3%	83,9%	84,2%	84,4%
Máster	9,2%	8,9%	9,0%	8,8%	8,5%	8,9%
Licenciatura	8,0%	7,6%	7,4%	7,1%	6,7%	6,2%
Otro	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,5%	0,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: DGEEC

Tabla 1.4.5: Docentes en el subsistema politécnico según nivel educacional (%)

Nivel educacional	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Doctor	47,5%	50,7%	51,1%	52,1%	53,5%	54,0%
Máster	33,0%	30,2%	29,5%	28,8%	27,7%	27,2%
Licenciatura	18,7%	18,4%	18,7%	18,4%	17,8%	17,6%
Otro	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	1,1%	1,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: DGEEC

Tabla 1.4.6: Docentes en el sector público según nivel educacional (%)

Nivel educacional	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Doctor	72,4%	73,8%	73,9%	74,4%	75,0%	75,3%
Máster	16,1%	15,1%	15,0%	14,8%	14,2%	14,2%
Licenciatura	11,1%	10,6%	10,7%	10,4%	10,1%	9,8%
Otro	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,6%	0,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: DGEEC

Tabla 1.4.7: Docentes en el sector privado según nivel educacional (%)

Nivel educacional	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Doctor	58,2%	59,4%	59,7%	60,7%	62,6%	63,2%
Máster	25,9%	24,4%	24,1%	23,2%	22,1%	22,0%
Licenciatura	15,4%	15,7%	15,6%	15,6%	14,2%	13,6%
Otro	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	1,1%	1,1%
Total	58,2%	59,4%	59,7%	60,7%	62,6%	63,2%

Fuente: DGEEC

### ***Tendencias en la conformación y desarrollo de la profesión académica***

El estatuto de la carrera docente universitaria fue aprobado por el Decreto-Ley n.º 448/79, de 13 de noviembre, reformado posteriormente por el Decreto-Ley n.º 205/2009, de 31 de agosto y reformado en evaluación parlamentaria por Ley n.º 8/2010, de 13 de mayo. 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. Las instituciones públicas deben cumplir con el número máximo de personal permanente, que es fijado por orden ministerial.

El segundo perfil corresponde al *personal docente especialmente contratado*, que se compone de profesores invitados o visitantes en las categorías mencionadas encima, pero empleados con contratos individuales renegociados y de duración determinada. No hay

límites en el número de personal docente con contratos de trabajo individuales pagados del rendimiento de las instituciones (Ley 62/2007). Esta distinción entre perfiles de carrera respaldó legalmente una estructura de carrera “paralela” y llevó a la deterioración de los términos y de las condiciones de empleo (Carvalho 2012), además agravadas por la crisis económica.

El doctorado (o título de *especialista* en los politécnicos) fue establecido como el requisito mínimo para entrar en la carrera académica. La entrada y la progresión en la carrera se deciden a través de concursos documentales y las posiciones deben ser publicitadas nacional e internacionalmente. Los candidatos son evaluados con base en su desempeño científico (o técnico-científico en los politécnicos), su competencia pedagógica y otras actividades relevantes para la misión de la institución. Los profesores auxiliares y adjuntos son sujetos a un período de prueba de cinco años, mientras las otras categorías son sujetas a un período de prueba de un año, si su contrato no fue precedido de un contrato a tiempo indeterminado. Si el período de prueba es satisfactorio, los profesores catedráticos, asociados, coordinadores y coordinadores principales beneficiarán de un régimen de contrato indefinido (*tenure*), que representa una garantía que su posición será mantenida en la misma categoría profesional en otra institución si la reorganización de su propia institución implicará la cesación de sus contratos (Decretos-Ley 205/2009 y 207/2009). En general, el personal docente permanente es contratado en régimen de exclusividad y a tiempo integral (treinta y cinco horas semanales).

Los profesores invitados y visitantes son contratados a tiempo parcial de entre individualidades nacionales e internacionales de renombrada competencia científica, pedagógica o profesional, con base en un informe aprobado por mayoría del consejo científico de la institución. Sólo excepcionalmente son contratados en régimen de exclusividad y a tiempo integral. Así pueden desempeñar otras actividades docentes o de otro tipo.

Tras la crisis económica, la entrada y la progresión en la carrera académica han sido seriamente afectadas. Las instituciones han recorrido cada vez más a profesores invitados y visitantes con contratos individuales por períodos determinados, contribuido así a aumentar la precariedad de la carrera académica. Además, la entrada en la carrera es no-oficialmente restringida por la falta de transparencia y las tasas altas de endogamia que caracterizan la academia portuguesa (Tavares et al. 2015). La endogamia es más alta en las universidades más antiguas (Universidade do Porto con 82,4% y Universidade de Coimbra con 75,6%) y ligeramente menor en las universidades más recientes (Universidade Nova de Lisboa con 62,4% y Universidade do Minho con 66,1%).

Desde 2009, bajo la influencia de la nueva gestión pública, la evaluación del desempeño se hizo obligatoria para los docentes de los dos subsistemas de la educación pública. Cada institución, después de una consultación con los sindicatos, tuvo que definir su regulación

para la evaluación del desempeño. La evaluación se debe hacer cada tres años. Una evaluación positiva es la condición para que el contrato de los profesores auxiliares sea cambiado para un contrato a tiempo indefinido; para extender los contratos de duración determinada; y para avanzar en la escala de salarios. Estas provisiones todavía no tuvieron consecuencias, ya que la entrada y la progresión en la carrera académica han sido congeladas con el objetivo de reducir el gasto público, luego después de la entrada en vigor de la legislación. Al contrario, una evaluación negativa durante seis años es sancionada con despedimiento de acuerdo con el régimen general estipulado en la Ley 58/2008 (el estatuto disciplinar de trabajadores del sector público).

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. Como las tablas muestran, los docentes en las universidades privadas son menos calificados académicamente que en las universidades públicas. A pesar de eso, desde que el número de doctorados entre los docentes se estableció como criterio para la acreditación de un curso, el porcentaje de docentes doctorados ha registrado una subida substancial, mucho más en el sector privado que en el público, como se observó en los últimos cinco años.

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. El estatuto en su artículo 25 determina lo siguiente:

#### Artículo 25.º

##### Carrera docente

1. A los docentes de educación superior privada o cooperativa de interés público se les debe asegurar, en el ámbito de los establecimientos en que trabajen, una carrera paralela a la de los docentes de educación superior pública.
2. Los estatutos de los establecimientos contienen, en los términos del título a que se refiere el artículo anterior, el régimen de carrera docente propio de cada establecimiento, conteniendo, a saber, la definición de los derechos y deberes del personal docente, la definición de carreras y las normas de evaluación y progresión profesional.

## 1.5 Investigación y desarrollo

Las políticas de ciencia que promovieron la cualificación avanzada de recursos humanos en las décadas previas ayudaron a Portugal a superar el retraso en el desarrollo científico y tecnológico en relación con otros países desarrollados, y hasta sobrepasar el promedio OECD de investigadores por mil representantes de la población activa (PmIPa) (Heitor et al. 2014). Por ejemplo, al final de la década de los 1980 había 1.5 investigadores JCE por mil, 3.5 en 2005 y 7.6 en 2010. El número se ha mantenido constante durante los cinco años siguientes, con 7.4 investigadores por mil representantes de la población activa en 2014 (DGEEC 2015). En los últimos cinco años se verifica un aumento continuo de 8.0 en 2016 hasta 10.3 en 2020 (Tabla 1.5.1).

Tabla 1.5.1: Promedio de investigadores (JCE) por mil activos

Año	2016	2017	2018	2019	2020
PmIPa	8,0	8,6	9,1	9,6	10,3

Fuente: DGEEC

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.

Como se muestra en la Tabla 1.5.2, la inversión de Portugal en I+D todavía está lejos del objetivo de la UE de 3% del PIB. En la Tabla 1.5.3 se muestra el valor de las inversiones públicas en I+D y la inversión en el sector de la educación superior. La distribución de las inversiones en los diversos sectores, en % del PIB y para 2020 se muestra en la Tabla 1.5.4. En 2020 las industrias invirtieron 56,8% del total (56,9% en 2014) y la educación superior invirtió 35,8% (36,0% en 2014)<sup>6</sup>. Los investigadores se concentran en la educación superior, con un número estimado de 31505 investigadores JCE en 2020 (26870 en 2014) en un total de 66044 en Portugal (46878 en 2014), de los cuales 30872 en las industrias (17348 en 2014).

Como se mencionó en el informe anterior, Portugal pasó por una crisis económica, cortes en el gasto público y políticas de austeridad promovidas por un gobierno de centroderecha, lo que afectó la inversión en I+D. Sin embargo, a partir de 2016 se observa un aumento de los fondos para I+D de casi 30%.

<sup>6</sup> La DGEEC ha cambiado retroactivamente la forma de contabilidad por que los valores de 2014 son diferentes al informe anterior.

Tabla 1.5.2: Inversión en I+D en porcentaje del PIB

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
%PIB	1,29	1,24	1,28	1,32	1,35	1,40	1,62

Fuente: DGEEC

Tabla 1.5.3: Inversión en I+D, M€

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Con fondos UE	1 228	1 348	1 240	1 336	1 530	1 555	1 595
Sin fondos UE	629	686	709	731	745	747	741
Educación superior	344,1	347,3	376,1	394,3	413,7	400,5	420,2

Fuente: DGEEC

Tabla 1.5.4: Inversión en I+D por sector de actividad en % PB, 2020

Sector	% PIB
Empresas	0,92
Educación superior	0,58
Estado	0,08
IPSFL	0,03
Total	1,62

IPSFL – Instituciones privadas sin fines de lucro – Fuente: DGEEC

Los últimos datos disponibles sobre el número de investigadores en IES son de 2020. La repartición de investigadores por disciplinas, en JCE, se presenta en la Tabla 1.5.5. Una vez superado el período agudo de la crisis económica, también hay un aumento progresivo en el número de investigadores (Tabla 1.5.6).

Tabla 1.5.5: Investigadores, número total y distribución por disciplina (JCE) – 2020

Disciplina	HM	H	M
Ciencias exactas	3 839,0	2 221,5	1 617,4
Ciencias naturales	4 179,7	1 619,8	2 559,9
Ciencias de ingeniería y tecnologías	6 726,1	4 387,7	2 338,4
Ciencias médicas y de la salud	3 549,2	1 225,3	2 323,9
Ciencias agrarias	825,6	306,3	519,3
Ciencias sociales	5 575,2	2 306,3	3 268,8
Humanidades y artes	4 044,9	1 932,5	2 112,5
Total	28 739,8	13 999,4	14 740,4

Fuente: DGEEC

Tabla 1.5.6 – Número total de investigadores por sector de actividad

Año	Total	Empresas		Educación Superior		Estado		IPSFL	
		Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
2013	46 711	16 220	35%	27 753	59%	1 983	4%	755	2%
2014	46 878	17 348	37%	26 870	57%	2 037	4%	622	1%
2015	47 999	18 283	38%	27 001	56%	2 066	4%	649	1%
2016	50 406	19 367	38%	28 265	56%	2 098	4%	676	1%
2017	54 995	22 022	40%	30 078	55%	2 212	4%	683	1%
2018	58 154	23 662	41%	31 451	54%	2 283	4%	759	1%
2019	61 455	26 793	44%	31 556	51%	2 315	4%	791	1%
2020	66 044	30 872	47%	31 505	48%	2 571	4%	1 096	2%

Las unidades de investigación son evaluadas periódicamente por comisiones internacionales. En 2013, la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCT) inició un ejercicio de evaluación de todas las unidades de investigación y desarrollo que recibían financiamiento público. De acuerdo con el contrato de la FCT con la European Science Foundation, cerca de mitad de las unidades de investigación no pasarían a la segunda fase. Para las unidades en cuestión, eso era sinónimo con la pérdida total o casi-total del financiamiento y la necesidad de encierro. 144 de 322 unidades evaluadas se encontraron en esta situación. Además, la FCT cambió los criterios y las orientaciones de evaluación durante el proceso. La distribución de financiamiento fue igualmente criticada por falta de criterios claros y hubo gran variación en el monto *per cápita* recibido por unidades que obtuvieron el mismo resultado en la evaluación. Finalmente, la evaluación se prolongó durante más de un año y medio.

Se considera que la capacidad de investigación de la educación superior portuguesa sufrió un golpe duro en resultado de esta evaluación. Sin embargo, un nuevo gobierno fue electo en 2015 y decidió ignorar esos resultados, promoviendo una nueva evaluación en 2018. Los resultados de evaluación de los centros de investigación, presentados en la Tabla 1.5.7, muestran que la investigación en las universidades privadas es residual. La financiación anual global de los centros de investigación es de cerca de 106,3 M€, siendo 2,5 M€ asignados a los centros privados e 2,15 M€ a los centros de la Universidad Católica.

Tabla 1.5.7: Resultados de la evaluación de los centros de investigación

	Excelente	Muy Bueno	Bueno	Débil	Insuficiente	Total
Públicos	98	107	61	17	2	285
Privados	1	2	17	15	1	36
U. Católica	4	3	3	4	0	14
Total	103	112	81	36	3	335

Fuente: FCT

Todavía hay los Laboratorios Asociados, grandes unidades de investigación, en general consorcios de unidades de investigación con el objetivo principal de reunir la masa crítica necesaria para proseguir objetivos específicos de la política científica y tecnológica nacional. Los 45 Laboratorios Asociados, todos públicos, fueron evaluados en 2020, siendo 40 con evaluación positiva y 5 con evaluación negativa. La financiación anual global otorgada fue de 77,18 M€.

Durante los años de la crisis económica, la capacidad de investigación ha sido negativamente afectada por la reducción drástica en el número de becas de investigación concedidas por la FCT, especialmente becas doctorales, de 1548 en 2010 a 676 en 2013. La situación de las becas también ha mejorado en los últimos años (Tabla 1.5.8). Cabe señalar que a partir de 2013 algunas becas se otorgan directamente por los centros de investigación.

Tabla 1.5.8: Número de becas concedidas 2011-2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Becas doctorales - número postulaciones	3775	4367	2673	2836	2 505	3 004	2 763	2 797
Becas doctorales - decisiones positivas	1548	1198	466	453	472	824	915	950
Becas doctorales - programas doctorado	0	0	210	401	437	538	496	?
Total Becas doctorales	1548	1198	676	854	909	1362	1411	?
Becas post-doctorales número postulaciones	1510	2123	2 322	2 337	1 935	2 262	–	–
Becas post-doctorales - decisiones positivas	688	677	498	492	585	439	–	–

Fuente: Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT)

La capacidad de investigación es afectada, además, por la falta de una carrera real de investigación en la educación superior portuguesa. A pesar de existir en teoría un estatuto para la carrera de investigación científica (Decreto-Ley 124/99), pocos investigadores son contratados bajo las condiciones de este estatuto. Más frecuentemente, las instituciones han recorrido a becas para contratar investigadores a diferentes niveles. Sin embargo, las becas no representan un vínculo contractual de trabajo y, por lo tanto, no garanten seguridad de empleo. También adolecen de varios beneficios asociados a un contrato de trabajo (por ejemplo, no hay pagamientos del seguro social por los empleadores, ni subsidios de desempleo).

## 1.6 Aseguramiento de la calidad

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.

No hubo cambios significativos en el periodo 2015-2020. La Ley n.º 94/2019, de 4 de Setiembre determina que la Agencia de Evaluación de la Educación Superior (A3ES) elabore un informe anual de seguimiento de evaluación de educación superior que debe ser enviado a la Asamblea de la República y al Consejo Nacional de Educación y publicado en el sitio web de la agencia. La Ley también refuerza algunas disposiciones de la UE (European Standards and Guidelines – ESG), como la presencia de estudiantes en las comisiones de evaluación externa. La Ley determina los mecanismos de apoyo social escolar y las medidas contra la deserción escolar, las condiciones de asistencia a los estudiantes que trabajan, la garantía de la integridad y la libertad académica, la vigilancia contra el fraude académico y la protección de todos los elementos de la comunidad académica contra cualquier tipo de intolerancia y discriminación.

Del 2011/12 al 2026/17 se realizó el primer ciclo de evaluación de programas, con los resultados presentados en la Tabla 1.6.1. Es importante llamar la atención sobre el hecho de que más de 90% de los programas cerrados resultaron de decisiones de las instituciones que los impartían. Es decir, año tras año las instituciones se vieron obligadas a someter programas para acreditación y, por regla general, abandonaron algunos de ellos antes de la evaluación. Este fue un excelente resultado de la A3ES, que llevó a las instituciones a realizar un análisis cuidadoso de la oferta, sin arriesgarse a solicitar la acreditación de los diferentes programas por diversas razones (baja calidad, poca demanda por parte de los estudiantes, desactualización, etc.).

Tabla 1.6.1: Resultados de la acreditación de programas

Año	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	Total
Acreditado	219	349	399	318	279	39	1603
Acreditado c. Condiciones	203	168	105	192	170	0	838
Non acreditado/ cerrado	109	114	200	282	249	17	971
Total	531	631	704	792	698	56	3412

Fuente: A3ES

El sexto año de este ciclo de evaluación (2016/17) se dedicó a las evaluaciones institucionales. También se continuó con la acreditación de nuevos programas presentados por las instituciones, con los resultados de la Tabla 1.6.2. Cabe señalar que en este periodo se produjo un descenso anual en el número de solicitudes, a excepción del 2014/15 cuando se produjo un cambio significativo en el régimen jurídico de los programas para la formación de

docentes en la educación no superior, lo que obligó a la acreditación de nuevas versiones de los programas existentes.

Tabla 1.6.2: Resultados de acreditación previa de nuevos programas

Año	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	Total
Acreditado	156	119	100	210	103	100	788
Acreditado c/Condiciones	63	48	42	102	31	21	307
Non acreditado	75	104	92	79	90	70	510
Total	294	271	234	391	224	191	1605

Fuente: A3ES

Las evaluaciones institucionales fueron un ejercicio muy enfocado a verificar las condiciones de funcionamiento de las instituciones y el cumplimiento de la legislación vigente. En particular, con la inestimable colaboración de la Dirección General de Educación Superior, se realizó un cuidadoso análisis de la situación de las instituciones en las que el escaso número de estudiantes indicaba la imposibilidad de asegurar un cuerpo docente permanente. La Tabla 2.6.3 presenta los resultados de este ejercicio, en el que ocho instituciones no fueron acreditadas, además de otras catorce instituciones que cerraron voluntariamente desde el inicio de la actividad de la Agencia. Estos cierres fueron el resultado de varios factores, como la pérdida de competitividad o reconocimiento de utilidad pública por no acreditación de programas, baja demanda de estudiantes, etc.

Tabla 1.6.3: Instituciones cerradas

Institución	Resultado
1. Instituto Superior D. Afonso III	Cerrado (voluntariamente)
2. Escola Superior de Educação de Torres Novas	Cerrado (voluntariamente)
3. Instituto Superior de Espinho	Cerrado (voluntariamente)
4. Escola Superior de Artes Decorativas	Cerrado (voluntariamente)
5. Instituto Superior de Educação e Trabalho	Cerrado (voluntariamente)
6. Instituto Superior Autónomo de Estudos Politécnicos	Cerrado (voluntariamente)
7. Escola Superior de Saúde Jean Piaget do Nordeste	Cerrado (voluntariamente)
8. Escola Superior de Educação Jean Piaget do Nordeste	Cerrado (voluntariamente)
9. Instituto Superior Bissaya Barreto	Cerrado (voluntariamente)
10. Escola Universitária das Artes de Coimbra	Cerrado (voluntariamente)
11. Instituto Superior Politécnico do Oeste	Cerrado (voluntariamente)
12. Instituto Superior de Gestão Bancária	Cerrado (voluntariamente)
13. Instituto Superior de Línguas e Administração de Bragança	Cerrado (voluntariamente)
14. Instituto Superior de Paços de Brandão	Cerrado (voluntariamente)
15. Escola Superior Artística de Guimarães	Non acreditada (cerro compulsivo)
16. Escola Superior de Educação Almeida Garrett	Non acreditada (cerro compulsivo)
17. Instituto de Novas Profissões	Non acreditada (cerro compulsivo)
18. Escola Superior de Tecnologias e Artes de Lisboa	Non acreditada (cerro compulsivo)
19. Escola Superior de Educação Jean Piaget de Arcozelo	Non acreditada (cerro compulsivo)
20. Conservatório Superior de Música de Gaia	Non acreditada (cerro compulsivo)
21. Instituto Superior de Comunicação Empresarial	Non acreditada (cerro compulsivo)
22. Instituto Superior de Línguas e Administração de Leiria	Non acreditada (cerro compulsivo)

Fuente: A3ES

La Tabla 1.6.4 presenta los resultados de la acreditación de programas en los tres primeros años del segundo ciclo de evaluaciones.

Tabla 1.6.4: Resultados de acreditación de programas, 2017/18-2019/20

	2017/18	2018/19	2019/20
Nuevos programas			
Acreditados	105	77	88
Acreditados con condiciones	26	17	18
No acreditados	55	58	22
Total	186	152	128
Programas en funcionamiento			
Acreditados	261	254	—*
Acreditados con condiciones	97	35	—*
No acreditados	191	146	137
Total	549	435	137

\* Procesos inconclusos Fuente: A3ES

### ***Cambios recientes y tendencias de evolución en el sistema de aseguramiento de la 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 2016/17 se realizaron acreditaciones institucionales con los resultados presentados anteriormente. En 2017/18 se inició el segundo ciclo de evaluaciones de programas. Los resultados se muestran en la Tabla 1.6.4. En el nuevo ciclo de evaluación se introdujo un sistema simplificado para los programas considerados de excelencia. Las áreas de excelencia, para las cuales se adoptaría una evaluación externa *lighter-touch*, son aquellas que cumplen la combinación de los siguientes indicadores de desempeño:

- Excelencia de las cualificaciones de los docentes;
- Unidades de investigación evaluadas internacionalmente, con una clasificación de por lo menos ‘Muy bueno’ en las evaluaciones internacionales realizadas por la Fundación para la Ciencia y la Tecnología;
- La existencia de un sistema interno de aseguramiento de la calidad, certificado por la Agencia a través de un proceso de auditoría;
- Un buen registro (historial) de acreditaciones en el ciclo anterior de evaluación/acreditación de los programas;
- Un buen registro (historial) de acreditaciones de las propuestas de nuevos programas.

En este periodo, la Agencia continuó con el proceso de auditorías para la certificación de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad, que tenía en vista el desarrollo de modos alternativos o complementares de aseguramiento externo de la calidad a nivel institucional.

## 1.7 Resultados de la Educación Superior

### *Población adulta con educación superior*

Los datos de las Tablas 1.7.1 muestran que ha habido una mejora progresiva en la calificación de la población adulta portuguesa y de la población activa.

Tabla 1.7.1: Porcentaje de personas entre 16-64 años con educación superior completa

	16-64	>65	Total
2015	21,1%	5,8%	17,5%
2016	21,8%	6,5%	18,1%
2017	22,1%	7,2%	18,5%
2018	22,9%	7,4%	19,1%
2019	24,1%	7,5%	20,0%
2020	25,8%	9,2%	21,6%
2021	28,8%	10,5%	24,1%

Fuente: PORDATA

Tabla 1.7.2: Población activa (%) y nivel de educación

	Sin educación	E. Básica	E. Secundaria	E. Superior
2010	4,8%	61,9%	18,0%	16,1%
2015	1,9%	48,7%	25,3%	24,0%
2019	1,2%	42,3%	28,8%	27,6%
2020	1,1%	39,5%	29,6%	29,8%

### *Número anual de graduados*

Durante el periodo 2015/16 a 2019/20 el número de graduados creció, correspondiendo al aumento del número de estudiantes matriculados en los primeros dos años. Se observa, en el final del periodo, números residuales de graduados de algunos programas (Complementos de formación y especializaciones) y un crecimiento de nuevos cursos técnicos superiores profesionales.

Tabla 1.7.3: Evolución del número de graduados, según grado

Nivel de formación	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
CTESP	170	3 213	3 756	4 181	4 791	–
Licenciatura - 1.º ciclo	46 522	47 280	48 808	49 085	52 832	–
Complementos de formación	28	–	–	–	–	–
Especializaciones	–	–	–	–	–	–
Máster Integrado	8 469	8 386	8 461	8 279	8 035	–
Máster	15 553	16 020	16 558	17 490	18 200	–
Doctorado	2 344	2 135	2 266	2 103	1 941	–
Total	73 086	77 034	79 849	81 138	85 799	–

Fuente: DGEEC

### **Número anual de graduados en instituciones universitarias y politécnicas**

En el período 2015/16 a 2019/20 se verifica un aumento ligero (8,9%) de graduados en el sistema universitario, contrastando con un aumento significativo en el sistema politécnico (37,1%).

Tabla 1.7.5: Evolución del número de graduados, según el subsistema

Subsistema	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Universitario	51 068	51 335	52 453	53 024	55 622	–
Politécnico	22 018	25 699	27 396	28 114	30 177	–
Total	73 086	77 034	79 849	81 138	85 799	–

Fuente: DGEEC

### **Número anual de graduados en instituciones públicas y privadas**

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.

Tabla 1.7.6: Evolución del número de graduados, según el sector

Sector	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Público	60 876	64 057	65 765	66 407	69 806	–
Privado	12 210	12 977	14 084	14 731	15 993	–
Total	73 086	77 034	79 849	81 138	85 799	–

Fuente: DGEEC

### **Número anual de graduados según área de conocimiento**

Tabla 1.7.7: Evolución del número de graduados, según área de conocimiento

Área de educación y formación	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Educación	3 861	3 702	3 526	3 433	3 539	–
Artes y humanidades	6 875	7 693	8 045	8 142	8 162	–
Ciencias sociales, periodismo e información	8 247	8 427	8 905	8 932	9 792	–
Ciencias empresariales, administración y derecho	13 944	14 915	16 178	16 630	18 310	–
Ciencias, matemática y estadística	4 810	4 828	4 897	4 940	5 317	–
Tecnologías de información y comunicación (TIC)	857	1 479	1 745	1 841	2 200	–
Ingeniería, industrias transformadoras y construcción	15 545	16 105	15 635	15 926	16 356	–
Agricultura	1 416	1 711	1 874	1 955	2 190	–
Salud y protección social	13 305	13 412	13 972	14 061	14 373	–
Servicios	4 204	4 735	5 032	5 240	5 532	–
Desconocido o no especificado	22	27	40	38	28	–
<b>TOTAL</b>	<b>73 086</b>	<b>77 034</b>	<b>79 849</b>	<b>81 138</b>	<b>85 799</b>	<b>–</b>

Fuente: DGEEC

En el período 2015/17 a 2019/20 se verifica un aumento del número de graduados en todas las áreas científicas excepto en Educación donde hay una reducción de 8,3%. Hay un gran aumento de 156,7% en las Tecnologías de información y comunicación (TICs) y aumentos significativos en Agricultura (54,6%), Ciencias empresariales, administración y derecho (31,3%) y Servicios (31,1%).

### ***Tasa de graduación oportuna***

La tasa de graduación oportuna en Portugal es de 36%, idéntica a la tasa de graduación oportuna de la OCDE (OCDE 2015).

### ***Tasa de abandono temprano***

No existen datos oficiales en Portugal relativamente a la tasa de abandono temprano de los estudiantes. La tasa de graduación bruta segundo las estadísticas de UNESCO, hasta 2020, es un posible indicador del desempeño académico de los estudiantes portugueses.

Tabla 1.7.8: Tasa de graduación en educación superior, 2015-2021

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tasa de graduación real							
30-54 años	21,6	22,6	22,9	23,7	24,9	26,4	33,4
55-64 años	24,7	26,1	26,5	27,4	28,8	30,2	17,6
Total (30-64 años)	12,9	13,2	13,2	14,2	15,1	16,9	28,9
Tasa de graduación bruta (total)	50,2	50,4	49,6	49,7	50,4	51,5	

Fuente: UNESCO

### ***Descripción y evaluación de las principales tendencias y cambios experimentados en la graduación de la educación superior***

El número de adultos que tiene un diploma de educación superior en Portugal ha aumentado en los últimos años, manteniéndose la tendencia de aumento ya observada en el período anterior. En comparación con 15,5% en 2011, 19,7% de los portugueses de 15-64 años detenían una titulación superior en 2014, porcentaje que aumentó a 28,8% en 2021. Aun así, este porcentaje se encuentra muy lejos del promedio de la OCDE que es de 36%.

Durante el período considerado hubo un aumento continuo en el número total de graduados (17,4%). Este aumento se ve en todos los sectores, públicos o privados, universitarios o politécnicos. Hay un aumento en los graduados de pregrado (13,6%), máster (17,0%) y un aumento de 170 para 4791 graduados en los nuevos ciclos cortos de Técnicos Superiores Profesionales. Sin embargo, hay una disminución del 5,1% en los másteres integrados, posiblemente debido a la decisión de eliminarlos en la mayoría de las áreas científicas. Y hay una disminución de 17.2% en el número de doctorados, posiblemente como resultado de la disminución en el número de becas en el período 2012-2016. También se asistió a la

desaparición de los graduados de los programas pre-Bolonia y de los últimos graduados de los programas de formación avanzada (complementos de formación) que permitían a los graduados del antiguo bachillerato obtener la antigua licenciatura.

Durante este período se mantuvo la tendencia decreciente en los números de graduados en educación observada en el período anterior, con 8,3% menos graduados en el año 2020 en comparación con 2016. En el resto de las áreas hay un incremento de graduados, destacando el enorme aumento en las Tecnologías de Información y Comunicación. También hay un aumento progresivo de graduados en los nuevos ciclos cortos de Técnicos Superiores Profesionales.

### ***Evaluación cualitativa de las relaciones entre educación superior y mercado laboral***

A nivel nacional, la Dirección General de Estadísticas de la Educación y de la Ciencia (DGEEC) proporciona datos sobre el desempleo de los graduados con base en la información recogida por el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto de Empleo y Formación Profesional. Los datos disponibles incluyen: el número de individuos registrados en las oficinas de empleo por nivel educativo; desempleo de los graduados por área de conocimiento, por sexo, edad, grado de educación superior, tipo de institución, periodo en busca de trabajo, etc.

Sin embargo, los datos presentan dos limitaciones importantes. En primer lugar, el Instituto de Empleo y Formación Profesional sólo mantiene registros de los individuos que se han inscrito voluntariamente en las oficinas de empleo; por lo tanto, los registros pueden no ser representativos de la población desempleada en su conjunto. En segundo lugar, la falta de identificadores individuales para los graduados representa una limitación importante, ya que impide obtener una idea clara de sus destinos profesionales después de la graduación. Para lidiar con estas deficiencias, un instrumento de recolección de datos está siendo actualmente desarrollado. Las instituciones tendrán que utilizarlo con el fin de realizar un seguimiento de la trayectoria de sus graduados. La intención es de articular este instrumento con otras bases de datos nacionales que recogen datos sobre los estudiantes de educación superior.

Las cifras de la DGEEC muestran que el desempleo tiende a afectar en mayor medida a 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.

Muchas instituciones tienen oficinas de empleabilidad y emprendimiento, pero menos de la mitad recogen datos sobre la inserción de sus titulados en el mercado laboral (Cardoso et al. 2012). Este tipo de estudios sobre los destinos de los graduados es más frecuente en las universidades que en los politécnicos, y también más frecuente en las instituciones privadas

que en las públicas. Al mismo tiempo, básicamente no hay instituciones que realizan estudios sobre las necesidades del mercado de trabajo en sus áreas de intervención (Cardoso et al. 2012), lo cual es indicativo de la falta de articulación entre la educación superior y los empleadores.

En cuanto a las tasas privadas de retorno a la inversión en educación superior, la comparación de la situación y las condiciones de empleo entre los graduados de educación superior y las personas con educación secundaria o primaria sugiere que la educación superior es una inversión que tiene beneficios. En diciembre de 2020, los graduados representaban el 33,8% de la población activa total, sin embargo, representaban sólo el 14,1% de los desempleados (INE). Los graduados son también el grupo con tasas de desempleo más bajas. Contra 7,0% de desempleo entre los que completaron la educación primaria, o 7,3% entre los que completaron la educación secundaria, sólo el 5,3% de titulados superiores estaban en el paro en diciembre de 2020. Otro factor es el nivel de salarios, mucho más elevada en el caso de los graduados (Pordata 2022). Por otra parte, el aumento en la remuneración asociado a la posesión de un título de educación superior en Portugal se encuentra entre los más altos de Europa (OCDE 2021). Esto sugiere que un título de educación superior es valioso desde el punto de vista del empleo, a pesar del aumento del desempleo entre los graduados observado en la última década. Sin embargo, el *bonus* remunerativo asociado a grados de educación superior ha perdido relevancia, en el caso de la licenciatura. Esto sugiere que la implementación del proceso de Bolonia causó ‘una cierta devaluación’ del primer ciclo (Cardoso et al. 2012).

	Total	Sin educación	E. Básico	E. Secundario	E. Superior
Población activa 10 <sup>3</sup>	5151,1	20,7	1811,3	1577,3	1741,8
% Población activa	100,0%	0,4%	35,2%	30,6%	33,8%
Tasa desempleo	6,6%	12,8%	7,0%	7,3%	5,3%
% desempleo INE	100,0%	7,1	47,4%	31,4%	14,1%
% desempleo IEFP	100,0%	0	34,5%	35,9%	29,6%

## **1.8. Gobierno e gestión de las universidades**

No hubo cambios significativos, en el período 2015/16 a 2020/21, por lo que aquí se reproduce lo indicado en el informe anterior.

### ***Breve descripción del gobierno del sistema de la educación superior***

La naturaleza y la estructura del ministerio responsable por la educación superior han cambiado constantemente. 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). El nuevo ministerio responsable por la educación superior tiene un secretario de estado.

Los principales organismos y departamentos están descritos en los siguientes párrafos:

- La Secretaría General de MCTES es un servicio central que proporciona apoyo técnico especializado a los miembros del gabinete que integran el ministerio, incluyendo comunicación y relaciones públicas, documentación e información, litigios y la gestión de los servicios generales.
- La Dirección General de Educación Superior es el servicio administrativo central del MCTES, responsable de la implementación y la coordinación de las políticas del Ministerio en el ámbito de la educación superior.
- La Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCT) es la agencia nacional de financiamiento que apoya la ciencia, la tecnología y la innovación, en todos los dominios científicos, bajo la responsabilidad del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior. FCT inició su actividad en agosto de 1997, sucediendo a la *Junta Nacional de Investigación Científica y Tecnológica* (JNICT). Desde marzo de 2012, FCT ha coordinado las políticas públicas para la Sociedad de Información y de Conocimiento en Portugal, tras la integración de la Agencia de la Sociedad de Conocimiento-UMIC. En octubre de 2013, FCT se hizo cargo de las atribuciones y responsabilidades de la Fundación para la Computación Científica Nacional (FCCN).

En la actualidad todavía hay servicios comunes a los dos ministerios, MCTES y ME:

- IGEC - Inspección General de Educación y Ciencia es responsable de asegurar que las acciones de los servicios y órganos administrativos del Ministerio o bajo su tutela son

legales y regulares. También es responsable de la coordinación, la auditoría y la inspección de la operación del sistema de educación, incluyendo la ciencia y la tecnología.

- DGEEC - Dirección General de Estadísticas de la Ciencia y la Educación es un servicio central responsable de la producción y el análisis de datos estadísticos sobre la educación y la ciencia, dando apoyo técnico al diseño de políticas y a la planificación operacional y estratégica.

La Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES) es totalmente independiente del Ministerio, y es una fundación de derecho privado sin financiamiento público (ver capítulo 5, *Aseguramiento de la calidad*).

También existe el Consejo Nacional de Educación (CNE), un órgano asesor independiente en materias educativas, cuyo presidente es elegido por el Parlamento. El CNE elabora declaraciones y recomendaciones sobre asuntos educativos, de acuerdo con su propia agenda o como respuesta a las solicitudes del Parlamento o del Gobierno. El CNE promueve el debate entre los grupos de intereses sociales, económicos y culturales, con el fin de llegar a un consenso sobre los asuntos educativos. Sin embargo, su actividad presta más atención al sector de la enseñanza no superior.

La legislación (2007) también contiene disposiciones para la creación del Consejo Nacional de Educación Superior que tuvo la primera reunión solo en 11 julio 2016.

En Portugal, las Leyes de la Autonomía de las universidades públicas (1988) y de los politécnicos públicos (1990) constituyeron un verdadero movimiento desde el control estatal hacia la supervisión estatal, al menos relativamente a las instituciones públicas. Sin embargo, a pesar de una nueva actitud más favorable al mercado, el Estado sigue siendo el principal regulador del sistema de educación superior. La regulación gubernamental se lleva a cabo a través de una serie de mecanismos tradicionales, incluyendo la legislación, financiamiento, control del acceso (a través del sistema de *numerus clausus* para todos los programas, del sector público como del privado) y la provisión de información.

Se puede argumentar que la tendencia hacia la autorregulación no ha sido el resultado de una lógica pura de mercado: más precisamente, tal vez refleja la aparición de un nuevo modo de regulación estatal. La retórica del mercado juega, sin duda, un papel legitimador en Portugal, e instrumentos similares a los del mercado juegan un papel fundamental en la regulación estatal, o bajo el nombre de "control remoto" (Neave 1988: 1-2), o como "regulación a través de desregulación". La ambivalencia de Portugal entre la regulación estatal y la coordinación de mercado se puede caracterizar mejor como una forma de hibridismo político (Magalhães 1998), que también impregna la relación entre el Estado y las instituciones privadas de educación superior. En realidad, en Portugal las instituciones privadas de educación superior no son más autónomas que las públicas - excepto, por supuesto, en materia financiera.

Geert Hofstede (1991) sugiere que la sociedad portuguesa tiene una fuerte tendencia hacia “evitar la incertidumbre”, combinada con un carácter 'femenino' muy fuerte. En su opinión, esto implica, por un lado, la necesidad de una amplia gama de leyes y reglamentos precisos y, por otro lado, el deseo de consenso, una preferencia para la resolución de los conflictos mediante el compromiso y la negociación y, en general, una cultura permisiva y tolerante. La fuerte tendencia hacia “evitar la incertidumbre” significa que la legislación tiene que desempeñar un papel importante como instrumento de regulación estatal. Algunas leyes importantes se han utilizado para definir los principios básicos del sistema de educación superior portugués, incluyendo la Constitución Portuguesa de 1976, la Ley Base del Sistema de Educación (Ley 48/86), las Leyes de la Autonomía de las universidades públicas y de los politécnicos públicos (Ley 108/88 y Ley 40/90), los Estatutos de la Educación Privada y Cooperativa (1980 y 1989).

Kraak describe el "estado débil" como "incapaz de alcanzar la sofisticación requerida para direccionar el sistema y, como consecuencia, necesitando volver a una concepción del estado como burocrático y prescriptivo" (Kraak 2001: 31). En tales casos, hay una tendencia a recurrir a "una forma burocrática, débil y arbitraria de intervención basada en el fiat prescriptivo y en reglas y procedimientos rígidos" (*ibid*). Por la misma razón, el Estado encuentra una gran dificultad en aplicar un sistema creíble de control "a posteriori", y en general prefiere recurrir a escrutinio "a priori".

Las organizaciones de empleadores están ausentes de los procesos políticos del sistema de educación superior portugués. Paradójicamente, en un momento en que el estado está usando una retórica más favorable al mercado y expresando preocupación por la articulación de la educación superior y de la actividad económica, los empresarios portugueses y sus organizaciones están muy lejos de asumir un papel de actores políticos efectivos que participan en la elaboración de políticas de educación superior.

Las características del sistema de educación superior y las peculiaridades de la sociedad portuguesa explican por qué el mundo empresarial tiene tan poca influencia sobre el sistema de educación superior y sus instituciones. La disponibilidad nacional de los programas de estudio ha sido determinada mucho más por las percepciones institucionales sobre las necesidades externas que por la influencia directa venida del exterior. De hecho, la búsqueda de un equilibrio entre las ofertas institucionales y las reacciones del entorno industrial, social y educativo se ha basado en las propias interpretaciones de las instituciones de la información exterior. Las instituciones han actuado mucho más para influir o anticipar la demanda que para integrar las expectativas y las necesidades reales de las organizaciones externas.

Por otro lado, la influencia del estado sobre las instituciones no es un proceso unidireccional, ya que las mismas instituciones tienen cierta capacidad de influir las políticas gubernamentales.

### ***Gobierno interno y gestión de las instituciones***

En 2005 un nuevo gobierno decidió seguir los consejos de las organizaciones internacionales, como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la ENQA (Asociación Europea para la Garantía de Calidad en la Educación Superior) y la EUA (European University Association), para cambiar el marco legal de la educación superior y aumentar la internacionalización del sistema.

La nueva legislación que se adoptó abarca casi todos los aspectos de la educación superior. Ley 62/2007 (Régimen Jurídico de las Instituciones de Educación Superior – RJIES) estableció el nuevo marco legal para las IES, relativo a su constitución, atribuciones y organización, las funciones y competencias de sus cuerpos, el grado de autonomía y los poderes de supervisión del gobierno. Ley 38/2007 definió un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad; Decreto-Ley 369/2007 estableció una nueva agencia de calidad. Decreto Ley 74/2006 definió una nueva estructura de las carreras compatible con el proceso de Bolonia. Otra legislación reguló la carrera académica en las universidades y en los politécnicos.

El RJIES fue presentado como la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la educación superior portuguesa. Redujo fuertemente la colegialidad e instauró la presencia de actores externos en los principales órganos de gobierno de todas las instituciones. Los órganos de gobierno ahora son el Consejo General, el Rector y el Consejo de Administración, que difieren considerablemente de las anteriores disposiciones legales. El órgano de decisión más importante es el Consejo General, que detiene la mayoría de los poderes que anteriormente pertenecían a la Asamblea Universitaria y al Senado. El número de los miembros del Consejo General es mucho menor: 15-35 miembros, dependiendo del tamaño de la institución. Al menos el 50% de sus miembros son docentes e investigadores, las partes interesadas externas representan al menos el 30% y los estudiantes representan al menos el 15%. La participación del personal no académico es opcional. Los miembros internos son elegidos por sus pares. Los miembros elegidos luego cooptan las partes interesadas externas.

El Consejo General elige a un representante de las partes interesadas externas como presidente. El Consejo ratifica las alteraciones de los estatutos, elige o despide al Rector y evalúa sus decisiones. Ratifica las propuestas presentadas por el Rector en cuestiones tales como el plan de acción para su mandato de cuatro años y los planes estratégicos a medio plazo, los planes de actividad anuales y los informes; proyectos de presupuesto y cuentas anuales consolidadas; la creación, transformación o cierre de unidades de la institución; la compra o venta de activos de la institución y sus operaciones de crédito; el valor de la matrícula.

El Rector es elegido por el Consejo General para un mandato de cuatro años que puede ser renovado una sola vez. El Rector tiene más poderes que en la legislación anterior, lo que refleja una concentración de poder en la administración central. El rector presenta propuestas al

Consejo y tiene poder de decisión sobre cuestiones que anteriormente estaban bajo el mandato del Senado.

El Senado ya no es obligatorio. Establecer órganos colegiados, incluyendo un Senado, es una decisión voluntaria de la universidad, pero estos solo pueden tener carácter consultivo. Las escuelas universitarias tienen un órgano ejecutivo que puede ser uninominal (director o presidente), o un órgano colegiado representativo con un máximo de 15 miembros. Al menos el 60% de los miembros será constituido por docentes o investigadores, y los estudiantes deben ser incluidos. La participación del personal no académico es opcional.

Las disposiciones legales son similares para los politécnicos, también con la eliminación de la colegialidad y la institución de un presidente en lugar de un rector. Para las instituciones privadas, la legislación reconoce el papel de la entidad fundadora y adapta las normas que rigen los estatutos a la naturaleza privada de las instituciones.

La nueva legislación portuguesa es más flexible con la organización de la gestión intermedia. Los decanos pueden ser nombrados o, alternativamente, las facultades pueden elegir los decanos o elegir un Consejo Ejecutivo. Esto impide el establecimiento de un sistema de gestión jerárquica *top-down* totalmente basado en nombramientos, que sustituiría el sistema democrático tradicional de elecciones. Por lo tanto, la ley permite dos tipos de legitimidad. Por un lado, el rector es elegido por un pequeño Consejo General con una representación reducida de estudiantes y docentes, en lugar de la antigua tradición de representación democrática ampliada. Por otro lado, los decanos pueden continuar a ser elegidos de forma más tradicional, lo que ellos consideran que les confiere una legitimidad reforzada con base en una gran participación de los miembros de la facultad. Esto puede debilitar la posición del rector de cara a la dirección de las facultades.

La ley introdujo una innovación que sigue las tendencias observadas en otros países de Europa: la posibilidad que una universidad se convierta en una fundación de derecho privado. Las universidades fundaciones tienen un órgano de gobierno adicional, el Consejo de Curadores, integrado por cinco miembros designados por el gobierno a la recomendación de la institución, para un mandato de 5 años. Los miembros del Consejo de Curadores deben ser externos a la universidad y responden al Gobierno, que sólo los puede despedir con justa causa. Todos los demás órganos de gobierno (Consejo General, Rector y Consejo de Administración) son los mismos que en el modelo institucional.

El modelo de fundación permite una gestión más flexible, las principales diferencias siendo visibles en la gestión de activos, el financiamiento y la gestión financiera, y la gestión de los recursos humanos. Las fundaciones son libres de gestionar sus recursos humanos, de crear estructuras de carrera para su personal y de definir las escalas salariales (los empleados de las universidades institucionales son funcionarios públicos con escalas salariales definidas a nivel nacional). Las regulaciones del sector público siguen siendo aplicables a los empleados contratados antes de la transformación en una fundación.

Inicialmente sólo las universidades de Porto y de Aveiro y el ISCTE se convirtieron en fundaciones tras la legislación (27 abril 2009). No está claro por qué la mayoría de las universidades no adoptó este modelo que, al parecer, les daría más autonomía y flexibilidad de gestión. Es posible que la falta de una definición clara de las ventajas del nuevo modelo (incluido financieras) actuó como elemento disuasorio. También se temía que un estatuto más privado fuera una indicación de aumento de la privatización, trayendo menos garantía de fondos públicos y menos estabilidad en el empleo. Otro posible factor puede haber sido la falta de una dotación inicial sustancial. Sin embargo, el gobierno del período 2011-15 no tuvo una posición favorable hacia el modelo de fundación y no aceptó más postulaciones. El nuevo gobierno en el poder desde 26 de noviembre del 2015 ya aceptó la postulación de la Universidad de Minho y aprobó su transformación en fundación a través del Decreto-Ley 4/2016. Posteriormente pasó al régimen fundacional la Universidade Nova de Lisboa (2 febrero 2017) y el Politécnico de Cávado e Ave (6 agosto 2018).

Es demasiado temprano todavía para analizar las consecuencias de la nueva reforma. La comparación con otros países muestra que Portugal ha asumido una postura híbrida mediante la introducción de elementos de la NGP, aunque la intervención de las partes interesadas externas sigue siendo controlada por las instituciones. El modelo híbrido de legitimidad puede crear dificultades relativamente a una gestión más eficaz y eficiente, ya que no existe una cadena bien definida de mando. Hubo casos en que miembros de facultades fueron elegidos para el Consejo General y posteriormente fueron candidatos sin éxito en la elección del decano de la facultad. Aunque los miembros del Consejo General estén allí en una capacidad individual y no como representantes de facultades, estos resultados han producido situaciones incómodas. También hubo casos de decanos elegidos mediante la presentación de un plan estratégico para la facultad que más tarde se mostró incompatible con el plan estratégico de la universidad aprobado por el Consejo General.

Es posible afirmar que la reforma utiliza varios ingredientes de la NGP, tal como la concentración del poder en la administración central, el refuerzo de la responsabilidad personal, la presencia de actores externos en la gestión de las universidades, la disminución de la colegialidad, el uso de contratos de desempeño y un nuevo sistema de acreditación institucional y de programas. La privatización se incrementó al permitir que las universidades se conviertan en fundaciones de derecho privado, mientras que las reformas del estatuto de los funcionarios públicos están erosionando progresivamente la naturaleza de los contratos académicos e introduciendo mecanismos de evaluación individual hasta hace poco bastante ajenos a la academia.

## 1.9 - Financiación del sistema de educación superior

### **Gasto anual total en IES según fuentes públicas y privadas, como porcentaje do PIB**

Sólo existen datos sobre el gasto anual hasta 2017. En cuanto al gasto total, durante este periodo hubo un decrecimiento de 0.2% del PIB. Sin embargo, se observa una reducción de 0,1% del PIB en el gasto público desde 2015.

Tabla 1.9.1: Gasto anual en Educación Superior en % del PIB

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Publico*	0,9	0,9	0,9		0,8	
Privado	0,5	0,5	0,4		0,4	
Total	1,4	1,4	1,3		1,2	

\*Incluye financiamiento internacional

Fuente: OCDE, Education at a Glance

Tabla 1.9.2: Gasto anual en Educación Superior en M€

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Financiamiento público	2350,8	2357,8	2465,4	2627,2	2784,2	2800,2

CNE, 2021

La Tabla 1.9.2 muestra la evolución del gasto público entre 2015 y 2020, mostrando un incremento de 19,1%, lo que representa una recuperación después de la crisis económica.

### **Breve descripción del esquema nacional de financiamiento de las IES y su evolución reciente**

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. De 2011 a 2015 el gobierno en vigor tuvo que enfrentar una grave crisis económica, que ha resultado en una disminución del financiamiento público, con consecuencias negativas para la calidad de la educación superior y el sistema de investigación y desarrollo.

### **Modalidades de asignación de recursos públicos a las instituciones públicas**

El financiamiento básico directo de las instituciones públicas se ha calculado mediante una fórmula desde principios de los años 90, utilizada para distribuir el presupuesto anual total entre las universidades y los politécnicos públicos para cubrir sus gastos de funcionamiento. La fórmula inicial fue diseñada en colaboración con el Consejo de Rectores (CRUP) y ha evolucionado con el tiempo, con base en negociaciones sucesivas con CRUP y CCISP (Consejo Coordinador de los Institutos Politécnicos).

La fórmula de financiamiento ha sido progresivamente basada en el desempeño. Para el presupuesto de 2006, el Gobierno adoptó una nueva fórmula que tenía por objeto la asignación del presupuesto total disponible introduciendo progresivamente criterios relacionados con la calidad y el desempeño. En 2009, la fórmula fue "simplificada", principalmente mediante la eliminación de los componentes relacionados con la calidad. En

2012, la fórmula cambió otra vez, siendo ahora el resultado de la multiplicación de un factor de costo de los recursos humanos por una combinación lineal del número de alumnos matriculados y los factores de costo para cada programa. En junio de 2015 se propuso una nueva fórmula que incluía una serie de factores con el objetivo de ajustar el número de estudiantes a las necesidades de la sociedad y de tener en cuenta los diferentes componentes de la calidad en las áreas de educación, investigación, transferencia de conocimiento y eficiencia de la gestión. Sin embargo, esta compleja fórmula no se utilizó debido al cambio de gobierno en ejercicio.

El nuevo gobierno ha decidido pasar a un sistema de financiamiento plurianual lo que significa que la nueva fórmula propuesta no será utilizada. En conformidad con la ley actual del financiamiento de la educación superior, el financiamiento de las instituciones se establece a través de contratos para temas específicos. En 2016 fueron firmados contratos programa separados con las universidades y los politécnicos públicos, para el período 2016-2019 (IGeFE, 2022). En el contrato con las universidades el gobierno hizo el compromiso de:

- a) El presupuesto de las universidades públicas no será menor que el presupuesto atribuido por la Ley n.º 7-A/2016, de 30 marzo, más los fondos para pago de las adiciones salariales determinadas por el gobierno y además los fondos para pago de gastos adicionales que resultan de otras decisiones gubernamentales con impacto financiero.
- b) Los presupuestos de las universidades públicas no serán cautivados o reducidos.
- c) Crear condiciones legales y financieras permitiendo contratar al menos 2000 nuevos docentes e investigadores hasta 2019.

Las universidades se comprometen a:

- a) Mejorar su desempeño en enseñanza, investigación y tercera misión.
- b) Disminuir las tasas de abandono temprano y fracaso académico.
- c) Aumentar la enseñanza de posgrado de 15% entre 2015 and 2020.
- d) Disminuir o acabar con las becas de posgraduación después de 3 años.
- e) Aumentar los “otros ingresos” no públicos.
- f) Las universidades se comprometen a no solicitar fondos adicionales. Se crea un mecanismo de ayuda con 0,25% del presupuesto de cada Universidad que será registrado en el presupuesto de la Direção Geral do Ensino Superior. Este fondo podrá ser usado por las universidades después de autorizado por el ministro, pero las universidades tendrán que negociar un plan de factibilidad financiera con el Ministerio.

En el contrato con los politécnicos el gobierno hizo el compromiso de:

- a) El presupuesto de los politécnicos públicos no será menor que el presupuesto atribuido por la Ley n.º 7-A/2016, de 30 marzo, más los fondos para pago de las adiciones salariales determinadas por el gobierno y además los fondos para pago de

gastos adicionales que resultan de otras decisiones gubernamentales con impacto financiero.

- b) Los presupuestos de los politécnicos públicos no serán cautivados o reducidos.
- c) Crear condiciones legales y financieras permitiendo contratar al menos 1000 nuevos docentes e investigadores hasta 2019.
- d) Programa de modernización y valoración de los politécnicos incluyendo las áreas de servicios con énfasis en las tecnologías digitales; hospitalidad y turismo; tecnologías de la salud y enfermería; deporte y bienestar social; artes y cultura; agricultura; industria, energía, ambiente y gestión de tecnología; contabilidad, auditoría y gestión financiera y educación.

Los politécnicos se comprometen a:

- a) Mejorar su performance en enseñanza, investigación y tercera misión.
- b) Disminuir las tasas de abandono temprano y fracaso académico.
- c) Aumentar la enseñanza de corta duración, con más 25.000 nuevos estudiantes en los cursos de técnicos superiores profesionales (TESPs) hasta 2020.
- d) Aumentar los “otros ingresos” no públicos.
- e) Disminuir o acabar con las becas de posgraduación después de 3 años.

Los politécnicos se comprometen a no solicitar fondos adicionales. Se crea un mecanismo de ayuda con 1% del presupuesto de cada Politécnico que será registrado en el presupuesto de la Direção Geral do Ensino Superior. Este fondo podrá ser usado por los politécnicos después de autorizado por el ministro, pero los politécnicos tendrán que negociar un plan de factibilidad financiera con lo Ministerio.

En 2019 fue firmado un nuevo contrato programa, para universidades y politécnicos, para el período 2020-2023 (IGeFE, 2022). En el contrato el gobierno se compromete a:

- a) El presupuesto de las IES crece de un valor total inicial de 1105 M€ en 2019 para un total de 1160 M€ en 2020 (813,4 M€ para las universidades y 346,6 M€ para los politécnicos) con la asignación del Anexo 1.
- b) El valor total mencionado en a) incluye el reemplazo completo de la reducción de las tasas de matrícula a partir de 2019 y un fondo adicional para otros gastos considerados.
- c) El valor total referido será adicionado de 2% todos los años hasta 2023<sup>7</sup>.
- d) Los presupuestos de las IES serán adicionados de fondos para compensar eventuales incrementos de gastos o disminución de ingresos resultantes de cambios de la legislación.

---

<sup>7</sup> Desde 2021, se la tasa de inflación media del año anterior superar 2%, el adicional del presupuesto total será superior a 2% e igual a la tasa de inflación. Se la tasa de inflación fuera más baja que 1%, el adicional será equilibrado no ano siguiente de la diferencia, entre la tasa de inflación verificada e 1%.

- e) Los presupuestos para apoyo social de estudiantes estarán adecuados a alcanzar las metas del Anexo 2.
- f) Los presupuestos concedidos por la Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) estarán adecuados a alcanzar las metas en I&D y formación avanzada del Anexo 2.
- g) Los presupuestos de las IES no serán caudivados o reducidos.
- h) Los gastos con personal pueden aumentar de 5% para reforzamiento de las carreras académica e de investigación.

En el contrato las IES se comprometen a cumplir los objetivos del anexo 2.

***Descripción y cuantificación de los “otros ingresos” (no-públicos) que obtienen las universidades públicas***

Es difícil determinar con exactitud la dimensión de los ‘otros ingresos’ de las instituciones portuguesas de educación superior porque la ley (Ley 62/2007, de 10 de septiembre) permite a las instituciones, por sí mismo o por intermedio de sus facultades o escuelas, en conformidad con sus estatutos, a través de ingresos propios, crear libremente, por sí o conjuntamente con otras entidades públicas o privadas, ser parte de, o incorporar en su ámbito, entidades subsidiarias de derecho privado, tales como fundaciones, asociaciones y sociedades, diseñadas para asistir en el estricto cumplimiento de sus objetivos. En particular, pueden ser creadas:

- a) sociedades de desarrollo de educación superior que asocian recursos propios de las instituciones de educación superior o de sus unidades y recursos privados;
- b) consorcios entre instituciones de educación superior o de sus unidades e instituciones de investigación y desarrollo.

Además, las universidades pueden adoptar el estatuto de fundación privada, con especial flexibilidad en el uso de fondos provenientes de ingresos propios. Puede suceder que fondos resultantes de algunas de las actividades de estas instituciones privadas no estén registrados en los presupuestos de las universidades a las que están vinculadas.

No es de extrañar, por lo tanto, que los valores obtenidos a partir de diferentes fuentes no sean idénticos. En estas condiciones, se indican las cantidades registradas como "Ingresos propios" en los informes anuales del Presupuesto del Estado producido por el Ministerio de Finanzas.

Tabla 2.9.3: Otros ingresos de las universidades públicas (M €)

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos propios	488,0	503,1	500,9	530,4	539,1	496,8	515,1

Fuente: Ministerio de Finanzas

Las instituciones públicas de educación superior gozan de una amplia autonomía financiera y patrimonial, especialmente relativamente a sus propios ingresos. En virtud de la ley y de sus

estatutos, las instituciones pueden administrar libremente sus recursos financieros de acuerdo con los criterios establecidos por ellas mismas, incluyendo los montos anuales que se les asignan en el Presupuesto del Estado, excepto aquellos que son de la competencia del Parlamento y que no son compatibles con la asignación de los ingresos afectados.

No requieren la autorización del ministro de finanzas y del ministro de educación superior para el uso de los remanentes de tesorería y los cambios en los presupuestos privados para la aplicación de los remanentes de tesorería. Los ingresos son gestionados por las instituciones públicas de educación superior a través de sus respectivos presupuestos privados, de acuerdo con los criterios establecidos por ellas mismas.

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. Los bienes inmuebles son incluidos en el patrimonio de cada institución. Las instituciones públicas de educación superior pueden comprar y arrendar terrenos o edificios esenciales para su funcionamiento y disponer libremente de sus bienes, con las limitaciones establecidas por la ley y sus estatutos. El porcentaje de la venta de bienes inmuebles de las instituciones públicas de educación superior que revierte a éstas no puede ser inferior al 50%.

Sin embargo, durante el período reciente de dificultades económicas algunas de estas condiciones han tenido restricciones, aunque en menor grado en las universidades con estatuto de fundación privada.

### **Esquemas de financiamiento de becas y créditos estudiantiles**

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.). La siguiente tabla presenta el gasto en apoyo social entre 2015 y 2020.

Tabla 1.9.4: Gastos con el apoyo social para los estudiantes de educación superior (M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Becas de estudio (público + privado)	141,57	133,25	138,51	145,51	141,27	127,03
Otros apoyos (público)	76,95	77,72	77,25	83,43	81,14	65,92
Total	218,52	210,97	215,76	228,94	222,41	192,95

Fuente: DGES

El apoyo directo recibe fondos del presupuesto nacional del estado, así como del presupuesto europeo. El apoyo indirecto recibe fondos del presupuesto del estado y tiene un componente (otros) que corresponde a los ingresos obtenidos de los servicios (los estudiantes pagan por su residencia y comidas, aunque los valores sean subsidiados). Las becas también tienen un componente para el pago de aranceles, el límite siendo el valor de los aranceles en las instituciones públicas (ver el capítulo 1, *Acceso*).

Tabla 2.9.5: Distribución de las postulaciones a becas y resultados por sector

		Número de postulaciones	Con decisión positiva	Apoyo negado	Esperando decisión o archivados
2016/17	Sector Público	83 338	64 332	18 693	313
	Sector privado	11 194	7 547	3 327	320
	Total	94 532	71 879	22 020	633
2017/18	Sector Público	84 696	64 918	18 631	1 147
	Sector privado	12 302	8 292	3 527	483
	Total	96 998	73 210	22 158	1 630
2018/19	Sector Público	84 715	64 897	19 459	359
	Sector privado	12 892	8 862	3 738	292
	Total	97 607	73 759	23 197	651
2019/20	Sector Público	83 644	62 981	20 202	461
	Sector privado	13 566	9 214	4 113	239
	Total	97 210	72 195	24 315	700
2020/21	Sector Público	87 584	66 381	17 862	3 341
	Sector privado	15 526	9 778	4 107	1 641
	Total	103 110	76 159	21 969	4 982

Fuente: DGES

El financiamiento directo de los servicios de apoyo social se calcula a través de una fórmula introducida en 2006, que tenía como objetivo ayudar a atenuar la diferencia entre los sistemas de apoyo social en universidades y politécnicos. Desde la definición del presupuesto anual para 2006, el financiamiento directo de los servicios de apoyo social ha sido definido a través de una fórmula basada en dos elementos de cálculo:

- el nivel de servicio de cada servicio de apoyo, medido a través del número y costo medio de becas, comidas y plazas en uso en residencias de estudiantes registrados en la actividad del año anterior;
- la eficiencia de cada servicio de apoyo, en términos de becas dadas a los estudiantes como porcentaje del gasto global del servicio.

Las becas dependen de una evaluación de los medios económicos de los estudiantes. El valor es calculado en función del ingreso medio per cápita de la familia (el estudiante recibe la diferencia entre el valor máximo de la beca definido por el estado y el ingreso medio per cápita de la familia) e incluye, también, un monto equivalente al valor de los aranceles. Sin embargo, este monto es limitado por el valor máximo de los aranceles en las instituciones públicas, que está regulado por ley (lo que desincentiva a las instituciones privadas de aumentar los aranceles con objetivo de aumentar el aporte del Estado). Las becas pueden ser

incrementadas con algunos componentes adicionales (residencia, viajes, etc.) cuando los estudiantes no viven con sus padres y cuando tienen necesidades especiales.

### ***Cambios recientes en las modalidades de financiamiento a las instituciones públicas***

Es extremadamente difícil hacer un análisis certero del financiamiento de la educación superior portuguesa debido a la falta de datos consistentes. El sistema de educación superior se compone de instituciones públicas y privadas, pero las autoridades portuguesas no recopilan información sobre la financiación del sector privado. La situación del sector público también es bastante compleja y la posibilidad legal de tener universidades que operan como fundaciones de derecho privado ha hecho aún más difícil el análisis. También es cierto que una serie de unidades de investigación de instituciones públicas fueron creadas como organizaciones privadas y, como tal, pueden no estar integradas en las cuentas de las universidades. Y para complicar más aún las cosas, la mayoría de las universidades han creado nuevas instituciones de derecho privado, incluso fundaciones y organizaciones de tercera misión, ya que esto facilita hacer contratos y establecer relaciones con empresas privadas. Por lo tanto, los datos de diferentes fuentes rara vez son coherentes, principalmente porque los criterios para su recopilación y clasificación pueden ser diferentes.

El sistema de financiamiento ha seguido también las tendencias visibles en muchos otros países europeos. Estas incluyen un mayor uso de las reglas del mercado como instrumentos de política pública, el énfasis en criterios de eficiencia y la presión sobre las instituciones de educación superior para responder a las necesidades a corto plazo de la economía.

En 1988, el Parlamento aprobó la Ley de la Autonomía de las Universidades, seguida en 1990 por la Ley de Autonomía de los Politécnicos. Ambas leyes han otorgado a las instituciones un alto grado de autonomía, principalmente en cuestiones financieras, con el presupuesto cambiando de un sistema de presupuesto detallado por rúbrica a un sistema de dotación presupuestaria. La Constitución portuguesa protege explícitamente la autonomía de las universidades, pero no se refiere a los politécnicos. Esto explica por qué, en general, las universidades tienen un mayor grado de autonomía comparado a los politécnicos.

A principios de los años 1990, el gobierno negoció una fórmula de financiamiento con el Consejo de Rectores (CRUP) y el Consejo de Coordinación de los Institutos Politécnicos (CCISP), substituyendo así el sistema tradicional de asignación del presupuesto sobre una base histórica. Inicialmente, la fórmula de financiamiento se diseñó en un contexto de aumento de los ingresos, uno de sus principales objetivos siendo de ofrecer incentivos para incrementar el acceso a la educación superior. Un segundo objetivo principal era de alcanzar una asignación de recursos más equitativa entre las instituciones, lo que era dependiente de una mejor distribución del número de los docentes. A mediados de la década de 1990, las tasas brutas de ingreso ya sobrepasaban el 50% y hubo un cambio de prioridades políticas

desde la expansión hacia la mejoría de la calidad. Esto llevó a un cambio en la fórmula de financiamiento con el fin de incorporar criterios de desempeño.

A partir de 2009, Portugal pasó por un período de dificultades económicas graves, que se ha reflejado en los fondos disponibles para la educación superior. El gasto total en educación superior ha disminuido, como se indicó anteriormente.

Con el final del período de grandes dificultades económicas, hubo cierta recuperación en el financiamiento de la educación superior pública. Sin embargo, con el surgimiento de la Nueva Gestión Pública, la fórmula de financiamiento fue reemplazada por la firma de contratos plurianuales entre el gobierno y las instituciones. Un nuevo gobierno se instaló en noviembre de 2015 con la promesa de revertir las políticas anteriores. Es un gobierno del Partido Socialista (sin una mayoría parlamentaria) con el apoyo necesario de dos partidos de izquierda (Bloco de Izquierda y Partido Comunista). El gobierno ha anunciado algunos cambios tales como un sistema de financiamiento plurianual y un aumento del financiamiento para la investigación, inclusivamente fondos para la contratación de un número significativo de nuevos investigadores. Este gobierno fue derrocado en 2021 y reemplazado por un gobierno socialista con mayoría parlamentaria. Sin embargo, aún es demasiado temprano para analizar posibles cambios ya que el gobierno asumió recientemente en 2022.

También hubo cambios visibles en el sistema de apoyo social de los estudiantes, con una disminución en el nivel de financiamiento tanto para el apoyo directo de 141 M € en 2015 a 127 M € en 2020), así como por el apoyo indirecto (de 77 M € en 2015 a 67 M € en 2020).

### ***Financiamiento público de universidades privadas***

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. Como mencionado antes, esta cantidad tiene un límite igual al valor máximo pagado en el sector público (ver la sección *Acceso* para la definición del valor máximo). En 2020/21 el número de becas para los estudiantes del sector privado representó el 12,8% del número total de becas (7,3% en 2015/16).

Las instituciones privadas pueden también competir a los fondos de investigación proporcionados por la Fundación para la Ciencia y la Tecnología. Sin embargo, las instituciones privadas no tienen actividades de investigación de gran relevancia, ya que muchas son pequeñas instituciones especializadas (las universidades también son instituciones que se dedican principalmente a la enseñanza). En el último ejercicio de evaluación de la investigación (los centros de investigación podían obtener una clasificación de insuficiente, débil, bueno, muy bueno y excelente) fueron evaluadas 322 unidades de investigación. De esas, sólo 36 eran integradas en instituciones de educación superior

privadas (no incluyendo la Universidad Católica con 14 unidades de investigación) y sus clasificaciones se muestran en la Tabla 2.9.6.

Como puede verse en la Tabla 2.9.6, la calidad general de la investigación de las instituciones privadas es deficiente y el 44,4% de ellas no recibió financiamiento, razón por la cual el financiamiento asignado también fue bajo. Sin embargo, la Universidad Católica cuenta con cuatro centros de excelente calidad, aunque también contaba con cuatro unidades catalogadas como malas y, por lo tanto, sin financiación asignada.

Tabla 1.9.6: Clasificación de las unidades privadas de investigación

Clasificación		Número	Financiación anual €	Media/unidad M€
Privado	Excelente	1	214	214
	Muy Bueno	2	344	172
	Bueno	17	1962	115
	Débil	15	0	0
	Insuficiente	1	0	0
U. Católica	Excelente	4	1328	332
	Muy Bueno	3	662	221
	Bueno	3	163	88
	Débil	4	0	0
	Insuficiente	0	0	0

Fuente: FCT

## Referencias

Cardoso, J.L., Varanda, M., Madruga, P., Escária, V. & Ferreira, V.S. (2012). *Empregabilidade e Ensino Superior em Portugal*. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).

CNE (2021). *Estado da Educação 2020*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Dias, R., Mendes, M.F., Magalhães, M.G. & Infante, P. (2013). *The Role of Population Projections for a Redefinition of the Portuguese Higher Educational Institutional Network*. Artigo apresentado em Eurostat/UNEE work session on demographic projections, 29-31 outubro, Roma.

IGeFE (2016). Contrato entre o Governo e as Universidades Públicas Portuguesas no âmbito do Compromisso com a Ciência e o Conhecimento. Lisboa: IGeFE.

IGeFE (2016). Contrato entre o Governo e os Politécnicos Públicos Portugueses no âmbito do Compromisso com a Ciência e o Conhecimento. Lisboa: IGeFE.

IGeFE (2019). Contrato de Legislatura entre o Governo e as Instituições de Ensino Superior Públicas (Universidades e Politécnicos) para o período 2020-2023, orientado para estimular a convergência de Portugal com a Europa até 2030. Lisboa: IGeFE.

Heitor, M., Horta, H. & Mendonça, J. (2014). Developing Human Capital and Research Capacity: Science Policies Promoting Brain Gain. *Technological Forecasting & Social Change*, 82: 6–22.

Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations: Intercultural Cooperation and its Importance for Survival*. London: Harper Collins.

Kraak, A. (2001). Policy Ambiguity and Slippage: Higher Education under the New State, 1994-2001. CHET Commissioned Paper, <http://www.chet.org.za/papers>. Asp (accessed 20 February 2012).

Magalhães, A.M. (1998) The Changing Relationship Between Government and Higher Education: the Portuguese case. Paper presented at the Alpha-Bracara Conference, Recife, Brazil.

Neave, G. (1988). Recent Trends in European Higher Education, *European Journal of Education*, 23: 1–2.

OECD (2021). *Education at a Glance 2020*. Paris: OECD.

Tavares, O., Cardoso, S., Carvalho, T., Sousa, S.B. & Santiago, R. (2015). Academic inbreeding in the Portuguese Academia. *Higher Education*, 69(6): 991–1006.

## Anexo 1

Tabla 1 - Presupuestos de las IES públicas, 2020 (€)

Institución	Presupuesto Inicial 2019	Compensación por la reducción de la tasa de matrícula	Otras adiciones diversificadas	Propuesta de presupuesto inicial 2020
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) + (3)
Universidades	773 906 832	23 120 637	16 389 988	813 417 456
Politécnicos	331 049 866	8 549 637	6 983 580	346 582 544
Total IES	1 104 956 698	31 670 274	23 373 568	1 160 000 000

Tabla 2 – Presupuestos iniciales, 2019/2020

Institución	2019	2020	Δ
	(1)	(2)	(3) = (2) – (1)
Universidades	773 906 832	813 417 457	39 510 625
Universidade Aberta	10 554 026	10 892 723	338 697
Universidade dos Açores	16 825 509	17 511 785	686 276
Universidade do Algarve	35 698 610	37 148 544	1 449 934
Universidade de Aveiro	49 959 302	52 673 829	2 714 527
UBI	24 822 885	26 314 798	1 491 913
Universidade de Coimbra	85 411 440	90 016 393	4 604 953
Universidade de Évora	34 303 757	35 782 375	1 478 618
Universidade de Lisboa	198 219 548	208 986 608	10 767 060
Universidade da Madeira	11 806 091	12 463 489	657 398
Universidade do Minho	62 469 848	65 902 138	3 432 290
Universidade Nova de Lisboa	68 452 793	72 377 014	3 924 221
Universidade do Porto	123 312 246	128 411 387	5 099 141
UTAD	32 513 892	34 030 131	1 516 239
ISCTE	19 556 885	20 906 243	1 349 358
Politécnicos	331 049 866	346 582 542	15 532 676
Institutos Politécnicos	301 823 278	315 913 131	14 089 853
IP Beja	11 611 701	12 074 225	462 524
IP Bragança	20 400 641	21 213 252	812 611
IP Castelo Branco	16 424 387	17 078 613	654 226
IP Cávado e Ave	6 303 510	6 935 856	632 346
IP Coimbra	30 201 689	31 968 491	1 766 802
IP Guarda	11 593 330	12 055 123	461 793
IP Leiria	29 433 604	31 152 689	1 719 085
IP Lisboa	44 245 949	46 584 106	2 338 157
IP Portalegre	10 097 790	10 500 011	402 221
IP Porto	46 438 993	48 288 780	1 849 787
IP Santarém	13 205 216	13 731 214	525 998
IP Setúbal	19 633 561	20 415 617	782 056
IP Tomar	10 404 695	10 819 141	414 446
IP Viana do Castelo	13 239 100	13 766 448	527 348
IP Viseu	18 589 112	19 329 565	740 453
Escuelas no integradas	29 226 588	30 669 411	1 442 823
ES Enfermagem de Coimbra	8 222 888	8 581 141	358 253
ES Enfermagem de Lisboa	8 079 426	8 403 421	323 995
ES Enfermagem do Porto	6 016 665	6 304 118	287 453
ES Hotelaria e Turismo Estoril	4 015 925	4 354 758	338 833
ES Náutica Infante D. Henrique	2 891 684	3 025 972	134 288

## Anexo 2

METAS		2019	2023	2030
Meta 1	% de jóvenes de 20 años de edad en la educación superior	51%	55%	60%
1.1	Becas totales en la educación superior	78 000	Até 90 000	100 000
1.2	Nuevas becas en el programa + Superior	1 600	2 000	5 000
1.3	Número de camas disponibles	15 370	26 900	30 000
1.4	Número de nuevos estudiantes en cursos cortos	9 000	12 000	15 000
1.5	Número de "Quintas Ciência Viva" con las IES	0	7	10
1.6	Jóvenes matriculados en educación superior viniendo de rutas profesionales	4 500	10 000	15 000
Meta 2	% graduados en educación superior de 30-34 años	34%	40%	50%
2.1	Jóvenes matriculados en educación a distancia	1 500	10 000	15 000
2.2	Número total de graduados en educación a distancia	–	3 000	50 000
2.3	% estudiantes adultos en el total de cursos cortos - Politécnico	n.d.	20%	25%
2.4	% estudiantes adultos en licenciatura - Universidades e Politécnicos	n.d.	10%	15%
2.5	Número de iniciativas y programas para seguimiento de los estudiantes, incluyendo el voluntariado	n.d.	34	34
Meta 3	Diversificar e especializar el proceso de enseñanza/aprendizaje, estimulando la posgraduación			
3.1	% estudiantes de postgrado en el total de licenciatura e máster, universidades	22%	30%	40%
3.2	% estudiantes de postgrado en el total de licenciatura e máster, politécnicos	16%	18%	20%
3.3	Nuevos doctorados por año	2 500	3 500	4 000
3.4	% Nuevos doctorados en entorno de coworking	n.d.	30%	50%
3.5	% Nuevos doctorados en colaboración internacional	n.d.	30%	50%
3.6	Práctica de I&D en escuelas de los institutos politécnicos	n.d.	100%	100%
Meta 4	Desarrollar carreras docentes e de investigación intensificando la actividad de I&D			
4.1	Docentes de carrera de universidades públicas	n.d.	66%	66%
4.1	Docentes de universidades públicas, profesores asociados y catedráticos	30%	50%-70%	50%-70%
4.2	Docentes de carrera de politécnicos públicos	n.d.	70%	70%
4.2	Docentes de politécnicos públicos, profesores coordinadores principales	n.d.	até 15%	até 15%
4.2	Docentes de politécnicos públicos profesores coordinadores	n.d.	até 50%	até 50%
4.3	Contratar investigadores para los Laboratorios Asociados	n.d.	500	1 000
4.4	Nuevos contratos para investigadores doctorados	5 166 (desde 2017)	5 000 (2019-23)	A definir

Meta 5	Emplear con más y mejor integración entre educación, investigación e innovación			
5.1	Lograr una inversión global en I&D de 3% del PIB hasta 2030, 1/3 público e 2/3 privado	30%	50%	100%
5.2	Número de puestos de trabajo cualificados en el sector productivo y en la administración pública	–	8 000	25 000 desde 2018
5.3	Contratar investigadores para Laboratorios Colaborativos	–	800	A definir
5.4	Movilizar las IES para dinamizar los centros de incubación de empresas y los parques de CyT	–	100%	100%
5.5	Movilizar las IES para fortalecer las oficinas de transferencia de conocimiento y tecnología y la participación en la UTEN	–	100%	100%
Meta 6	Fortalecer la internacionalización duplicando la participación de Portugal en el próximo programa europeo de I&D en relación con el actual			
6.1	Número de estudiantes de movilidad internacional salientes	9 600	15 000	25 000
6.2	Número de estudiantes de movilidad internacional entrantes	13 000	20 000	30 000
6.3	Lograr duplicar la participación de Portugal en el programa europeo de Investigación y Innovación	–	50%	100%
6.4	Número de estudiantes extranjeros que estudian en Portugal	58 000	116 000	
6.5	Participación de las IES em el PERIN a través de sus propios centros para apoyar redes y proyectos europeos	n.d.	100%	100%
6.6	Nuevas becas de doctorado para estudiantes de los PALOPs, financiadas anualmente por la FCT con el programa Ciencia LP	–	80	100



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 <sup>1</sup>**

**Santiago Núñez Castro <sup>2</sup>**

**Federico Amorós Iturburua <sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Docente Ayudante Grado 1 (interino) de Técnica Forense (Universidad de la República).

## Parte 1: El shock de la pandemia en la educación superior uruguaya

### 1. Visión panorámica de la pandemia en el Uruguay y su impacto en la educación superior.

La emergencia sanitaria por el ingreso del COVID-19 al país fue decretada el 13 de marzo de 2020 y estuvo vigente hasta el 5 de abril de 2022. En ese período, se enfrentaron varias olas de la pandemia a la que se respondió con distintas medidas de confinamiento social, que en el caso de Uruguay nunca fue obligatorio. En consonancia, las autoridades nacionales en materia educativa y los responsables institucionales fueron adoptando decisiones sobre la presencialidad en la educación.

Pueden identificarse distintos momentos en la evolución de la pandemia y sus consecuencias sobre la educación superior en el país. El primer momento, se inicia con la declaración de emergencia sanitaria por el Decreto N° 93/020 de 13 de marzo de 2020, que define el confinamiento social pero no obligatorio y la suspensión de las actividades educativas, lo que lleva a las instituciones a desarrollar acciones de emergencia para la continuidad de sus procesos de enseñanza. Esta primera fase se caracteriza en las instituciones por una rápida migración de los procesos de formación a entornos virtuales, aplicando medidas tecnológicas y organizativas para el dictado de clases a distancia.

Una segunda etapa, se inicia en junio de 2020, en la que, si bien la emergencia sanitaria continúa, se flexibilizan las condiciones del aislamiento social, se produce un regreso a las oficinas públicas y otras actividades con protocolos sanitarios estrictos, bajo la denominada “nueva normalidad”. Las condiciones sanitarias del país permitieron desarrollar en el segundo semestre del año 2020, actividades prácticas presenciales postergadas y el inicio de actividades presenciales en particular para las instancias de evaluación (Collazo, Cabrera, & Pere, Cuidar el derecho a la educación superior en tiempos de pandemia, 2021). Este período estuvo signado por el establecimiento de protocolos sanitarios y de distanciamiento social dado que todavía el país no había iniciado su programa de vacunación.

El tercer momento se da en el inicio del año académico 2021, cuando el país atraviesa la ola más significativa de contagios casi en simultáneo con el inicio de la campaña de vacunación, obligando a un nuevo confinamiento social, que sigue siendo no obligatorio y en su aplicación menos estricto que el definido un año atrás, pero que implica en el sector educativo el regreso a la virtualidad. Basadas en los aprendizajes del año anterior, las instituciones de educación superior van definiendo con flexibilidad instancias de presencialidad y virtualidad, priorizando la presencialidad para las actividades de formación práctica y de laboratorio, así como para algunos procesos de evaluación. A partir de julio de 2021, se da inicio a una última etapa, donde se produce un paulatino regreso a la presencialidad, la que culmina con el cese de la emergencia en abril de 2022.

A lo largo de este período, la actuación del gobierno nacional estuvo orientado por el asesoramiento del Grupo Asesor Científico Honorario (GACH).<sup>4</sup> El mismo fue coordinado por tres académicos de relevancia en el país, e integrado por más de 50 investigadores y académicos que fueron dando seguimiento a la evolución de la pandemia tanto en el país como a nivel regional y formulando recomendaciones para el regreso a la presencialidad de las diversas actividades económicas y sociales. A su vez, el GACH se apoyó

---

<sup>4</sup> Información sobre el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) en <https://www.gub.uy/presidencia/gach>

en el denominado Grupo Uruguayo Interdisciplinario de Análisis de Datos de covid-19 (guiad-covid-19),<sup>5</sup> conformado por un equipo investigadores uruguayos de diversas disciplinas e instituciones, creado con el objetivo de aportar a la mitigación del impacto de la epidemia a partir del análisis de datos relacionados con el COVID 19.

Los principales rasgos de la estrategia país frente a la pandemia estuvieron caracterizados por medidas gubernamentales que ordenaron en distintos momentos el aislamiento social no obligatorio con suspensión de actividades entre ellas las educativas, y en los casos en que se produjo el retorno a la presencialidad siempre bajo protocolos sanitarios estrictos. En todos los casos las decisiones estuvieron orientados por las recomendaciones del Grupo Asesor Científico Honorario (GACH), con una lógica de política pública basada en evidencias.

## 2. Normas relevantes adoptadas en el marco de la pandemia

Desde el punto de vista normativo, debe tenerse presente la estructuración dual de la educación superior uruguaya, con una clara distinción entre la regulación de las entidades públicas y el sector privado. El sector público está compuesto por dos universidades autónomas: la tradicional Universidad de la República (UDELAR) y la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) creada en el año 2012. En el análisis debe incluirse a la formación terciaria que brinda la Administración Nacional de Educación Pública, en el campo de la formación docente, y administrada por el Consejo de Formación en Educación. Estas instituciones tienen la forma jurídica de Entes Autónomos y en consecuencia su actuación se rige por la más amplia autonomía de gestión. Debe señalarse que, si bien su marco regulatorio les permitía adoptar decisiones que no estuvieran alineadas con lo dispuesto por el gobierno nacional, en el contexto de la pandemia, hubo un alineamiento significativo con las decisiones adoptadas a nivel nacional. Probablemente haya contribuido a este alineamiento, el rol fundamental que adoptó el GACH en los procesos de decisiones, debido a que sus integrantes provenían del mundo académico universitario.

Se completa el sector público con un conjunto de instituciones no autónomas, cuyas carreras han sido objeto de reconocimiento en su nivel universitario. En el caso de estas instituciones, así como también para las instituciones universitarias privadas, fue el Ministerio de Educación y Cultura el que fue adoptó recomendaciones para ser aplicadas por las instituciones. En la adopción de marcos normativos primó una convicción de que la norma tenía que ser comprendida y compartida por los involucrados para lograr su cumplimiento (Capocasale, y otros, 2021).

**Cuadro 1: Marco normativo adoptado durante la emergencia sanitaria.**

Ámbito	Normas
Gobierno Nacional	Decreto N° 93/020 de 13/03/2020 que declara la emergencia sanitaria nacional.
	Decreto N° 195/020 de 15/07/2020. Adecuación de la normativa vigente a partir de la evaluación de las medidas adoptadas y la evolución de la pandemia que motivó la declaración de emergencia sanitaria nacional.

<sup>5</sup> Información sobre el GUIAD en <https://guiad-covid.github.io>

	Decreto N° 106/022 de 5/05/2020 que da por concluida la emergencia sanitaria nacional.
Ministerio de Educación y Cultura	Resolución N° 359/020 de 07/05/2020 que flexibiliza la admisión a las carreras terciarias como consecuencia de la pandemia
	Resolución N° 0437/020 de 08/06/2020. Aprueba el Protocolo-Guía de prevención y protección frente a la propagación del CORONAVIRUS en el que se fijan condiciones para el retorno parcial de algunas actividades educativas de nivel universitario.
	Nota del MEC de 03/08/2020. Actualización sobre las actividades presenciales autorizadas son "las actividades prácticas de laboratorios que no admiten una realización remota, actividades de extensión, consultorios, así como la organización de actividades puntuales como exámenes, evaluaciones, reuniones de consejos participativos, concursos o similares".
	Nota del MEC de 19/03/2021. Exhortación a que las actividades presenciales sean las mínimas, en estricto cumplimiento del protocolo sanitario, sin obligación de asistir y únicamente priorizando aquellas cuya ejecución requiera ineludiblemente la presencialidad.
CODICEN / CFE (ANEP)	Acta 10. Resolución 2 del CFE (10/04/2020). Se establece que la enseñanza para el primer semestre del ciclo escolar 2020 de todas las carreras se realizará en la modalidad semipresencial a través la plataforma Schoology de CREA del plan CEIBAL del Distrito CFE y con las formas de presencialidad posibles.
	Resolución 1660/021 del CODICEN de la ANEP (28/072021). "Protocolo de aplicación para actividades presenciales de estudiantes en centros educativos públicos y centros habilitados o autorizados en el marco de la pandemia Covid 19 durante el año lectivo 2021"
	CODICEN de la ANEP (18/02/2021). "Plan de inicio de cursos 2021" (ANEP-CODICEN, 2021c)
Universidad de la República (UDELAR)	<p>Comunicados de la UDELAR.<sup>6</sup> A través de comunicados de Rectorado se define el marco de actuación de las actividades universitarias. Se destacan:</p> <p>Comunicado 2 de 13/3/2020 en la que se suspenden las actividades académicas.</p> <p>Comunicado 10 de 1/04/2020 por la que se suspenden las actividades presenciales y se establece el dictado de los cursos en plataformas digitales incorporando evaluaciones adecuadas para esta modalidad, salvo en aquellos casos en los que, por razones fundadas, deba establecerse en un nuevo calendario.</p> <p>Comunicado 22 de 21/01/2021 en el que se establece que las instancias de evaluación finales o parciales en los diferentes servicios universitarios deben instrumentarse bajo modalidad no presencial, salvo excepciones en las que se requiere presencialidad como en el caso de interacción con sistemas biológicos, evaluaciones asociadas a prácticas clínicas, etc, y donde resulte viable su</p>

<sup>6</sup> Comunicados de la UDELAR sobre la pandemia en <https://coronavirus.udelar.edu.uy/>

	<p>realización bajo los protocolos sanitarios vigentes, siendo los servicios los responsables de identificar dichas situaciones.</p> <p>Comunicado 42 de 16/07/2021 en el que se establece una guía para regular el funcionamiento de sus actividades académicas y de gestión en la presencialidad, según se presenten distintos escenarios epidemiológicos., detallando criterios y medidas a tener en cuenta en cada caso.</p> <p>Comunicado 52 de 8/02/2022 en el que resuelve profundizar el funcionamiento presencial a partir del año lectivo 2020.</p> <p>Comunicado 53 de 6/04/2022 en el que se levantan las restricciones a las actividades presenciales.</p>
--	---

Elaboración propia en base a enumeración realizada por (Capocasale, y otros, 2021).

El marco temporal de adopción de las normas mencionadas está asociada a las fases de la pandemia y a los ciclos educativos. Se da una coincidencia de los períodos más complejos de la difusión de virus en el país con el inicio de cursos en los meses de marzo de los años 2020 y 2021, por lo que las instituciones priorizan la educación virtual. Es el caso de la resolución del Consejo de Formación en educación del 10/04/2020 (CFE Resolución No. 2 Acta 10) y el Comunicado No. 10 de la Universidad de la República del 1/04/2020 que informa que por resolución del Consejo Directivo Central del 31/03/2020 se dispuso suspender las actividades presenciales en la Universidad de la República hasta que las condiciones sanitarias permitan su implementación en condiciones de seguridad y que las actividades de enseñanza se organicen en base a plataformas digitales durante el primer semestre de 2020.

En los inicios de los segundos semestres en los meses de julio de cada año, se producen correctivos tendientes a posibilitar el aumento de la presencialidad, apuntando a las áreas críticas como las actividades prácticas y de laboratorio, y las evaluaciones. Ejemplo de estas medidas lo constituyen la Resolución N° 0437/020 de 08/06/2020 del Ministerio de Educación y Cultura que aprueba el Protocolo-Guía de prevención y protección frente a la propagación del CORONAVIRUS que fija condiciones para el retorno parcial de algunas actividades educativas de nivel universitario, elaborado por el Consejo de Rectores de universidades privadas y previamente aprobado por el Ministerio de Salud Pública. De igual forma, en el caso de la Universidad de la República se adopta el Comunicado 42 de 16/07/2021 en el que se establece criterios para la vuelta a la presencialidad de sus actividades académicas y de gestión, en base a escenarios epidemiológicos con un sistema de seguimiento continuo.

### **3. La dimensión tecnológica de la respuesta de las instituciones.**

Todas las instituciones de educación superior en el país debieron desarrollar estrategias que les permitiera dar continuidad a sus actividades educativas en el escenario complejo de pandemia. Las situaciones de inicio en términos de desarrollo y soportes tecnológicos fueron heterogéneas y la dimensión de los desafíos diferentes dado las muy diferentes características de las instituciones que operan en el sistema.

De todos modos, una mirada de conjunto permite vislumbrar que todas las instituciones pudieron mantener actividades sus propuestas formativas migrando a formatos virtuales teniendo en cuenta el conjunto de indicaciones, recomendaciones y protocolos definidos desde el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Salud Pública. (Capocasale, y otros, 2021).

## El caso de la Universidad de la República

La Universidad de la República, dada su característica de macro – universidad (Didriksson, 2006) con una matrícula de cerca de 200.000 estudiantes y un despliegue en todo el territorio nacional enfrentó un desafío significativo para dar respuesta al escenario de la pandemia.

En este sentido, la UDELAR partía de un escenario tecnológico con algunas fortalezas, como por ejemplo que existían unidades informáticas en todos los centros universitarios, con experiencia de trabajo en red, la existencia de una plataforma de entorno virtual de aprendizaje institucional de uso generalizado ProEVA,<sup>7</sup> que utiliza la tecnología Moodle y el desarrollo de un programa central de respaldo al aprendizaje con experiencia en tutorías y estrategias de apoyo a los estudiantes que permitió poner en marcha un sistema de contención amplio. Al mismo tiempo se identificaron debilidades como la existencia de núcleos estudiantiles que presentaban problemas de conectividad, disponibilidad de equipamiento y datos móviles (Collazo, Cabrera, & Pere, Cuidar el derecho a la educación superior en tiempos de pandemia, 2021).

En ese contexto, una primera estrategia consistió en asegurar los procesos de enseñanza virtual. Para ello, la institución adquirió 530 salas virtuales, 350 en Zoom y 180 en Webex, con capacidades para la conexión simultánea de 500 y 1000 estudiantes. Asimismo, fortaleció la plataforma EVA para acceder a los cursos virtuales y a los recursos educativos. que durante el primer semestre aumentó la cantidad de cursos registrados en un 28 %, y la cantidad de usuarios en un 18% (Universidad de la República, 2021).

La actividad en modalidad virtual incluyó cursos, consultas, intercambios y actividades de evaluación. Como consecuencia, un 96 % de las unidades curriculares de los 184 ciclos iniciales, carreras técnicas, tecnológicas y de grado en todo el país pasaron sus contenidos a formatos en línea. Se desarrollaron en esta modalidad virtual 2720 cursos (SINAE PNUD, 2021).

También se utilizó el sistema de Videoconferencia basado en el software libre BigblueButton (BBB) el que se integra a los entornos virtuales Moodle y permite grabar clases y publicarlas en los cursos del EVA. Previo a la pandemia se contabilizaban 533 clases por Bigbluebutton grabadas y publicadas en los EVAs. Con la pandemia, la demanda de BBB se incrementó casi un 400%. Entre marzo y julio de 2020 se grabaron 3304 sesiones, de ellas, 2630 son clases publicadas en los EVA administrados centralmente y 674 clases publicadas en los EVA con administración descentralizada (Perez & Podetti, 2020).

Las acciones dirigidas al fortalecimiento de las plataformas para la educación en línea se debieron complementar con apoyos a las unidades académicas para hacer posible la adaptación a las nuevas modalidades de enseñanza-aprendizaje. En este sentido la institución redireccionó recursos del Programa de equipamiento de la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) para la adecuación a la modalidad de enseñanza no presencial en cada Facultad, escuela o instituto, transfiriendo los recursos directamente a los servicios universitarios (Universidad de la República, 2021). Los recursos se destinaron a la adquisición de tablets, laptops, servidores, discos duros, celulares, etc. así como a la asignación de horas docentes, horas de personal técnico, conectividad, conexiones de Antel, software, digitalizaciones, etc. (SINAE PNUD, 2021).

---

<sup>7</sup> Más información sobre el Programa de Entornos Virtuales de Aprendizaje en <https://proeva.udelar.edu.uy>

### El caso del Consejo de Formación en Educación (CFE/ANEP)

Las carreras que ofrece el Consejo de Formación en Educación (CFE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), contaban desde antes de la pandemia con la plataforma CREA que utiliza el sistema Schoology. Dicha plataforma es administrada por el Plan Ceibal. CEIBAL es el centro de innovación educativa con tecnologías digitales del Estado uruguayo, al servicio de las políticas públicas educativas. Su objetivo es promover la integración de la tecnología a la educación con el fin de mejorar los aprendizajes e impulsar procesos de innovación e inclusión educativa.<sup>8</sup> Creado en 2007, Ceibal es una persona pública no estatal, y da apoyo en tecnologías digitales a todo el sistema educativo público en los diversos niveles. En el sector terciario, es el soporte de la educación virtual del Consejo de Formación en Educación.

El acceso a la plataforma CREA CFE en el sistema Schoology, habilitó el trabajo educativo en modalidad virtual. En lo referente a la cobertura en comparación con la matrícula, se evidencia un significativo incremento en el porcentaje de estudiantes que acceden a la plataforma y pueden continuar sus cursos. Mientras en el año 2019 la cantidad de usuarios activos en relación a la matrícula era de 17%, en el año 2020 dicho porcentaje subió a un 74%, y en el año 2021 volvió a incrementarse hasta llegar a 87%. Este aumento se refleja en todos los centros de Formación Docente del país (Unidad Académica de Tecnología Educativa, 2021).

Además, el CFE también adquirió equipos informáticos (notebooks) para posibilitar el teletrabajo y la educación a distancia; en este sentido se adquirieron 61 notebooks y se brindaron 90 equipos a funcionarios en calidad de préstamo (SINAE PNUD, 2021).

### Universidades privadas

Todas las universidades privadas desarrollaron estrategias para migrar a la educación virtual. Para ello partieron de sus respectivas plataformas con base en Moodle, e incorporaron sistemas para el dictado de clases a distancia (Zoom, Webex, Google Meet, etc).

Un caso interesante es el de la Universidad ORT Uruguay, que contaba con experiencias anteriores de educación virtual, y definió como máxima la consigna “las clases serán tan presenciales como sea posible y tan digitales como sea necesario” y experimentó con dos tecnologías: Hyflex y Panopto. La tecnología Hyflex le permitió desarrollar el concepto de aula expandida híbrida y flexible, con estudiantes presentes físicamente, mientras que otros se encuentran conectados por videoconferencia. Con apoyos tecnológicos como cámaras con sensores y micrófonos especiales, además de pantallas adicionales, el modelo posibilitó que estudiantes asistieran a clase en los dos formatos: cara a cara o a distancia en simultáneo. En muchos casos se aumentó la flexibilidad al generar videos y de esa manera los estudiantes podían dar seguimiento a las clases de manera asincrónica. El uso de Panopto para la producción de videos y compartirlos fue valorado positivamente por los estudiantes (Capocasale, y otros, 2021).

## **4. Los sistemas de apoyo académico a docentes y estudiantes**

---

<sup>8</sup> Más información sobre CEIBAL en <https://www.ceibal.edu.uy/es>

Las instituciones universitarias dieron respuesta a las nuevas exigencias de la educación virtual, fortaleciendo unidades técnicas que dieron respuesta a las demandas de docentes y estudiantes, tanto respecto a restricciones en el uso de las tecnologías como en el desarrollo de instrumentos de formación para generar capacidades para el aprovechamiento de los nuevos instrumentos de formación.

En el caso del Consejo de Formación en Educación (CFE) adquirió un rol relevante la Unidad Académica de Tecnología Educativa (UATE),<sup>9</sup> como espacio articulador entre Ceibal como proveedor de los servicios tecnológicos para la educación virtual, y los docentes y estudiantes de formación docente. Dicha Unidad gestiona dos plataformas: CFE-CREA en Schoology brindado por el Centro Ceibal, y una plataforma Moodle. La Unidad, además de un coordinador, cuenta con dos perfiles de docentes: los Docentes orientadores en tecnología (DOT), que están presentes en todos los centros del país, con un perfil de acompañamiento y orientación a otros docentes en el desarrollo de actividades que impliquen el uso de tecnología educativa. Los mismos cuentan con experiencia en manejo de tecnologías de la información y las comunicaciones y la mayoría son docentes titulados. Su principal tarea es realizar apoyar localmente las líneas y proyectos de la UATE. El segundo perfil es el de los Docentes articuladores en tecnología (DAT). Estos constituyen un equipo multidisciplinario que cuenta con docentes titulados y con profesionales universitarios de áreas como Comunicación, Derecho, Educación y Psicología. Están radicados en Montevideo y trabajan en coordinación con los DOT y facilitan la articulación en todo el país de las actividades de la UATE, de los que suelen ser los referentes (Harreguy & Puglia, 2021).

Algunas de las acciones desarrolladas por la Unidad consistieron en el desarrollo de un “KIT Educación a Distancia de Emergencia” en el que se incorporaron varios recursos dirigidos a la comunidad académica como ser una Guía para docentes sobre el manejo instrumental de la plataforma Schoology; un Guía didáctica para docentes con consejos básicos y plantillas para planificar actividades en espacios virtuales; un Guía para estudiantes que los ayuda a desenvolverse en entornos virtuales; Videotutoriales sobre uso y administración de la plataforma virtual y recomendaciones para el uso de medios institucionales para la comunicación de los centros y el resguardo de la información manejada.

Con la finalidad de favorecer la continuidad educativa de los estudiantes de formación docente se produjo un aumento del 10,8% de las becas de apoyo económico otorgadas, pasando de 1.306 becas en el año 2019 a 1.447 en el año 2020 (SINAE PNUD, 2021). Las becas consisten en un apoyo de 2BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) equivalentes a unos US\$ 250 mensuales por un máximo de 8 meses, con posibilidad de renovación (Fondo de Solidaridad, 2022).

En el caso de la Universidad de República se diseñaron un conjunto de acciones para el apoyo y acompañamiento pedagógico y didáctico tanto para docentes como estudiantes. Cumplieron roles claves en estos desarrollos la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE/UDELAR) y el Programa ProEva.

Se generó un sitio especializado denominado **#Enseñanzaenlínea**<sup>10</sup> en el que se pusieron a disposición un conjunto variado de insumos como ser: herramientas digitales, materiales de apoyo generados por las facultades, tutoriales sobre realización de recursos abiertos, documentos con orientaciones pedagógicas formulados centralmente, videos realizados por equipos docentes para dar visibilidad a las experiencias de pasaje a modalidad virtual de los cursos, y enlaces a sitios internacionales de interés y noticias

---

<sup>9</sup> Más información sobre la Unidad Académica de Tecnología Educativa (UATE) del CFE en <http://tecnologiaeducativa.cfe.edu.uy/index.php>

<sup>10</sup> Disponible en <https://www.cse.udelar.edu.uy/recursos/>

institucionales (Universidad de la República, 2021). Los cursos del Programa de Desarrollo Pedagógico dictados por la Comisión Sectorial de Enseñanza migraron a la modalidad virtual para continuar con el perfeccionamiento de los equipos docentes y complementar las múltiples acciones de capacitación en el manejo de la enseñanza en línea impulsadas por equipos centrales y de los centros universitarios. En particular se desarrollaron los cursos dirigidos a docentes sobre temas vinculados a la enseñanza virtual, entre ellos “Planificación de la acción educativa en entornos virtuales de aprendizaje” y “Prácticas docentes para la enseñanza activa presencial o a distancia”.

El Proeva desarrolló el curso de formación docente “*Enseñar en línea en condiciones de emergencia*”, como curso masivo, abierto y en línea. La primera edición convocó a más de setecientos docentes de la Universidad de la República, mientras que la segunda buscó continuar apoyando a los docentes universitarios al tiempo que abrirse a la formación a docentes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (Universidad de la República, 2021).

Desde el punto de vista institucional se aprobó el documento “*Udelar en línea: Orientaciones básicas para el desarrollo de la enseñanza y la evaluación*” elaborado por el Pro Rectorado de Enseñanza y la Comisión Sectorial de Enseñanza, en el se definen así diez principios pedagógicos que jerarquizan las decisiones fundamentales que se debían tomar en materia de currículo, enseñanza y evaluación. Estos principios son: coordinación curricular; relevancia de los contenidos de la formación; significatividad de los aprendizajes; dosificación y disponibilidad de los materiales de estudio; uso de recursos accesibles y de uso diferido; de comunicación dialógica; de consistencia entre enseñanza y evaluación; de evaluación formativa; de confianza y transparencia en el vínculo educativo; de flexibilidad normativa (Pro Rectorado de Enseñanza/Comisión Sectorial de Enseñanza, 2020).

La prioridad durante el primer semestre del año 2020 fue migrar a la enseñanza en línea aplicada a los cursos teóricos, los cursos teórico-prácticos y las prácticas profesionales o académicas en sus componentes teóricos. Se realizó un esfuerzo para desarrollar procesos de enseñanza de los conocimientos prácticos de las disciplinas y las profesiones a través de simulaciones, análisis de casos u otros recursos educativos. A un mes de la declaración de la pandemia el 70% de las carreras comenzaron a dictar cursos teóricos y teórico-prácticos a distancia y un 20% se dispuso a hacerlo en los siguientes días. Quedaron postergados fundamentalmente los aprendizajes procedimentales y experienciales propios de las carreras profesionales (clínicas, pasantías, talleres de muy variada índole) y de las carreras académicas (laboratorios, trabajos de campo). Asimismo, se trabajó sobre la fijación de pautas claras de funcionamiento, especialmente con grupos numerosos, para favorecer los aprendizajes: como por ejemplo, presentar de forma secuenciada recursos y actividades, establecer comunicaciones e intercambios ordenados con consignas claras, fijar los tiempos de respuesta a los estudiantes, registrar los encuentros para su uso diferido, realizar seguimiento y devolución de las actividades (Collazo, Cabrera, & Pere, Cuidar el derecho a la educación superior en tiempos de pandemia, 2021).

Con relación al apoyo a los estudiantes, se creó la Beca Laptop para asegurar el acceso a equipos informáticos. Esta beca parte de la preocupación por aquellos estudiantes, en especial los de la generación de ingreso, que tenían dificultades para acceder a equipamiento digital. En una encuesta realizada en abril se relevó que un 10,3 % de la nueva generación no contaba con computadora (laptop, pc, tablet) en sus hogares y que esta proporción aumentaba en la región noreste y litoral norte del país. Se entregaron 408 dispositivos en todo el país y la implementación estuvo a cargo del Servicio de Bienestar Universitario a través de un convenio con Plan Ceibal (SINAE PNUD, 2021).

Por otra parte, se procedió a una reformulación de prestaciones de Bienestar Universitario para dar respuesta a las necesidades de los becarios. Se modificó el acceso a la beca de alimentación de los usuarios que contaban con este beneficio, interrumpiendo el servicio en los comedores universitarios y se implementó una tarjeta alimentaria de débito, que habilitaba la compra de productos de alimentación e higiene, con un monto mensual de \$6000. Desde la declaración de emergencia, 1468 estudiantes de todas las generaciones la recibieron (Universidad de la República, 2021).

El Fondo Solidaridad como sistema solidario de becas a estudiantes de la UDELAR, UTEC y las carreras terciarias de la Dirección General de Educación Técnico Profesional, lanzó en el año 2020 el programa #EstuCompu por el que se prestaron Laptops a becarios del Fondo que no contaran con computadoras para sus estudios. La condición de continuidad es que sigan estudiando en los años subsiguientes, y en caso de continuar en el año 2023 el computador pasará a ser propiedad del estudiante, en caso contrario deberá devolverse. En los años 2020 y 2021 se otorgaron unos 200 notebooks y se destinó al programa un monto de \$ 6.504.907 (equivalente a unos US\$ 158.000) (Fondo de Solidaridad, 2022).

En el primer semestre de 2022, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) aporta un instrumento que contribuye al diagnóstico de las competencias digitales de los docentes de las instituciones de educación superior mediante el lanzamiento del proyecto “MEC Competencias Digitales” con el objetivo de promover la autoevaluación de los docentes en sus competencias digitales y que permite a las instituciones hacer un diagnóstico de las competencias a nivel de su organización.<sup>11</sup>

El proyecto es gestionado desde Área de Educación Superior de la Dirección Nacional de Educación (MEC) en cooperación con la organización MetaRed Global <sup>12</sup> por la que se pone a disposición de todos los docentes de las instituciones de educación superior la herramienta de Autoevaluación de Competencias Digitales denominada “**DigCompEdu**”, desarrollada por el Joint Research Centre de la Comisión Europea.

El proyecto permitirá diagnósticos a nivel de las instituciones, así como al propio Ministerio para conocer el estado de situación a nivel nacional sobre este tema, en el marco de las estrategias definidas en el Plan de Política Educativa Nacional 2020-2025 (Ministerio de Educación y Cultura, 2021e).

El instrumento de autoevaluación tiene como base el Marco Europeo para la Competencia Digital de los Educadores (Punie & Redecker, 2017), cuyo modelo define 22 competencias organizadas en seis áreas, y en seis niveles diferentes de habilidad, mediante un cuestionario con 25 preguntas. Como innovación se ha incorporado la competencia “Educación Abierta”, que incluye tres áreas de competencia: Recursos Educativos Abiertos; Prácticas Educativas Abiertas y Ciencia Abierta.

## 5. El problema de las evaluaciones educativas

Con relación a los procesos de enseñanza, las instituciones de educación superior evidenciaron una preocupación relevante sobre cómo la migración a educación en línea impactaba sobre los procesos de

---

<sup>11</sup> Información sobre el proyecto MEC Competencias digitales en <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/competencias-digitales-docentes-instituciones-universitarias-formacion-docente>

<sup>12</sup> MetaRed s una iniciativa emanada del IV Encuentro Internacional de Rectores Universia. Más información en <https://www.metared.org/global/index.html>

evaluación educativa. Con este objetivo, desarrollaron procesos de formación a los docentes, y un conjunto de instrumentos y herramientas para los procesos de evaluación.

En el informe del año 2021 de la Unidad Académica de Tecnología Educativa (UATE) del Consejo de Formación en Educación, se señala el énfasis puesto en las temáticas vinculadas a la evaluación en Entornos Virtuales. Como consecuencia se crearon recursos específicos de apoyo para la comunidad de CFE, colocando un conjunto de herramientas disponibles en la plataforma Schoology.<sup>13</sup> Al realizarse todas las evaluaciones finales utilizando la plataforma, la UATE generó y difundió un protocolo específico que orientó el trabajo en los centros educativos, denominado “Protocolo de creación de espacios de examen en plataforma”.<sup>14</sup> Estos recursos fueron parte de las presentaciones en los ciclos de webinaros denominados “Repensar la Evaluación en la Formación en Educación” llevados adelante por la UATE (Unidad Académica de Tecnología Educativa, 2021).

En el caso de la Universidad de la República, la evaluación de los aprendizajes aparece como una de las problemáticas más frecuentemente nombradas por los coordinadores de carrera en la encuesta que se les realizara como parte de una evaluación inicial de la aplicación de modalidades de educación en línea, expresando preocupación sobre las “modalidades e instrumentos de evaluación” (Collazo & Cabrera, 2020).

Como consecuencia del referido diagnóstico, la Comisión Sectorial de Enseñanza, desarrolló un conjunto de estrategias y actividades para orientar a los docentes en la aplicación de pruebas en línea. En mayo de 2020, se realizó el seminario virtual “Desafíos de la evaluación de los aprendizajes y proyección de los nuevos escenarios de enseñanza en la Universidad” en el que académicos de Uruguay y la región reflexionaron sobre las experiencias de la enseñanza a distancia y los retos de los procesos de evaluación educativa en el marco de la emergencia sanitaria (Universidad de la República, 2021).

De destacar es la elaboración de un documento preparado por un equipo interdisciplinario conformado por integrantes de la Unidad Académica de la Comisión Sectorial de Enseñanza junto con la Red de Unidades de Apoyo a la Enseñanza, denominado “Enseñanza en línea: Orientaciones para la aplicación de pruebas objetivas masivas en línea” en el que se fijan orientaciones institucionales iniciales, condiciones para la elaboración de las pruebas, aspectos relativos al diseño y la aplicación de las pruebas, así como para su análisis posterior (Amaya, y otros, 2020).

Un desafío que enfrentó la institución fue el de articular las nuevas condiciones de la enseñanza con la Ordenanza de Estudios de Grado y otras Formaciones Terciarias, que regula los procesos educativos de las carreras, en las que señala que la evaluación de los aprendizajes tiene dimensiones formativas pero que también cumple funciones de verificación y certificación de conocimientos. En ese sentido, y en base a los principios definidos en el documento “Udelar en línea: Orientaciones básicas para el desarrollo de la enseñanza y la evaluación” que definió como prioritaria la evaluación formativa se entendió fundamental promover mecanismos que permitieran al estudiante autoevaluar su desempeño, regular su proceso de aprendizaje y comprender la lógica de los instrumentos de evaluación que se emplearían para la

---

<sup>13</sup> Los recursos disponibles se encuentran en <http://tecnologiaeducativa.cfe.edu.uy/index.php/recursos/tecnoloia-para-la-educacion/150-herramientas-de-evaluacion-en-schoology>

<sup>14</sup> Disponible en <http://tecnologiaeducativa.cfe.edu.uy/index.php/recursos/152-protocolo-de-creacion-de-espacios-de-examen-en-plataforma>

aprobación de sus actividades académicas (Pro Rectorado de Enseñanza/Comisión Sectorial de Enseñanza, 2020).

Es interesante la tipología de evaluaciones certificadoras por tipo de grupo y modalidades de evaluación que proponen Collazo, Cabrera y Peré (Collazo, Cabrera, & Pere, 2021, pág. 133), en la que distinguen las situaciones entre grupos manejables que permiten la individualización y grupos masivos que no la permiten. En el caso de grupos manejables, se propone priorizar la modalidad de evaluación continua construida a partir de la valoración del conjunto de las actividades y producciones personales que lleva a cabo el estudiante durante el curso. Para ello proponen hacerlo mediante la construcción de una calificación síntesis del desempeño estudiantil y valorar de acuerdo con el tipo de trabajo académico realizado, si podía requerir o no un trabajo de síntesis final, escrito u oral a distancia. En este sentido, consideran que el seguimiento y la valoración de toda la producción del estudiante en un lapso de tiempo garantiza mejor la calificación alcanzada.

En el caso de los grupos masivos que no permitieran individualización, proponen priorizar las pruebas en línea de ensayo, de respuesta corta reflexiva o de desarrollo personal, así como la realización de ejercicios o resolución de problemas asignados aleatoriamente. En estos casos, se sugiere una ampliación en número y variedad de los instrumentos de control.

Cuando sea necesario el diseño de pruebas objetivas de opción múltiple en línea a través de la plataforma, el documento *“Enseñanza en línea: Orientaciones para la aplicación de pruebas objetivas masivas en línea”* señala un conjunto de recomendaciones como ser contar con un amplio banco de ítems, organizado en categorías y subcategorías que permita que las preguntas seleccionadas para cada estudiante se presenten de manera aleatoria manteniendo el mismo nivel de dificultad. En este sentido se propone que se realice un diseño con distribución aleatoria de preguntas, orden aleatorio de ítems y opciones de respuesta y la habilitación de una navegación secuencial, esto es, que una vez avanzada la página no se podrá retroceder, organizando el cuestionario con un número de ítems por página adecuado para facilitar la administración de tiempo del estudiante (Amaya, y otros, 2020).

## **6. Impactos: datos estadísticos**

En el caso de la Universidad de la República el 96% de las unidades curriculares (asignatura, taller, etc.), migraron sus contenidos a formatos en línea, ofreciéndose 2.720 cursos en el primer semestre durante el año 2020, quedando sin dictarse 120 por tratarse de prácticas, talleres o clínicas. Dentro de ese conteo, 638 cursos de los primeros años de las carreras fueron migrados a modalidad virtual y 11 no pudieron ofrecerse por involucrar aprendizajes prácticos. Considerando a las carreras completas, en promedio el 73 % de las unidades curriculares fueron completamente pasadas a formatos virtuales, el 23 % fueron parcialmente pasadas y en promedio un 4 % no pudo ofrecerse y fueron postergadas. La situación varía significativamente según el área del conocimiento, con un mayor pasaje a la virtualidad en las áreas tecnológicas y un grado significativamente menor en las carreras del Área de la Salud (Collazo, Cabrera, & Pere, 2021).

Con relación al uso de la plataforma, la variación del porcentaje de usuarios entre el año 2019 y el 2020 aumentó en un 20% y en el caso de los cursos incorporados a la plataforma el aumento fue de un 28%. La variación más significativa y explicativa de los cambios producidos en el uso de la plataforma se manifiesta

en el incremento de dos indicadores de uso que arroja la estadística de Moodle: mensajes (comunicación) y cuestionarios (evaluación, autoevaluación). En ese sentido, la cantidad de mensajes enviados a través de los Foros de los EVA aumentó un 149%. Asimismo, se produjo un aumento en la cantidad de preguntas registradas en los bancos de preguntas del EVA lo que es indicador del aumento del uso de la plataforma como instrumento de evaluación. En términos generales, durante el primer semestre de 2020 (febrero a julio) las visitas a la plataforma aumentaron un 130 % en comparación con el primer semestre de 2019, el aumento en la cantidad de páginas vistas fue de un 160%, y la duración mínima de la visita aumentó un 23%. El análisis incluye también el tipo de dispositivos utilizados, destacándose que, del total de visitas, las mismas se realizaron a través de una computadora (63%), a través de teléfonos inteligentes (33%), teléfonos celulares comunes (3%), Tabletas (0,8%), registrándose también el uso de consolas de videojuegos (197 visitas) y televisores inteligentes (101 visitas) (Perez & Podetti, 2020).

El informe elaborado por la Dirección General de Planeamiento de la UDELAR denominado “Principales resultados de la encuesta a estudiantes de la Udelar para la evaluación de la propuesta educativa en la modalidad virtual del primer semestre 2020” (Dirección General de Planeamiento, 2020) señala que el 84,5 % de los estudiantes encuestados indicó haber realizado cursos bajo la modalidad virtual, lo que corresponde a más de 84 000 estudiantes. De quienes participaron, casi el 92 % logró finalizar al menos uno de los cursos. Los estudiantes de la generación 2020 participaron más de los cursos en la modalidad no presencial (88,5 %), frente al 83,7 % de estudiantes de generaciones anteriores.

Resulta de interés las razones que expresaron los estudiantes para no participar de cursos virtuales. En el caso de la generación 2020, se constató que el 52,6 % de estudiantes no pudo seguir estudiando por razones asociadas al cambio de modalidad de los cursos de presencial a virtual, un 25% por problemas en la conectividad y un 19,7 % por no disponer de que equipamiento informático. Con relación a los estudiantes de generaciones anteriores, el cambio de modalidad a educación virtual constituye una causa de no cursado en un 24,8% de los casos. Los problemas de conectividad con un 12,4% y de carencia de equipamiento con un 6,7% se presentan como problemáticos que para los estudiantes que recién ingresan (Collazo, Cabrera, & Pere, 2021).

En el caso de los estudiantes de formación docente en Centros del CFE también se constata un aumento sustancial en el acceso a plataformas. Mientras en el año 2019 la cantidad de estudiantes usuarios activos en relación a la matrícula era de 17%, en el año 2020 dicho porcentaje subió a un 74%, y en el año 2021 volvió a incrementarse hasta llegar a 87%. Este aumento se refleja en todos los centros de Formación Docente del país (Unidad Académica de Tecnología Educativa, 2021).

Si se tiene en cuenta al promedio de cobertura de estudiantes y docentes por centro en 2019 fue de 34%, y en el año 2020 se incrementó alcanzando un promedio de 82% de cobertura en los centros (CEIBAL, 2020). En el año 2021 se incrementó 15 puntos alcanzando un porcentaje de cobertura de docentes y estudiantes de 97%. Asimismo, corresponde señalar que se observa una disminución en la brecha de cobertura a nivel de centros, dado que en el 2020 fue de 28 puntos y en 2021 bajó a 7 puntos (CEIBAL, 2022).

De interés resulta el detalle del resumen de actividad de estudiantes y docentes en 2021 de CFE durante los meses de virtualidad (marzo – junio 2021).

**Cuadro2: Usuarios totales distintos con algún ingreso y actividad en el período de marzo a junio 2021 en alguno de los dos distritos CFE (Presencial y Semipresencial)**

	Cantidad	Usuarios	Cobertura	Promedio de días de ingreso	Promedio de acciones	Promedio entregas	Promedio comentarios
Estudiantes	34.548	32.102	93%	59	159	19	25
Docentes	2.506	2.384	95%	53	752	No Aplica	77

Fuente: CEIBAL <sup>15</sup>

## 7. Algunas conclusiones preliminares

- a) Normas generales, aplicación contextualizada: la importancia de la comunicación institucional.

Conforme se produjo el avance de la pandemia, el gobierno nacional y las instituciones de educación superior fueron adoptando normativas e instrumentando acciones para la migración a entorno virtuales y mitigar los impactos de esta transición en los procesos educativos. En el caso uruguayo, si bien el confinamiento social no fue obligatorio, las instituciones de educación superior permanecieron importantes períodos sin actividades presenciales que obligaron a la implementación de modalidad de enseñanza virtual con sus consiguientes desarrollos en plataformas.

La forma de organizar las actividades educativas dependió de cada institución de educación superior, fijándose a nivel nacional protocolos sanitarios en los casos en que se desarrollaban actividades presenciales. En este sentido, las instituciones públicas autónomas se autorregularon en el marco de su estatuto jurídico. En el caso de las instituciones privadas y las públicas no autónomas, fue el Ministerio de Educación y Cultura el que fijó mediante decretos y resoluciones, criterios de actuación con amplio margen a las instituciones para su instrumentación

Como consecuencia, los procesos de comunicación institucional como entre instituciones se convirtió un factor crítico de la gestión de las instituciones educativas. Las mismas desarrollaron páginas web específicas con información institucional, además de desarrollar un conjunto de herramientas como tutoriales y cursos web de apoyo a docentes y estudiantes. Se fortalecieron las plataformas educativas y se combinaron actividades sincrónicas y asincrónicas con la grabación de las actividades académicas (Capocasale, y otros, 2021).

- b) Grado de preparación

Así como el mundo no estaba preparado para el fenómeno de la pandemia, no se puede afirmar que las instituciones estaban preparadas para la migración forzosa a la virtualidad. Sin embargo, en el caso uruguayo, algunos factores operaron a favor como que todas las instituciones de educación superior dispusieran con anterioridad de plataformas para sus cursos, un nivel relativamente alto de conectividad

<sup>15</sup> Se agradece la información proporcionada por la Lic. Catalina Piana Artola Coordinadora de la Unidad de Tratamiento de Datos de CEIBAL.

y la existencia de un programa nacional de innovación educativa mediante el uso de tecnologías digitales como Ceibal (Vaillant, Questa-Tortero, & Azpiroz, 2022).

En el caso de la Universidad de la República, debido a su tamaño y despliegue territorial, su pasaje a la virtualidad constituía un desafío mayor. De todos modos, su Rector Rodrigo Arim, argumentó que en las universidades en la que conviven la investigación y la docencia, y se cuenta con un cuerpo docente con un mayor nivel de adscripción a sus funciones se cuenta con una mayor capacidad de procesar con autonomía una adaptación funcional a la crisis sanitaria y social (Arim, 2020).

Un factor a destacar es que no se produjo ningún cierre o clausura de instituciones de educación superior en el período, en particular en el sector privado, donde la matrícula se mantuvo en niveles similares a años anteriores.

c) Acciones de apoyo a estudiantes y docentes.

En el período se produce un enorme desarrollo en la elaboración de recursos educativos, así como de clases grabadas, que permiten a los estudiantes acceder a materiales de apoyo en forma permanente lo que es valorado por los estudiantes (Dirección General de Planeamiento, 2020). Por otra parte, los docentes valoran las instancias de capacitación para el uso de nuevos recursos informáticos. De todos modos, reconocen que los tiempos dedicados a la enseñanza de grado en escenario virtualidad fueron superiores a lo normal (Collazo & Cabrera, 2020).

Uno de los factores que aparece como preocupación es la posible afectación emocional de los estudiantes como elemento gravitante en los procesos de aprendizaje, unido al estrés y la vivencia de fuerte sobrecarga de trabajo por parte de los docentes, en un contexto de prolongación de la emergencia sanitaria, y sus consecuencias sobre el clima educativo institucional, y los rendimientos finales de los procesos educativos en un contexto excepcional (Collazo, Cabrera, & Pere, 2021). No se disponen todavía de estudios de análisis de trayectoria que permitan evaluar los índices de retención y abandono del período.

Desde el punto de vista organizacional, resulta relevante la constitución y/o fortalecimiento de unidades de apoyo tecnológico y académico, con capacidad de respuestas a las demandas incrementadas de estudiantes y docentes en escenarios de virtualidad (Harreguy & Puglia, 2021).

d) La virtualidad, las prácticas pre-profesionales y los procesos de evaluación.

La mayor dificultad en los procesos de enseñanza estuvo en los límites del vínculo educativo a distancia, especialmente en las carreras masivas en las instituciones públicas. Las clases sincrónicas usando Zoom o plataformas similares resultaron insuficientes mostrando los límites de la educación a distancia (Collazo, Cabrera, & Pere, 2021).

Esto resultó especialmente relevante en el caso de la formación práctica y de laboratorio. La forma en que se abordó esta restricción fue esperar a una reducción en el número de contagios, que dada la evolución de la pandemia en la sociedad uruguaya se pudo implementar en los segundos semestres de los años 2020 y 2021, aplicando estrictos protocolos sanitarios. De esta forma, con cierto rezago, se pudieron desarrollar las actividades prácticas, lo que permitió a las generaciones de esos años no perder años lectivos completos.

En el caso de los procesos de evaluación, las instituciones confeccionaron documentos orientadores a los docentes, fijando lineamientos para la realización de pruebas y exámenes, identificando diferentes situaciones y contextos (Amaya, y otros, 2020).

e) ¿Cambios en los modelos pedagógicos? ¿Hacia una educación híbrida?

Collazo, Cabrera y Peré (2021) argumentan que la enseñanza en línea en condiciones de emergencia, no parece haber alterado de forma generalizada las lógicas de los modelos tradicionales expositivos. Uno de los usos comunes de las plataformas de videoconferencia fue ofrecer el dictado de clases magistrales similares a las de presencialidad pero en la plataforma, incluso con los mismos tiempos. En ese contexto el Zoom funcionó como un mecanismo para mantener el contacto con el grupo de estudiantes durante la emergencia, pero no como un cambio de los modelos pedagógicos utilizados.

Una reflexión creciente en el sistema de educación superior, especialmente relevante en el caso de la formación en educación por sus impactos sobre el conjunto del sistema educativo, es la necesidad de repensar los procesos de formación profesional de los docentes, con un mayor énfasis en la capacidad de aprender a aprender y los procesos metacognitivos. En este sentido Vaillant, Questa y Azpiroz (2022) señalan la necesidad de revisar las políticas de formación docente, sus opciones metodológicas combinando actividades colaborativas entre lo virtual y los presencial; y la necesidad de desarrollar actividades de aprendizaje.

El debate está abierto sobre si se está rumbo a un modelo híbrido de formación. Por un lado, existen dinámicas no educativas que lo favorecen. En un sistema universitario caracterizado por un alto porcentaje de estudiantes que trabajan (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 a) y un número no menor de docentes con pluriempleo más allá del universitario (Landoni-Couture, 2008), la virtualidad resulta más económica, al tiempo que permite a los estudiantes cursar o recurrir asignaturas de distintos niveles. El factor económico es también importante para los estudiantes que provienen del interior del país. Datos preliminares de inscripción en la Universidad de la República de los años 2021 y 2022 indican un aumento en el número de ingresos y uno de los factores que puede estar operando es la posibilidad de cursar en modalidad virtual (SINAE PNUD, 2021).

De todos modos, la transición a un modelo de educación híbrida requiere de acciones institucionales permanentes de apoyo a los docentes, así como de políticas gubernamentales en diálogo y colaboración con las instituciones, para la toma de decisiones informadas y el monitoreo de los resultados de aprendizajes en el nuevo contexto (Vaillant, Questa-Tortero, & Azpiroz, 2022). En este sentido es de destacar que en el Plan de Política Educativa Nacional 2020-2025 se estableció como meta el fortalecimiento de las sinergias entre las entidades educativas del país con CEIBAL para el desarrollo de la ciudadanía digital de los estudiantes. Para ello se definieron como indicadores de lograr el desarrollo de acciones coordinadas para promover las competencias necesarias para habitar el entorno digital de modo responsable, seguro, crítico, reflexivo y creativo; generar propuestas para estudiantes y docentes que contribuyan a la participación, el liderazgo y el desarrollo en competencias digitales; y articular la propuesta formativa en ciudadanía digital con la currícula de las nuevas carreras universitarias de formación en educación (Ministerio de Educación y Cultura, 2021e).

## Parte 2: La educación superior urugaya 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.

Debe realizarse una distinción dentro del sector público, entre las instituciones universitarias autónomas reguladas por sus propias leyes orgánicas (Universidad de la República y Universidad Tecnológica), y un conjunto de oferta de carreras dictadas por instituciones públicas no autónomas que, en los últimos años se encuentran en proceso de incorporación a la educación superior mediante mecanismos de reconocimientos de carreras con un rol regulador del Ministerio de Educación y Cultura.

Por otra parte, el sector privado se encuentra en una situación estable en el último quinquenio, cuyas principales novedades han sido la transformación de un instituto universitario en universidad (Universidad CLAEH) y la autorización de un nuevo instituto universitario (Elbio Fernández).

#### 1.2 El sector público de la educación superior: las universidades autónomas.

La principal institución universitaria del país por antigüedad, tradición, grado de cobertura e inserción en la sociedad es la **Universidad de la República** (UDELAR) creada a mediados del Siglo XIX. Desde el punto de vista jurídico, la Constitución de la República la define como un Ente Autónomo de Enseñanza, lo que le asegura un marco regulatorio con la más amplia autonomía de gestión.

La Universidad de la República puede ser caracterizada como una macro universidad (Didriksson, 2006) por su matrícula estudiantil (cerca de 200.000), el cumplimiento del conjunto de funciones universitarias incluyendo enseñanza de grado y posgrado, Investigación y Extensión, y su despliegue territorial.

Si bien su Ley Orgánica establece una estructura organizacional de raíz napoleónica (Oddone & Paris, 1963) basada en facultades de carácter profesional, en la última década viene transitando caminos que modifican dicha estructuración creando instancias de coordinación y favoreciendo la transversalidad. En este sentido, deben destacarse tres dinámicas estratégicas. La primera, es la creación de Áreas Académicas<sup>16</sup> que vinculan las distintas facultades y servicios universitarios, en espacios de coordinación, a saber:

---

<sup>16</sup> Áreas académicas de la Universidad de la República (<https://udelar.edu.uy/portal/areas-academicas/>).

- Área de Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat, que comprende las siguientes Facultades: Agronomía; Arquitectura, Diseño y Urbanismo; Ciencias; Ingeniería; Química y Veterinaria.
- Área Ciencias de la Salud que está integrada por el Instituto Superior de Educación Física; la Escuela de Nutrición; y las facultades de Enfermería; Medicina; Odontología y Psicología.
- Área Social y Artística que está integrada por la Escuela Universitaria de Música; el Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes y las facultades de Ciencias Económicas y de Administración; Ciencias Sociales; Derecho; Información y Comunicación; Humanidades y Ciencias de la Educación.

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. Estas Comisiones funcionan en el ámbito del Rectorado de la Universidad, se integran por representantes de cada una de las áreas, cuentan con un equipo técnico especializado, y disponen de fondos para el financiamiento de proyectos los que normalmente asignan por el mecanismos de concurso de proyectos. 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

En consonancia con la creación de Comisiones Sectoriales, se ha establecido la figura de los ProRectorados, como colaboradores del Rector en los ámbitos de la investigación, enseñanza y extensión (coincidiendo con las comisiones) y de gestión (Martins & Rotondo, 2010).

La tercera dinámica se produce como respuesta a un creciente reclamo por la concentración de su oferta en Montevideo. La institución ha desarrollado esfuerzos por una ampliación de la cobertura educativa en el interior del país. Para ello, ha venido creando centros regionales en los que se ofrecen carreras universitarias, sin replicar la estructura de facultades y por tanto innovando con una estructura matricial de vinculación.

El primer Centro Universitario Regional es el Litoral Norte, que comprende las sedes en los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro. El Centro Universitario Región Noreste, abarca las sedes en los departamentos de Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó. Por otra parte, el Centro Universitario Región Este, se encuentra conformado por las sedes de los departamentos de Maldonado, Rocha y Treinta y Tres.<sup>17</sup>

El desarrollo de ofertas educativas en los Centros regionales ha dado pie a experiencias innovadoras de carreras que vinculan varias facultades, a otras entidades educativas nacionales e incluso a acuerdos con universidades de países fronterizos, dando lugar a propuestas diferentes a las ofrecidas en Montevideo (Contera & Gutiérrez, 2014).

---

<sup>17</sup> Sobre los Centros Regionales Universitarios <https://udelar.edu.uy/carrerasinterior/>

La principal novedad de la última década en la educación superior del país es la creación de la **Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC)** 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). Se designó para su proceso fundacional, un Consejo Directivo transitorio por el Poder Ejecutivo con venia del Senado de la República, inicialmente por cuatro años, pero que se encuentra en funciones luego de una década de la fundación. Se encuentra a estudio un proyecto de Ley para modificar la estructura de gobierno originalmente consagrada.

Su proceso de creación constituye un hito relevante en el proceso de diversificación de la educación superior en Uruguay (Landoni-Couture, 2017 b). La academia viene debatiendo desde la década de los '90, la conveniencia de ampliar la oferta pública universitaria (Wschebor, 1994). La Ley General de Educación previó la creación de un "Instituto Terciario Superior" con el cometido de impulsar programas regionales de enseñanza terciaria, y le encomendó a una Comisión de Implantación con integración de los actores educativos que elaborara un proyecto para ser enviado al Parlamento. En ese ámbito, se plantearon demandas sociales y políticas por una mayor democratización de la oferta universitaria en clave territorial, promoviendo la creación de una universidad en el "interior", esto es, fuera de Montevideo, capital del país (Landinelli, La construcción institucional de la UTEC: contexto, oportunidades y riesgos, 2013).

En el Parlamento, el proyecto fue modificado significativamente, al decidirse la creación de una universidad (segunda universidad pública) que desarrollaría su actividad exclusivamente en el interior de la República, y bajo dicho formato logró los acuerdos políticos para alcanzar las mayorías parlamentarias necesarias para la creación de la Universidad Tecnológica como Ente Autónomo de Enseñanza, con igual rango legal que la Universidad de la República.

Sus autoridades han realizado un esfuerzo significativo de construcción institucional, buscando concentrar su oferta educativa donde no había oferta de formación universitaria o la misma era reducida, pero al mismo tiempo había desarrollos productivos que ameritaran una oferta formativa (Universidad Tecnológica, 2020).

Como parte de dicho esfuerzo, desde un punto de vista organizacional, la institución ha instalado los siguientes Institutos Tecnológicos Regionales:<sup>18</sup>

- Instituto Tecnológico Suroeste que comprende sedes en los departamentos de Paysandú, Rio 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 UTEC, se organiza desde el punto de vista académico en Departamentos que dan apoyo transversal a cada uno de los ITR. A la fecha se han creado los Departamentos de Alimentos, Sostenibilidad Ambiental, Automatización y Logística, Tecnología de la Información e Innovación y Emprendimiento.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Sobre los Institutos Tecnológicos Regionales (<https://utec.edu.uy/es/sobre-utec/>)

<sup>19</sup> Más información en <https://utec.edu.uy/es/sobre-utec/>

Sus áreas de formación son: Mecatrónica, Logística y Biomédica; Agroalimentos; Sostenibilidad Ambiental; Tecnología de la Información y Música. En el marco de los posgrados se agrega una nueva área de formación; Educación, innovación y tecnología con cuatro propuestas formativas.

### 1.3 Ofertas educativas brindadas por instituciones públicas no autónomas

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 y entre otras, por exigencias de sus graduados que reclamen para la certificación del nivel de sus estudios, el Estado ha implementado procedimientos para evaluar el nivel de las ofertas de formación y reconocer el nivel de los estudios de los titulados (Rama, 2018).

Un rasgo particular de las dinámicas de universitarización desarrolladas en el país apuntan a que los procesos de evaluación y por ende el objeto de reconocimiento estatal no es la institución que los brinda, sino sus programas académicos. En consecuencia, el reconocimiento abarca a los graduados de determinadas carreras, pero eso no tiene como consecuencia que la institución que los brinda adquiera el carácter universitario.

Este proceso ha tenido un carácter aluvional y progresivo, sin un marco regulatorio de conjunto, sino particular para determinados ámbitos de actividad. De todos modos, se pueden identificar dos rasgos comunes: el primero, es que, en todos los casos, es el Ministerio de Educación y Cultura, el órgano del Estado encargado de adoptar la decisión de reconocimiento del nivel de la respectiva oferta. El segundo es que, las respectivas normas aprobadas establecieron procedimientos de evaluación de las ofertas y creado órganos asesores con representantes de actores involucrados, incluyendo en todos los casos, a personas propuestas por la Universidad de la República. En todos los casos, el modelo de referencia es el marco normativo dispuesto para la regulación del sector terciario privado.

El primer sector de actividad educativa que dio inicio a este proceso fue la **educación policial y militar**. El Ministerio de Defensa Nacional (MDN) tiene una larga trayectoria en el ámbito educativo en el marco de su competencia, en distintos niveles, básicamente dirigidos a los aspectos profesionales de la formación de distintas jerarquías de las Fuerzas Armadas. Los procesos de reconocimiento del nivel universitario de las carreras comenzó con ofertas educativas del Ejército Nacional y de la Armada Nacional. En el año 2001 se reconocieron los niveles universitarios de las Licenciaturas en Ciencias Militares, y en Sistemas Navales o en Sistemas Náuticos, utilizando por analogía la normativa prevista para la educación terciaria privada.

En el año 2014 se introduce un nuevo marco normativo (Ley No. 19.188) que recién se reglamenta en el año 2018 (Decreto No. 221/018), lo que produce un nuevo impulso de presentación de ofertas educativas al reconocimiento de su nivel académico. En el año 2019 se reconoce como formación terciaria no universitaria a la Tecnicatura de Instructor en Rehabilitación Ecuestre, en el 2020 se reconoce el carácter universitario de la carrera de Licenciado en Defensa Militar Aeroespacial de la Fuerza Área, y de la Maestría en estrategia nacional. En el 2021 se reconoció el Posgrado de Especialización en Inteligencia Estratégica.

En el ámbito del Ministerio del Interior la primera carrera reconocida como universitaria fue la Licenciatura en Seguridad Pública reconocida en el año 2002. A partir del año 2020 dicha oferta se transforma en la Licenciatura en Ciencias Policiales. En el año 2022, se reconoce como formación terciaria no universitaria por Resolución a la Tecnicatura en Ciencias Criminalísticas.

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. En este último caso, debe señalarse que el reconocimiento estuvo precedido de la aprobación de un marco normativo específico para el reconocimiento de las ofertas educativas de las escuelas pertenecientes al SODRE para lo que se definieron procedimientos, criterios de evaluación y la instalación de una Comisión Asesora en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura.<sup>20</sup>

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 (Romero & Landoni, 2001). En la década que va desde 1985 hasta la aprobación de la primera regulación del sector en el año 1995, el Ministerio de la Educación autorizó carreras universitarias con el fundamento de la “equivalencia razonable” con los programas ofrecidos por la universidad pública, en un proceso similar al que hoy se está recorriendo para la oferta de instituciones públicas no autónomas.

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 universitarios (Landoni-Couture, 2017 a). En dicho período, el sector absorbe un 17,5% de la matrícula universitaria total y produce un 23% de los graduados del sistema (Landoni-Couture, 2008).

En el último quinquenio, las principales novedades son la transformación del Instituto Universitario CLAEH en universidad producido en el año 2017 y la autorización del Instituto Universitario Elbio Fernández en el año 2022. Asimismo, han descontinuado su actividad en el sector dos institutos universitarios y un instituto terciario no universitario.

Desde el año 2013, se observa un paulatino desarrollo de instituciones en el nivel terciario no universitario, con el reconocimiento de cuatro instituciones con su correspondiente oferta de formación.

---

<sup>20</sup> En julio de 2022 se revocó el reconocimiento otorgado en el año 2015 a la Tecnicatura en Gestión Pública de la Escuela Nacional de Administración Pública de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) al estar descontinuada.

Resulta de interés señalar, el relativo escaso desarrollo de la oferta privada en el interior del país. Tres de las cinco universidades desarrollan actividades fuera de Montevideo, y dos de los institutos universitarios y uno de los terciarios no universitarios tienen su sede en Punta del Este/Maldonado. A continuación, se sintetiza la oferta de educación superior privada fuera de la capital de la República:

**Cuadro 3: Oferta de educación superior privada en el interior del país**

<b>Punta del Este/Maldonado</b>	<b>Colonia</b>	<b>Salto</b>
Universidad Católica del Uruguay Universidad de la Empresa Universidad CLAEH Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes Instituto Universitario Francisco de Asís Instituto Universitario Fundación Politécnico de Punta del Este Instituto Terciario No Universitario - Instituto Uruguayo Gastronómico	Universidad de la Empresa	Universidad Católica del Uruguay

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, en el año 2022 la oferta total de la educación superior privada está conformada por cinco Universidades, diez Institutos Universitarios actualmente en funcionamiento y 5 Institutos Terciarios no Universitarios.

### 1.5 La plataforma institucional de la educación superior uruguaya

**Cuadro 4: Instituciones de educación superior**

<b>Universidades públicas - Autónomas</b>	<b>Año de creación</b>
Universidad de la República	Proceso de creación iniciado en 1836
Universidad Tecnológica	2012
<b>Instituciones de Educación Superior Privadas</b>	<b>Fecha de reconocimiento</b>
<b>Universidades</b>	
Universidad Católica del Uruguay	22/08/1984
Universidad ORT Uruguay	17/09/1996
Universidad de Montevideo	29/04/1997
Universidad de la Empresa	06/03/1998
Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)	03/07/2017
<b>Institutos Universitarios</b>	
Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes	07/09/2000
Instituto Universitario Francisco de Asís	19/02/2001
Instituto Universitario Centro de Docencia, Investigación e Información en Aprendizaje	22/03/2001
Instituto Universitario Metodista Crandon	29/04/2003
Instituto Universitario de Postgrado en Psicoanálisis de la Asociación Psicoanalítica del Uruguay	17/07/2003
Instituto Universitario Monseñor Mariano Soler	09/09/2004

Instituto Universitario Centro de Estudio y Diagnóstico de las Disgnacias del Uruguay	24/02/2005
Instituto Universitario de Postgrado AUDEPP	01/02/2011
Instituto Universitario Fundación Politécnico de Punta del Este	18/01/2013
Instituto Universitario Elbio Fernández	11/04/2022
<b>Institutos Terciarios No Universitarios</b>	
Instituto Terciario No Universitario - Centro de Navegación	26/09/2002
Instituto Terciario No Universitario - Escuela de Formación Profesional en Comercio Exterior y Aduana	09/08/2013
Instituto Terciario No Universitario - Instituto Uruguayo Gastronómico	09/09/2014
Instituto Terciario No Universitario - Instituto de la Comunidad Sorda del Uruguay	09/08/2018
Instituto Terciario No Universitario – Instituto Amigos de la Escuela de Desarrollo Humano Casagrande	09/07/2022

Elaboración propia en base a información disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/instituciones-autorizadas-carreras-reconocidas>

**Cuadro 5: Carreras de instituciones públicas no autónomas reconocidas en su nivel académico**

<b>Carrera</b>	<b>Entidad de formación</b>	<b>Ámbito Institucional</b>	<b>Fecha de reconocimiento</b>
Licenciatura en Ciencias Militares	Instituto Militar de Estudios Superiores	Ministerio de Defensa Nacional	Plan de estudios 2001, 26/09/001 Plan de Estudios 2022, 27/01/022
Licenciatura en Sistemas Navales	Escuela Naval	Ministerio de Defensa Nacional	18/12/2001
Licenciatura en Sistemas Náuticos	Escuela Naval	Ministerio de Defensa Nacional	18/12/2001
Maestría en Estrategia Nacional	Centro de Altos Estudios Nacionales	Ministerio de Defensa Nacional	30/01/2020
Postgrado de Especialización en Estrategia Nacional	Centro de Altos Estudios Nacionales	Ministerio de Defensa Nacional	30/01/2020
Especialización en Inteligencia Estratégica	Centro de Altos Estudios Nacionales	Ministerio de Defensa Nacional	15/11/2021
Tecnicatura en Rehabilitación Ecuestre	Escuela de Equitación del Ejército "GRITO DE ASECIO"	Ministerio de Defensa Nacional	30/01/2020
Licenciatura en Defensa Militar Aeroespacial	Escuela Militar de Aeronáutica	Ministerio de Defensa Nacional	06/02/2020
Licenciatura en Seguridad Pública	Escuela Nacional de Policía	Ministerio del Interior	27/12/2002

Licenciatura en Ciencias Policiales	Escuela Nacional de Policía	Ministerio del Interior	30/01/2020
Tecnicatura en Ciencias Criminológicas	Escuela de Criminología de la Dirección Nacional de Educación Policial	Ministerio del Interior	16/06/2022
Educador en Primera Infancia (0-3 años)	Centro de Formación y Estudios del INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	12/02/2015
Tecnicatura en Danza Contemporánea	Escuela Nacional de Formación Artística	SODRE/ Ministerio de Educación y Cultura	09/12/2021
Técnico en Gestión Pública	Escuela Nacional de Administración Pública	Escuela Nacional de Administración Pública	11/12/2019 Revocado por Resolución 946/022

Elaboración propia en base a Información disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/instituciones-autorizadas-carreras-reconocidas>

## 2. La regulación de la educación superior: cambios orientados a procesar el reconocimiento de niveles de formación superior.

### 2.1 Las Leyes Orgánicas universitarias

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.

Su cometido es la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones artísticas, así como contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública, defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrática-republicana de gobierno (Ley No. 12.549 art. 2). La institución tiene potestades reglamentarias en cuanto al cumplimiento de los cometidos que se le asignaron, desde la formulación de estatuto de su personal, tanto docente como no docente, así como relativas a su funcionamiento interno.

La norma define los órganos de conducción de la institución en dos niveles: los órganos centrales y por cada una de sus facultades (Martins & Rotondo, 2010). A nivel central existe un órgano jerarca máximo colectivo que es el Consejo Directivo Central y uno unipersonal: el Rector. El Consejo Directivo Central está integrado por el Rector, un delegado por cada Facultad y nueve designados por la Asamblea General del Claustro en igualdad de número por cada orden (docentes, egresados y estudiantes). Asimismo se consagra la integración de la Asamblea General del Claustro con siete miembros electivos por cada Facultad o servicio asimilado a Facultad, siendo tres electos por el personal docente, y dos por los egresados y dos por los estudiantes.

En cada Facultad está prevista la existencia de un Consejo de Facultad de doce miembros, el Decano que lo preside, cinco miembros electos por el personal docentes, tres por los egresados y tres por los estudiantes. Además, en cada facultad se elige una Asamblea del Claustro con 35 integrantes: 15 electos por los docentes, 10 por los egresados y 10 por los estudiantes.

Las autoridades universitarias son electas en su mayoría directamente por cada uno de los órdenes universitarios (docentes, egresados y estudiantes) en elecciones que son organizadas por la Corte Electoral en un régimen que recibe el nombre de cogobierno, y que sigue la tradición de la Reforma de Córdoba (Oddone & Paris, 1963).

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.

En cuanto a sus fines y cometidos, el artículo 3 dispone que “... *tendrá a su cargo actividades de enseñanza pública terciaria y terciaria universitaria en las diversas áreas del conocimiento, junto a la investigación, la innovación y el servicio al medio social...*”. En los hechos, la institución se ha enfocado en las áreas tecnológicas, apuntando a la innovación y emprendedurismo, con una acentuada sinergia con los sectores productivos de la economía y fuerte vínculo con el interior del país.

Está prevista en el norma una estructura de conducción con un Consejo Directivo Central y un Rector. Para el Consejo se establece que se integre por el Rector, dos representantes de los docentes, dos de los estudiantes, un representante de los trabajadores y otro de los empresarios, y los Directores de los Institutos Tecnológicos Regionales (ITR). En la norma se dispone que se designará un Consejo Directivo Central provisorio de tres miembros designados por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuestas fundadas, por un número de votos equivalentes a los tres quintos de sus componentes (Ley 19.043 art. 32). A una década de su creación, todavía sigue en funciones un Consejo Directivo provisorio.

En Plan Nacional de Política Educativa se ha planteado como meta la *“...modificación de la gobernanza de la Universidad Tecnológica, asegurándole un esquema de gobierno que responda al control ciudadano”* (Ministerio de Educación y Cultura, 2021e). Se encuentra en discusión un proyecto de Ley que propone una nueva estructura de gobernanza para la UTEC.

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).

## **2.2 La regulación del sector privado de la educación superior**

El ordenamiento jurídico en materia del sector privado encuentra en su origen en el Decreto-Ley Nº 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).

Dicha norma fue reglamentada recién a diez años de aprobado el marco legal, inicialmente por el Decreto Nº 308/995, el que rigió por veinte años hasta la sanción del Decreto Nº 104/014, actualmente vigente. La nueva norma estableció definiciones y principios generales, requisitos y procedimientos a nivel orgánico (para obtener autorizaciones para funcionar y reconocimientos, naturaleza jurídica y estatutos de las instituciones de enseñanza terciaria, actualización de información, etcétera) y a nivel académico (tipos de títulos a expedir, modalidades de dictado, carreras ofrecidas, plantel docente, reválidas), así como en lo relativo a la integración, cometidos y forma de actuación del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP), en su carácter de órgano asesor preceptivo no vinculante.

El CCETP está integrado por ocho miembros designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura (2), la Administración Nacional de Educación Pública (1), la Universidad de la República (3) y de las instituciones universitarias autorizadas a funcionar como tales (2), debiendo contar

dichas personas con destacada trayectoria académica, sin ocupar cargos de dirección en instituciones académicas.

El principal aporte del cambio normativo del año 2014 fue el de dar un marco de legitimidad al sector privado, dando cierre al debate que se produjo con la apertura del sector privado y el consiguiente proceso de diversificación universitaria (Landoni-Couture, 2013). El nuevo decreto no alteró las pautas centrales de la educación superior con un marcado dualismo público / privado, y la limitada autonomía de las instituciones privadas de educación superior universitarias para poder desarrollar nuevas ofertas académicas de grado y posgrado, así como sedes, sin previa autorización estatal. Sin embargo, el proceso dejó conformes, tanto a los que exigen una regulación más rigurosa del sector privado consagrando disposiciones que hacen más estricta la aprobación de nuevas instituciones y cierto tipo de ofertas académicas, así como a las instituciones privadas que reclamaban plazos para aprobación de nuevas carreras y procesos menos burocráticos (Landoni-Couture, 2014).

La nueva Administración que asumió en el año 2020, recogiendo la preocupación de las instituciones por las demoras burocráticas de los procesos, promovió una adecuación del marco regulatorio con resoluciones administrativas emanadas del Ministerio de Educación y Cultura. Se generan espacios de intercambio previo con las instituciones en el proceso de elaboración de las nuevas normativas.

De ellas, la primera y base de las siguientes, fue la Resolución MEC N° 787/020, y su modificativa N° 824/020, por la que se clarificaron las competencias del CCETP y las del Área de Educación Superior (AES) de la Dirección Nacional de Educación del MEC que le da soporte de gestión. Estas resoluciones aprobaron protocolos de actuación para las solicitudes de autorización para funcionar, reconocimiento de nivel académico, actualizaciones de información, solicitudes de planes de equiparación, solicitudes de nuevas orientaciones, solicitudes de modificación de planes de carreras reconocidas y de dictados en nueva sede. Asimismo, se confeccionaron instructivos, guías y pautas para asesores y evaluadores tendientes a facilitar los procedimientos para todos los involucrados. Ejemplos de ellos son las Resoluciones MEC N° 395/021 (procedimientos para reconocimiento de carreras en sedes previamente reconocidas) y N° 582/020 (procedimientos internos de reválidas). Estas medidas han llevado a que los plazos de aprobación de nuevas carreras, así como la modificación de los planes de estudios de las ya reconocidas, se hayan reducido significativamente.

### **2.3 La normativa dispersa sobre el sector público no autónomo.**

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.

La **educación militar y policial** se encuentra regulada por la Ley N° 19.188 dentro del marco general establecido por Ley General de Educación N° 18.437 en la redacción dada por la Ley No. 19.889 que dispone que la misma será impartida por organismos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior, y que otorgarán títulos terciarios y universitarios de grado y postgrado, los que serán reconocidos por el Ministerio de Educación y Cultura. Si bien la Ley fue aprobada a inicios del año 2014, recién por Resolución del Ministerio de Educación y Cultura de 30 de noviembre de 2016 se crea el Grupo de trabajo interinstitucional para el análisis y reglamentación de lo dispuesto en el artículo 6to de

la Ley de Educación Policial y Militar, que da como resultado la aprobación por el Poder Ejecutivo del Decreto No. 221/018, regulatorio de la Enseñanza Terciaria Policial y Militar.

El Decreto No. 221/018, toma como referencia directa el decreto No. 104/014 relativo a los procesos de reconocimiento de la educación terciaria privada. La norma estipula el alcance del reconocimiento del nivel académico, los requisitos de información y procedimiento para su tramitación, la validez y tipo de títulos profesionales universitarios, que pueden ser de Licenciatura, Especialización o Maestría y terciarios no universitarios. Éstos últimos se dividen en tres niveles, según la carga horaria y la duración, el tipo y objetivo de la formación.

Como órgano asesor, similar al CCETP del sector privado, se creó la Comisión Asesora en Educación Terciaria y Universitaria Policial y Militar (CAETUPM). Ésta tiene el cometido de asesorar preceptivamente pero no de manera vinculante al Ministerio de Educación y Cultura. La Comisión integrada por siete miembros designados por el MEC, dos a propuesta de dicha cartera, y los restantes por los Ministerios del Interior y Defensa Nacional, la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad de la República y la Universidad Tecnológica, correspondiendo uno a cada una. El decreto dispone que en los procedimientos internos de reválida se prevé a texto expreso el recabar la opinión de la Comisión Asesora en Educación Terciaria y Universitaria Policial y Militar.

Bentancur y Clavijo (2016) plantean que la incorporación al sistema de educación superior público de la formación terciaria policial y militar se da a través de la articulación de la ley General de Educación No. 18.437 y la de Educación Policial y Militar No. 19.188, lo que se traduciría en la aplicación de criterios homogéneos en aspectos como los requisitos de formación de los docentes y aspectos curriculares, entre otros.

En el año 2021, el Ministerio de Educación y Cultura, en un esfuerzo de sistematizar el conjunto de procedimientos de reconocimientos a su cargo, elaboró pautas e instructivos específicos para los distintos trámites que conlleva el reconocimiento de nivel académico de los títulos que expide este sub sector, como el instructivo para la presentación de solicitudes y pautas para los evaluadores intervinientes, las que fueron aprobadas por Resolución N° 863/021.

El reconocimiento del nivel académico de las propuestas de **formación artística** que realiza la Escuela de Formación Artística del SODRE se encuentra regulada por el Decreto N° 84/021. Éste encuentra su antecedente inmediato en el Decreto N° 54/020, donde se regulaba el reconocimiento de los títulos otorgados por la Escuela Nacional de Danza del Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos (SODRE). En virtud de debilidades observadas en su implementación, y a fin de abarcar al resto de las Escuelas Artísticas de dicho organismo, es que se dictó el Decreto N° 84/021 referido. Así pues, la formación artística pública que se regula es la que imparte el SODRE, que institucionalmente es una Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura.

El Decreto N° 84/021 aprueba el Reglamento para el reconocimiento de las carreras del SODRE, estableciendo requisitos para la presentación de la solicitud, tanto formales como sustantivos (datos planes de estudio, personal docente, directivos responsables, institucionales) y procedimiento interno de reválida y de actualización de información ante el MEC. Cabe destacar como particularidad que se prevé la expedición de un solo título de Técnico, con posibilidad de varias orientaciones, el que debe enmarcarse en los niveles en que se clasifican la formación terciaria (artículo 1) siendo estos I, II y III, según objetivo y

tipo de formación, duración y carga horaria, esto último de forma similar a los Decretos N° 222/018 y 104/014.

Como órgano asesor previo y preceptivo no vinculante del MEC en la materia, se instituye la Comisión Asesora en Educación Artística, la que está integrada por cinco miembros, designados por el Ministerio a propuesta de la Universidad de la República y de la Universidad Tecnológica, correspondiéndole uno a cada una, siendo los tres restantes propuestos por el MEC.

Las pautas e instructivos para la educación artística también fueron aprobados en conjunto con las policiales y militares por la Resolución MEC N° 863/021, en un esfuerzo de sistematización de procedimientos.

Como novedad, se destaca que en el proyecto de Rendición de Cuentas – Ejercicio 2021 remitido por el Poder Ejecutivo en junio de 2022, se propone agregar al artículo 51 de la Ley N° 18.437, el literal O), otorgando al MEC la competencia para *“reconocer el nivel académico de las carreras de nivel terciario, universitario o no universitario, vinculadas a la cultura (arte, música y teatro), dictadas por los Gobiernos Departamentales, así como a inscribir sus títulos en el Registro respectivo”*. Con esta norma, se propone habilitar el reconocimiento de las titulaciones en formación artística dadas por instituciones públicas a nivel departamental.

Dentro del sector público no autónomo, se encuentra la oferta de **formación en administración pública**, impartida por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) dependiente de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC). La Ley N° 15.757, en el literal C) del artículo 4, en redacción dada por el artículo 5 de la Ley N° 19.438, asigna la competencia a la ENAP de establecer los planes y programas de capacitación de los funcionarios públicos, conforme a las necesidades del Estado y los principios de la carrera administrativa, pudiendo brindar para ello cursos de nivel terciario no universitario y cuyos títulos podrán ser registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura.

En virtud de lo anterior, se dictó el Decreto N° 296/017, el que dispone que la ENAP deberá presentar al MEC el plan de formación que implementará, relativo a los cursos que dicte o proyecte dictar, estableciendo a continuación el procedimiento con requisitos, formalidades y plazos. La normativa es escueta, no se realizan definiciones, no se enuncian principios, ni clasificaciones o categorizaciones de niveles, sino que se limita a disponer que, recibida la solicitud por el Ministerio, se extenderá formalmente el reconocimiento en un plazo no mayor a sesenta días, y una vez logrado, los títulos que se expidan serán registrados ante el MEC con idénticos efectos que los otorgados por instituciones terciarias no universitarias públicas o privadas. En la norma no se dispone la instalación de un órgano asesor colegiado como en los casos reseñados, sino que se dispone la necesidad de un informe técnico favorable de la Dirección Nacional de Educación del MEC.

A la fecha, la ENAP discontinuó su oferta formativa y no cuenta con ninguna carrera con reconocimiento en su nivel académico por el MEC, dado que por Resolución MEC No. 946/022 se revocó el otorgado en el año 2018 a la Tecnicatura en Gestión Pública.

#### **2.4 La novedad de la regulación del reconocimiento universitario de la formación en educación.**

La disposición constitucional recogida en el artículo 202 dispone que la enseñanza normal será regida por un Consejo Directivo Autónomo, por lo que, históricamente la formación de docentes de educación inicial, primaria, secundaria y técnica ha sido realizada por el ente autónomo Administración Nacional de

Enseñanza Pública (ANEP), a través de los Institutos Normales, el Instituto de Profesores Artigas y el Instituto Normal de Enseñanza Técnica. A partir del año 1997, se amplió la oferta de formación mediante la instalación de 6 Centros Regionales de Profesores (CERP) en el interior del país (Aristimuño, Landoni-Couture, & Vázquez, 2020).

La Ley General de Educación Nº 18.437, incluyó en sus Disposiciones Transitorias y Excepcionales un régimen de transición para la formación en educación hasta tanto se pusiera en funcionamiento el Instituto Universitario de Educación. Así, el literal H) facultaba al Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP a *“adoptar las decisiones que correspondan para mantener la continuidad de la formación y el perfeccionamiento docente a su cargo hasta el momento de aprobación de esta ley”* (Martins & Rotondo, 2010). En ese sentido, el CODICEN por Resolución Nº 1 del Acta Extraordinaria Nº 5 de junio de 2010, dispuso que funcionaría en el ámbito de la ANEP un órgano con carácter desconcentrado, denominado Consejo de Formación en Educación, con cometidos de gestión similares a los restantes Consejos Autónomos y competencia en la formación de profesionales en educación, estableciendo que su integración sería de cinco miembros: tres designados por el CODICEN, y dos elegidos por sus pares, uno docente y otro estudiante.

Esta situación se mantuvo hasta el año 2020, cuando la Ley de Urgente Consideración (LUC) Nº 19.889, dio rango legal a la solución temporal del CODICEN, estableciendo en su artículo 157 que la formación en educación para los niveles inicial, primario y medio estaría a cargo de un Consejo de Formación en Educación de cinco miembros designados por el CODICEN, siendo su Presidente a su vez integrante del CODICEN con voz y sin voto, y dos consejeros en representación de los órdenes docente y estudiantil, siendo sus elecciones organizadas por la Corte Electoral.

En la última década, el país procesó varias discusiones sobre la creación de un instituto universitario o universidad de la educación, así como del reconocimiento universitario de las carreras de formación docente (Velázquez Serra, 2022). Dichas iniciativas fracasaron al no lograr las mayorías parlamentarias necesarias para la creación de una nueva entidad universitaria (Landoni-Couture, 2017 b).

En consecuencia, la nueva Administración que accede al Gobierno en el año 2020, decide recorrer un camino similar al desarrollado para otras ofertas de educación superior dictadas por instituciones no universitarias. La diferencia con esos casos es que la formación en educación de carácter público es dictada en la actualidad por una entidad autónoma, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) a través de su Consejo de Formación en Educación (CFE). Para ello, el Poder Ejecutivo propuso en la Ley 19.889 el artículo 198, por el que se establece un procedimiento voluntario de reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias. Esta norma responde a lo estipulado por la Ley General de Educación en su artículo 31, en redacción dada por el artículo 137 de la Ley No. 19.889 el deber del Estado de asegurar a través de las entidades públicas competentes el carácter universitario de una formación en educación de calidad.

El artículo 198 establece que, para asesorar en los procedimientos de reconocimiento de las carreras de formación en educación, se establecerá un Consejo Consultivo integrado de forma plural por personas con antecedentes y conocimiento en la materia, que se desempeñen con imparcialidad, eficiencia e independencia de criterio. Dispone que el mismo funcionará en la órbita del MEC, con autonomía técnica, con el objetivo de asesorar al mismo en los procesos de reconocimiento de formación en educación que se presenten, siguiendo criterios de calidad previamente definidos. La Ley Nº 19.924, de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones Ejercicio 2020-2024, en su artículo 355 creó el Consejo

Consultivo de Formación Universitaria en Educación (CCFUE) disponiendo su funcionamiento en la órbita del MEC.

El Poder Ejecutivo reglamentó el artículo 198 de la Ley 19.889, mediante el Decreto N° 338/020, disponiendo que las carreras de formación en educación impartidas por entidades públicas no universitarias (Consejo de Formación en Educación de la ANEP u otras instituciones estatales), en todo el territorio nacional, incluyendo maestros de primera infancia, educación inicial y primaria, técnicos, de enseñanza media y educadores sociales, podrán presentarse voluntariamente al reconocimiento de su nivel universitario. En este sentido sostiene que *“El reconocimiento del nivel universitario de un programa de formación en educación complementa el título profesional que habilita para el ejercicio de la función docente.”* (Decreto 338/020 artículo 1 inciso final).

Seguidamente, se define la integración del CCFUE, disponiendo que estará compuesto por seis miembros designados por el Poder Ejecutivo, tres a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura y los restantes por la Universidad de la República, la Administración Nacional de Educación Pública y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por cada uno. Permanecerán tres años en el cargo, pudiendo ser reelectos por hasta dos períodos consecutivos. La Presidencia deberá recaer en uno de los miembros propuestos por el MEC, el que en caso de empate tendrá doble voto. Finalmente, se lo ubica en el ámbito del Área de Educación Superior de la Dirección de Educación del MEC, quien deberá proporcionarle asistencia técnica y administrativa.

El resto del articulado norma el procedimiento a seguir para el reconocimiento (artículo 4), la información a proporcionar por parte de las instituciones para facilitar la verificación del cumplimiento de los criterios de calidad fijados (artículos 5 y 8), el proceso de evaluación y los requisitos para evaluadores (artículos 6 y 7) y finalmente los tipos y niveles de títulos y su registro (artículos 9 y 10 – correspondiendo los primeros a Licenciatura, Especialización, Maestría o Master y Doctorado; y la inscripción en el Registro de Títulos y Diplomas del Sector Terciario Público).

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. Con relación a los criterios relativos al diseño curricular, las carreras deberán tener una duración no menor a 3.000 horas de docencia directa o práctica supervisadas, deberán cumplir un currículum mínimo común con cuatro núcleos: competencias básicas, formación disciplinar específica, formación para la enseñanza y evaluación de aprendizajes y herramientas profesionales como habilidades tecnológicas y digitales y de gestión.

Una innovación introducida en la reglamentación es que establece como condición de egreso una prueba de certificación final a ser administrada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED).

Implicará la evaluación de niveles de suficiencia en: competencias básicas (lengua, matemática, argumentación y organización de textos), formación disciplinar, habilidades tecnológicas y digitales, y habilidades para la educación inclusiva. La reglamentación establece que la no aprobación de la prueba no será impedimento para el ejercicio docente, sino exclusivamente para el reconocimiento universitario del título. Asimismo, dispone que la aprobación de un porcentaje de los egresados de una carrera tendrá consecuencias sobre las exigencias de renovación del reconocimiento por parte de la misma.

La norma establece estándares exigentes en cuanto a la composición del cuerpo docente, estableciéndose porcentajes de horas docentes que deberán ser dictadas por profesores con formación de posgrado, así como de integrantes del Sistema Nacional de Investigadores.

La Resolución Ministerial referida, también define un conjunto de acciones de acompañamiento y apoyo del reconocimiento del nivel académico de los programas que incluye la posibilidad de contratar expertos para el diseño de las mallas curriculares, un plan de movilidad para docentes y estudiantes, y un programa de becas para estudiantes de los últimos años de las carreras que les permita culminar en tiempo su formación.

## **2.5 Un nuevo rol para el Ministerio de Educación y Cultura**

La Ley N° 19.889 de 9 de julio de 2020 modifica varias disposiciones de la Ley General de Educación No. 18.437 del año 2008, asignándole un conjunto de competencias al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el campo de la educación superior.

El artículo 165 de la Ley N° 19.889 da nueva redacción al artículo 51 de la Ley No. 18.437. En el literal E) de la norma se le asigna la responsabilidad de elaborar y enviar a la Asamblea General un Plan de Política Educativa Nacional. Dicho plan fue elaborado por la actual administración y entregado el 30 de junio de 2021. En el texto se señalan varias líneas de acción, metas e indicadores de logro en el campo de la educación superior (Ministerio de Educación y Cultura, 2021e).

El Plan le asigna al MEC un rol en la reforma de la gobernanza de algunas entidades educativas, y especialmente en el campo de la educación superior, proponer un nuevo régimen de gobierno para la Universidad Tecnológica asegurando que el mismo responda al control ciudadano.

De igual forma, el plan concreta en acciones lo dispuesto por los artículos 171 y 198 de la Ley No. 19.889, estableciendo el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación, y el reconocimiento del carácter universitario de los graduados de dichos programas. En este sentido, el MEC ha venido adoptando normativas y tomando decisiones administrativas, con el objetivo de apoyar a docentes y estudiantes de carreras de formación en educación con becas y apoyo a la movilidad, y asegurar los procesos de reconocimiento de dichas carreras.

El proceso de reconocimiento académico de carreras ofrecidas por instituciones privadas, públicas no autónomas y de acuerdo a la nueva normativa en formación en educación, amplían los roles regulatorios y de aseguramiento de la calidad de la educación superior por parte del Ministerio de Educación y Cultura. En este sentido, funcionan en su órbita los siguientes Consejos y Comisiones a cargo de brindar asesoramiento preceptivo (esto es de consulta obligatoria) pero no vinculante a las decisiones de reconocimiento del nivel universitario o terciario no universitario por parte del Ministerio de Educación y Cultura:

Cuadro 6: Consejos y Comisiones que funcionan en el ámbito del MEC con cometidos de asesoramiento para los procesos de reconocimiento.

<b>Ámbito</b>	<b>Órgano</b>	<b>Marco Normativo</b>
Sector Privado	Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada (CCETP)	Decreto-Ley Nº 15.661, Decreto No. 104/014
Educación Policial y Militar	Comisión Asesora en Educación Terciaria y Universitaria Policial y Militar (CAETUPM)	Ley Nº 19.188, Decreto No. 221/018
Formación Artística de las Escuelas del SODRE	Comisión Asesora en Educación Artística	Decreto No. 84/021
Formación en Educación	Consejo Consultivo de Formación Universitaria en Educación (CCFUE)	Artículo 198 de la Ley 19.889, Decreto Nº 338/020, Artículo 355 Ley No. 19.889.

Elaboración propia.

La Ley 19.889 le asigna al MEC la competencia para revalidar y reconocer títulos, diplomas certificados y estudios obtenidos o realizados en el extranjero, cometido que antes realizaba la UDELAR.

Estas modificaciones normativas implican que el Ministerio de Educación y Cultura ve ampliados y jerarquizados sus cometidos, con consecuencias en la definición de políticas y su implementación en el campo de la educación superior.

En el Anexo 1 se presenta una síntesis del conjunto de normas que regulan la educación superior en el Uruguay.

### **3. 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 Universidad de la República No. 12.589 otorgándole al Ministerio de Educación y Cultura el cometido de la reválida y reconocimiento de títulos universitarios.

#### **3.1 El reconocimiento universitario de las carreras de formación en educación y su consecuencia sobre los títulos. Los actuales graduados.**

En Uruguay históricamente la formación en educación no ha tenido carácter universitario. El camino adoptado por la Ley No. 18.889, es el del reconocimiento del nivel académico de la formación, independientemente de la naturaleza institucional de la entidad educativa donde se realiza la formación. Esta solución es la que ha adoptado el Estado uruguayo para resolver el reconocimiento de carreras impartidas por instituciones públicas no autónomas.

El decreto Nro. 338/020 reglamentario de la ley Nro. 19.889, establece el procedimiento para reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias. Se trata de un proceso de naturaleza voluntaria que es analizado por un Consejo Consultivo asesor del Ministro de Educación y Cultura y que cuenta con autonomía técnica, expresando su opinión a través de dictámenes preceptivos pero no vinculantes en base a criterios de calidad previamente definidos. Está previsto que el Consejo reciba asesoramiento de evaluadores externos. Una novedad es que el reconocimiento tendrá una vigencia de seis años. El reconocimiento alcanza distintos niveles de formación desde grado (licenciatura) hasta doctorado. La resolución ministerial de reconocimiento del nivel académico habilita la inscripción del título en el respectivo registro.

La Resolución del Ministerio de Educación y Cultura No. 355/022, explicita que, desde el punto de vista de la titulación, opera un mecanismo de doble reconocimiento: por un lado, el Consejo de Formación en Educación (CFE) de la Administración Nacional de Educación y Cultura otorga los títulos profesionales que habilitan para el ejercicio docente en las instituciones educativas del país. Será el Ministerio de Educación y Cultura el que otorgará el título universitario a los egresados de carreras que hayan obtenido el reconocimiento y que hayan aprobado la prueba de certificación final a ser administrada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED).

Es de interés señalar que el decreto No. 112/022, establece que también las instituciones privadas, así como aquellas entidades públicas no autónomas, que dictan carreras de formación en educación, tendrán un régimen de doble titulación, debiendo solicitar la habilitación ante la Administración Nacional de Educación Pública conjuntamente con el reconocimiento del nivel universitario de la carrera ante el Ministerio de Educación y Cultura.

#### **3.2 La nueva regulación sobre la reválida y reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero: de la UDELAR al MEC.**

El artículo 145 de la Ley Nº 19.889, introdujo una nueva competencia del Ministerio de Educación y Cultura, incorporando el literal M) al artículo 51 de la Ley General de Educación Nº 18.437 al otorgarle el cometido de revalidar y reconocer títulos de instituciones universitarias extranjera. Esta norma fue

reglamentado para el Decreto Nº 200/022, asignándole al Área de Educación Superior dicha competencia, y estableciendo un reglamento en el que se definen los conceptos de reválida y reconocimiento de título y se instrumenta un procedimiento administrativo para canalizar las solicitudes, previendo criterios, asesorías, gastos y documentación final acreditante. Esta normativa deroga la competencia que tradicionalmente había tenido la Universidad de la República en materia de reválidas de títulos extranjeros.

### **3.3 Otros instrumentos de reconocimientos de títulos extranjeros**

Una innovación relevante es que el Parlamento Nacional por ley 19.896 de 2020 aprobó el Acuerdo sobre Reconocimientos de Títulos de Grado de Educación Superior en el MERCOSUR, suscrito en Montevideo en 2018. El mismo establece un mecanismo de reconocimiento de títulos universitarios que facilita la movilidad académica y profesional en la región. Este acuerdo recoge experiencias nacionales previas como los acuerdos de Argentina y Bolivia basado en la acreditación regional ARCUSUR o la normativa brasileña para facilitar el reconocimiento de títulos extranjeros para sus nacionales en el marco del Programa Ciencias sin Fronteras.

La normativa contempla institutos del Derecho Internacional en el sentido de la reciprocidad y gradualidad en su aplicación y su implementación será progresiva. Por medio del Acuerdo se establece que los países miembros del MERCOSUR concederán entre sí el reconocimiento de los títulos universitarios que tengan validez oficial en el sistema educativo del país en donde fueron obtenidos, conforme a su ordenamiento legal vigente, y que cuenten con la acreditación vigente al momento de su emisión bajo el Sistema ARCUSUR. El Acuerdo contempla la aplicación de un procedimiento simplificado de tramitación, por el cual solamente se hará una verificación documental del título sin pasar por una evaluación académica adicional, como sucede en todas las reválidas habituales.<sup>21</sup>

Otro instrumento de internacionalización de la educación superior en nuestro país se ha consagrado por la Ley Nro. 20.035 de 20 de mayo de 2022 por la que se aprueba el Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, suscrito en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, el día 13 de julio de 2019. Tiene por finalidad favorecer la movilidad de estudiantes, docentes y egresados, permitiendo la continuidad de estudios, así como el acceso al mercado laboral, respetando en todos los casos las legislaciones nacionales.

---

<sup>21</sup> Más información sobre el el Acuerdo sobre Reconocimientos de Títulos de Grado de Educación Superior en el MERCOSUR en <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/reconocimiento-titulos-grado-mercosur>

## **4 Cambios en el aseguramiento de la calidad de la educación superior y debates sobre perspectivas futuras.**

### **4.3 Dinámicas que operan en el sistema y su impacto sobre el aseguramiento de la calidad**

En Uruguay no existe un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior establecido. Se han desarrollado un conjunto de iniciativas parciales pero sin una visión de conjunto del sistema de educación superior.

Martínez Larrechea y Chiancone (Martínez-Larrechea & Chiancone, 2022) argumentan que la razón principal por la que Uruguay aún no ha desarrollado una perspectiva propia de aseguramiento de la calidad es la falta de una política consensuada y de largo plazo (una “política de Estado”), que permita y promueva las “diversas lógicas de fragmentación y confrontación entre lo público y lo privado”.

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).

### **4.4 El proceso interno de evaluación institucional en la UDELAR en el contexto de su autonomía**

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)<sup>22</sup> órgano asesor del Consejo Directivo Central, que tiene como principal cometido la evaluación institucional de los distintos servicios y apoyar la acreditación internacional de carreras. A través del Programa de Evaluación Institucional se implementa un mecanismo propio para evaluar las principales funciones universitarias con la finalidad principal de promover la mejora continua de la calidad, a su vez la evaluación tiene como objetivo convertirse en un insumo para la planificación estratégica. Esta evaluación no es a nivel de carrera, sino que se realiza en base a un proceso de autoevaluación del servicio que luego es analizado por medio de una evaluación externa por pares evaluadores, generando el marco para la elaboración de un plan de mejoras.

La CEIyA a su vez es la encargada de intervenir en los procesos de acreditación del sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias (ARCU-SUR) apoyando a las carreras que se postulan. Tiene la responsabilidad de financiar el desarrollo de los planes de mejoras resultantes, así como los gastos de la evaluación externa. También se encarga de la formación de equipos de autoevaluación a través de distintas actividades.

---

<sup>22</sup> Más información sobre la Evaluación Institucional en la UDELAR en <https://udelar.edu.uy/CEIyA/evaluacion-institucional/>

### **4.3 El reconocimiento de carreras que realiza el MEC y su vínculo con el aseguramiento de la calidad.**

El Ministerio de Educación y Cultura tiene la competencia de la autorización para funcionar de instituciones de educación superior privada y del reconocimiento del nivel académico de las carreras, de instituciones privadas, de las instituciones públicas no autónomas y de las carreras de formación en educación.

El Decreto del Poder Ejecutivo N° 104/014 reglamenta el régimen de autorización para funcionar de instituciones y el reconocimiento del nivel académico de las carreras de instituciones privadas. Para la adopción de dichas decisiones, la normativa establece un sistema de asesoramientos por parte de evaluadores que son definidos como expertos destacados cuya trayectoria le otorga un grado de autoridad en la materia, a nivel profesional o académico, suficiente como para emitir juicios de valor con independencia de criterio y solidez técnica. (Decreto No. 104/014 artículo 29). Dichos evaluadores son designados por el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP), y sus informes constituyen insumos para los dictámenes que dicho órgano emite.

Desde una perspectiva de aseguramiento de la calidad, el sistema diseñado para el sector privado, constituye un primer escalón de aseguramiento del cumplimiento de estándares mínimos, lo que en términos de Lemaitre y Mena se llama licenciamiento o autorización (Lemaitre & Mena, 2012) no pronunciándose sobre la calidad de los programas académicos o las dimensiones institucionales con una lógica de mejora, sino, solo con la finalidad de asegurar el cumplimiento de mínimos para el reconocimiento del nivel académico de la propuesta educativa.

El reconocimiento del nivel académico de las carreras ofrecidas por las instituciones públicas no autónomas sigue criterios similares. El Decreto N° 221/018 que reglamenta el reconocimiento de carreras del sistema educativo policial y militar, establece también un procedimiento con participación de evaluadores y un dictamen por parte de la Comisión Asesora en Educación Terciaria y Universitaria Policial y Militar, que funciona también en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura. El Decreto N° 084/021, establece el Reglamento para el reconocimiento de las carreras terciarias no universitarias dictadas o a dictarse por las escuelas pertenecientes al Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos (SODRE). Ambas normativas que recogen los lineamientos fundamentales establecidos por el Decreto N° 104/014, fijando requisitos para otorgar el reconocimiento del nivel académico de las carreras presentadas por estos órganos públicos no autónomos, pero tampoco se pronuncia sobre la calidad de los programas con una lógica de mejora, sino, solo con la finalidad de asegurar el cumplimiento de mínimos.

En 2020, la nueva Administración, dispuso una reorganización de las responsabilidades del Área de Educación Superior, dependiente de la Dirección Nacional de Educación del Ministerio, mediante la cuál se definieron procedimientos aplicables a las presentaciones realizadas tanto por instituciones privadas como por las carreras del sector público no autónomo. A partir de la Resolución Ministerial Nro 787/020 se permite a las instituciones privadas a través de trámites simplificados para las carreras ya reconocidas, realizar modificaciones a los planes de estudio de carreras reconocidas, modificación de las modalidades de dictado, inclusión de nuevas orientaciones o planes de equiparación. Estas innovaciones normativas clarifican las reglas de juego para las instituciones pero no implican un cambio significativo en las dinámicas de aseguramiento de la calidad de las ofertas.

#### **4.4 Continuidad en la participación de los procesos ARCUSUR de acreditación de carreras universitarias**

Desde el año 2008, se ha implementado el sistema ARCUSUR de Acreditación, ampliándose a 10 carreras universitarias, y la participación de países incluyendo a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia, Chile y Ecuador (Landinelli, 2010). Uruguay ha participado con carreras universitarias del ámbito público y privado.

En el último lustro no se han operado cambios significativos en el proceso regional de acreditación ARCUSUR. La administración del proceso en el Uruguay lo realiza la Comisión ad-hoc de Acreditación para el proceso regional ARCU-SUR, creada por Decreto N° 251/008, de 19 de mayo de 2008. A fines de la administración anterior se aprobó la Ley N° 19.852 que crea el Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET) que, entre sus cometidos, tiene la gestión de los procesos de acreditación regional. Por la ley Nro. 19.996 de 2021 prorrogó el plazo para la instalación Consejo Directivo del INAEET, por lo que a la fecha sigue en funciones la Comisión ad hoc de Acreditación.

Los procesos de acreditación regional están teniendo consecuencias sobre el reconocimiento de títulos de grado, como se mencionó, por la aplicación del Acuerdo sobre Reconocimientos de Títulos de Grado de Educación Superior en el MERCOSUR, suscrito en Montevideo en 2018 y aprobado en Uruguay por la Ley 19.896 de 2020. El acuerdo dispone que los países miembros del MERCOSUR concederán entre sí el reconocimiento de los títulos universitarios que tengan validez oficial en el sistema educativo del país en donde fueron obtenidos, siempre que las carreras que los expidan hayan sido acreditadas bajo el Sistema ARCU-SUR.

#### **4.5 La postergación en el inicio de actividades del INAEET**

Desde el año 2006, Uruguay procesa la discusión de la creación de una Agencia para el aseguramiento de la calidad en el país (Landinelli, 2010). En el año 2009, se presenta un proyecto al Parlamento, el que fue precedido de un importante intercambio de distintos actores del sistema universitario e intentaba articular los procedimientos de reconocimiento de instituciones y carreras del sector privado, con mecanismos voluntarios de acreditación institucional y de carreras para todas las instituciones del sistema universitario. El carácter disruptivo y amplio de la iniciativa fue uno de los factores que dificultó su proceso de aprobación (Landoni-Couture, 2017 b).

Luego de varios intentos legislativos, a fines del año 2019 y en el medio de un cambio de administración, se aprobó la creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria, (INAEET), el que no ha llegado a ponerse en funcionamiento. Entre sus competencias se encuentra el acreditar las Instituciones de enseñanza terciaria universitaria y no universitaria pública y privada que voluntariamente se presenten, así como sus unidades académicas y sus carreras y desarrollar procesos de evaluación (externa) de las Instituciones, sus unidades académicas y sus carreras a solicitud de aquellas. Como es habitual en otras agencias los procesos de acreditación y evaluación externa suelen estar precedidos de instancias de autoevaluación implementadas por las propias instituciones sobre sus programas u objetos de evaluación.

La entrada en vigor de la Ley N° 19.852 que crea el INAEET ha sufrido sucesivamente postergaciones a través de prorrogas establecidas por las leyes 19.942 de 2020 y 19.996 de 2021, esta última difiere la fecha de vigencia a partir del 1º de enero de 2023. Actualmente está a estudio del Parlamento Nacional una nueva norma que vuelve a diferir su entrada en vigencia para el 1ero de enero de 2024.

Algunos factores que recoge la literatura sobre las dinámicas que no favorecen los acuerdos necesarios para poner en funcionamiento una Agencia Nacional de evaluación de la calidad son la escasa diversificación y limitada expansión de la oferta privada (Landoni-Couture, 2019). Otros factores de naturaleza más sistémicos refieren a la asimetría de las instituciones universitarias, donde existe una macro-universidad y un conjunto de universidades e institutos universitarios de menor envergadura (Martínez-Larrechea & Chiancone, 2022).

En síntesis, actualmente nuestro país se encuentra en un rezago relativo, en términos regionales sobre el abordaje integral del aseguramiento de la calidad en la educación superior. En ese sentido lo que se vuelve necesario es la disponibilidad de estudios y diagnósticos independientes que identifiquen los principales problemas que enfrenta la educación superior, así como los desafíos críticos de sus mecanismos de aseguramiento de la calidad.

## 5 Evolución de la matrícula, el ingreso y el egreso en la educación superior uruguaya

### 5.1 La matrícula universitaria

#### a) Contexto

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.

Las dinámicas señaladas, operan de manera contrapuesta en relación a una posible masificación de la educación superior uruguaya. La falta de una presión demográfica y una baja tasa de graduación de la educación media superior explican la relativa reducida curva de crecimiento del ingreso a la educación superior. Sin embargo, el acceso abierto y gratuito en el sector público, así como la posibilidad que nuevos sectores sociales accedan a la educación (especialmente relevante para el interior de la República donde la oferta se está incrementando en la última década) podrían operar a favor de un crecimiento mayor en la matrícula universitaria.

#### b) Algunas aclaraciones metodológicas

Las estadísticas educativas en el Uruguay adolecen de algunas restricciones que deben ser señaladas a la hora del análisis que se realiza de las mismas. Algunos de los puntos relevantes son los siguientes:

- La Universidad de la República, históricamente releva su matrícula a través del mecanismo de censo de sus estudiantes. Esto afecta el análisis de la evaluación anual en la matrícula. Esto ha cambiado a partir del año 2018 informando variaciones anuales de su matrícula de grado, pero no la de posgrado, cuyo último censo es del año 2012.
- Los datos que se presentan son los ingresos, matrícula y egresos de las personas que estudian en instituciones reconocidas como universitarias, lo que deja afuera un subconjunto de estudiantes de instituciones públicas no autónomas que al egresar acceden a un título de naturaleza universitaria, pero que no necesariamente todos los matriculados en dichas instituciones accederán a un título de naturaleza universitaria.
- Los últimos datos disponibles corresponden al año 2020, año de inicio de la pandemia. Se pueden observar algunos impactos de la misma como cierta disminución en el número de estudiantes que ingresan, pero no se puede concluir que la emergencia sanitaria sea la única causante.

c) 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).

Cuadro 7: Evolución de la matrícula universitaria de grado y posgrado por institución (Todo el país, 2016 – 2020)

<b>Instituciones Universitarias</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>TOTAL</b>	<b>170,028</b>	<b>172,622</b>	<b>211,183</b>	<b>220,278</b>	<b>225,145</b>
<b>Universidades Públicas</b>	<b>142,569</b>	<b>145,069</b>	<b>185,337</b>	<b>194,744</b>	<b>201,426</b>
UdelaR	142,211	144,348	184,230	192,929	199,268
Utec	358	721	1,107	1,815	2,158
<b>Total Instituciones Privadas</b>	<b>27,459</b>	<b>27,553</b>	<b>25,846</b>	<b>25,534</b>	<b>23,719</b>
<b>Universidades Privadas</b>	<b>25,560</b>	<b>25,485</b>	<b>24,510</b>	<b>24,104</b>	<b>22,493</b>
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
<b>Institutos Universitarios Privados</b>	<b>1,899</b>	<b>2,068</b>	<b>1,336</b>	<b>1,430</b>	<b>1,226</b>
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).

Es interesante de analizar el comportamiento de la matrícula de posgrado. Más allá del problema metodológico señalado con relación a que la matrícula de posgrado de la UDELAR se registra por medio de censos, destaca el hecho que el porcentaje de estudiantes que cursan posgrados en el Uruguay, en proporción a la matrícula total es baja. Para el año 2020, el porcentaje de la matrícula de posgrado se reduce a un 5,2% de la matrícula total. En el caso de la Universidad de la República, ese porcentaje es de un 3,3% de la matrícula. Por el contrario, en el sector privado la matrícula de posgrado es un 21,2% del total, lo que evidencia una estrategia de nicho de las instituciones privadas, que ofertan posgrados especialmente en áreas en que no existe o es reducida la oferta pública (Landoni-Couture, 2005).

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). De todos modos, se observa un crecimiento 13,4% de la matrícula de grado de las instituciones públicas en el interior del país en los últimos tres años en los que se cuenta con registro.

Cuadro 7: Evolución de la matrícula de grado de universidades públicas en el interior (2018-2020)

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Incremento</b>
UDELAR	18651	19773	20415	9.46%
UTEC	1107	1724	1991	79.86%
<b>Interior</b>	<b>19758</b>	<b>21497</b>	<b>22406</b>	<b>13.40%</b>

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.

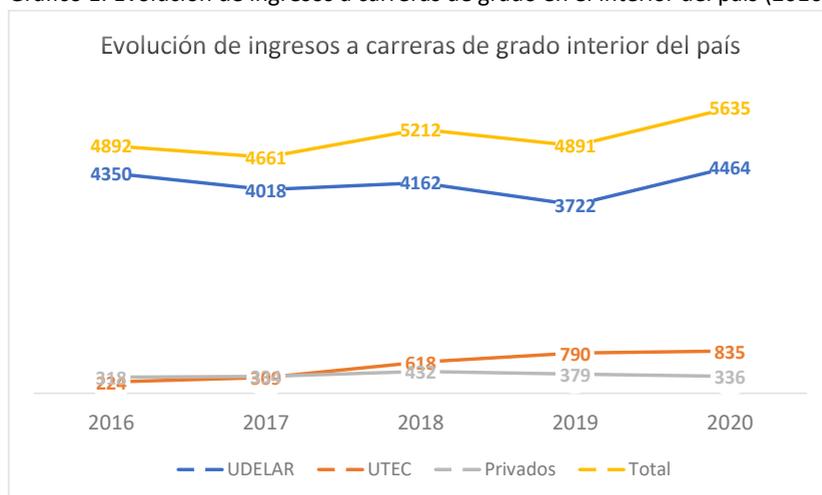
Cuadro 8: Estudiantes ingresados en carreras de grado por sector y región (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020	Incremento
<b>Total País</b>	<b>31879</b>	<b>33443</b>	<b>35344</b>	<b>37787</b>	<b>37486</b>	<b>17.6%</b>
Público	28254	29770	31441	34118	33766	19.5%
Privado	3625	3673	3903	3669	3720	2.6%
<b>MONTEVIDEO</b>	<b>26987</b>	<b>28612</b>	<b>30132</b>	<b>32358</b>	<b>31851</b>	<b>18.0%</b>
Público	23680	25273	26661	29068	28467	20.2%
Privado	3307	3339	3471	3290	3384	2.3%
<b>RESTO DEL PAÍS</b>	<b>4892</b>	<b>4831</b>	<b>5212</b>	<b>5429</b>	<b>5635</b>	<b>15.2%</b>
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).

Dado el esfuerzo desplegado por las universidades públicas por ampliar su oferta en el interior de la República, resulta de interés analizar la evolución del ingreso a su oferta educativa. La siguiente gráfica muestra el sistemático incremento del número de alumnos que ingresan a la UTEC, que desde el año 2018 supera los ingresos a la oferta privada, y una evolución con altibajos en los ingresos a carreras de la UDELAR en el interior de la República.

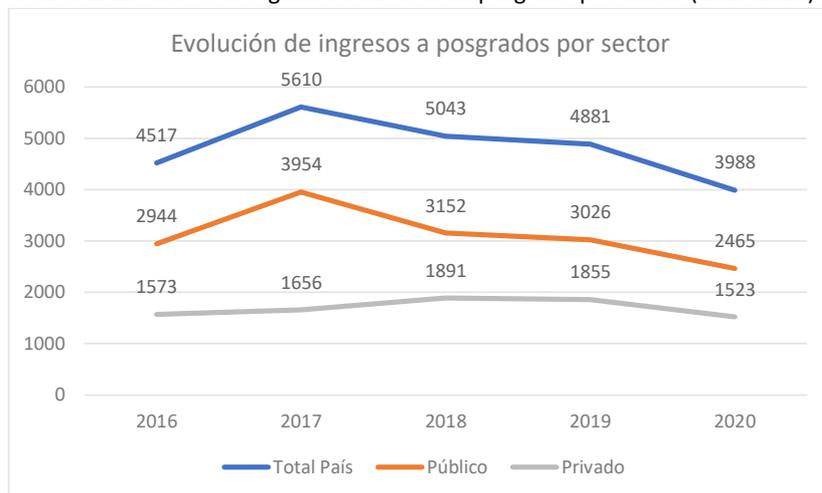
Gráfico 1: Evolución de ingresos a carreras de grado en el interior del país (2016-2020)



Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021), (MEC, 2020), (MEC, 2019), (MEC, 2018) y (MEC, 2017).

Con relación al ingresos a las carreras de posgrado, se observa una tendencia decreciente, con un impacto especial en el año 2020, probablemente como consecuencia de la pandemia. La disminución de los ingresos en programas de posgrado es más pronunciado en el sector público.

Gráfico 2: Evolución de ingresos a carreras de posgrado por sector (2016-2020)



Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021), (MEC, 2020), (MEC, 2019), (MEC, 2018) y (MEC, 2017).

### 5.3 Transición educación media superior – educación terciaria

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.

Es interés analizar el fenómeno del denominado “ingreso tardío” (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 a, págs. 30-35). En la generación 2020, se pudo identificar que un 60,2% de los inscriptos no cursaron educación media superior el año anterior. Analizando a ese grupo, se constata que un 16,9% sí estuvo en educación media en el año 2018. Por otra parte, un 20,7% ingresó el año anterior a otra oferta de la educación superior. Un 71,5% de los ingresados, no estuvo en la educación media en los últimos dos años, y tampoco tuvo un ingreso diferente en la educación superior.

En definitiva, el sistema educativo uruguayo presenta desafíos en cuanto a la trayectoria educativa de sus estudiantes. Además de la baja tasa de graduación de la educación media (INEED, 2021), se observa una transición no fluida entre los diferentes niveles educativos, caracterizada porque un porcentaje no menor de los ingresos es de personas con extraedad (20,1% tiene más de 30 años al ingresar) y que no estuvieron insertas en el sistema educativo en niveles previos en el año anterior (60,2%). Asimismo, se observa que al menos un quinto de los inscriptos en el 2020, se habían inscripto el año anterior a otra oferta de educación superior, lo que implica que han decidido cambiarse de carreras e incluso de institución aunque manteniéndose en el sistema. Estudios anteriores reafirman esta característica de la transición entre la educación media y la superior en el país, con estudiantes que “migran” a la interna del sistema entre carreras e instituciones (Fernández & Cardozo, 2014).

#### 5.4 La evolución de los egresos de la educación universitaria.

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, lo que evidencia que se está deteriorando la eficiencia terminal del sistema universitario en el país. La reducción en el número de graduados del sector público, en particular de la Universidad de la República, se manifiesta tanto en su oferta en Montevideo como en el interior de la República.

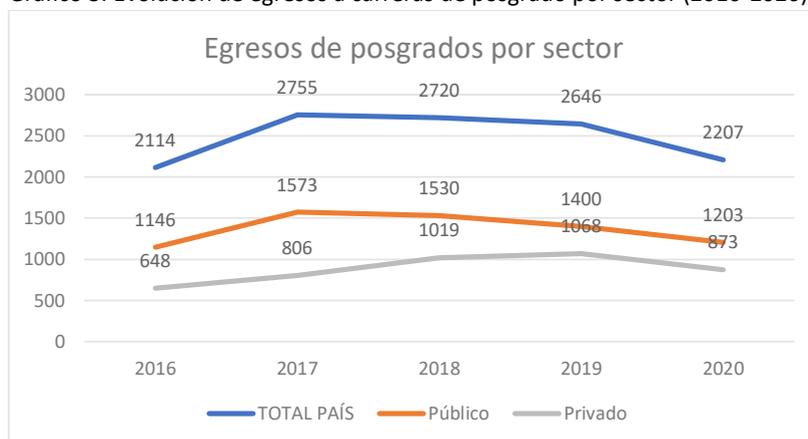
Cuadro 9: Egreso de estudiantes en carreras de grado por sector y región (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total País</b>	<b>8703</b>	<b>8823</b>	<b>7962</b>	<b>7721</b>	<b>7602</b>
Público	6630	6392	6062	5908	5619
Privado	2073	2431	1900	1813	1983
<b>MONTEVIDEO</b>	<b>8055</b>	<b>8094</b>	<b>7321</b>	<b>6970</b>	<b>7012</b>
Público	6137	5843	5547	5286	5186
Privado	1918	2251	1774	1684	1826
<b>RESTO DEL PAÍS</b>	<b>648</b>	<b>729</b>	<b>641</b>	<b>751</b>	<b>590</b>
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.

Gráfico 3: Evolución de egresos a carreras de posgrado por sector (2016-2020)



Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021), (MEC, 2020), (MEC, 2019), (MEC, 2018) y (MEC, 2017).

## 6 Financiamiento de la Educación Superior en el Uruguay

### 6.1 Caracterización

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.

Esta matriz dual tiene un par de excepciones. En el caso de las instituciones públicas, en el año 1994, se creó el Fondo de Solidaridad<sup>23</sup>, con el cometido de financiar un programa de becas para las instituciones de educación superior públicas, costeadas con el aporte de los egresados de dichas instituciones educativas a partir del quinto año de su egreso. En el año 2001, se le asignó al Fondo la función de recaudar un adicional a dicho aporte, cuyo resultado es volcado al presupuesto de la Universidad de la República.

La segunda excepción refiere a la posibilidad por parte de las instituciones universitarias privadas de recibir donaciones financiadas parcialmente por exoneraciones al Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE). Estas donaciones exigen por parte del Ministerio de Economía y Finanzas una postulación y tienen un límite en el monto a otorgarse.<sup>24</sup>

Existe información pública disponible del financiamiento estatal de la educación superior, pero no del financiamiento privado.

### 6.2 El financiamiento público

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. A los efectos del cálculo del gasto público en educación superior se incluyen también otras instituciones que operan en el campo de la Ciencia y la Tecnología como el Instituto Pasteur, el programa PEDECIBA y dependencias del Ministerio de Educación y Cultura como el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, donde se realizan actividades de enseñanza e investigación particularmente a nivel de posgrados.

En el siguiente cuadro, se presenta la evolución en el quinquenio del presupuesto estatal asignado a las instituciones públicas de educación superior:

---

<sup>23</sup> Más información sobre el Fondo de Solidaridad en <https://www.fondodesolidaridad.edu.uy>

<sup>24</sup> Información disponible <https://www.gub.uy/tramites/donaciones-especiales>

Cuadro 10: Financiamiento público a instituciones de educación superior (2016-2020)

	2016		2017		2018		2019		2020	
UDELAR	17061	64.9%	17746	65.2%	18588	66.2%	19544	66.9%	18,975	66.8%
ANEP Terciarios *	5,838	22.2%	5,838	21.5%	5,838	20.8%	5,838	20.0%	5,838	20.5%
Educación policial y militar	1088	4.1%	1099	4.0%	1053	3.7%	1172	4.0%	1,088	3.8%
UTEC	552	2.1%	693	2.5%	779	2.8%	897	3.1%	887	3.1%
Inst CyT	932	3.5%	1012	3.7%	994	3.5%	887	3.0%	803	2.8%
MEC	258	1.0%	264	1.0%	249	0.9%	245	0.8%	269	0.9%
Adicional FS	577	2.2%	548	2.0%	593	2.1%	619	2.1%	551	1.9%
TOTAL	26,306	100.0%	27,200	100.0%	28,094	100.0%	29,202	100.0%	28,411	100.0%

Elaboración propia en base a (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 a) y (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 b). En millones de pesos.

Una mención es necesaria a la contribución que realiza el Fondo de Solidaridad al financiamiento tanto a estudiantes como instituciones de educación superior. El Fondo recibió una recaudación en el año 2021 \$ 879.316.330 destinado al fondo de becas a estudiantes y \$568.990.714 por el adicional con destino a la Universidad de la República según lo dispuesto por la Ley 17.296 del año 2001. Debe señalarse que, la reducción en la recaudación del año 2020, se produce por la primera baja de contribuyentes que completaron los 25 años de aportes establecidos por la normativa. La evolución de la recaudación para el período 2016 – 2021 por parte del Fondo de Solidaridad se presenta en moneda nacional a precios constantes en el siguiente cuadro.

Cuadro 11: Recaudación del Fondo de Solidaridad (Becas y Adicional) (2016-2021)

Año	Fondo Becas	Adicional	Total
2016	766,894,385	577,130,767	1,344,025,152
2017	849,795,690	548,783,115	1,398,578,805
2018	909,165,943	593,102,509	1,502,268,452
2019	939,199,987	619,325,897	1,558,525,884
2020	855,829,852	551,472,051	1,407,301,903
2021	879,316,330	568,990,714	1,448,307,044

Fuente: (Fondo de Solidaridad, 2022, pág. 43)

El gasto público en educación superior con relación al PBI para el año 2020 fue de 1,26%, siendo el gasto público en educación total un 4,89% del PBI (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 c). El gasto público en educación superior en relación al PBI se ha mantenido relativamente constante en el último quinquenio en el rango de 1,2 y el 1,3%, en un contexto de leve crecimiento del PBI. Por otra parte, con relación al total del gasto del Gobierno Central se produce una reducción en el año 2020, como consecuencia del aumento del Gasto Público general debido a la pandemia.

Cuadro 12: Gasto público en Educación Superior en relación al PBI y el Gasto del Gobierno Central (2016-2020)

Año	GPES	PBI	% GPES/PBI	Gobierno Central	% GPES/GC
2016	26,306	2,139,584	1.2%	379,277	6.9%
2017	27,200	2,161,999	1.3%	389,911	7.0%
2018	28,094	2,167,985	1.3%	384,144	7.3%
2019	29,202	2,168,449	1.3%	394,943	7.4%
2020	28,411	2,253,124	1.3%	408,917	6.9%

Elaboración propia en base a (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 a). En millones de pesos.

### 6.3 Programas de Becas destinadas a la educación superior

#### Rasgos generales

Los programas de becas existentes en la educación superior uruguaya se caracterizan por ser el otorgamiento de estipendios o beneficios no reembolsables a los estudiantes de las instituciones públicas condicionados a la continuidad en los estudios. Dada la naturaleza gratuita de la formación superior pública no se han desarrollado sistemas de créditos estudiantiles.

Todas las instituciones privadas han desarrollado sistemas propios de apoyo a sus estudiantes, en algunos casos con mecanismos de financiamiento bancario, fundamentalmente con el Banco Santander por su vinculación tradicional con dichas instituciones.<sup>25</sup> Las instituciones utilizan sistemas de concurso para la asignación de sus becas.

Existen varios programas de becas para estudiantes de las instituciones públicas de educación superior, la mayoría gestionado desde el Fondo de Solidaridad, aunque los recursos provengan de otras fuentes. Este se debe a que el Fondo, creado en el año 1994 como unidad del Ministerio de Educación y Cultura, es desde el año 2002 una Persona Pública no estatal, lo que le permite una gestión eficiente en el relacionamiento con los beneficiarios (Fondo de Solidaridad, 2022).

#### Becas del Fondo de Solidaridad

El Fondo de Solidaridad (FS) brinda becas económicas a estudiantes de la Universidad de la República, la Universidad Tecnológica y de las carreras terciarias de la Dirección General de Educación Técnica Profesional (DGETP). Para su otorgamiento se consideran la situación socioeconómica y la escolaridad del estudiante. Tienen como finalidad promover el ingreso y la permanencia de las trayectorias educativas de los estudiantes.

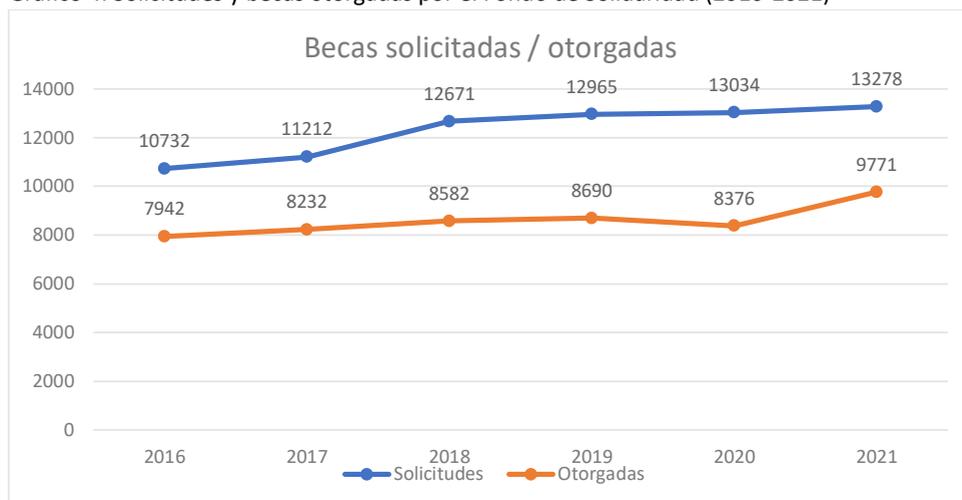
En el año 2021, se recibieron 13.278 solicitudes de las que se aprobaron 9.771 lo que representa un 73,6% de porcentaje de aprobación. El número de aplicaciones a becas viene aumentando en los últimos años. Las becas aprobadas tuvieron un descenso en el año 2020 como consecuencia de la pandemia, pero el ritmo de crecimiento se recuperó en el año 2021, donde se aumentó el número de becas concedidas un

<sup>25</sup> Información complementaria en <https://www.santander.com.uy/créditos-carrera-de-grado>

16,7% respecto del año anterior. El monto total desembolsado en el año 2021 fue \$ 835.224.480 (aproximadamente US\$ 20 millones) (Fondo de Solidaridad, 2022).

En el siguiente gráfico se observa la evolución de las solicitudes y otorgamiento de becas.

Gráfico 4: Solicitudes y becas otorgadas por el Fondo de Solidaridad (2016-2021)



Elaboración propia en base (Fondo de Solidaridad, 2022)

Los beneficiarios provienen en un 84% del interior de la República, sin embargo, el 72% estudia en la capital, dada la concentración de la oferta de educación superior en Montevideo.

Del total de becas otorgadas, un 33,4% fue otorgado a estudiantes que ingresan a la educación superior, un 5,2% a estudiantes que ya estaban cursando estudios terciarios, pero no habían solicitado la beca con anterioridad, y el restante 61,4% fueron renovaciones a estudiantes que la obtuvieron en años anteriores.

Un 93,5% de las becas se otorgaron a estudiantes de la Universidad de la República, un 4,0% a estudiantes de nivel terciario de la DGETP y un 2,5% a estudiantes de la UTEC. Un 92% de los becarios es la primera generación de su familia que accede a la educación terciaria y el 70,8% de los mismos son mujeres. En términos de impacto, resulta de interés el dato que de las personas que egresaron en el año 2020 de la UDELAR, un 21% fue beneficiario del Fondo de Solidaridad (Fondo de Solidaridad, 2022).

Al financiamiento del Fondo contribuyeron 131.835 personas, un 90,48% son egresados de la Universidad de la República, un 9,47% de la DGETP y un 0,05% de la UTEC. Un 67% de los aportantes reside en Montevideo, y 63% son mujeres (Fondo de Solidaridad, 2022, pág. 45).

### Becas del Consejo de Formación en Educación

Las becas del Consejo de Formación en Educación (CFE) de la Administración Nacional de Educación Pública están dirigidas a los estudiantes de sus carreras de profesorado de educación secundaria, educador social, maestro/profesor técnico, asistente técnico en primera infancia y asistente técnico en laboratorios digitales. Su cometido es promover el acceso, la permanencia, y la culminación en tiempo de las carreras de los estudiantes. Consisten en una contribución económica por

8 meses con posibilidad de renovación condicionado al desempeño educativo. En el año 2021 se financiaron 509 becas por un total de \$ 39.505.440. Las becas “Julio Castro” están destinadas a los estudiantes de Magisterio (formación de maestros de educación inicial y primaria), y son financiadas por el Ministerio de Educación y Cultura. En el año 2021 se financiaron 963 becas por \$ 74.754.500. Ambos programas de becas son administrados por el Fondo de Solidaridad (Fondo de Solidaridad, 2022).

En el siguiente cuadro se presenta la evolución del número de becas otorgadas a estudiantes del CFE mediante sistemas administrados por el Fondo de Solidaridad:

Cuadro 13: Becas a estudiantes del CFE administradas por el Fondo de Solidaridad (2019-2021)

Becas	2019	2020	2021
CFE	482	496	509
Julio Castro	924	951	963
Total	1406	1447	1472

Elaboración propia en base a (Fondo de Solidaridad, 2022) y (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 d)

Además, el Consejo de Formación en Educación administra otras becas que incluyen residencia, transporte y alimentación según los requerimientos de los estudiantes. En el año 2020, se otorgaron 832 de estas becas (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 d).

#### Becas de Bienestar Universitario de la Universidad de la República.

La Universidad de la República administra un sistema propio de becas por intermedio de su Servicio Central de Bienestar Universitario (SCBU). El mismo está destinado a estudiantes de dicha institución en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, familiar, social o personal para iniciar o permanecer en la misma. <sup>26</sup>

Los aportes que reciben los beneficiarios incluyen: apoyo económico, transporte y pasajes al interior, alojamiento, guardería, materiales de estudio, alimentación/comedor, y debido a la pandemia también laptops. En el año 2020, se otorgaron 6192 becas por parte del SCBU, de las cuáles el 89,4% fueron otorgadas a estudiantes provenientes del interior de la República (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 d).

#### Becas otorgadas por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)

El Sistema Nacional de Becas administrado por la ANII tiene por objetivo apoyar mediante becas los procesos de iniciación a la investigación, la formación de posgrado de estudiantes en el país y en el exterior, la inserción de posgraduación, el retorno de científicos compatriotas, la vinculación con el sector productivo y la movilidad académica. <sup>27</sup>

Las becas de maestría y doctorado que otorga la ANII pueden ser para cursar estudios en el país o en el exterior, y se otorgan mediante concursos de selección.

<sup>26</sup> Más información disponible en <https://bienestar.udelar.edu.uy>

<sup>27</sup> Más información en <https://www.anii.org.uy/apoyos/formacion/>

En el año 2019 se otorgaron 162 becas y en el año 2020 fueron 153, correspondiendo 88 a estudios en el exterior y 65 en el país (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 d). El 55,6% de las beneficiarias de las becas fueron mujeres.

### Becas Carlos Quijano

El programa de becas Carlos Quijano fue creado en el año 2006 mediante un convenio suscripto entre el Ministerio de Educación y Cultura que lo financia y el Fondo de Solidaridad que lo administra. Consiste en un apoyo económico que se concede con el objetivo de promover la especialización, maestría o doctorado, priorizando a las personas que se reconocen como afrodescendientes, en cualquier área del conocimiento, promoviendo la igualdad de oportunidades educativas.<sup>28</sup>

En el año 2021 se produce un aumento significativo de las becas otorgadas, duplicando las otorgadas el año anterior.

Cuadro 14: Becas Carlos Quijano por tipo de posgrado (2019-2021).

Becas Carlos Quijano	2019	2020	2021
Doctorado	6	6	9
Maestría	5	2	7
Total	11	8	16

Elaboración propia en base a (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 d) e información disponible en el Acta 57 del Consejo Administrador de la Beca Carlos Quijano.<sup>29</sup>

### Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación

El artículo 171 de la Ley 19.889 dio una nueva redacción al artículo 85 de la Ley General de la Nación incorporando un literal por el que se crea un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación que tendrá por objetivo premiar *“la continuidad y calidad de los estudios por parte de estudiantes de todo el país que sigan programas universitarios de formación en educación.”*

Este programa constituye uno de los componentes del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación que forma parte del Plan Nacional de Política Educativa 2020 – 2025 (Ministerio de Educación y Cultura, 2021e, pág. 32) definido por la presente administración, incluyendo el reconocimiento universitario de las carreras de formación en educación. En las diferentes normas presupuestales se le ha ido proveyendo de recursos y el sistema de becas comenzará a ejecutarse en el año 2023.

<sup>28</sup> Más información <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/beca-posgrado-Quijano>

<sup>29</sup> Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/institucional/informacion-gestion/actas/acta-n-572021>

## 7. Conclusiones

### 7.1 Nuevos impulsos a la diversificación institucional en la educación superior

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.

Estas dinámicas se dan en un contexto de peso histórico tradicional por parte de la Universidad de la República en el sistema universitario (Landoni-Couture, 2017 b). La UDELAR fue por un siglo y medio la única institución de educación superior en el país, y sigue siendo la principal al punto que para el año 2020 concentra el 88,5% de la matrícula universitaria del país. La normativa reconoce esta situación dominante en el sistema, consagrando que en los diversos Consejos creados para los procesos de reconocimiento de instituciones y carreras privadas, así como de carreras de instituciones no autónomas que funcionan en el Ministerio de Educación y Cultura,<sup>30</sup> estén integrados por personas propuestas por la Universidad de la República entre otros.

Es un tema pendiente de la agenda de las políticas de educación superior la consideración de si las instituciones no universitarias que ofrecen carreras reconocidas en ese nivel, podrán acceder ellas también a un status universitario. Opera en estos casos la restricción impuesta por la Constitución de la República en su artículo 202, que para ello debe constituirse un Ente Autónomo cuya aprobación requiere mayorías parlamentarias especiales.

### 7.2 El camino de la “universitarización” de las carreras ofrecidas por instituciones no autónomas

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 la Universidad de la República. En otros casos, responden a ofertas que se dan en espacios educativos que funcionan asociados a dependencias públicas no autónomas, y que reclaman para sus titulados certificaciones de su nivel académico.

El camino uruguayo para que los egresados de carreras dictadas por instituciones universitarias no autónomas acceden a títulos de nivel universitario ha sido emular la normativa del sector privado para el reconocimiento de carreras, con procedimientos gestionados desde el Ministerio de Educación y Cultura con asesoramientos proporcionados por Consejos con integración plural con presencia protagónica de la Universidad de la República, más allá de ser carreras en ámbitos disciplinarios donde ésta no tiene oferta específica. Esta solución combina equilibrios entre el rol del MEC como decisor, el otorgarle voz en los procesos de evaluación a la Universidad de la República como institución dominante en el sistema, y el otorgamiento de títulos universitarios a los egresados de las instituciones, sin reconocerle a las mismas rango universitario.

---

<sup>30</sup> Ver Cuadro 6.

### **7.3 Principal novedad: reconocimiento universitario de las carreras de formación en educación**

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, pero tuvo que atender a las características peculiares de la formación en educación dictada por el Consejo de Formación en Educación (CFE) de la Administración Nacional de la Educación Pública.

En este sentido, el marco normativo tuvo que atender a dos factores relevantes. En primer lugar, al ser la ANEP un ente autónomo, se dispuso por el artículo 198 de la Ley No. 19.889 que el proceso fuera voluntario, y por tanto decisión autónoma de la ANEP su presentación al mecanismo. Y en segundo lugar, combinado con el anterior, se hizo una distinción entre el título que habilita al ejercicio profesional como docente expedido por la ANEP, y el reconocimiento universitario otorgado por el MEC (Decreto No. 338/020 artículo 1). Dada que la formación en educación puede ser expedida por instituciones privadas o incluso por instituciones públicas no autónomas, se aprobó el Decreto No. 112/022, por el que se establece que dichas instituciones deberán tramitar ante la ANEP la habilitación para el ejercicio profesional de sus egresados con carácter previo al inicio de la gestión de reconocimiento universitario ante el MEC.

### **7.4 Nuevos roles del Ministerio de Educación y Cultura en educación superior**

El Ministerio de Educación y Cultura comenzó a tener un rol en la educación superior uruguaya a partir de la apertura del sector privado en la educación superior (Romero & Landoni, 2001). Estas competencias se han venido ampliando con la instalación de mecanismos de reconocimientos de carreras no autónomas y se fortalecen con el proceso de reconocimiento de carreras de formación en educación.

La Ley 19.889 le otorga al Ministerio la responsabilidad de llevar adelante el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación, por el que debe apoyar el desarrollo de programas universitarios de formación en educación para su posterior presentación al reconocimiento de su nivel universitario; la creación de un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación para docentes y estudiantes de dichas carreras, y desarrollar junto con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y la ANEP un sistema de evaluación de la calidad docente. En definitiva, la norma coloca al MEC en un rol de promoción y apoyo a la formación en educación que complementa su función de reconocimiento universitario de sus carreras.

Debe tenerse presente que estas disposiciones que implican cambios en los equilibrios dentro del sistema educativo nacional fueron cuestionadas por un conjunto de ciudadanos mediante un recurso de referendum y ratificadas mediante el voto de la ciudadanía en marzo de 2022.

Asimismo, la Ley 19.889 le otorga al MEC los procedimientos de reválida y reconocimiento de títulos extranjeros que antes realizaba la UDELAR. Se estableció un proceso de transición de dos años durante el cuál funcionó una comisión con representantes de ambas entidades que definió criterios y procedimientos que se plasmaron en el Decreto No. 200/022.

## 7.5 La estabilidad del sector privado de la educación privado

En el último quinquenio, los principales cambios en el sector privado han sido la transformación de un instituto universitario en universidad (Universidad CLAEH 2017), y el reconocimiento de un nuevo instituto universitario (Instituto Universitario Elbio Fernández 2022).

La matrícula universitaria del sector se ha mantenido estable, con un declive pronunciado en el año 2020, probablemente por efecto de la pandemia. Dentro de la matrícula total de las instituciones, los estudiantes de posgrado representan un 20% del total (MEC, 2021). Su presencia en el interior del país sigue siendo reducida con sedes en tres departamentos del interior de la República, y la mayoría de los casos en Punta del Este/Maldonado.<sup>31</sup>

Las instituciones han apostado a ampliar su oferta de carreras de grado y posgrado, y han celebrado los esfuerzos de la nueva administración en definir las competencias del Área de Educación Superior del MEC y del Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada, en particular para facilitar la tramitación de los cambios de planes de estudios de carreras ya reconocidas.

## 7.6 Incremento de la matrícula universitaria con problemas de eficiencia terminal

La matrícula universitaria y los ingresos al sistema han venido creciendo en el último quinquenio, fundamentalmente en las universidades públicas. Los ingresos a carreras de grado de la UDELAR y la UTEC han crecido en el quinquenio un 19,5%, impulsados tanto por ingresos en Montevideo (20,2%) como en el interior del país (15,9%).<sup>32</sup>

Un escenario de matrícula e ingresos crecientes con niveles de egreso en disminución denota problemas de eficiencia terminal en el sistema. No existen estudios longitudinales comprensivos que permitan cuantificar este problema, pero estudios en dicha dirección indican que, además de problemas de desafiliación, existen evidencias de itinerarios educativos de “migración” con una secuencia de múltiples inscripciones en diferentes ofertas educativas (Fernández & Cardozo, 2014). Un estudio realizado sobre la generación de ingreso 2020, indica que un 20,7% de la misma se inscribió el año anterior a otra oferta de la educación superior (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 a, pág. 35).

El mismo estudio indica que un 60,2% de los inscriptos ese año no cursaron educación media superior el año anterior configurando un fenómeno de “ingreso tardío”. Si se tiene en cuenta que el 20,1% de los inscriptos tiene más de 30 años, y solamente un 27,5% ingresa a la educación superior con la edad esperada (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 a), se puede concluir que la transición entre los niveles educativos no es un proceso fluido, y que los incrementos en los niveles de ingreso en las instituciones pueden encubrir procesos de “migración” y nuevas inscripciones de estudiantes que fracasaron en sus itinerarios previos en la educación superior.

---

<sup>31</sup> Ver cuadro 3.

<sup>32</sup> Ver cuadro 8.

### **7.7 Existencia de un esfuerzo significativo de las universidades públicas por ampliar la cobertura en el interior del país**

Tanto la Universidad de la República con sus Centros Universitarios Regionales como la Universidad Tecnológica con sus Institutos Tecnológicos Regionales han ampliado su oferta educativa en el interior del país reduciendo la brecha de desigualdad territorial. Existe una tendencia sostenida dirigida a una mayor cobertura y acceso educativo superior en el interior del país. De todos modos, solamente un 10,4% de los estudiantes universitarios cursa en carreras ofrecidas en el interior (MEC, 2021).

Sigue existiendo un fuerte fenómeno de migración de jóvenes del interior a realizar sus estudios en Montevideo, dado que el 50,7% de los estudiantes universitarios provienen del interior del país. En el caso de la UDELAR representan un 52% y en el caso de las privadas un 31,8%. Un dato interesante y novedoso es el fenómeno a la inversa, donde la UTEC atrae estudiantes de Montevideo al interior del país con un 6% de sus estudiantes en el año 2020 (MEC, 2021). Corresponde señalar que en el programa de becas del Fondo de Solidaridad, un 84% de los beneficiarios es del interior de la República, de los cuales el 72% estudia en carreras ofrecidas en Montevideo (Fondo de Solidaridad, 2022).

### **7.8 Escasos avances en la instalación de un sistema de aseguramiento de la calidad.**

En la última década se han realizado varios intentos por instalar una Agencia de Evaluación y Acreditación en el país (Landoni-Couture, 2019). La Ley N° 19.852 aprobó la creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET) pero su implementación ha sido postergada porque al crearla no se dispuso de financiamiento para su funcionamiento. Diversos factores de configuración del sistema influyen para la demora en la implementación de sistemas de acreditación a nivel nacional (Martínez-Larrechea & Chiancone, 2022).

De todos modos, se han producido avances en dos ámbitos que favorecen la instalación de la cultura de la evaluación en la educación superior en el país. Por un lado, la UDELAR ha desarrollado un sistema de evaluación institucional interno en sus facultades. Por otro, se vienen ampliando los procesos de reconocimiento de carreras tanto de instituciones privadas como públicas no autónomas, con instancias de evaluación externa y dictámenes de Consejos asesores del Ministerio de Educación y Cultura.

Estos impulsos unidos a la experiencia adquirida en la acreditación regional de los procesos ARCUSUR permiten abrigar expectativas que en un futuro próximo se comiencen a desarrollar instancias de acreditación a través de una agencia nacional, al menos de carreras universitarias, sin dejar de reconocer el rezago relativo de nuestro país en este ámbito en términos regionales.

### **7.9 Fuerte matriz dual del sistema de financiamiento de la educación superior.**

En materia de financiamiento, el país mantiene su esquema dual público – privado. Las instituciones públicas se financian con recursos del presupuesto nacional, y las privadas con el aporte de sus estudiantes, con excepciones dadas por el adicional al Fondo de Solidaridad que realizan los graduados de la UDELAR, la UTEC y de carreras terciarias de la Dirección General de Educación Técnico Profesional, y la posibilidad de recibir donaciones con exoneraciones tributarias por parte de las instituciones universitarias privadas.

Si bien el ingreso a las instituciones públicas es gratuito, el país ha configurado un conjunto de sistemas de becas que amortiguan desigualdades sociales y territoriales. En el último quinquenio se han ampliado los recursos para los sistemas de becas, lo que tuvo un impacto positivo durante la pandemia. Asimismo, debe señalarse que la Ley No. 19.889 le encomendó al Ministerio de Educación y Cultura que implementaría un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación para premiar la continuidad y calidad de los estudios que sigan programas de formación en educación reconocidos en el nivel universitario.

#### **7.10 Existencia de un marco normativo disperso con una limitada mirada sistémica: la necesidad de una Ley de Educación Superior.**

El marco normativo de la educación superior uruguaya<sup>33</sup> constituye un conjunto disperso de normas con una limitada mirada de conjunto al sistema. Refleja una división estricta por sectores con normativas específicas para las universidades públicas y para el sector privado. El sistema de educación superior se ha ido complejizando con nuevos espacios mediante normas que habilitan el reconocimiento del nivel académico de ofertas públicas no dictadas por instituciones universitarias, incluyendo a instituciones no autónomas y recientemente a la formación en educación que sí es ofrecida por una institución autónoma pero no universitaria.

En este contexto, el Ministerio de Educación y Cultura ha asumido nuevos roles. Si bien los procesos de reconocimiento del nivel académico nuevos, recogen el modelo y la experiencia desarrollada por el sector privado, igualmente le presentan desafíos por la naturaleza de las instituciones que dictan dichas carreras así como por ser, en varios casos, espacios novedosos de formación superior.

En este escenario, surge como un desafío promover una mirada sistémica a la educación superior en el país (Landoni-Couture, 2020). Algunos pasos en dicha dirección están dados por las modificaciones introducidas por la Ley No. 19.889 a la Ley General de Educación No. 18.437 del año 2008, así como la consagración del Plan de Política Educativa Nacional que define varias líneas de acción, metas e indicadores de logro vinculados a la educación superior (Ministerio de Educación y Cultura, 2021e). Queda pendiente la discusión, si dicha perspectiva sistémica pueda ser consagrada en una Ley de Educación Superior como se han aprobado en países de la región.

---

<sup>33</sup> Sintetizado en el Anexo 1.

## Bibliografía

- Amaya, A., Betancor, L., Borlido, C., Bratschi, C., Cabrera, C., Collazo, M., . . . Rodríguez, P. y. (Julio de 2020). Enseñanza en línea Orientaciones para la aplicación de pruebas objetivas masivas en línea. Obtenido de Comisión Sectorial de Enseñanza: <https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2020/08/EnsenanzaEnLinea-PautasEvaluacion4.pdf>
- Arim, R. (2020). Grandes dilemas de la educación superior: tensiones estructurales y crisis educativa en la pandemia. *InterCambios. Dilemas y transiciones de la educación superior*, 7(2).
- Aristimuño, A., Landoni-Couture, P., & Vázquez, M. I. (2020). Políticas para la gestión de la educación pública obligatoria en Uruguay. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(44).
- Bentancur, N., & Clavijo, E. (2016). Entre la dependencia de la trayectoria y la expansión institucional. Características del desarrollo de un sistema de educación superior en Uruguay (2005-2015). (Orgs.), En F. y. (Ed.), *Políticas de Educacao Superior e docencia universitária: diálogos sul-sul*. . Curitiba: CRV.
- Capocasale, A., Nossar, K., SajeVICIUS, D., Vázquez, M. I., Marengo, P., Questa-Tortero, M., & Tejera, A. (2021). Aprendizaje y buenas prácticas sobre la pandemia en la educación superior en Uruguay. En J. Gairí, & J. L. Muñoz, *EDUCACIÓN SUPERIOR Y PANDEMIA Aprendizajes y buenas prácticas en Iberoamérica* (págs. 222-237). Barcelona: REDAGE.
- CEIBAL. (2020). *Uso de plataformas educativas 2020*. Montevideo: Plan Ceibal.
- CEIBAL. (2022). *Anuario Plataformas Educativas 2021*. Montevideo: CEIBAL.
- Collazo, M., & Cabrera, C. (Julio de 2020). Enseñanza en línea Principales resultados de la encuesta a las direcciones de carreras. Situación a Mayo 2020. Obtenido de Comisión Sectorial de Enseñanza: <https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2020/08/EnsenanzaEnLinea-Encuesta.pdf>
- Collazo, M., Cabrera, C., & Pere, N. (2021). Cuidar el derecho a la educación superior en tiempos de pandemia. *Integración y Conocimiento*, 1(10).
- Contera, C., & Gutiérrez, A. (2014). Hacia un sistema de educación terciaria pública en Uruguay. *Integración y Conocimiento*, 2(1), 49–63.
- Didriksson, A. (2006). Caracterización y desarrollo de las macrouiversidades de América Latina y el Caribe. En IESALC/UNESCO, *nforme sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000–2005: la metamorfosis de la educación superior* (págs. 194-203). Caracas: IESALC/UNESCO.
- Dirección General de Planeamiento. (Julio de 2020). Principales resultados de la Encuesta a estudiantes de la Udelar para la evaluación de la propuesta educativa en la modalidad virtual del primer semestre 2020. Obtenido de Programa de Entorno Virtuales de Aprendizaje: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/8963/mod\\_resource/content/1/Encuesta%20estudiantes%20Udelar%20primer%20semestre%202020.pdf](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/8963/mod_resource/content/1/Encuesta%20estudiantes%20Udelar%20primer%20semestre%202020.pdf)
- Fernández, T., & Cardozo, S. (2014). Educación Superior y persistencia al cambio del primer año en Uruguay: un estudio longitudinal con base en la cohorte de estudiantes evaluados por PISA 2003. *Páginas de Educación*, 7(1), 103-130.
- Fondo de Solidaridad. (2022). *Memoria y Balance 2021*. Montevideo: Fondo de Solidaridad.
- Harreguy, F., & Puglia, E. (2021). El uso de Schoology en CFE durante la emergencia sanitaria. *InterCambios. Dilemas y transiciones de la Educación Superior*, 8(1), 35-41.
- INEED. (2021). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay: 2019-2020 (Vol. I)*. Montevideo: INEEd. Obtenido de <https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/tasa-de-egreso-de-educacion-media-superior-entre-jovenes-de-21-a-23-anos-8-2.html>

- Landinelli, J. (2010). Disyuntivas e incertidumbres en la regulación pública de la educación superior. En M. E. Mancebo, & P. Narbondo, Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos (págs. 266-281). Montevideo: Fin de Siglo / ICP.
- Landinelli, J. (2013). La construcción institucional de la UTEC: contexto, oportunidades y riesgos. En I. d. Política/FCS, Observatorio Político 2013. Montevideo: Cauce.
- Landoni-Couture, P. (2005). New Private-Public Dynamics: Graduate Education in Uruguay. En P. Altbach, & D. Levy, Private Higher Education: a Global Revolution. Boston: Boston College Center for International Higher Education.
- Landoni-Couture, P. (2008). Isomorfismo y calidad: redefiniendo los espacios públicos y privados en la educación superior uruguaya. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 17(1), 183-202.
- Landoni-Couture, P. (2013). Veinticinco años de educación superior privada en Uruguay: una reforma en voz baja. En J. C. Silas, Estado de la Educación Superior en América Latina: el balance público privado (págs. 215-240). México DF: ANUIES/ITESO.
- Landoni-Couture, P. (2014). El prolongado parto de la Educación Superior Privada en Uruguay. Debate Universitario, 84-85.
- Landoni-Couture, P. (2017 a). Diversification and Isomorphism: New Dynamics in Uruguay's Higher Education System. En P. Teixeira, S. Kim, P. Landoni, & Z. Gilani, Rethinking the Public-Private Mix in Higher Education: Global Trends and National Policy Challenges (págs. 141-162). Rotterdam: Sense.
- Landoni-Couture, P. (2017 b). Marchas y Contramarchas en los Procesos de Diversificación Institucional: La Experiencia Universitaria Uruguaya en Clave Comparada. ducation Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 25.
- Landoni-Couture, P. (2019). Uruguay intenta nuevamente crear una Agencia de Acreditación. ¿Lo logrará? ESAL - Revista de Educación Superior en América Latina, 18-21.
- Landoni-Couture, P. (2020). Higher Education Systems and Institutions, Uruguay. En P. S. Teixeira, The International Encyclopedia of Higher Education Systems and Institutions. Dordrecht.: Springer.
- Lemaitre, M. J., & Mena, R. (2012). Aseguramiento de la calidad en América Latina: tendencias y desafíos. En M. J. Lemaitre, & M. E. Zenteno, Aseguramiento de la calidad en América Latina: Educación Superior Informe 2012. Santiago de Chile: CINDA.
- Martínez-Larrechea, E., & Chiancone, A. (2022). Higher education quality assurance in Uruguay: balance and perspective of a delayed policy. . Quality Assurance in Education, (ahead-of-print).
- Martins, D. H., & Rotondo, F. (2010). Régimen legal de la Educación. Montevideo: La Ley.
- MEC. (2017). Anuario Estadístico 2016. Obtenido de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2016>
- MEC. (2018). Anuario Estadístico 2017. Obtenido de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2017>
- MEC. (2019). Anuario Estadístico 2018. Obtenido de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2018>
- MEC. (2020). Anuario Estadístico 2019. Obtenido de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2019>
- MEC. (2021). Anuario Estadístico 2020. Obtenido de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos>
- Ministerio de Educación y Cultura. (2021 c). Panorama del Gasto Público en Educación 2020. Obtenido de Ministerio de Educación y Cultura: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-del-gasto-publico-educacion-2020>

- Ministerio de Educación y Cultura. (Diciembre de 2021 a). Caracterización del ingreso a carreras de educación superior en el Uruguay. Obtenido de Ministerio de Educación y Cultura: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/caracterizacion-del-ingreso-carreras-educacion-superior-uruguay>
- Ministerio de Educación y Cultura. (Diciembre de 2021 b). Panorama del Gasto Público en Educación 2020. Obtenido de Ministerio de Educación y Cultura: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-del-gasto-publico-educacion-2020>
- Ministerio de Educación y Cultura. (Diciembre de 2021 d). Panorama de Becas 2020. Obtenido de Ministerio de Educación y Cultura: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-becas-2020>
- Ministerio de Educación y Cultura. (Julio de 2021e). Plan de Política Educativa Nacional 2020 - 2025. Obtenido de Ministerio de Educación y Cultura: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/noticias/plan-nacional-politica-educativa-2020-2025>
- Oddone, J., & Paris, B. (1963). La Universidad Uruguaya del Militarismo a la Crisis 1885 – 1958 T.1. Montevideo: UDELAR.
- Perez, A., & Podetti, M. (2020). Informe: Incremento en el número de usuario y actividad en el EVA durante la emergencia de COVID19 Primer Semestre de 2020. Obtenido de PROEVA: <https://proeva.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2020/09/Informe-INCREMENTO-EN-EL-NÚMERO-DE-USUARIOS-Y-ACTIVIDAD-EN-EL-EVA-DURANTE-LA-EMERGENCIA-DE-COVID19-Primer-Semestre-de-2020.pdf>
- Pro Rectorado de Enseñanza/Comisión Sectorial de Enseñanza. (Abril de 2020). Udelar en línea Orientaciones básicas para el desarrollo de la enseñanza y la evaluación. Obtenido de Comisión Sectorial de Enseñanza: <https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2020/04/UdelarEnLinea-OrientacionesBasicas.pdf>
- Punie, Y. e., & Redecker, C. (2017). European Framework for the Digital Competence of Educators: DigCompEdu . Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Rama, C. (Noviembre de 2018). La universitarización de la formación terciaria técnica como un eje de la expansión de la educación superior en Uruguay. Debate Universitario, 7(13), 9-22.
- Romero, C., & Landoni, P. (2001). Educación Superior Uruguaya: del Monopolio a la Consolidación del Sistema. En S. Martinic, & M. Pardo, Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina. Santiago de Chile.: CIDE/ PREAL.
- SINAE PNUD. (2021). Evaluación de las necesidades de recuperación en el contexto de la pandemia por Covid-19. Obtenido de Sistema Nacional de Emergencias: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/evaluacion-necesidades-recuperacion-contexto-pandemia-covid-19>
- Unidad Académica de Tecnología Educativa. (2021). Informe Ejecutivo 2021. Obtenido de Consejo de Formación en Educación: <http://tecnologiaeducativa.cfe.edu.uy/index.php>
- Universidad de la República. (13 de Marzo de 2021). La Universidad de la República frente al SARS-COV-2. Obtenido de Universidad de la República: <https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2021/03/La-Universidad-de-la-Republica-frente-al-SARS-CoV-2.pdf>
- Universidad Tecnológica. (Mayo de 2020). UTEC. Obtenido de Plan Estratégico 2021 - 2025: <https://utec.edu.uy/uploads/documento/7c1a87937c7c1028ecb3a4546a8dfb3efec9097b.pdf>
- Vaillant, D., Questa-Tortero, M., & Azpiroz, M. (2022). Re-considering Teacher Professional Development in the Pandemic Era: The Uruguayan Case,. International Journal for Research in Education, 46(2).

Velázquez Serra, S. (2022). Debates en torno a la universitarización de la formación en educación (2005 - 2019) en Uruguay - Tesis de Maestría. Obtenido de FCS - Instituto de Ciencias Políticas: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/32491/1/TMCP\\_VelázquezSof.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/32491/1/TMCP_VelázquezSof.pdf)

Wschebor, M. (1994). ¿Una sola Universidad pública en el Uruguay? . En C. Barbato, El debate tras la fachada, (págs. 167–178.). Montevideo: Fin de Siglo.

## Índice de Cuadros y Gráficos

Cuadro 1: Marco normativo adoptado durante la emergencia sanitaria.

Cuadro 2: Usuarios totales distintos con algún ingreso y actividad en el período de marzo a junio 2021 en alguno de los dos distritos CFE (Presencial y Semipresencial)

Cuadro 3: Oferta de educación superior privada en el interior del país

Cuadro 4: Instituciones de educación superior

Cuadro 5: Carreras de instituciones públicas no autónomas reconocidas en su nivel académico

Cuadro 6: Consejos y Comisiones que funcionan en el ámbito del MEC con funciones de asesoramiento para los procesos de reconocimiento.

Cuadro 7: Evolución de la matrícula universitaria de grado y posgrado por institución (Todo el país, 2016 – 2020)

Cuadro 8: Estudiantes ingresados en carreras de grado por sector y región (2016-2020)

Cuadro 9: Egreso de estudiantes en carreras de grado por sector y región (2016-2020)

Cuadro 10: Financiamiento público a instituciones de educación superior (2016-2020)

Cuadro 11: Recaudación del Fondo de Solidaridad (Becas y Adicional) (2016-2021)

Cuadro 12: Gasto público en Educación Superior en relación al PBI y el Gasto del Gobierno Central (2016-2020)

Cuadro 13: Becas a estudiantes del CFE administradas por el Fondo de Solidaridad (2019-2021)

Cuadro 14: Becas Carlos Quijano por tipo de posgrado (2019-2021).

### Gráficos

Gráfico 1: Evolución de ingresos a carreras de grado en el interior del país (2016-2020)

Gráfico 2: Evolución de ingresos a carreras de posgrado por sector (2016-2020)

Gráfico 3: Evolución de egresos a carreras de posgrado por sector (2016-2020)

Gráfico 4: Solicitudes y becas otorgadas por el Fondo de Solidaridad (2016-2021)

## Anexo 1. Marco Normativo

NORMATIVA EDUCACIÓN SUPERIOR URUGUAY – Cuadro Anexo 1.1				
REGULACIÓN ORGÁNICA Y PROCEDIMENTAL ESPECÍFICA				
SECTOR PÚBLICO				
Institución / Materia	Norma	Fecha	Consulta online texto oficial	
TER. UNIV.	Universidad de la República (Udelar)	Ley Nº 12.549	16-10-1958	<a href="http://www.impo.com.uy/bases/leyes/12549-1958">http://www.impo.com.uy/bases/leyes/12549-1958</a>
	Universidad Tecnológica (UTec)	Ley Nº 19.043	28-12-2012	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19043-2012">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19043-2012</a>
TERCIARIA NO UNIVERSITARIA no autónoma	Educación Policial y Militar (Ministerios del Interior y de Defensa Nacional)	Ley Nº 19.188	07-01-2014	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19188-2014">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19188-2014</a>
	Escuelas del Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos (SODRE)	Decreto Nº 221/018	16-07-2018	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/221-2018">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/221-2018</a>
		Resolución Nº 863/021 – MEC	09-08-2021	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultural/institucional/normativa/resolucion-n-863021-aprobacion-instructivos-para-instituciones-pautas-para">https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultural/institucional/normativa/resolucion-n-863021-aprobacion-instructivos-para-instituciones-pautas-para</a>
	Decreto Nº 84/2021	15-03-2021	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/84-2021">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/84-2021</a>	
TERCIARIA NO UNIVERSITARIA AUTÓNOMA	Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)	Ley Nº 15.757	15-07-1985	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15757-1985">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15757-1985</a>
		Decreto 296/017	16-10-2017	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/296-2017">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/296-2017</a>
TERCIARIA AUTÓNOMA	Formación en Educación (Consejo de Formación en Educación de la Administración Nacional de Educación Pública)	Ley Nº 18.437	12-12-2018	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008</a>
		Resolución Nº 1 - Acta Extraordinaria Nº 5 - CFE	24-06-2010	<a href="https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/institucional/acta5res1_2010.pdf">https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/institucional/acta5res1_2010.pdf</a>
		Ley Nº 19.889	09-07-2020	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020</a>
		Decreto Nº 338/020	14-12-2020	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/338-2020">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/338-2020</a>
		Ley Nº 19.924	18-12-2020	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020</a>

**NORMATIVA EDUCACIÓN SUPERIOR URUGUAY – Cuadro Anexo 1.2**

		<b>Institución / Materia</b>	<b>Norma</b>	<b>Fecha</b>	<b>Consulta online texto oficial</b>
REGULACIÓN ORGÁNICA Y PROCEDIMENTAL GÉNERICA	SECTOR PRIVADO	TERCERCIARIA UNIVERSITARIA	Decreto-Ley Nº 15.661	29-10-1984	<a href="http://www.impo.com.uy/bases/leyes/12549-1958">http://www.impo.com.uy/bases/leyes/12549-1958</a>
			Resolución Nº 395/021 - MEC	14-04-2021	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/publicaciones/instructivo-pautas-solicitud-reconocimiento-sede-autorizada-carrera">https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/publicaciones/instructivo-pautas-solicitud-reconocimiento-sede-autorizada-carrera</a>
	TERCERCIARIA NO UNIVERSITARIA	Instituciones universitarias privadas autorizadas	Resolución Nº 582/020 - MEC	28-07-2020	
			Resolución Nº 787/020 - MEC	13-10-2020	
			Decreto Nº 200/022	20-06-2022	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/200-2022">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/200-2022</a>
			Decreto Nº 104/014	28-04-2014	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2014">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2014</a>
	TERCERCIARIA NO UNIVERSITARIA	Instituciones terciarias no universitarias privadas	Ordenanza Nº 14 – Resolución Nº 20 – Acta Nº 86 – CODICEN- ANEP	19-12-1994	<a href="https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/hormativa/Ordenanza%2014.pdf">https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/hormativa/Ordenanza%2014.pdf</a>
			Decreto Nº 112/022	05-04-2022	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/112-2022">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/112-2022</a>
			Resolución Nº 355/022 - MEC	28-03-2022	
			Resolución Nº 638/022 - MEC	01-06-2022	



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

## CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

Al valorar cualitativa y cuantitativamente la implementación de políticas, logros, avances y otras acciones gubernamentales, para el periodo 2016-2021, es importante considerar su desarrollo en el marco del clima de tensiones y desafíos a los que se ha visto sometida la sociedad venezolana desde marzo 2013 hasta el presente, derivado de un conjunto de acciones ejecutadas por actores internos y externos, que han impactado la economía del país, en su intento de generar un cambio político por la vía de una guerra no convencional, generando una crisis económica sin precedentes que ha afectado y afecta todos los ámbitos de la vida nacional, especialmente la alimentación, la salud y, por ende, la educación en todos sus niveles.

Esta guerra híbrida ha sido impulsada y financiada por el gobierno de los Estados Unidos en articulación con factores políticos y económicos internos de oposición<sup>1</sup> al gobierno bolivariano y protagonistas de acciones desestabilizadoras y violentas<sup>2</sup>. Aunado al clima de violencia interna, se da inicio a la implementación de las Medidas Coercitivas Unilaterales<sup>3</sup> (MCU) las cuales afectaron directamente a la industria petrolera que, siendo el corazón de la economía venezolana, generaba el 94% de los ingresos en divisas de la Nación, ocasionando una disminución considerable en la capacidad del Estado para apalancar las importaciones de alimentos, medicinas e incluso los insumos necesarios para mantener operativa la industria.

Este clima político y económico se expresó en desabastecimiento de alimentos, medicinas y otros bienes de primera necesidad en el período 2014-2017, un incremento

---

1 Estos grupos llevaron a cabo acciones de violencia política, con frecuentes manifestaciones de calle expresadas en lo que se denominó como “guarimbas”, intentos de golpes de Estado y de magnicidio, sabotaje a las instalaciones de servicios públicos (especialmente el servicio eléctrico), instauración de gobierno paralelo y solicitudes de invasión extranjera; eventos que sumados a la imposición de Medidas Coercitivas Unilaterales (MCU) y Medidas Punitivas y/o Restrictivas complementarias, impulsaron un proceso de desestabilización social, económica y política del país. (Giménez, 2021)

2 Estas acciones iniciaron en febrero del 2014, con el plan “La Salida” orientado al derrocamiento del Presidente Nicolás Maduro, y focalizadas en 45 municipios, con el saldo de 52 personas fallecidas y 1.119 lesionadas. Estos hechos causaron importantes pérdidas económicas que afectaron toda la dinámica cotidiana, incluyendo la educación. (SURES, 2017).

3 Las Medidas Coercitivas son el conjunto de sanciones que desde 2005 ha impuesto Estados Unidos a Venezuela y que derivaron en un bloqueo económico, retención de activos en otros países y despojo de empresas como CITGO y MONÓMEROS que representaban una fuente considerable de ingresos para la nación.

exponencial en los precios (proceso de hiperinflación desde noviembre de 2017 hasta diciembre 2021), deterioro de los servicios públicos, escasez de combustible que afectó la movilidad de la población y de los actores económicos, lo cual derivó en un decrecimiento sostenido de la actividad económica del país, expresado en una disminución sostenida del PIB, que pasó de -3,89% en 2014, a -17% en 2016 y -19,6% en 2018. (Ver **Anexo 1**)

Al contexto expuesto hay que sumar las acciones de corrupción ocasionadas por la pérdida de los valores y las situaciones de extrema necesidad, en las que se involucraron personeros del gobierno, activistas de la oposición y un número considerable de ciudadanos, lo que derivó en una realidad muy compleja debido a la multiplicidad de factores que incidieron. Se puede resumir que desde el año 2014 el pueblo venezolano se ha encontrado en la difícil tarea de preservar la paz como única posibilidad de vida, que la resiliencia del pueblo venezolano y la resistencia de las autoridades gubernamentales a los ataques económicos, políticos, jurídicos y hasta diplomáticos es lo que ha permitido la garantía de los derechos fundamentales a la población y el mantenimiento, en el caso que nos ocupa, de la cobertura educativa en todo el territorio nacional, lo cual representó un punto de inflexión y un importante desafío, más allá de las debilidades manifiestas.

## **ACCESO UNIVERSAL, TERRITORIALIZACIÓN Y PERTINENCIA SOCIAL DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA, 2016-2021.**

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. (**Cuadro 1**)

**Cuadro 1**  
**Matrícula Universitaria en Venezuela, 1980-2021**

<b>Años</b>	<b>Matricula Total 1/</b>
1980	307.133
1990	517.171
1999	739.586
2000	803.755
2001	904.703
2002	948.578
2003	997.662
2004	1.154.845
2005	1.262.701
2006	1.232.380
2007	1.398.244
2008	2.167.087
2009	2.076.804
2010	2.226.642
2011	2.099.934
2012	2.183.979
2013	2.094.090
2014	1.934.904
2015	1.824.284
2016	1.735.002
2017	1.743.024
2018 (*)	1.968.713
2019 (*)	2.142.475
2020 (*)	2.315.184
2021 (*)	2.468.608

Fuente: MPPE-OPUSU- Cálculos propios.

(\*) Valores estimados.

1/ Incluye la matrícula de los programas de formación de la Misión Sucre acreditados por las Universidades Nacionales.

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), lo que produjo una expansión significativa de la matrícula universitaria con una tasa de crecimiento anual que osciló entre el 20% en 2004 y el 13% en 2008, y un crecimiento anual promedio del 13%, tal como se aprecia en el **Cuadro 2** y **Gráfico 1**.

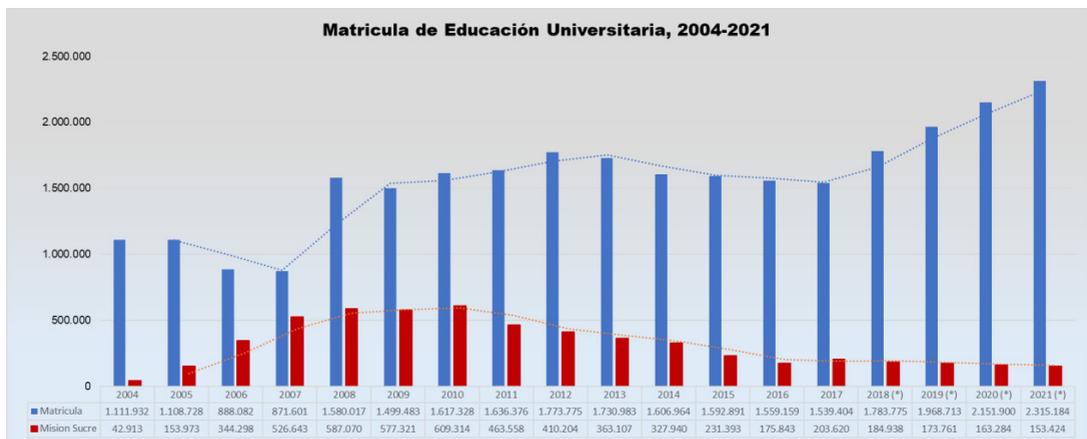
**Cuadro 2**  
**Matrícula Universitaria en Venezuela, 2004-2021**

<b>Año</b>	<b>Matrícula Total 1/</b>	<b>Misión Sucre</b>	<b>Peso Misión Sucre respecto a la Matrícula Total (%)</b>
2004	1.111.932	42.913	4%
2005	1.108.728	153.973	14%
2006	888.082	344.298	39%
2007	871.601	526.643	60%
2008	1.580.017	587.070	37%
2009	1.499.483	577.321	39%
2010	1.617.328	609.314	38%
2011	1.636.376	463.558	28%
2012	1.773.775	410.204	23%
2013	1.730.983	363.107	21%
2014	1.606.964	327.940	20%
2015	1.592.891	231.393	15%
<b>2016</b>	<b>1.559.159</b>	<b>175.843</b>	<b>11%</b>
<b>2017</b>	<b>1.539.404</b>	<b>203.620</b>	<b>13%</b>
<b>2018 (*)</b>	<b>1.783.775</b>	<b>184.938</b>	<b>10%</b>
<b>2019 (*)</b>	<b>1.968.713</b>	<b>173.761</b>	<b>9%</b>
<b>2020 (*)</b>	<b>2.151.900</b>	<b>163.284</b>	<b>8%</b>
<b>2021 (*)</b>	<b>2.315.184</b>	<b>153.424</b>	<b>7%</b>

Fuente: MPPE-OPSU- Cálculos propios.

(\*) Valores estimados.

1/ Incluye la matrícula de los programas de formación de la Misión acreditados las Universidades Nacionales.



**Gráfico 1 Matrícula de Educación Universitaria, 2004-2021.**

Fuente: MPPE-OPUSU- Cálculos propios

(\*) Valores estimados.

1/ Incluye la matrícula de los programas de formación de la Misión acreditados por las Universidades Nacionales.

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 formaba académicamente a través de los Programas de Formación (PNF)<sup>4</sup> acreditados por instituciones de educación universitaria de gestión pública, y abarcaban distintas áreas de conocimiento. Esta expansión se consolidó arrojando la cifra de 128.440 nuevos profesionales universitarios para el año 2010 (Ver **Anexo 2**) lo que constituye un antecedente indiscutible de la realidad actual.

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

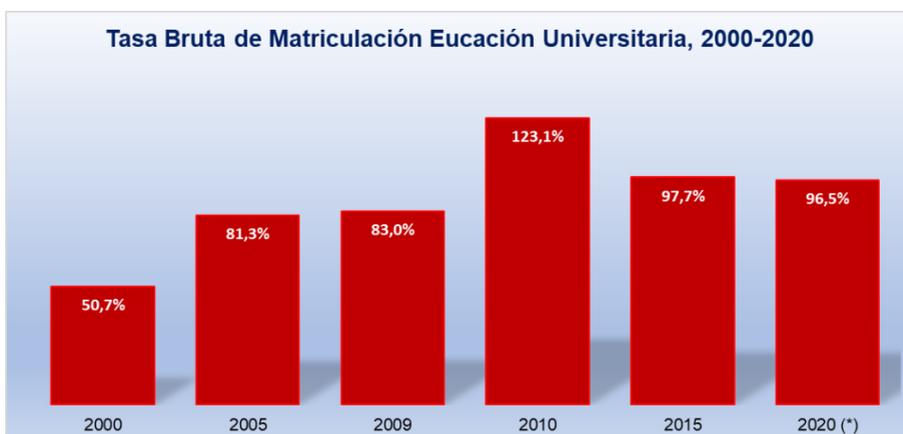
<sup>4</sup> Los Programas Nacionales de Formación (PNF) son programas académicos cuya concepción curricular y enfoque, a lo largo de su prosecución, otorgan dos titulaciones: Técnico Superior con duración de dos años y Licenciado o Ingeniero, con duración de cuatro años.

A diferencia de las carreras y programas dictados en la Instituciones de Educación Universitaria que requieren la aprobación del CNU para ser dictados sólo donde sean autorizados, los PNF se crean a través de resoluciones ministeriales y la autorización para su gestión es otorgada por el MPPEU. (García, 2014).

EE UU, y (3) el clima de conflictividad política interna, impulsado por los factores de oposición al gobierno, con el agravante del activismo político asumido por las autoridades de las universidades autónomas que mantuvieron en “cierre técnico” los espacios universitarios, afectando las dinámicas académicas y científicas de los estudiantes, lo que derivó en un alto índice de deserción.

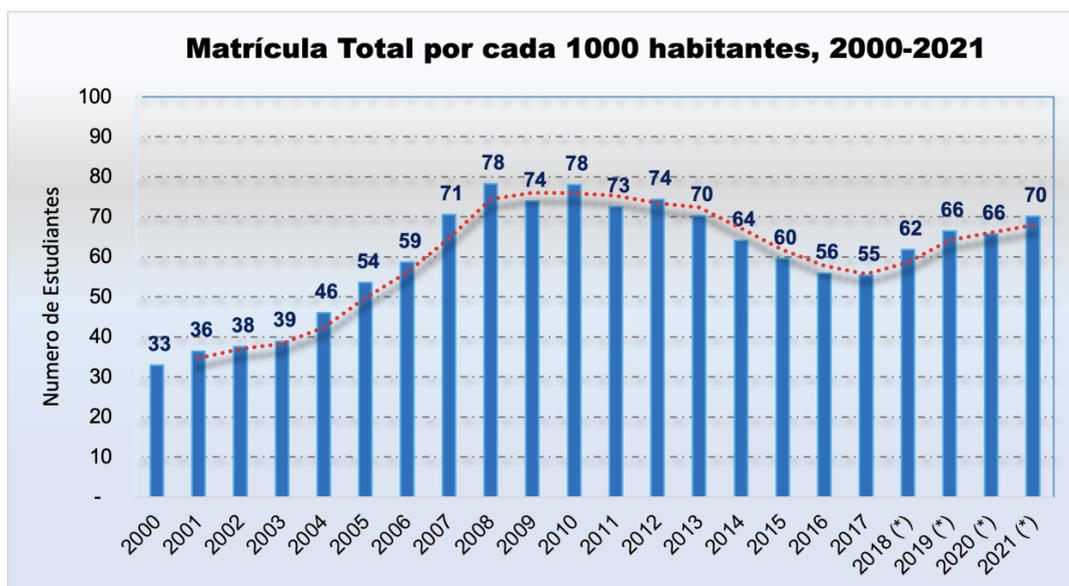
En el año 2020, el país había perdido el 99% de sus ingresos y se enfrentaba a los embates de la pandemia por Covid-19, lo que condujo al Ejecutivo Nacional a tomar una serie de medidas de control y protocolos de prevención, las cuales consistieron en: (a) restricción del libre desplazamiento por el territorio nacional y suspensión de la presencialidad en los espacios laborales y educativos, con algunas excepciones, (b) aprobación, en el mes de octubre, de la Ley Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y Garantía de los Derechos del Pueblo Venezolano, instrumento legal que permitió redirigir y optimizar los ingresos del país derivados de actividades económicas distintas a la petrolera, para dar continuidad a las políticas sociales que garantizan los derechos humanos del pueblo venezolano. Ello incidió en el incremento del 25% de la matrícula universitaria durante el periodo 2018-2021, al pasar de 1.968.713 a 2.468.608 estudiantes.

Es importante señalar que en el año 2015 la Tasa Bruta de Matrícula (TBM) se ubicó en 97,7% y en el año 2020 se ubicó en 96,5%, incluso más alta que la TBM del año 2009 cuando Venezuela ocupó el segundo lugar en América Latina y el quinto lugar a nivel mundial (**Anexo 3**). Respecto a este indicador, se presenta la tasa bruta de la matriculación en Educación Universitaria 2000-2020. (**Gráfico 2**)



**Gráfico 2 Tasa Bruta de Matriculación Educación Universitaria, 2000-2020**  
 Fuente: MPPEU-OPSU-Cálculos Propios, 2022

Otro indicador de universalización en el acceso es la Matrícula Total por cada 1000 habitantes en los últimos 22 años. En promedio hay 60 estudiantes universitarios por cada mil habitantes. Durante el periodo 2000-2015, el promedio ponderado del número de estudiantes por cada mil habitantes era de 59; mientras que para el periodo 2016-2021, este indicador se ubica en 62 estudiantes por cada mil habitantes. Estos tres indicadores son un reflejo de los logros en materia de acceso universal, aun en un contexto social, político y económico adverso, especialmente para el periodo estudiado (Gráfico 3).



**Gráfico 3 Matrícula por cada mil habitantes**

Fuente: MPPEU-Cálculos Propios, 2022

(\*) Estimaciones.

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
<b>Total Instituciones</b>	<b>65</b>	<b>37</b>	<b>67</b>	<b>31</b>

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<sup>5</sup> (UPT) y tres (3) son Universidades Especializadas<sup>6</sup>. Las universidades especializadas, se dedican a la formación en las áreas de Telecomunicaciones, Tecnologías y Transporte. (Ver **Anexo 4**)

Se creó la Universidad del Magisterio, para formar al personal docente activo, a los fines de seguir mejorando la calidad y pertinencia del Sistema Educativo Venezolano, que actualmente ofrece 29 cursos de postgrado, de los cuales 19 son especializaciones, 9 maestrías y 1 es doctorado; registrando 29.426 estudiantes y 39.188 docentes en servicio, que cursan estudios de postgrado gratuitos. Para la fecha de elaboración de este informe 67.614 docentes en servicio están optando a títulos y grados.

Otro factor que ha incidido es la ampliación de las opciones de estudio en pre y postgrado en todo territorio nacional, las cuales están en correspondencia con las áreas estratégicas de desarrollo prioritarias para el país. En este sentido, 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)<sup>7</sup>. El 56% se creó en el periodo 2016-2022. (**Cuadro 5**)

---

<sup>5</sup> Son instituciones de educación universitaria creadas para la atención de necesidades y vocación productiva, social y cultural en un determinado espacio territorial, en el marco de los objetivos, fines y alcances de la Misión Alma Mater. A diferencia de las Instituciones de Educación Universitaria tradicionales, sus espacios físicos y recursos están a disposición de la Misión Sucre y de otras instituciones de educación universitaria que en su área de influencia territorial así lo requieran. (MPPEU, 2008)

<sup>6</sup> Son instituciones de educación universitaria cuya actividad le permite desarrollar fortalezas en un área de conocimiento específica, a los fines de formar profesionales altamente especializados en las áreas estratégicas para el desarrollo del país. (MPPEU, 2008)

<sup>7</sup> A diferencia de los postgrados autorizados por el Consejo Nacional de Universidades (CNU), los PNFA derivan de un acto administrativo mediante el cual la Ministra o Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria, establece y autoriza las áreas-problemas de carácter prioritario y el diseño curricular del PNFA respectivo para su autorización y gestión, indicando la o las Instituciones delegadas para la gestión, las cuales deberán desarrollar las actividades académicas en un espacio geográfico y tiempo determinado.

**Cuadro 5**  
**Programas Nacionales de Formación**

Instituciones	Periodo			Total Programas Nacionales de Formación
	2008-2011	2012-2015	2016-2022	
Programas Nacionales de Formación (PNF)	53	26	67	146
Programas Nacionales de Formación Avanzada (PNFA)	-	1	38	39
<b>Total Programas Nacionales de Formación</b>	<b>53</b>	<b>27</b>	<b>105</b>	<b>185</b>

Fuente: MPPEU- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 2022

Por otra parte, durante el periodo 2018-2022, se aprobaron 328 nuevos programas de postgrado, de los cuales 96 son gestionados por Universidades Nacionales en las áreas de Salud, Educación y Deporte, Ingeniería y Tecnologías, Agroalimentación, Ciencias Sociales, Humanidades y Artes y Seguridad Ciudadana (MPPEU, 2020). **(Anexo 5)**

Es necesario destacar que el gobierno nacional, durante ese periodo, orientó sus esfuerzos hacia la ejecución de políticas destinadas a garantizar el acceso universal en todo el territorio nacional, respondiendo a los criterios de pertinencia social y calidad educativa, desde la vinculación con las áreas estratégicas priorizadas por el Estado.

Así mismo, se resalta que desde el 2018 han egresado, en las áreas de educación, salud, ingeniería y agroalimentación, un total de 3.030 estudiantes provenientes de países como Angola, Argentina, Antigua y Barbuda, Brasil, Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guyana, Haití, Mali, México, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Palestina, Panamá, Paraguay, Perú, Sierra Leona, Uruguay y Honduras, lo que constituye un logro en el desarrollo de las políticas cooperación internacional para el sector universitario.

## **ESTRATEGIAS DE PROSECUCIÓN ACADÉMICA: LOGROS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA, 2020-2021.**

La pandemia tuvo sus primeras manifestaciones en la ciudad de Wuhan, en diciembre de 2019, lo que obligó a establecer medidas extremas que más tarde se extenderían a otras ciudades, obligando a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a decretar estado de alarma mundial y seguimiento permanente a las cifras de contagios y decesos por nación, medidas preventivas y acciones de atención en los centros de salud, así como la adquisición, distribución y aplicación de las vacunas en las fases correspondientes.

El 13 de marzo del año 2020, en Venezuela se inició un período de cuarentena preventiva decretada por el Ejecutivo Nacional en vista de las alarmantes cifras de contagio en varios países del mundo. La pandemia pasaba a ser protagonista de otro suceso inesperado para la población venezolana, en un contexto complejo derivado de los ataques y acciones desestabilizadoras que han repercutido significativamente en la vida, la paz y la soberanía nacional.

Venezuela fue uno de los países con mayor control en el tratamiento de la Covid-19. Dos elementos fundamentales rigieron las acciones: (1) el Decreto de Estado Alarma<sup>8</sup> estipulado en el Artículo 338 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y (2) los lineamientos estratégicos de acción contra el virus que estuvieron dirigidos por la **Comisión Presidencial para la Prevención y Control del Coronavirus (COVID-19)** y concentrados en las siguientes acciones: (a) Decreto del distanciamiento social y voluntario (b) Atención y despistaje del virus a través de la política casa por casa<sup>9</sup> (c) Creación de hospitales de campaña, adaptación de espacios físicos (no hospitalarios) y la articulación con el sector privado de la salud, (d) Gratuidad de las pruebas diagnósticas para la población. A pesar del bloqueo económico, se realizó un esfuerzo sin precedentes para adquirir equipos médicos, pruebas diagnósticas y el tratamiento

---

<sup>8</sup> La C RBV establece que se puede decretar Estado de Alarma “cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos y ciudadanas”

<sup>9</sup> Cabe señalar que a través de la plataforma tecnológica Patria y su sistema de encuestas se podía hacer seguimiento de los casos personales de cada ciudadano (a).

recomendado por la OMS, así como la dotación permanente de insumos al personal médico.

En este punto, cabe reiterar que Venezuela enfrentó la pandemia en medio del bloqueo económico por parte de los EE UU<sup>10</sup> que se intensificó en el 2015. En el 2017 se incrementan las medidas prohibiendo

“la compra directa o indirecta de títulos de valores (deuda soberana) procedentes del gobierno de Venezuela y deuda de Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvsa). Igualmente intensificó se el boicot financiero y la política de aislamiento de la banca tanto privada como pública y afectó gravemente las operaciones de la industria petrolera nacional (...) la medida impidió que el país tuviese acceso a los mercados financieros de EE.UU., al tiempo que marcó el inicio de una fuerte caída de la capacidad importadora de la nación” (Centro Internacional de Inversión Productiva, 2022)

El sector educativo universitario no escapó a los efectos del bloqueo ni a la diatriba política interna de esos tiempos. La participación activa de las universidades autónomas y algunas experimentales en hechos que rayaron en la violencia física y psicológica implícita o explícita manifiestas en protestas de calle o cerramiento de los espacios universitarias, derivó en pérdidas de semestres y retraso en la formación de los estudiantes<sup>11</sup>, a diferencia de las universidades públicas creadas en los últimos años por el Gobierno Bolivariano que nunca detuvieron el proceso de formación académica.

Entre los efectos de las medidas coercitivas que incidieron en la dinámica universitaria del país, tal como lo expresa Castellano (2020) citando a Gemarias (2020) se pueden mencionar los siguientes:

(...) (b) escasez de materiales para el trabajo; (c) racionamiento de servicios como luz, agua, acceso a internet, entre otros; (d) dificultades para aumentar los salarios del personal docente, de investigación, administrativo y obrero, (...) (e) dificultades para cumplir con los servicios destinados al bienestar estudiantil, tales como becas, ayudantías, actualización de bibliotecas, mantenimiento de suscripciones en revistas nacionales e internacionales; (f) financiamiento a profesores y estudiantes para la asistencia a eventos nacionales e internacionales; (g) emigración, también inducida, de profesores y estudiantes.

---

<sup>10</sup> Desde el año 2014, los Estados Unidos han bloqueado a Venezuela, en complicidad con otros gobiernos, la cantidad de 7 mil millones de dólares, generando pérdidas 130.000 millones de dólares aproximadamente. La Organización de Naciones Unidas llegó a señalar que “los ingresos del Gobierno se redujeron en un 99%” lo que derivó en hiperinflación, migraciones, aumento de la pobreza.

<sup>11</sup> Estas universidades autónomas de gestión pública agrupadas en la Asociación Venezolana de Rectores Universitarios (AVERU) y que suman 11 de las 94 instituciones de educación universitaria en Venezuela, representaban, para el año 2017, el 20% de la matrícula total.

El análisis de los indicadores en el sub sistema educativo universitario no puede obviar estos elementos porque incidieron directamente en la realidad de la academia y la producción científica. Es en este contexto que inicia la pandemia en Venezuela.

### **La educación universitaria venezolana en el contexto de pandemia.**

La educación universitaria enfrentó la pandemia en medio de la incertidumbre propia de la situación mundial y el contexto país a través del trabajo mancomunado entre el Ejecutivo Nacional, los ministerios y las comunidades universitarias organizadas, lo cual representó un factor fundamental para la planificación y gestión de políticas públicas que garantizaron el derecho a la educación en condiciones inéditas en la historia venezolana.

La constitución de los Consejos Estadales de Gestión Universitaria (CEGU) permitió coordinar todo lo referente a la atención del sector universitario. Como cuerpos colegiados garantizaron la participación, planificación, articulación y coordinación entre las Instituciones de Educación Universitaria, Gremios Sindicales, Estudiantes, Entes y Órganos adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Entes y Órganos de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal con competencia dentro del Sistema de Educación y actores sociales que hacen vida en el entorno de las Universidades.

Así mismo, se crearon los Consejos Presidenciales Universitarios constituidos por un Vocero de los estudiantes de la Federación Venezolana de Estudiantes Universitarios (FVEU), un Vocero por los Trabajadores universitarios de la Federación Venezolana de Trabajadores Universitarios (FTUV) y un Vocero por las Autoridades de la Asociación de Rectores Bolivarianos-ARBOL. Estos consejos funcionaban por estado y a través de los mismos se pudo mantener la articulación interinstitucional con el Ejecutivo y el MPPEU para la toma de decisiones pertinentes a la situación de emergencia.

Las acciones del MPPEU estuvieron dirigidas, tal como lo señala Álvarez (2020), a reorientar el Sistema de Gestión Universitaria, desarrollando siete (7) vértices de acción en la atención de las universidades.

El vértice 1, *Plan Universidad en Casa*, consistió en la formación, seguimiento y evaluación continua de la dinámica universitaria bajo la modalidad a distancia. Sin desconocer las debilidades que pudo presentar el plan, hay que resaltar que su cumplimiento en la fase de clases virtuales dependió, sobre todo, del compromiso y voluntad de los docentes y estudiantes, de los recursos tecnológicos con los que contaban y de la adaptación a la nueva situación de aislamiento que evidenció serias carencias de equipos tecnológicos y conexiones a internet, también de la posibilidad que representaba el uso de la señal abierta de televisión y radio (para algunos temas y grupos de algunas universidades) de la telefonía móvil y aplicaciones como Whatsapp y Telegram, que fueron las más utilizadas.

Es necesario destacar que en las universidades no todos los docentes y estudiantes disponían de recursos tecnológicos o acceso a internet, algunos, incluso, pasaban periodos de días sin servicio eléctrico. Sumada a esas realidades, el clima psicológico por el padecimiento de la Covid o la pérdida de amigos, familiares, estudiantes y profesores obligaba al replanteamiento de la pertinencia de los contenidos, el seguimiento de las pautas de evaluación o la exigencia acostumbrada del rendimiento académico.

Si bien es cierto que todas las universidades estuvieron convocadas a sumarse al plan, no todas tenían control sobre su población, ni el conocimiento necesario sobre las nuevas modalidades, lo que condujo al MPPEU a realizar una serie de actividades orientadas a potenciar el encuentro a distancia entre docentes y estudiantes, brindando herramientas formativas para enfrentar la “nueva normalidad”.

Entre los logros del **Vértice 1 Plan Universidad en Casa**, podemos destacar:

- (a) Formación de 65.585 docentes para la educación multimodal a través de diversos cursos, talleres, conversatorios y conferencias orientadas a la capacitación para la “educación remota de emergencia” como se llamó en algunos países. Estos cursos

denominados *La mediación del aprendizaje en la Formación en línea*, se realizaron desde la articulación interinstitucional entre el MPPEU, el centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI), la Universidad Nacional Experimental de las Telecomunicaciones y la Informática (UNETI) y la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) pues uno de los elementos que hay que destacar es la cooperación que se produjo entre las universidades para aportar soluciones en medio de la situación de emergencia.

- (b) Articulación entre el personal docente de algunas universidades y el MPPEU para crear 42 piezas de ayuda metodológica para radio, televisión y redes sociales.
- (c) Difusión de 54 programas televisivos del Programa de Iniciación Universitaria (PIU) a través de la televisora VIVE Televisión.
- (d) Protección a los estudiantes del sector universitario privado quienes estaban siendo víctimas del cobro desproporcionado, lo que obligó al ente gubernamental a emitir una orden de congelación de la matrícula.
- (e) Egreso, por Secretaría, de 80.000 profesionales de las Instituciones de Educación Universitaria.
- (f) Dotación de recursos tecnológicos a los docentes, los cuales no contaban con computadoras. Se entregaron 85.000 Tablet a docentes universitarios del sector público.

El vértice 2 *Plan Universidad Bella*, aún vigente, “tiene como finalidad avanzar con actividades ornamentales, reparación y adecuaciones para mejorar el funcionamiento de la estructura universitaria del país” (MPPEU, 2021). Entre sus logros se pueden mencionar:

- a) 100% de espacios de las IEU de gestión pública atendidos, logrando **3.265.756 mts<sup>2</sup>** en limpieza general, desmalezamiento y jardinería.
- b) Dotación de plantas eléctricas a 72 IEU de gestión pública.
- c) 72 universidades incorporadas a las políticas de seguridad ciudadana desarrolladas por el Ejecutivo Nacional.

- d) Recuperación y rescate del Jardín Botánico de Caracas, ubicado en la Universidad Central de Venezuela.
- e) Creación de la Comisión Presidencial Recuperación UCV, a través de la cual se gestionaron los recursos técnico y financieros para la recuperación y restauración de la infraestructura de la Universidad Central de Venezuela, Patrimonio Mundial de la Humanidad, abarcando los siguientes aspectos: recuperación de los servicios básicos, atención a daños estructurales, intervención y rehabilitación de 107 obras de artes.

Es necesario señalar que aunado al deterioro de la infraestructura de las universidades por diversos factores (insuficiencia en el presupuesto, actos de corrupción de algunos rectores o desidia de las autoridades) durante el tiempo de pandemia y debido a la carencia de personal de seguridad, las sedes fueron atacadas de forma considerable por el hampa común que se dedicó al robo, vandalismo y desvalijamiento, tal como lo señaló el portal Aula Abierta en marzo de 2022.

El Vértice *3 Batalla de Ideas Universitarias*, estaba enfocado a “planificar actividades académicas que generen opinión con respecto a la coyuntura nacional, con énfasis en el respaldo a las medidas de bioseguridad dirigidas a enfrentar el Covid-19”. Las acciones emprendidas en este vértice fueron:

- a) Socialización de las producciones científicas de todas las universidades a través del **Repositorio Universidad en Casa**. Este espacio de articulación y encuentro académico significó un gran avance en la concentración de obras universitarias que promueve el acceso libre a todos los universitarios a textos que anteriormente estaban limitados a la consulta de cada institución.
- b) El concurso de diversos intelectuales internacionales y nacionales para analizar diferentes temas sociales, educativos y culturales se llevó a cabo a través de las **Jornadas universitarias sobre la nueva normalidad supervisada**. Este espacio fue impulsado por el MPPEU y convocaba semanalmente a los universitarios al debate y actualización a través de la conexión en línea.

- c) Formación de aproximadamente **2.142** miembros de las diversas comunidades universitarias a través del **Taller de Liderazgo Docente**, el cual estaba bajo la responsabilidad directa del ministro.
- d) A través del **Boletín Universidad en casa**, la comunidad universitaria podía conocer las acciones permanentes del MPPEU y las experiencias vividas a nivel nacional desde las distintas universidades.

El vértice 4 *Batalla Universitaria por la Salud*, fue uno de los más importantes porque permitió “realizar seguimiento a las actividades de rotación hospitalaria en el combate al Covid-19. Con la Fundación de Asistencia Médica Hospitalaria para los estudiantes de educación superior (FAMES)” se atendieron “múltiples necesidades de la comunidad universitaria. Igualmente se incluyen las políticas en la atención a los becarios del país”. Entre los aspectos a resaltar, se pueden mencionar:

- a) Creación del **Plan Nacional Universitario de Prevención AntiCOVID-19** que garantizó la incorporación de los estudiantes de los últimos años de formación en el área de la salud a la atención integral de los pacientes diagnosticados con Covid-19.
- b) Articulación con la Universidad de las Ciencias de la Salud “Hugo Chávez”, con sedes en todo el territorio nacional y que cuenta actualmente con 28.971 estudiantes de pregrado, en sus distintos programas. Para la fecha de entrega de este informe habían regresado 35.767 profesionales en el área de la salud, como resultado de la planificación sostenida para garantizar el derecho a la salud. (**Anexo 6**)
- c) Adaptación de “los centros de salud ubicados dentro de las Instituciones de Educación Universitaria (IEU) para ser utilizados en la atención de los pacientes” (Galaviz, 2020).
- d) Jornadas masivas de vacunación gratuita para todo el personal universitario a nivel nacional.

La gestión del MPPEU también contempló los vértices **Vivir Bien**, orientado a profundizar la gestión de comedores, servicios de transporte, bibliotecas y becas,

**Transformación Cualitativa**, que se encarga del seguimiento de la Misión Sucre y el Plan de Siembra 2020 y **Gestión de Políticas Académicas** dirigido a la evaluación de las políticas universitarias puestas en práctica en tiempos de Covid-19.

A través de estos vértices de gestión, el MPPEU hizo grandes esfuerzos para mantener el ingreso, prosecución y egreso en las noventa y ocho universidades del país. Al inicio del periodo de cuarentena preventiva en el año 2020, el número de estudiantes universitarios ascendía a 2.142.475, al cierre de 2021 se ubicó en 2.468.608. Aún se mantenían en vigencia las medidas de control y prevención, y no se había alcanzado el retorno total a la presencialidad, los estudiantes y profesores tenían la potestad de decidir la modalidad de clases durante el período académico, siendo la semipresencial la de mayor preferencia.

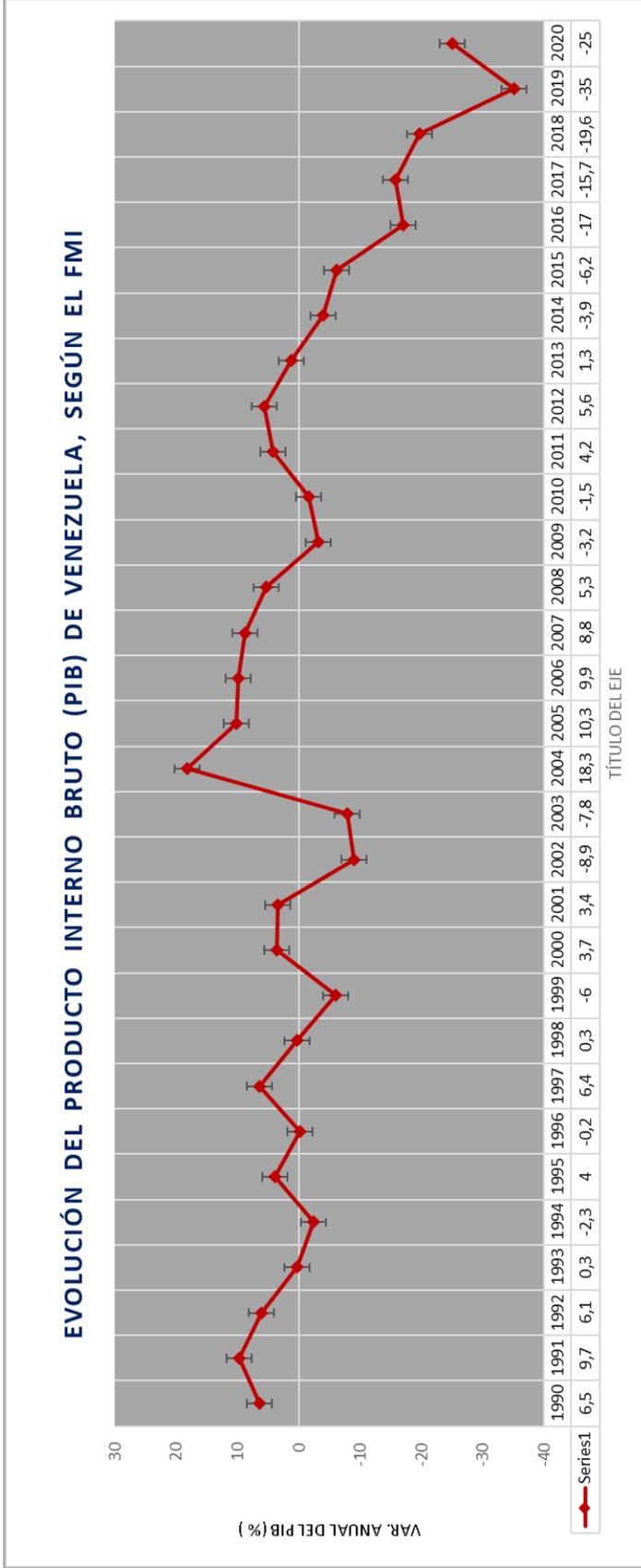
## **REFLEXIONES FINALES: DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA POSTPANDEMIA**

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.

## ANEXOS

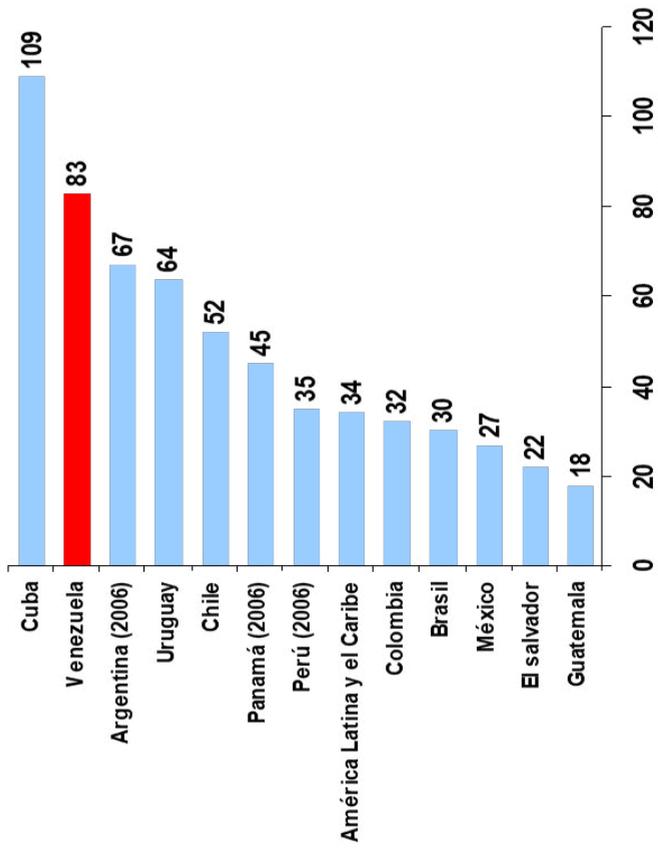
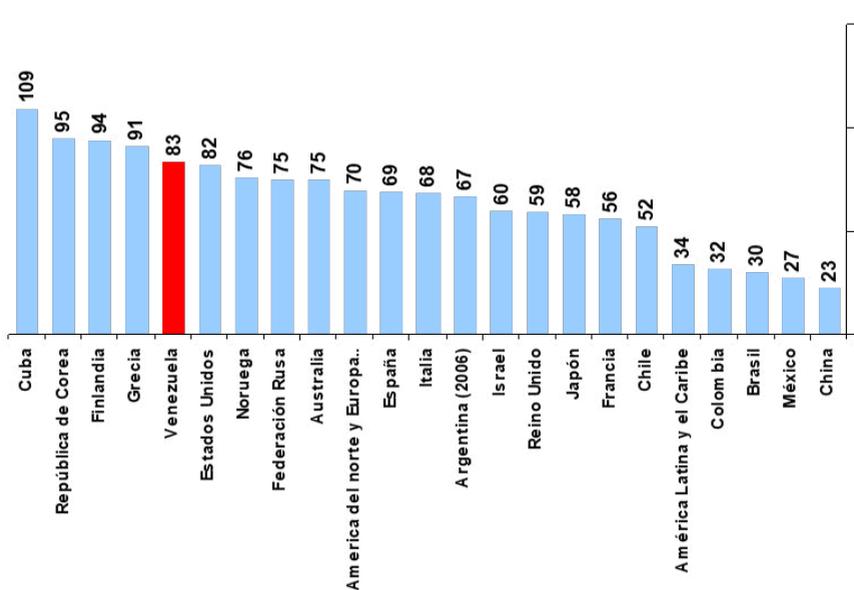
### Anexo 1 Evolución del Producto Interno Bruto (PIB) de Venezuela



Fuente: Epdata (2021) **PIB, inflación, paro, migración: La situación en Venezuela, en datos y gráficos**. En: <https://www.epdata.es/evolucion-pib-venezuela-fmi/f73e4fdb-2a08-4bf1-b657-a9a87c23f803>. Consultado en mayo de 2022.

**TASA DE MATRICULACIÓN A NIVEL MUNDIAL**

Venezuela ocupa el segundo lugar entre los países de América Latina y el quinto en el mundo con la mayor tasa bruta de matrícula estudiantil universitaria.



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO, 2010



**Anexo 4**  
**Creación de nuevas universidades**

UNIVERSIDAD	FECHA DE CREACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DE LARA MARTIN LUTHER KING	19 de junio de 2018.
UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DE LAS TELECOMUNICACIONES E INFORMÁTICA (UNETI).	18 de octubre de 2018.
UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DEL MAGISTERIO VENEZOLANO SAMUEL ROBINSON (UNEM).	01 de noviembre de 2018.
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA TERRITORIAL AGROINDUSTRIAL DEL ESTADO TÁCHIRA (UPT-Táchira).	23 de noviembre de 2018.
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA TERRITORIAL DE LOS LLANOS JUANA RAMÍREZ.	23 de noviembre de 2018.
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA TERRITORIAL DEL ESTADO BOLÍVAR	23 de noviembre de 2018.
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA TERRITORIAL DEL ZULIA	23 de noviembre de 2018.
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA TERRITORIAL DE CARACAS MARISCAL SUCRE.	23 de noviembre de 2018.
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA TERRITORIAL DE MARACAIBO.	23 de noviembre de 2018.
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA TERRITORIAL DE PUERTO CABELLO	23 de noviembre de 2018.
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA TERRITORIAL DE VALENCIA	23 de noviembre de 2018.
UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DEL TRANSPORTE (UNETRANS).	5 de febrero de 2019.
UNIVERSIDAD BOLIVARIAN DE LAS COMUNAS	25 de abril de 2019.
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LA COMUNICACIÓN (UICOM).	4 de diciembre de 2019.

Fuente: MPPEU (2020) **Logros de la Educación Universitaria desde mayo 2018 a mayo 2020. Documento Interno.**

## Anexo 5

### 1. Desarrollo de estudios de postgrado

Desde 2018 hasta la fecha se han aprobado 328 nuevos programas de postgrado. Estos programas incluyen para el caso de las Universidades Nacionales las siguientes áreas:

Área	Programa de Postgrado
Salud	1. Acupuntura Médica
	2. Anestesiología
	3. Bacteriología Clínica
	4. Biología Aplicada al Diagnóstico
	5. Cardiología Integral
	6. Cardiología Infantil
	7. Cirugía General
	8. Cirugía del Tórax
	9. Cirugía de la Mano y Reconstructiva
	10. Cirugía de Columna Vertebral
	11. Cirugía Ortopédica y Traumatológica
	12. Cirugía Plástica, Estética y Maxilofacial
	13. Cirugía Vascul ar Periférica
	14. Dermatología
	15. Endocrinología y Enfermedades Metabólicas
	16. Endocrinología Pediátrica
	17. Enfermería de Cuidados Intensivos del Adulto
	18. Enfermería en Hemoterapia
	19. Enfermería en Salud Mental Integral
	20. Epidemiología
	21. Gestión Integral de Centros Asistenciales
	22. Ginecología y Obstetricia
	23. Implantación Bucal
	24. Medicina Crítica
	25. Medicina de Emergencia y Desastre
	26. Medicina Interna
	27. Nefrología
	28. Neonatología
	29. Neumonología
	30. Oncología Pediátrica
	31. Oftalmología
	32. Otorrinolaringología
	33. Patología Forense
	34. Pediatría y Puericultura
	35. Salud Colectiva

Área	Programa de Postgrado
	36. Salud de los Trabajadores del sector Hidrocarburos y Minería 37. Salud Pública 38. Trastornos del Espectro Autista 39. Urología
Educación y Deporte	40. Ciencias de la Educación 41. Cultura Energética 42. Didáctica y Aprendizaje 43. Educación Especial 44. Educación para el Uso Creativo de la Televisión 45. Educación Universitaria, Innovación y Desarrollo Sostenible 46. Enseñanza-Aprendizaje de Biología y Química 47. Enseñanza de la Matemática 48. Enseñanza del Inglés 49. Gerencia del Deporte 50. Gestión Académica Universitaria 51. Informática y Tecnología Educativa 52. Innovación Curricular 53. Orientación Educativa 54. Psicopedagogía 55. Transformación Educativa
Ingeniería y tecnología	56. Automatización, Control y Robótica 57. Biotecnología Avanzada 58. Desarrollo de Software 59. Diseño de procesos de Producción 60. Energía Eléctrica 61. Gestión de Seguridad Telemática 62. Gestión de Telecomunicaciones 63. Ingeniería Biomédica 64. Ingeniería del Agua 65. Ingeniería Mecánica 66. Meteorología 67. Operaciones Satelitales 68. Producción de Cemento 69. Química Aplicada 70. Tecnologías Blockchain
Agroalimentación	71. Biodiversidad

Área	Programa de Postgrado
	72. Bioquímica y Fisiología Animal 73. Calidad e Inocuidad Agroalimentaria 74. Ciencia y Tecnología de los Alimentos 75. Ciencias de la Agroalimentación y del Ambiente 76. Clínica de Bovinos y Suínos 77. Fitotecnia 78. Ingeniería Agroindustrial 79. Genética y Reproducción Animal 80. Producción Animal 81. Producción Sostenible de Cacao y sus Derivados 82. Riesgo y Drenaje en Fincas 83. Zootecnia
Ciencias Sociales	84. Ciencias Sociales 85. Comunicación Social de Asuntos Energéticos 86. Gerencia de Mercado 87. Gerencia de Recursos Humanos 88. Gerencia, menciones: Desarrollo Local, Agropecuaria, Finanzas Internacionales 89. Gestión Pública 90. Gestión Tributaria 91. Planificación y Desarrollo Sustentable
Humanidades y Artes	92. Análisis del Discurso 93. Numismática 94. Historia de Venezuela 95. Patrimonio Cultural
Seguridad Ciudadana	96. Seguridad Ciudadana, menciones: Atención Integral y Régimen Penitenciario.

Fuente: MPPEU (2020) **Logros de la Educación Universitaria desde mayo 2018 a mayo 2020. Documento Interno.**

## Anexo 6

### LÓGICA DE PLANIFICACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SALUD



## Referencias

### 1. Libros

Giménez, Emilio y Alson, Ainhoa (2021) **Daños a la Economía venezolana resultado de la imposición de medidas unilaterales**. SURES. Caracas, Venezuela. [Documento en línea] Disponible en <https://sures.org.ve/economia-venezolana-medidas-coercitivas-unilaterales/> Consultado en mayo de 2022

### 2. Artículos en Publicaciones periódicas

Gemarias, Francis (2020) *Los impactos de las sanciones internacionales en las universidades públicas de la República Bolivariana de Venezuela*. En: Castellano, María (2020) *Venezuela: guerra híbrida, covid-19 y educación universitaria, hoy*. **Revista Diálogo de Saberes**. N° 33. Caracas. Inédito

### 3. Documentos y reportes técnicos

CNU-OPUSU (2001) **Proyecto “Alma Mater” para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria en Venezuela**. Cuadernos OPUSU, N° 1. Octubre 2001. Caracas: Autor.

CNU-OPUSU (2001). **Proyecto Alma Mater. Carrera Académica para las Universidades Oficiales Venezolanas**. Edición N° 4. Caracas: Autor

CNU-OPUSU (2002) **Proyecto “Alma Mater” para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria en Venezuela. Sistema de Evaluación y Acreditación (SEA)**. Documento aprobado por el CNU según Acta N° 406, resolución N° 04, de fecha 28/05/2002. Caracas: Autor

CNU-OPUSU (2020) **Matrícula Serie Histórica 1960-2017**. Caracas: Autor

CNU-OPUSU (2020) **Egresados Serie Histórica 1960-2017**. Caracas: Autor

MPPEU (2021) Tomado de la Presentación **“Datos de interés MPPEU”** Documento.

MPPEU (2008) **La Misión “Alma Mater**. Documento Interno.

MPPEU (2020) **Logros de la Educación Universitaria desde mayo 2018 a mayo 2020**. Documento Interno.

#### 4. Trabajos y tesis de grado

García, K. (2014). **Políticas de Acceso a la Educación Universitaria de la República Bolivariana de Venezuela: Estudio Comparado 1989-1998 / 1999-2013**. Universidad Bolivariana de Venezuela, Trabajo de Grado para optar al Título de Magíster en Educación Comparada. Universidad Bolivariana de Venezuela. Inédito.

#### 5. Fuentes de tipo legal

Asamblea Nacional Constituyente (1999) **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.453 (Extraordinario) de 24 de Marzo de 2000. Caracas.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 40.130, Decreto No 4021 de fecha 18 de marzo de 2013

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto mediante el cual se declara el Estado de Alarma para atender la emergencia sanitaria del Coronavirus (COVID-19). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.519 (Extraordinario) Marzo 13 de 2020.

#### 6. Referencias de fuentes electrónicas

Álvarez, Yahvé (2020) César Trómpiz: “Reimpulsamos los siete vértices de la acción académica en nuestra educación universitaria bolivariana” [Documento en línea] Disponible: <https://www.eluniversal.com/politica/81943/cesar-trompiz-reimpulsamos-los-siete-vertices-de-accion-academica-en-nuestra-educacion-bolivariana>. Consultado en mayo de 2022.

Aula Abierta (2022) 371 incidentes de inseguridad en las universidades en 2 años. [Documento en línea] Disponible en: <http://aulaabiertavenezuela.org/index.php/2022/03/30/371-incidentes-de-inseguridad-en-las-universidades-en-2-anos/>. Consultado en junio de 2022

Centro Internacional de Inversión Productiva (2022) A siete años del “decreto Obama”, Venezuela supera la guerra multiforme. [Documento en línea] Disponible: <https://observatorio.gob.ve/a-siete-anos-del-decreto-obama-venezuela-supera-la-guerra-multiforme/>

Correa C., Ludmila. Tovar C., María (2018) Aportes para el desarrollo del principio de pertinencia en los Programas nacionales de Formación en la educación universitaria. Disponible en:

<https://otrasvoceseneducacion.org/archivos/301078>. Consultado en mayo 2022

Epdata (2022) Evolución del PIB de Venezuela, según el FMI. Validación anual del Producto Interno Bruto. Disponible en: <https://www.epdata.es/evolucion-pib-venezuela-fmi/f73e4fdb-2a08-4bf1-b657-a9a87c23f803>

Galaviz, R. (2020). Consideraciones sobre la Educación Universitaria durante la pandemia del COVID-19 (1) [Entrada en blog]. Tem912

0as de Educación Universitaria. Recuperado de <https://temaseducacionuniversitaria.blogspot.com>

Ibáñez, F. (2020) Educación en línea, Virtual, a Distancia y Remota de Emergencia, ¿cuáles son sus características y diferencias? [Documento en línea] Disponible: <https://observatorio.tec.mx/edu-news/diferencias-educacion-online-virtual-a-distancia-remota>

IESALC\_UNESCO (2020) El acceso universal a la educación superior sigue pendiente. [Documento en línea]. Disponible: <https://www.iesalc.unesco.org/2020/12/21/el-acceso-universal-a-la-educacion-superior-sigue-pendiente/>

Maduro, N. (2020, Abril 26). Reunión de la Comisión Presidencial para la Prevención del COVID-19 [Televisada]. En Venezolana de Televisión (Productor). Caracas.

Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. (2020). Plan Nacional Universitario de Prevención AntiCOVID-19. Universidad en Casa. [Documento en línea]. Disponible: <http://www.mppeu.gob.ve> . Consulta en marzo de 2020.

SURES (2017) Estudio y Defensa en Derechos Humanos. Informe especial situación de los derechos humanos en Venezuela en el contexto de las manifestaciones públicas y actos de violencia política abril - junio de 2017. [Documento en línea] Disponible: [https://sures.org.ve/wp-content/uploads/2017/09/Situacion\\_DDHH\\_Venezuela.pdf](https://sures.org.ve/wp-content/uploads/2017/09/Situacion_DDHH_Venezuela.pdf).



# **Políticas Nacionales**



## Capítulo G: Políticas Nacionales

Este Capítulo se desarrolla con base en los Informes Nacionales a cuyos autores se solicitó reportar sobre las tendencias y transformaciones del sistema de educación superior de su respectivo país durante el período cubierto por este estudio, 2017-2022, entregando su juicio sobre los mismos. Aquí los editores transcriben los principales planteamientos de cada uno de los Informes Nacionales, agrupándolos en cada caso en seis secciones: Introducción, Gobernanza, Financiamiento, Expansión, Evaluación e Instituciones que, para estos efectos, son considerados representativos de la evolución de los sistemas nacionales. En cada uno de esos aspectos, los editores recogen, sin alteraciones ni adiciones, los asuntos que estiman de mayor interés entre los reportados por los autores para dar cuenta de la evolución de los sistemas. Como cada autor escoge los asuntos sobre los que desea reportar y lo hace desde su propia perspectiva, este Capítulo cubre una variedad de materias, enfoques y puntos de vista que, a juicio de los editores, enriquecen el Informe. Las opiniones vertidas son sin embargo de exclusiva responsabilidad de los autores de los correspondientes Informes Nacionales, los que se hallan íntegramente disponibles en la página de CINDA:

<https://cinda.cl/publicaciones/?c=informes-educacion-superior-en-iberoamerica>

### Argentina

**Mónica Marquina**

#### Introducción

[Cabe] 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 2021 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”, N° 27.204. que modifica parcialmente la Ley de Educación Superior hoy vigente desde el año 1995 (Ley N° 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 subseces, 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 semiexclusiva 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 con 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.

## **Gobernanza**

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. Las primeras son autónomas y funcionan bajo jurisdicción nacional, ofreciendo carreras de pregrado (nivel 5 de ISCED 2011-UNESCO), grado (nivel 6 de ISCED 2011-UNESCO) y posgrado (niveles 7 y 8 de ISCED 2011-UNESCO); las segundas dependen de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y ofrecen carreras de pregrado, incluyendo formación docente de 4 años.

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.

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.

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.

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).

## **Financiamiento**

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 con 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).

[...] 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 (1,30%).

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.

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”.

### **Expansión**

Como se dijo al comienzo, en 2020 el 71,28% de los estudiantes de educación superior estudiaba en las instituciones universitarias y el 28,78% en el sector superior no universitario, compuesto por: a) institutos que brindan exclusivamente carreras de formación docente para las distintas áreas y niveles de enseñanza; b) institutos técnicos y c) institutos que ofrecen ambos tipos de formación. En las universidades, la mayoría de los estudiantes se encuentra cursando carreras de grado. La matrícula de pregrado en el año 2020 representaba apenas el 9,6% del total en el sector estatal y privado respectivamente (Datos aportados por la DIU-SPU).

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. El rango de la matrícula en estas universidades de gran tamaño comprende desde instituciones de 52.163 mil estudiantes (Universidad Nacional del Nordeste) a 318.935 mil estudiantes (Universidad de Buenos Aires) (Anuario de Estadísticas Universitarias Argentinas, 2019). El tamaño promedio de las instituciones universitarias nacionales era en el 2019 de aproximadamente 30 mil estudiantes.

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 (García de Fanelli, 2016). Desde 2015 a 2020, el sector prácticamente se ha estancado (1,8 de tasa anual promedio), con el sector superior no universitario 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. Estas variaciones hacen que, considerando el último decenio, observemos un crecimiento mayor del sector no universitario estatal (5,9 de tasa anual promedio)

respecto del privado (0,8). En particular, el mayor crecimiento de la matrícula ocurrió en los institutos terciarios dedicados a la formación docente, con una muy alta composición femenina entre su estudiantado.

[.....] 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. Esto da cuenta de una ampliación de la brecha en la asistencia a la educación superior entre los jóvenes de los hogares de mayor nivel de ingreso (Quintiles 4 y 5), los que están por arriba del promedio, y los de menores ingresos, que se encuentran por debajo del promedio, con una significativa dispersión respecto del promedio del quintil más bajo de ingresos.

## **Evaluación**

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. Está integrada por doce miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Nación y uno por el Ministerio de Educación. Duran en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. La ley establece que en todos los casos deberá tratarse de personalidad de reconocida jerarquía académica y científica.

El principal cambio que tuvo lugar en este periodo ha sido la aprobación de 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. Además, cada uno de los programas universitarios a distancia creados bajo ese marco institucional debe ser evaluado individualmente. La

nueva normativa establece que una carrera dictada por una institución universitaria con SIED validado, es considerada a distancia cuando la cantidad de horas no presenciales supera el 50%. Esto significa que una carrera presencial podría dar hasta el 50% de su carga horaria a distancia, y ser considerada presencial.

Finalmente, otra innovación de los últimos años en los procesos de acreditación de posgrados se introdujo con la Ordenanza CONEAU N° 71/21, que establece un proceso de acreditación diferenciado para las carreras de posgrado en funcionamiento que hayan evidenciado en los resultados de acreditación previos la consolidación de sus condiciones de formación. Se trata de una evaluación “focalizada” en aspectos específicos del funcionamiento, para aquellas carreras de posgrado con acreditación previa vigente por 6 años, que no hayan tenido compromisos sobre los aspectos de cuerpo académico, investigación, formación práctica y/o calidad de los trabajos finales y que hayan tenido ingresantes y graduados en los últimos seis años.

### **Instituciones**

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 (12%) (SPU, 2022<sup>a</sup>).

Si bien es posible identificar olas de expansión institucional a lo largo de la historia del sistema universitario, es de destacar que desde 2003 se han creado 22 universidades nacionales y 17 instituciones universitarias privadas.

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 (SPU, 2022a).

[...]en la práctica la iniciativa y decisión final para la creación de las universidades nacionales la tiene el Congreso de la Nación, a partir de iniciativas que se originan en la esfera de la política local o provincial. En última instancia, el gobierno nacional y, en particular el Ministerio de Educación, no tiene en los hechos la capacidad real de incidir sobre el desarrollo planificado de las instituciones universitarias nacionales. En particular, la creación de universidades nacionales no suele ser fruto de estudios de planificación de necesidades de formación de científicos y

profesionales a lo largo y ancho del país, como tampoco de necesidades específicas del sistema nacional de innovación científica y tecnológica. En términos generales, las creaciones de instituciones universitarias estatales no han contemplado el uso racional y equitativo de los recursos humanos, físicos y financieros existentes.

En el caso de las universidades privadas, en cambio, la acción de la CONEAU ha implicado una instancia de evaluación previa de los proyectos institucionales, con capacidad real para incidir sobre la creación de nuevas instituciones privadas. Entre los años 1996 y 2022, sobre un total de 138 proyectos de creación de instituciones universitarias privadas presentados<sup>1</sup>, la CONEAU ha otorgado dictamen favorable sólo al 20% de éstos. En el último periodo, comprendido entre los años 2008 y el 2022, con 46 proyectos, la proporción de los aprobados ascendió al 33 %.

### Argentina: Número de instituciones universitarias y no universitarias según tipo de gestión, 2010-2021

Tipo de Instituciones y Gestión	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total</b>	<b>2.243</b>	<b>2.281</b>	<b>2.283</b>	<b>2.320</b>	<b>2.336</b>	<b>2.370</b>	<b>2.397</b>	<b>2.421</b>	<b>2.412</b>	<b>2.411</b>	<b>2.401</b>	<b>2.404</b>
<b>Instituciones Universitarias</b>	<b>114</b>	<b>114</b>	<b>119</b>	<b>122</b>	<b>123</b>	<b>131</b>	<b>131</b>	<b>131</b>	<b>132</b>	<b>132</b>	<b>131</b>	<b>133</b>
Estatales	55	55	55	57	57	66	66	66	67	67	67	67
Universidades Nacionales y Provinciales	48	48	48	50	50	59	59	61	62	62	62	62
Institutos universitarios Privadas <sup>1</sup>	7	7	7	7	7	7	7	5	5	5	5	5
Universidades	59	59	64	65	66	65	65	65	65	65	64	66
Institutos universitarios	47	47	50	51	51	50	50	50	50	51	50	50
	12	12	14	14	15	15	15	15	15	14	14	16
<b>Instituciones Superiores no Universitarias</b>	<b>2.129</b>	<b>2.167</b>	<b>2.164</b>	<b>2.198</b>	<b>2.213</b>	<b>2.239</b>	<b>2.266</b>	<b>2.290</b>	<b>2.280</b>	<b>2.279</b>	<b>2.270</b>	<b>2.271</b>
Estatales	948	983	992	1.009	1.023	1.046	1.073	1.086	1.090	1.096	1.105	1.121
Privados	1.181	1.184	1.172	1.189	1.190	1.193	1.193	1.204	1.190	1.183	1.165	1.150

Notas

1. Incluye también una universidad extranjera hasta 2019 (Bolonía) y una internacional FLACSO).

Fuente: Ministerio de Educación, Anuarios de Estadística Universitaria 2010-2013 y DINIECE Anuarios 2010-2021 Ministerio de Educación.

1 Se excluyen los proyectos que fueron devueltos al Ministerio de Educación por cuestiones de procedimiento (7) así como los que estaban en análisis al momento de elaboración de este trabajo (5). Se incluyen como proyectos individuales los casos de instituciones que se presentaron más de una vez (33).

## **Bolivia**

**Alfredo Seone Flores y Eliana Arauco Lemaitre**

### **Introducción**

En Bolivia, como en cualquier otro país de la periferia mundial, para salir del círculo vicioso del atraso y la pobreza, se debe dar oportunidades a la juventud para adquirir una buena formación básica y profesional y crear valor a través del conocimiento aplicado, lo que la habilita para mejorar sus opciones laborales y de ingreso. Se trata de incrementar la calidad de la educación en general –que es principal medio de ascenso y salida de la pobreza- y que ese incremento alcance a la ES –cuyo aporte en términos de aprendizaje tecnológico, innovación y generación de conocimiento propio, fundamental para la generación de ingresos y riqueza.

Según se desprende del 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). Esta grave situación se profundizó con la crisis–sanitaria, económica y social- provocada por la pandemia de COVID19, que ha develado rápidamente la vulnerabilidad y fragilidad de la institucionalidad en la que se soportan las políticas y estrategias educativas, y ha profundizado las condiciones de precariedad e informalidad en el mercado laboral.

La suspensión de las actividades educativas presenciales significó una discontinuidad de la formación de gran cantidad de niños y jóvenes en todo el mundo.

Como toda crisis, la de la pandemia representó una oportunidad para incorporar nuevas plataformas educativas ligadas a la tecnología de la informática electrónica. La pregunta que nos hacemos [...] 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?

### **Gobernanza**

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.

Un sistema que tenga esos resultados debería ser evaluado y cambiar sus premisas. En el diseño de la U boliviana hay problemas institucionales, de gobernanza y sistémicos. La autonomía como fue pensada y el cogobierno paritario docente estudiantil, que en el pasado se consideraban un gran logro democrático, ahora son cuestionados, representando una amenaza a su continuidad. Tal como se están aplicando hoy son una pesada carga, para la posibilidad de enfrentar una reforma sanadora.

### **Financiamiento**

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.

Sin embargo, debe reconocerse y ponderar que tanto el SUB como el sistema de ES privado cuentan con algunas islas de excelencia que están determinando se conviertan en mejores opciones de formación, más serias y mejor enfocadas.

En síntesis, se observa un problema de eficiencia que resulta de la comparación de indicadores de Bolivia con otros países, donde un menor porcentaje del PIB destinado a ES conlleva una mayor tasa de egresos y titulación. Más aún, si escarbamos en la eficiencia del gasto en ES con resultados en términos de investigación, publicaciones, patentes y ese tipo de resultados, la calificación del sistema boliviano cae aún más abajo.

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. El restante gasto se clasifica como de Inversión y es fundamentalmente la construcción de instalaciones y menos la dotación de materiales de investigación. Un dato alarmante es que de los recursos del estado que se destina a educación en general, el componente investigación y desarrollo es prácticamente 0. De hecho, en Bolivia no existe un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que fomente y financie la investigación.

## **Expansión**

Bolivia cuenta actualmente con una situación de bono demográfico, acentuada urbanización y marginalidad urbana y con alta tasa de informalidad y empleo precario. Al mismo tiempo un estancamiento en los niveles de productividad y una des-industrialización relativa. Todos estos elementos confluyen en una misma demanda para un mejor y más eficiente enfoque de las políticas de desarrollo, relacionadas con la ES y técnica en particular.

[...] el crecimiento general de la matrícula universitaria en el periodo 2001-2020, ha sido de 131%, es decir más que se ha duplicado la cantidad de estudiantes inscritos en carreras y programas universitarios. El crecimiento ha sido diferenciado según la localización de cada universidad, mostrando las mayores tasas, aquellas localizadas en ciudades con elevado crecimiento demográfico, como la de Santa Cruz, Beni, Pando y El Alto (Ver Anexo 5).

## **Evaluación**

Pero al mismo tiempo pensamos que son la garantía para que desde adentro, los mismos actores gremiales de docentes y estudiantes, cambien de actitud y asuman nuevas orientaciones y enfrenten una reforma dirigida a elevar la calidad y la eficiencia del subsidio estatal.

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 ofrece 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.

## **Instituciones**

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 mayor parte de la oferta de programas de ES son provistos por el sistema público, que cuenta con apoyo del subsidio gubernamental. Sin embargo, desde década de los 90' del siglo XX, es creciente la presencia de universidades privadas que están por fuera del llamado SUB. Las universidades públicas en Bolivia son prácticamente gratuitas y cuentan con autonomía de gestión. El subsidio gubernamental depende de la cantidad de alumnos que se matriculan en los diferentes programas.

### Sistema Universitario Boliviano (SUB)

	2001	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Nº 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.

## Brasil

### Marcelo Knobel e Julio Bertolin

#### Introducción

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).

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).

### **Gobernanza**

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".

### **Financiamento**

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 bolsistas<sup>2</sup>, 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 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

---

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

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.

## **Expansión**

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 conseguiram concluir um curso de graduação. Já, entre os filhos de pais com educação superior, 70% alcançavam um diploma superior (IBGE, 2017).

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 (Carvalho et al., 2022).

## **Evaluación**

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 MEC<sup>3</sup>, 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.

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

---

3 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.

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).

## **Instituciones**

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.

## **Chile**

**José Miguel Salazar & Peodair Leihy**

### **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).

### **Gobernanza**

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 fin<sup>4</sup>. 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.

## **Financiamiento**

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 completo<sup>5</sup> (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%).

---

4 Art. 6, ley 21091.

5 Para 2018, último dato disponible.

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 él<sup>6</sup> 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 fija<sup>7</sup>. 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.

## Expansión

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 empujaba 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 bruta<sup>8</sup> y neta<sup>9</sup> en educación superior – a propósito de los datos reportados por la última encuesta CASEN (2020)<sup>10</sup> – 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%<sup>11</sup>. En esta rápida

6 Ley 21091, arts. 83 y 87.

7 Ley 21091, arts. 88 y 89.

8 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.

9 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.

10 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.

11 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

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.

## **Evaluación**

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 resultado<sup>12</sup> 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)<sup>13</sup> 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 acreditación de los programas de pregrado y posgrado<sup>14</sup>. 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 sanciones<sup>15</sup> para aquellas organizaciones que incumplan la regulación sectorial.

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

---

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.

12 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.

13 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.

14 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.

15 Ley 21091, arts. 52 a 80.

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.

La determinación de los nuevos criterios y estándares para la acreditación institucional 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

### **Instituciones**

Desde su cénit en 1990, la cantidad de proveedores de educación superior se ha ido reduciendo: pasa de 301 al actual 141 instituciones<sup>16</sup> (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).

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 retiraba de Chile y que cedía el control de sus ins-

---

16 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.

tuciones (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.

## **Colombia**

**Daniel Toro-González y Iván F. Pacheco**

### **Introducción**

[La] expansión observada en la primera parte de la década, hasta 2017, pareciera haber cambiado, y se observa una tendencia de reducción de la matrícula total. Esta reducción solo se detiene en el año 2021, producto de las medidas del gobierno para enfrentar la pandemia y para cumplir a muchas de las demandas de las protestas estudiantiles del 2020.

Al principio de la pandemia se temía que si no se tomaban medidas, los costos de la matrícula de las IES privadas, sumados a la crisis económica que se predecía, generarían una caída en las tasas de acceso a la educación superior, que ya empezaban a mostrar signos de declive antes de la pandemia. El conjunto de medidas de ampliación de la oferta pública y gratuidad, junto con medidas de las IES privadas como medidas financieras y de ajustes de los programas académicos para ser

ofrecidos en modalidad remota de emergencia, generaron el efecto contrario, y al cierre de 2021, la matrícula total se incrementó 4% con respecto al año anterior. Esto permitió un avance en la tasa de cobertura hasta llegar a 53,9% en el año 2021.

Durante el periodo se puede observar una expansión importante en los niveles de formación más avanzada como maestrías y doctorados. Las maestrías pasaron de representar el 27,6% de la matrícula a representar el 38,7% en el 2021, un incremento superior a los once puntos porcentuales. En el caso de los doctorados, pasaron de representar 2,7% de la matrícula total a 3,7%, lo que representa un incremento de un punto porcentual, equivalentes aproximadamente a casi 5 mil estudiantes adicionales en programas doctorales.

Se observa un avance importante en la matrícula de mujeres en educación superior, especialmente, la respuesta muy positiva en el año 2021, superando de manera sustantiva la matrícula de los hombres y llegando a un máximo histórico de 53,4% de representación del total.

La pandemia dinamizó otras modalidades en la oferta de programas académicos. Es así como se observa un crecimiento importante en la matrícula en programas no presenciales, equivalente a 12% anual, lo cual contrasta con el crecimiento de la matrícula presencial para el periodo 2010-2020 que fue de 2% anual, incluso mostrando tasas negativas de crecimiento en los últimos 4 años de la serie. Las nuevas matrículas se concentraron especialmente en programas tecnológicos y universitarios de universidades oficiales.

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. La observada expansión de la matrícula durante la década no ha correspondido con una expansión del total de instituciones de educación superior, lo que sugiere que el aumento en cobertura se ha logrado principalmente por ampliación de la capacidad de las instituciones existentes y por eficiencia en el uso de la infraestructura.

Se observan avances en formación y contratación de la planta profesoral. El porcentaje de profesores con título de posgrado (especialización, maestría o doctorado) pasó del 61,3% en 2010 a 79,4% en 2021. El número de docentes con título de doctorado se triplicó, al pasar de 5.649 en 2010 a 17.657 en 2021. Adicionalmente se observa un incremento en la contratación de profesores de tiempo completo al pasar del 28,9% en el 2014 a 37,2% en el 2021, lo que implica un aumento de 8,3 puntos porcentuales durante el periodo en favor de contrataciones de profesores de tiempo completo.

Otro avance significativo se observa en la acreditación de alta calidad. Entre el 2010 y el 2021 se observa un incremento de 56 IES con este tipo de certificación. Esto en términos de matrícula también representó un avance importante. Para el año 2021, el 52,1% del total de la matrícula estaba asociada a IES y programas

acreditados. En el 2018 esta proporción apenas llegó a 39,4%, lo que implica un incremento superior a los 12 puntos porcentuales en apenas cuatro años.

En relación con las variables de resultado, la evolución es en general positiva. Los puntajes en las pruebas Saber Pro muestran brechas importantes entre instituciones acreditadas y no acreditadas, las cuales se han ampliado en el tiempo. Se han observado mejoras en los indicadores de deserción, lo que refleja una mayor eficiencia del sistema. También se observan avances en niveles de formación de posgrado, lo cual ayuda a avanzar al país en las metas relacionadas con formación de capital humano y ciencia y tecnología. Finalmente, hay aún retos importantes en mejorar los niveles de remuneración de los egresados de educación superior, en especial aquellos graduados de programas de ciclo corto como técnicos y tecnólogos, para quienes los retornos parecieran aún bajos.

## **Gobernanza**

Tres documentos de planeación estratégica desarrollados en los últimos ocho años, y que aún se encuentran vigentes, ofrecen una idea de lo que el país ha visto como prioritario en la última década: El Acuerdo por lo Superior 2034 (Consejo Nacional de Educación Superior, 2014), El Plan Decenal de Educación 2016-2026 (MEN, 2017), y el Plan Nacional de Desarrollo (PND)(Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad”, 2019).

### **a) Acuerdo por lo Superior 2034**

Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz” (el Acuerdo), fue expedido por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) en 2014, como “el resultado de un gran diálogo nacional y de la construcción colectiva y participativa (...) durante el periodo 2012 a 2014” (p. 12). Este Acuerdo no tiene fuerza vinculante y constituye una recomendación de política pública.

Como principal antecedente del Acuerdo está un proyecto de iniciativa gubernamental para reformar la Ley 30 de 1992 (por la cual se reglamenta el servicio público de la educación superior), que encontró fuerte oposición por parte de estudiantes y docentes, principalmente de las universidades públicas, que, entre otras razones, alegaban que el proyecto había sido realizado de espaldas a la comunidad académica e incluía aspectos inaceptables, en particular, la autorización de creación de instituciones de educación superior con ánimo de lucro. Las organizaciones estudiantiles y profesoriales convocaron marchas y otras demostraciones en contra de la propuesta y, finalmente, el gobierno la retiró e invitó a los estudiantes a participar en una mesa de diálogo para lograr un texto concertado. Meses después, el CESU convocó a un Gran Diálogo Nacional por la Educación Superior y, como resultado de ese diálogo, surgió el Acuerdo.

Varios de los “problemas nodales” identificados en el Acuerdo cobraron mayor importancia a raíz de la pandemia. Entre ellos, “acceso, permanencia y graduación”, “nuevas modalidades educativas” y “estructura financiera del sistema”. El Acuerdo enfatizó en la regionalización/descentralización como proceso, y dentro de las estrategias para lograrla se incluyó, entre otras, a la oferta académica virtual (p. 104). Así mismo, destacó la creciente importancia de la educación virtual y cómo “el crecimiento en el número de nuevos registros de programas a distancia tradicional es aritmético, mientras que el crecimiento de nuevos programas virtuales es geométrico, con un altísimo nivel de seguridad de que en pocos semestres serán más los virtuales que los a distancia tradicionales” (p. 115).

#### b) Plan Decenal de Educación 2016 - 2026 (PDE)

Expedido por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) cada diez años, el PDE se elabora en cumplimiento de lo exigido en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994, Art. 72), y se ocupa de todos los niveles de educación, es un documento indicativo, sin carácter vinculante. En este informe se abordará únicamente lo correspondiente a la educación superior.

El PDE partió de un diagnóstico en 6 aspectos: acceso y cobertura, permanencia, calidad pertinencia, financiación y principales elementos identificados en los anteriores planes. Dicho diagnóstico destaca cómo, para los miles de colombianos que participaron en el proceso de consulta previo a la elaboración del plan, “la educación en el 2026 deberá ser gratuita y de calidad en todos sus niveles, desde la educación inicial hasta la terciaria, siempre pertinente y direccionada hacia la competitividad del país”. En desarrollo del primer desafío estratégico, propone “establecer un sistema de educación superior pública gratuita y universal, asegurando la financiación, la cualificación, la cobertura, el acceso, la permanencia y la inclusión de todas las poblaciones, de tal manera que exista un aumento progresivo en la oferta educativa estatal, la construcción y adecuación de una infraestructura adecuada y el fortalecimiento del gobierno institucional autónomo y participativo” (p. 40).

Uno de los cinco principios orientadores del Plan Nacional Decenal es favorecer, desde la educación, “la reducción de los altos niveles de inequidad de la sociedad colombiana y el cierre de las brechas regionales en todos los órdenes” (p. 14). Para ello, el plan considera fundamental entender la educación como un derecho cuyo acceso y disfrute debe ser garantizado por el Estado.

Para el desafío estratégico de “impulsar el uso pertinente, pedagógico y generalizado de las nuevas y diversas tecnologías para apoyar la enseñanza, la construcción de conocimiento, el aprendizaje, la investigación y la innovación, fortaleciendo el desarrollo para la vida” (p. 52), se incluyó el lineamiento específico de “incorporación de las TIC en la educación básica, media y superior”, lo cual

incluiría tanto su uso como herramienta pedagógica, como la actualización de los contenidos curriculares pertinentes.

En materia de inclusión, el Plan dispone el desarrollo y fortalecimiento de los fondos de entidades nacionales y territoriales orientados hacia la inclusión de personas en condición de vulnerabilidad, con el fin de garantizar el mayor acceso, permanencia y graduación en la Educación Superior (p. 56).

c) Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad” (PND)

El PND 2018-2022 fue construido por el gobierno, en cumplimiento del mandato constitucional y cubre todas las áreas de competencia del gobierno. Todo PND debe ser aprobado por el Congreso e incorporado en una ley orgánica, lo que lo convierte en un documento vinculante. El PND 2018-2022 fue presentado por el entonces entrante presidente, Iván Duque, y aprobado por el Congreso para convertirse en la Ley Orgánica 1955 de 2019.

En él sólo se incluyen dos metas específicas en materia de educación superior: beneficiar a 320.000 jóvenes con educación pública universitaria gratuita de los sectores más vulnerables a través de Generación E y llegar a 500 mil jóvenes colombianos con el Programa Jóvenes en acción y programas de formación tecnológica. Estos temas serán desarrollados en detalle en la sección sobre financiamiento de la educación superior. El Plan no hace referencia específica a la educación virtual pero el documento de Bases del Plan de Desarrollo (DNP, 2019), que se considera parte integral del Plan (DNP, 2022) sí lo contempla.

En resumen, varios de los temas identificados como críticos a raíz de la pandemia, ya habían sido identificados como relevantes en los documentos de planeación. Los temas de gratuidad y de equidad (o vulnerabilidad) están presentes en los tres documentos y el tema de educación virtual fue abordado en el Acuerdo por lo Superior, el Plan Decenal y en la Bases del PND.

Con la llegada de Gustavo Petro a la Presidencia de la República se esperan importantes cambios. Su Programa de Gobierno como candidato presidencial (*Colombia, Potencia mundial de la vida. Programa de Gobierno 2022-2026., n.d.*) ilustra la dirección en la que dichos cambios se darán. Petro prometió:

- elevar históricamente el presupuesto público para todo el sistema educativo en particular para la educación superior,
- ampliar y mejorar la infraestructura, la conectividad, fortalecer las condiciones de formación, actualización y trabajo del personal docente,
- matrícula gratuita
- fortalecimiento de las políticas de bienestar estudiantil y de protección social de las familias soporte de los estudiantes a través de políticas intersectoriales,

- ampliación, diversificación y creación de nuevas universidades, sedes y programas en todo el territorio nacional con participación y pertinencia regional y sociocultural
- Transformar la lógica bancaria del ICETEX, crear un ambicioso Plan de salvamento para liberar de las deudas a todos los usuarios, (p. 15).

También prometió “[crear] las condiciones para superar los impactos negativos de la pandemia sobre la cobertura, acceso, permanencia, calidad, rezago y pertinencia del sistema educativo sobre todo en las zonas rurales y populares urbanas” (p. 30). Además, hizo referencia permanente a la oferta de una “educación superior pública, gratuita y de calidad” “a nivel tecnológico y universitario” (p. 31). Esta política estaría alineada con las metas del PDE, las exigencias del movimiento estudiantil, y las medidas recientes tomadas por el gobierno anterior, principalmente, a través del programa Generación E. Sin embargo, Alejandro Gaviria, ministro de educación de Petro, señaló que este programa no continuaría tal y como existe, e indicó que el componente de Equidad se conservará, pero no el de Excelencia. No hay claridad todavía si los estudiantes beneficiarios de la nueva política podrán escoger programas ofrecidos por universidades privadas, o si todos los recursos se orientarán hacia la educación superior pública (Jaimes, 2022).

## **Financiamiento**

Durante el periodo de análisis, la década comprendida entre 2010 y 2020, la financiación de la educación superior en el país no ha sufrido transformaciones sustanciales, en especial en lo relacionado con la financiación de la oferta de educación superior, la excepción han sido algunos programas puntuales de financiación de la demanda que han tenido alcances limitados, como el programa Ser Pilo Paga y Generación E y que además no han tenido continuidad como política de Estado.

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. Para el 2021 el gobierno saliente reportó en los documentos de empalme con el nuevo gobierno 64 IES públicas adscritas o vinculadas administrativa y presupuestalmente con el gobierno nacional. De estas, 34 fueron universidades y las otras 30 fueron Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (DNP, 2022).

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. Del total de estos escasos recursos de inversión, aproximadamente el 60% se han destinado a educación superior.

## Expansión

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. [Al tal efecto], 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%.

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 contraste, los tres años comprendidos entre 2018 y 2020 mostraron una reducción de la población atendida de 1,2% promedio anual. Esta reducción ha sido atribuida a cambios estructurales en la dinámica demográfica (Meisel R. & Granger S., 2020) y, en el año 2020, a los efectos de la pandemia. Sin embargo, en 2021 se observó un repunte de la matrícula, alcanzando un máximo histórico de casi 2.45 millones de estudiantes, para lograr una cobertura de 53.94%.

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 reducción en el total de matriculados entre 2017 y 2020 y por ende en la tasa de cobertura, obedeció casi que exclusivamente a un retroceso en la matrícula de estudiantes en programas de pregrado (técnica profesional, tecnológica y universitaria), en especial la formación tecnológica, que perdió 77 mil de los 90 mil estudiantes que dejaron de matricularse en programas de educación terciaria durante ese periodo. No obstante, datos más recientes al 2021 dejan ver una recuperación, al incorporarse al sistema 92 mil estudiantes nuevos (92.668), la mayoría de ellos en los niveles de formación universitaria y tecnológica.

Para el cierre de la década, entre 2018 y 2020, ambos tipos de instituciones experimentaron reducción del total de estudiantes matriculados, mientras que en el 2021 mostraron nuevamente crecimiento. Para los tres años entre 2018 y 2020 la reducción observada equivale a 1% para instituciones oficiales y el 1,5% para privadas. Estos porcentajes son equivalentes a una pérdida aproximada de 38 mil y 53 mil estudiantes respectivamente. 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

## **Evaluación**

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. Este cambio supuso un incremento de aproximadamente veinte puntos porcentuales en el peso relativo respecto del total de instituciones al pasar de 7% de instituciones con acreditación institucional de alta calidad en el 2010 a 26% en el 2021.

Adicionalmente al avance en la acreditación de IES, otro avance se observa en la matrícula en instituciones o programas que cuentan con este reconocimiento. Para el año 2021, el 52,1% del total de la matrícula estaba asociada a IES y programas acreditados. En el 2018 esta proporción apenas llegó a 39,4%, lo que implica un incremento superior a los 12 puntos porcentuales en apenas cuatro años.

Las pruebas Saber Pro son los exámenes estandarizados realizados por el ICFES al finalizar la formación terciaria y se usan [...] para establecer la relación entre la oferta de alta calidad y los resultados. Al medir los resultados promedio de las pruebas Saber Pro discriminando por universidades acreditadas versus no acreditadas para el periodo 2016-2021, se observa una brecha promedio de 18 puntos en los puntajes globales, favoreciendo a los estudiantes universidades acreditadas. Esta brecha tiende a crecer. Mientras que en el 2016 la diferencia entre los puntajes de universidades acreditadas y no acreditadas era de aproximadamente 16 puntos, en el 2021 fue de 19 puntos.

## **Instituciones**

Según su carácter, 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. La observada expansión de la

matrícula durante la década no ha correspondido con una expansión del total de instituciones de educación superior, lo que sugiere que el aumento en cobertura se ha logrado principalmente por ampliación de la capacidad de las instituciones existentes y por eficiencia en el uso de la infraestructura. Entre 2010 y 2021 se observa un incremento de diez instituciones, al pasar de 288 en 2014 (Melo, Ramos, & Hernandez, 2017) a 298 en 2021<sup>17</sup>. Respecto del 2014, se observa un aumento del número de instituciones oficiales al pasar de 81 en el 2014 a 84 en el 2021. Por su parte las instituciones privadas, pasaron de 207 a 214 en este período.

### Distribución de IES de acuerdo con su carácter 2021

**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN.



**Fuente:** Resumen de indicadores de Educación Superior, SNIES – MEN.

## Costa Rica

**Ms. Esteban Arias Monge**

### Introducción

En un contexto de creciente reducción de la inversión pública, progresiva desmejora de los indicadores de calidad de la educación básica y secundaria y los retos cada vez mayores que impone la transformación de los mercados laborales; la educación superior Costarricense se encuentra en una encrucijada sin parangón desde la fundación de la primera Universidad pública, la universidad de Costa Rica el 26 de agosto de 1940.

Esto sumado al ya comentado apagón educativo producto de las huelgas de los

<sup>17</sup> Las cifras del Ministerio sobre número de instituciones son confusas y a veces es difícil determinar el número exacto de IES en un momento determinado, lo que nos obligó a utilizar varias fuentes para contrastar la variación en el número de IES en el tiempo.

años 2018-2019 y la pandemia del covid-19 en 2020; han colocado al sistema de educación superior en una posición de fragilidad insostenible de cara al futuro.

[Hay otros tantos 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.

Hay que recordar que, por un lado en el quinquenio sobre el cual versa este ensayo, se presentaron importantes procesos de huelgas de educadores en el sistema de educación secundaria en 2018 y 2019 (Barquero Mejías, León Mena, & Murillo Delgado, 2021), que causaron enormes estragos y atrasos formativos en la preparación de decenas de miles de estudiantes (Castro, 2020); atrasos que sin dudarlos tendrán consecuencias en la formación de estos jóvenes y sus posibilidades de ingreso al sistema de educación superior (Razeto-Pavez & García-Gracia, 2020).

Por otra parte, la crisis fiscal que atraviesa la economía local y que se ha agravado en los últimos 10 años pese a esfuerzos por aprobar reformas fiscales, también ha marcado negativamente este lustro (Lentini Gilli, 2021; Castela-Huerta, 2021; Brenes, 2021).

Finalmente, una notable desaceleración en el dinamismo de la economía y el sector productivo, por causas mayoritariamente geopolíticas, ha sido parte del escenario; lo mismo que una creciente falta de sintonía entre la formación para universitaria y universitaria con relación a las necesidades de los mercados de trabajo.

## Financiamiento

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 dialogo entre universidad y empresa.

Al igual que en otros temas analizados, lo cierto es que la contribución de la universidad privada a la investigación, innovación y desarrollo en las ciencias sigue siendo muy limitada, desconocida por falta de estadísticas, y la realidad es que en el marco regulatorio de estas instituciones, no existen normas específicas para imponer obligaciones en la materia y más importante, tampoco existen incentivos que estimulen a las universidades privadas a desplegar capacidades de innovación, investigación y desarrollo.

Crear fondos competitivos para financiar investigación e innovación podría sin dudar ser un incentivo adecuado, siempre que paralelamente se definieran normas mínimas de calidad de la investigación a financiar, pero entonces se choca con la dura realidad de la ausencia casi total de fondos y espacios articulados públicos y privados para la investigación.

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. Sin embargo es una herramienta que dispone de experiencia y procesos consolidados que podrían ser un referente para programas similares en el futuro

Otra dificultad es la enorme aversión al riesgo de financiar nuevos proyectos por parte de la mal llamada banca para el desarrollo, que pide ingentes requisitos burocráticos para siquiera considerar una empresa como candidata a financiación (Asamblea Legislativa, 2014).

Contrario a lo que ocurre en los países más avanzados en la materia, que confían mucho en las ideas de negocio embrionarias, divergentes y arriesgadas; en Costa Rica hay que presentar a las entidades bancarias administradoras de los fondos; estudios técnicos y financieros de factibilidad que aseguren casi en forma indefectible el éxito del proyecto, al tiempo en que se solicitan gravosas garantías inmobiliarias para ser sujetos de crédito.

Todo lo anterior se constituye en una barrera que coarta las posibilidades a negocios disruptivos basados en el conocimiento, la tecnología y la creatividad como intangibles de valor, lo que si bien les convierte en propuestas de altos riesgos pero que potencialmente podrían dinamizar la economía local con grandes contribuciones a la creación de valor.

## **Expansión**

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 (Arias Monge, 2022) (Castelao-Huerta, 2021).

No se puede desconocer que en el último quinquenio las universidades privadas sobre todo, ante la merma en sus matrículas, han apostado por la acreditación del SINAES como un rasgo diferenciador y esa coyuntura debe ser aprovechada aumentando el atractivo de la acreditación con esta agencia, que no sobra decirlo, goza de prestigio y buena reputación nacional e internacional (Chavarría, Sandí, & Arrieta, 2017; Rodríguez-García, 2016).

## **Evaluación**

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.

En igual sentido, la información que se genera en los procesos de verificación de calidad que periódicamente realiza el SINAES, no permiten la extrapolación de datos, el seguimiento de líneas de base ni la comparativa entre carreras del mismo género.

Es urgente que SINAES reforme su proceso de acreditación para convertirse en una agencia, con dos vertientes; por un lado como agencia de acreditación de primer nivel de carreras que es donde tiene su experticia; pero también como una supervisora de otras agencias que se dediquen a la acreditación por carreras o disciplinas específicas de conocimiento, la acreditación institucional, la acreditación de posgrados y de investigación e incluso la necesaria acreditación de docentes.

Sería interesante abrir la acreditación a agencias internacionales de otras latitudes que vengan a fortalecer la oferta de servicios de supervisión de calidad y que además diversifiquen los servicios para cubrir adecuadamente temas de primer orden como la acreditación de carreras virtuales y a distancia.

Otra importante carencia es que la ley de creación del SINAES no ofrece incentivos suficientemente atractivos para que las universidades se sometan a sus procesos de verificación de calidad, lo cual una vez más es una debilidad que resta interés en sus servicios.

## **Instituciones**

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 Republicaa (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.

La autonomía universitaria, en el caso de las universidades públicas, se ha convertido en una trinchera inexpugnable en que se refugian estas instituciones para actuar de espaldas a las políticas públicas de los sucesivos gobiernos nacionales. Mientras por su lado, las universidades privadas han sabido aprovechar la inoperancia del CONESUP para crecer desordenadamente atendiendo más a criterios de mercado que a un proyecto país.

Y es que la oferta de carreras, la apertura de sedes regionales y la creación de las propias instituciones privadas, responde a una lógica de franquicias, que impide que los estudiantes accedan a formación de calidad, oportuna y sobre todo pertinente en atención a las necesidades de los mercados laborales.

## **Cuba**

**Marcia Esther Noda Hernández, Deysi Fraga Cedré, Amarilis Torrez Ramírez, Reynaldo Velázquez Zaldívar, Denisse Pereira Yero, Julio Cesar Ávila Álvarez Mirian Alpizar Santana**

### **Introducción**

El desarrollo de la educación superior en Cuba se ha caracterizado por un proceso ininterrumpido de cambios sistemáticos, acometidos con el objetivo de remodelar la universidad desde adentro, para poder articular mejor su quehacer con las necesidades del desarrollo local, provincial y del país. No es posible olvidar que durante estos años en particular en el 2020 se produjo la abrupta aparición de la Covid 19, con sus nefastas consecuencias para la humanidad y para nuestro país en particular. Sin embargo, las medidas adoptadas y la aplicación de los resultados de la ciencia y la innovación, posibilitaron la sostenibilidad y el crecimiento de la educación superior cubana. Según las palabras de José Ramón Saborido Loidi Ministro de Educación Superior en su comparecencia en la Mesa redonda del 12 de abril de 2022 “Con el 2021 cerró un quinquenio, manejamos indicadores importantes y sufrimos tensiones y retos notables que provocaron, incluso, afectaciones por las que tuvimos que modificar algunos sueños”. No obstante –destacó–, “la educación superior cubana ha elevado su nivel, ha dado una mayor respuesta a las demandas sociales del país, y ha logrado transitar en medio de esta situación económica y de pandemia

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 sistema de formación continua de los profesionales cubanos, compuesto por tres componentes estrechamente concatenados: formación de pregrado en carreras de perfil amplio, preparación para el empleo y formación de postgrado, se reforzó con la Resolución 138/19 que establece los componentes y las particularidades del modelo de formación continua de la educación superior cubana. En este sentido, los esfuerzos se centran en el perfeccionamiento de la formación de pregrado, las modificaciones para el ingreso a la educación superior en el Curso por Encuentros (CPE) y en la Educación a Distancia (EaD), y el perfeccionamiento de la enseñanza del idioma inglés en las universidades.

El perfeccionamiento del proceso de formación de pregrado avanza y ha permitido la actualización de los currículos de las carreras universitarias que es un proceso periódico, que ocurre como promedio cada cinco a seis años. Cada versión se identifica como una determinada generación, comenzando por la generación correspondiente a los planes de estudio A, actualmente se desarrolla los planes de estudio E. Los colectivos de carrera en las universidades han trabajado en lograr

la pertinencia de las carreras al territorio y en defender, ante las entidades empleadoras, los contenidos de los currículos propio y optativo electivo en función de este empeño.

## **Gobernanza**

En el proceso de perfeccionamiento de los órganos de la administración del Estado cubano, el Decreto Ley No. 43 de julio de 2021, establece que “el Ministerio de Educación Superior es el organismo de la Administración Central del Estado que tiene la misión de proponer al Estado y al Gobierno, y una vez aprobadas, dirigir y controlar las políticas de educación superior referentes a la formación integral de los estudiantes de nivel superior, la educación de posgrado, la preparación y superación de cuadros y reservas; y dirigir y controlar el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en las universidades y entidades de ciencia, tecnología e innovación adscriptas, así como la extensión de su quehacer a toda la sociedad”.

## **Financiamiento**

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, o sea se parte de las necesidades que se tienen de acuerdo al nivel de actividad sin considerar como punto de partida lo gasta en el periodo anterior.

Como rasgo distintivo el estado suministra a las universidades una gran cantidad de recursos por asignaciones directas, que se adquieren en el extranjero en moneda libremente convertible, pero las universidades los pagan, con cargo al presupuesto, en moneda nacional y a precios subsidiados. Se exige de cada responsable de entidad, unidad organizativa, o de cualquier estructura de dirección y administrativa, la demostración de que todos los rubros, nuevos o existentes, se fundamenten y cuantifiquen debidamente. Estos son los casos de los portadores energéticos, que representan para el gobierno una erogación de varios millones de dólares anualmente, los créditos gubernamentales que se asignan para la compra de laboratorios y equipos en el exterior, todo el equipamiento de los laboratorios de computación, el tráfico de internet, los alimentos que se consumen en los comedores estudiantiles y obreros de las universidades, las inversiones constructivas, los materiales y todos los recursos usados en las residencias estudiantiles, de igual forma las facilidades de financiamiento que reciben los estudiantes se aseguran por el presupuesto del Estado a través de los presupuestos de cada universidad. Todos los estudiantes reciben la educación absolutamente gratuita, además de los libros de texto, el material escolar, el acceso a las computadoras, al deporte, la cultura, la atención médica, además un estipendio en efectivo para gastos menores.

La base técnico material de las universidades cubanas, no exentas aún de ausencias materiales y obsolescencia, han mejorado en los últimos diez años, lo cual ha significado un enorme reto y una priorización para el estado cubano, en el marco de las circunstancias económicas generales por las que atraviesa el país.

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 (Alpízar Santana, 2018).

La Resolución ministerial 108/20 puso en vigor el Reglamento sobre el otorgamiento del estipendio, préstamos, pago como alumno ayudante y práctica laboral a los estudiantes del curso diurno de la Educación Superior.

A manera de resumen se distingue por el financiamiento estatal y la asignación de recursos para los procesos sustantivos y para la renovación, ampliación y mantenimiento de la infraestructura. 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%, lo que significa un importante esfuerzo en condiciones de crisis económica internacional, escasos y limitados recursos, en gran medida causados por el bloqueo del gobierno norteamericano. (Alpízar Santana, 2019).

De igual forma vale destacar el financiamiento proveniente de otras fuentes, tales como los proyectos de I+D+i y las tres formas organizativas para fortalecer el vínculo universidad-empresa.

En la estructura de proyectos la tendencia es favorecer la innovación basada en la investigación, en el aprendizaje interactivo conjunto y los servicios científico-técnicos (León Díaz, et al., 2021) a nivel nacional, sectorial y territorial, también se estimulan los proyectos de innovación en los programas de ciencia, técnica e innovación, así como los desarrollados de manera conjunta con las empresas, y los proyectos de desarrollo local.

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.

Hacia el futuro inmediato el financiamiento de este nivel de enseñanza constituye un punto esencial de atención en la lucha por la racionalidad a la que el Gobierno

ha convocado, tomando en cuenta los niveles de déficit presupuestario presentes en la economía. No se puede esperar una tendencia al aumento del presupuesto en el futuro inmediato y por tanto la gestión, organización y control de la actividad universitaria deberá privilegiar el uso óptimo de los recursos y las decisiones más coherentes con esta aspiración.

## **Expansión**

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 ha mantenido como prioridad fortalecer los CUM y garantizar la formación de potencial humano en los municipios a partir de la ampliación del Mapa de carreteras de los CUM en función de los requerimientos del desarrollo local, así como la apertura de programas de ciclo corto pertinentes.

la matrícula refleja la amplia representación social de los niveles educativos precedentes sobre la base de la gratuidad, la amplia cobertura lograda, la oferta de plazas, la diversidad de tipos de cursos y vías de acceso ofrecidas, así como el respaldo ofrecido mediante el sistema de becas, la prioridad a personas con discapacidad y habitantes de lugares de difícil acceso. Sin embargo, desde el punto de vista de la procedencia social, se evidencia la sobrerrepresentación de jóvenes cuyos padres y madres tienen nivel universitario, no solo por el apoyo económico sino por otros factores que han determinado que estén en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades educativas, incluso para decidir qué tipo de carrera estudiar. Por color de la piel, se continuó fortaleciendo la concentración de estudiantes universitarios blancos y de mujeres, todo lo anterior evidencia la necesidad de acciones que posibiliten un mayor acceso a determinadas especialidades de algunos sectores más vulnerables de la sociedad. 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 ligeros crecimientos para años venideros, dado por las adecuaciones realizadas en las diversas modalidades de estudio y duración de las carreras.

En particular se han variado las resoluciones que regulan el ingreso a la educación superior en el último quinquenio, entre las que se destacan la que define el Nivel de Educación Superior de Ciclo Corto y los aspectos a tener en cuenta para

su implementación (Resolución Ministerial 98/18), se aprueba y pone en vigor las Normas Generales del Sistema de Ingreso a la Educación Superior (Resolución 129/18). Se realizan adecuaciones al proceso de ingreso a la Educación Superior al curso académico 2020-2021 (Resolución Ministerial 48/20) y posteriormente se actualiza la Resolución Ministerial No. 97 de 15/09/2014, mediante la Res Ministerial 119/2021 Manual de normas y procedimientos para la organización, ejecución y control del proceso de ingreso a la Educación Superior, con las mismas se flexibiliza el proceso de ingreso.

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. Su procesamiento automatizado ha garantizado la transparencia y confianza de la población en el proceso de otorgamiento de las plazas. El sistema de acceso tiene como resultados fundamentales satisfacer la demanda de fuerza de trabajo calificada de los diversos sectores de la economía nacional, así como responder a los intereses individuales por una carrera determinada orientada a un campo específico del saber.

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. También de manera igualmente gratuita cada IES posee instalaciones que facilitan becas para aquellos estudiantes residentes en zonas alejadas a la institución, lo que incluye servicios de alojamiento y alimentación. Entre otros mecanismos de apoyo para el acceso a la educación superior se encuentra la atención diferenciada al estudiante, la asignación de tutores para complementar su preparación previa y como una experiencia reciente se desarrolla un programa orientado a favorecer la motivación y fortalecer la preparación del estudiante para cursar carreras de importancia socioeconómica que han presentado insuficiente demanda. En estos momentos están funcionando dos tipos de colegios universitarios, uno que se desarrolla en todas las provincias del país y uno que se está llevando a cabo de manera experimental en la Universidad de La Habana para el desarrollo de talentos. En este último<sup>18</sup>, los estudiantes cursan el duodécimo grado en el campus universitario. En los últimos años, entre 6 000 y 7 000 estudiantes han accedido de manera directa a la educación superior mediante los colegios universitarios.

## **Evaluación**

El aseguramiento de la calidad para la educación superior cubana se inicia desde la propia constitución del Ministerio de Educación Superior, comienza a aplicarse

---

18 Tomado de la intervención en la Mesa Redonda de la televisión cubana del Director de formación del MES, el 12 de abril de 2022

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), organismo que desde su creación demostró capacidad para llevar a cabo procesos eficaces de aseguramiento y gestión de la calidad y visión para irlos atemperando ante las nuevas políticas públicas educacionales derivadas de la Actualización del modelo económico y social cubano. Se ha incrementado significativamente la cultura de calidad, el país es reconocido internacionalmente e integra redes como la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y más recientemente la Red internacional de agencias para el aseguramiento de la calidad de la Educación Superior (INQAAHE), así como el Sistema Iberoamericano de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior (SIACES).

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. Desde su surgimiento ha tenido varios perfeccionamientos<sup>19</sup> como respuesta a las mejores tradiciones pedagógicas nacionales y su desarrollo, las condiciones histórico concretas existentes y las tendencias internacionales que sobre evaluación y acreditación han existido en cada momento en particular donde se ha decidido realizar los cambios que se han considerado pertinentes por la comunidad universitaria.

En el mes de octubre de 2016, se consideró por la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Acreditación Nacional (JAN), proponer al pleno de la misma y a toda la comunidad universitaria del país un nuevo perfeccionamiento, con el objetivo de poder contar con un sistema de evaluación y acreditación coherente, homogéneo e integral que posibilite consolidar la cultura de la calidad de la gestión de la Educación Superior y su evidente impacto socio económico.

De manera general se propusieron algunas líneas directrices a considerar, las que se enriquecieron con las discusiones en los Comités, entre ellos están los siguientes:

- Perfeccionamiento del marco teórico y filosófico del SUPRA
- Perfeccionamiento de las normativas y reglamentos asociados y en general del marco legal del SUPRA y la JAN
- Homogeneidad de los subsistemas
- Coherencia entre subsistemas

---

<sup>19</sup> Ajustes, basados en la experiencia acumulada, que se hacen según las necesidades y las condiciones dadas en un momento determinado con el objetivo de alcanzar una mejor adecuación al contexto en que se desarrolla el objeto del perfeccionamiento.

- Lograr mayor precisión, profundidad y mejor evaluación de los aspectos que reflejan los procesos fundamentales que desarrolla la educación superior, en particular lo referido a la formación integral del profesional y el trabajo político ideológico.
- Lograr una mejor utilización de la información disponible en los anuarios estadísticos, balances de cumplimiento de objetivos y otros informes oficiales de y sobre las IES y los programas.
- Perfeccionar la informatización de la información de manera que se facilite su empleo por evaluadores y evaluados.
- Fortalecimiento del papel de la autoevaluación, su plan de mejora y el seguimiento sistemático e integrado con la planeación estratégica y el control interno.
- Adecuar las categorías de acreditación y los plazos de vigencia a nuestras experiencias y las tendencias mundiales.

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. (Resoluciones 8, 9, 10, 11 y 12 del 2019).

De igual manera se consideraron las Insatisfacciones con la aplicación del SEAES, [...] tanto en su concepción como en su aplicación, las que pueden resumirse en las siguientes:

- Aspectos formales susceptibles de mejora
- Terminología empleada no acorde a las tendencias internacionales
- Aspectos relacionados con el proceso de evaluación externa.
- Imposibilidad de reclamar el resultado final de la Categoría de acreditación otorgada.
- El sistema de evaluación de las especialidades y de las maestrías aparecen unidos
- Concepciones acerca de la metodología de evaluación de impactos económicos y sociales.
- Insuficiente empleo de indicadores relacionados con la enseñanza virtual (acelerado por los cambios provocados por la Covid).

En este momento Cuba está inmersa en este perfeccionamiento del SEAES. La concepción más general que sustenta los procesos de aseguramiento de calidad es que la autoevaluación, la evaluación externa y la acreditación constituyen una unidad dialéctica y, por ello, son procesos de un sistema integral que se reconoce como la gestión para el mejoramiento continuo de la calidad de la educación superior y de certificación pública de niveles de calidad: nacional e internacional.

Se emplean dos enfoques complementarios: el primero se inspira en el concepto de aseguramiento de la calidad, entendido como el cumplimiento de ciertos están-

dares mínimos que garanticen que el egresado tiene las competencias para desempeñarse adecuadamente en sus funciones en el mundo laboral, en ese caso se le autoriza a que se imparta el programa.

El segundo se sustenta en el concepto de mejoramiento de calidad, en el cual las IES o los programas en forma voluntaria se plantean metas y están dispuestas a que pares evaluadores de la JAN evalúen su trabajo de acuerdo a determinados indicadores que miden su progreso paulatino y posibilitan transitar por tres categorías superiores de calidad que son: Calificada, Certificada y de Excelencia.

## **Instituciones**

Las normativas para la creación y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior no se han modificado, en el Acuerdo 8587 del 1. de abril de 2019 del Consejo de Estado y de Ministros de la República de Cuba, se ratifica que el Ministerio de Educación Superior tiene la función de proponer al gobierno la creación, fusión, traspaso, extinción y tipología de las Instituciones de Educación superior y una vez aprobado, controlar su cumplimiento. En correspondencia con ello, los diferentes organismos de la administración central del Estado pueden proponer al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros la creación o desactivación de una institución de educación superior. Dicho Consejo somete a la consulta del MES la propuesta en cuestión, quien se pronuncia en relación con ello. Finalmente, es el propio Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros quien aprueba la propuesta teniendo en cuenta el criterio del MES.

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. Las distintas instituciones de educación superior se encuentran adscritas a diferentes organismos de la administración central del Estado. En el caso de las 41 universidades la distribución es como sigue: 22 al MES; 12 al Ministerio de Salud Pública (MINSAP); una al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), una al Ministerio de Cultura (MINCULT) y 6 son militares. [Finalmente], en Cuba, todas las instituciones de educación superior son instituciones universitarias, públicas. No existen instituciones privadas de educación superior.

## **Número total de instituciones de ES (IES) y su evolución durante el período 2010-2015**

Cursos académicos	Cantidad
2016-2017	50
2017-2018	50
2018-2019	50
2019-2020	50
2021	50
2022	50

## **Ecuador**

**Juan Ponce y Ruthy Intriago**

### **Introducción**

De acuerdo con la LOES 2010, la calidad se definió como la búsqueda constante de la excelencia. Durante el periodo 2008-2017, la calidad estaba en relación con los resultados obtenidos en la evaluación, lo cual de cierta manera estandarizó los modelos de gestión de las universidades. Asimismo, la categorización de las universidades fue el resultado de la primera evaluación externa obligatoria realizada en el 2008, a partir de la cual las IES fueron agrupadas por categorías (de la A a la E) conforme al nivel de desempeño obtenido en los criterios evaluados. Las IES de la categoría E que no lograron superar esta posición en la evaluación de 2012, fueron suspendidas y cerradas de forma definitiva (Santana y Santana, 2022). Con el nuevo modelo, se sostiene que la calidad “propende a la generación paulatina de una “cultura” de calidad en la vida institucional. No se pretende una subordinación de los procesos internos a los de evaluación externa y acreditación, sino un círculo virtuoso de carácter permanente y progresivo” (CACES, 2019:14).

En los modelos de evaluación externa aplicados por el CEAACES desde el 2014, la función sustantiva vinculación con la sociedad, pesaba el 3%, mientras que cumplir con los indicadores de investigación otorgaba a la IES un 21%. Esto quiere decir que la política pública de calidad orientaba a las universidades a investigar, antes que a vincularse con su entorno de influencia. De esta manera, el modelo permitía la acreditación de instituciones que podían no ejecutar una función considerada como sustantiva como la vinculación, debido al peso con el que era considerada en el modelo. Asimismo, se prefería una IES enfocada en la docencia (35%) de tal manera que, al cumplir con los subcriterios e indicadores de esta función, bastaba para obtener la certificación (Santana y Santana, 2022). Con la reforma a la LOES en 2018, el CACES genera el nuevo Modelo de Evaluación con el propósito de “valorar como están cumpliendo las IES, de manera equilibrada -o no- con el desarrollo de las tres funciones sustantivas de la universidad ecuatoriana: docencia, investigación e innovación y vinculación con la sociedad” (CACES, 2019:26).

### **Gobernanza**

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

3. Establece un régimen especial de compras públicas para las IES públicas, con el fin de agilizar los procesos de contratación y adquisiciones.

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.

## **Financiamiento**

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. Estas cuatro nuevas universidades son las llamadas universidades emblemáticas: Universidad Regional Amazónica Ikiam, Universidad de Investigación Tecnológica Experimental Yachay, Universidad Nacional de Educación (UNAE) y Universidad de las Artes. Adicionalmente, a partir del 2019 también se crea la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi. Es decir que mientras se reduce el presupuesto para las Universidades, al mismo tiempo aumenta el número de Universidades Públicas, con lo cual la reducción a nivel de cada Universidad es más dramática.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que las Universidades Públicas no ejecutan el total del presupuesto asignado. Muchas veces dicha sub-ejecución se debe a problemas de eficiencia de las mismas universidades, pero también a una estructura normativa muy rígida, así como a la temporalidad de las asignaciones presupuestarias por parte del Ministerio de Finanzas (muchos de los recursos de inversión se asignan en el último trimestre del año).

## **Expansión**

Durante el siglo XXI, Ecuador experimentó importantes avances en el acceso a la educación superior. Así, la tasa bruta de matrícula para la educación superior<sup>20</sup> 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.

En el último quinquenio, se observa un incremento permanente de la tasa bruta de matrícula. Esta pasa del 21% en el 2015, al 25% en el 2021. Algo muy interesante es que entre el 2019 y el 2021 la tasa se incrementó del 24% al 25%. En este sentido, se puede afirmar que al menos la pandemia no tuvo un efecto negativo en la asistencia a la educación superior en el Ecuador.

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 el 9% en el 2015, al 16% en el 2021. De manera curiosa, el incremento se da entre el 2019 y el 2021, es decir en el período de pandemia.

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. De igual manera la matrícula continuó incrementándose durante la pandemia. Pasó del 10% al 13% entre 2019 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.

## **Evaluación**

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 elimi-

---

20 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.

nación 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 calidad<sup>21</sup>.

Con el nuevo modelo, se sostiene que la calidad “propende a la generación paulatina de una “cultura” de calidad en la vida institucional. No se pretende una subordinación de los procesos internos a los de evaluación externa y acreditación, sino un círculo virtuoso de carácter permanente y progresivo” (CACES, 2019:14).

A diferencia de las evaluaciones anteriores, en este modelo se rompe con el esquema de vincular a la autoevaluación como un requisito previo a la evaluación externa y se la establece como un eje central de la mejora continua. El modelo para el 2019, contiene estándares predominantemente cualitativos, desglosados en elementos fundamentales y componentes que abordan cada función sustantiva en el marco de 3 dimensiones: planificación, ejecución y resultados.

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). El instrumento de evaluación está dividido en tres ejes: docencia, investigación y vinculación con la sociedad, más las condiciones institucionales (CACES, 2019:27). Los 20 estándares del Modelo del 2019, así como los elementos fundamentales en que éstos se descomponen, se valoran a través de una escala cualitativa de cinco niveles, incluso los rangos para los estándares cuantitativos luego se asimilan en la escala de Likert. Todos los ejes del modelo se valoran bajo el mismo esquema cualitativo, el que no se traduce en pesos y ponderaciones, de tal manera que todas las funciones sustantivas tienen la misma forma de calificación a la vez que todas éstas aportan a las condiciones de acreditación.

En reemplazo de la categorización, se trata de un esquema de acreditación o no, sobre la base cualitativa de cinco niveles: cumplimiento satisfactorio, aproximación al cumplimiento, cumplimiento parcial, cumplimiento insuficiente e incumplimiento, sobre los cuales, se establecen los términos de la acreditación. Para acreditar una universidad debe alcanzar como mínimo una combinación de 10 de los 20 estándares que valora el modelo, en las dos máximas escalas posibles: cumplimiento satisfactorio y aproximación al cumplimiento, siempre que no tenga ningún estándar valorado con incumplimiento y tenga hasta dos estándares valorados con cumplimiento insuficiente (CACES, 2019:49)

## **Instituciones**

Para el año 2020, la oferta institucional de educación superior en el país incluye 294 instituciones. De este total, 60 (20,4%) son Universidades y Escuelas Politécni-

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

cas (UEP) y 234 (79,6%) son Institutos Tecnológicos (ITT). En total hay alrededor de 733.000 estudiantes matriculados: 57% en entidades públicas y 43% en privadas. El 84% asiste a UEP y el 16% a ITT.

## **España**

**Francisco Michavila y Jorge M. Martínez**

### **Introducción**

Durante los cinco años que comprende el periodo de análisis de este informe, toda la educación superior, la no universitaria y la universitaria, se ha visto sometida a un fuerte estrés organizativo y académico que han puesto en riesgo una provisión adecuada del servicio de educación superior.

Las restricciones derivadas de la pandemia por COVID19 han impactado en el día a día de los centros educativos, transformando su dinámica cotidiana y enfrentándolos a retos de gran relevancia.

La situación sobrevenida encontró un sistema de educación superior aun en recuperación tras la crisis económica y financiera iniciada en el año 2008, que tuvo efectos severos en la financiación de la educación superior, especialmente en la de carácter universitario. La contracción del gasto público en educación superior incrementó la presión interna de los centros educativos y la presión financiera sobre las familias y los estudiantes.

En este contexto la premisa de los centros educativos y las universidades ha sido el mantenimiento de los servicios de educación y del resto de actividades como la investigación y la transferencia universitarias con garantías de calidad.

Sin embargo, grandes transformaciones iniciadas en el ámbito de la educación superior siguieron su desarrollo, especialmente en el entorno europeo, y en otra medida y con otros fines en el escenario nacional.

### **Gobernanza**

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.

Como se menciona en apartados anteriores, ha sido aprobada por el Consejo de Ministros el proyecto para la Ley Orgánica del Sistema Universitario, que deberá pasar por la aprobación del Congreso de Diputados y el Senado. No obstante, dentro del marco de la normativa nacional actual, varias Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, hacen un desarrollo legislativo propio.

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.”

## **Financiamiento**

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.

Los recursos propios de las universidades públicas procedentes de tasas, precios públicos, ingresos patrimoniales y por enajenación de inversiones reales, así como los recursos captados de empresas privadas, suponen dos de cada diez euros. En los cinco años que se tienen como referencia el nivel de recursos propios pasó del 23,5% al 20,8%.

Respecto a los ingresos provenientes de precios públicos y tasas, que se corresponde a la financiación privada de las familias, éstos significan el 16,37%, poco más de dos puntos menos que en el año 2015, coincidiendo, también con la tendencia a contener y bajar los precios públicos de los estudios oficiales universitarios.

En el ámbito de la equidad uno de los principales problemas del sistema universitario es la disparidad de los precios públicos entre las diferentes Comunidades Autónomas (con las competencias en universidades) para cursar enseñanzas universitarias oficiales en universidades públicas.

En el caso de los Grados, la mayor disparidad se observa entre el valor máximo que corresponde a los precios públicos de Cataluña frente al valor mínimo que se presenta en Andalucía. El precio del crédito matriculado en una universidad pública

catalana es, en estudios de Grado de experimentalidad máxima, 2,2 veces el precio en las universidades de Andalucía.

Tras Cataluña, Madrid presenta los precios públicos más altos. Respectivamente se sitúan 41% y 33% por encima de la media nacional.

En cuanto a la evolución de los precios, tras el importante incremento que se produjo en los primeros años de la década pasada en la mayoría de las Comunidades Autónomas, hay una clara tendencia que indica que los precios públicos se están reduciendo de manera generalizada.

## **Expansión**

En lo que respecta a la demanda de estudios superiores, el contexto que define estos cinco años es de crecimiento, y no solo respecto a la matriculación de estudiantes en enseñanzas superiores no universitarias y universitarias, también se ha incrementado la plataforma institucional de provisión de la educación superior.

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. Este tipo de estudios se ha convertido en la prioridad de las universidades privadas. Su naturaleza (del Máster), más enfocada al ejercicio profesional, y la flexibilidad de las universidades privadas para adaptarse a demandas emergentes, han supuesto dos ventajas que estas instituciones han sabido aprovechar de mejor manera que las universidades públicas. No obstante, es importante destacar la escasa participación de las universidades privadas en los estudios de doctorado; en el periodo analizado no sobrepasan el 6% del total de la matrícula.

Respecto a la distribución de la matrícula de estudiantes por sexo, en el periodo de referencia se confirma una mayor presencia de hombres en los estudios supe-

rios no universitarios, y se consolida una mayoría femenina en los estudios universitarios.

## **Evaluación**

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, teniendo como objetivos la medición del rendimiento del servicio público de educación superior universitaria; la rendición de cuentas; la transparencia, la comparación, la cooperación y la competitividad de las universidades; la mejora de las actividades universitarias –docencia, investigación y gestión–; la información a las Administraciones públicas y la información a la sociedad.

El cumplimiento de los anteriores objetivos se hace a través de la evaluación, la certificación y la acreditación de:

- a. Las enseñanzas conducentes a la obtención de un título de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional.
- b. Las enseñanzas conducentes a la obtención de un título propio de la universidad.
- c. Las actividades docentes, investigadoras y de gestión.
- d. Las actividades, programas, servicios y gestión de los centros universitarios.
- e. Otras actividades y programas realizados en relación con el fomento de la calidad de la docencia y la investigación por parte de las Administraciones públicas.

Para el desarrollo de estas funciones, el sistema universitario se sirve de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y la red de agencias organismos evaluadores que establezcan las leyes universitarias de las Comunidades Autónomas.

[En un] estado de cambio acelerado, hay dos temas, de calado europeo, que atraen la atención en el ámbito del aseguramiento de la calidad. Por una parte, el conglomerado o las alianzas de universidades, como es el caso de las universidades europeas que forman parte del programa Erasmus plus, que habrán de requerir de un planteamiento europeo para salvaguardar la garantía y el reconocimiento de los estudios más allá de las regulaciones nacionales.

Por otra parte, las microcredenciales se encuentran en el punto de mira de las instituciones europeas por dos cuestiones de gran importancia: su relevancia en una estrategia de “aprendizaje a lo largo de la vida” y su relación con su utilización para el acceso a los estudios de enseñanza superior.

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.

EQAVET surgió de la Recomendación de 2009 del Parlamento Europeo y el Consejo, que invitaba a los Estados miembros a utilizar descriptores e indicadores indicativos para fortalecer la calidad de la oferta de FP.

En España, la representación del Punto de Referencia Nacional de EQAVET en España recae en la Subdirección General de Orientación y Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la Secretaría General de Formación Profesional del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Según indica el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en la actualidad se está desarrollando un proyecto de diseño e implementación de un modelo de gestión de calidad en las enseñanzas de Formación Profesional dentro del Marco EQAVET.

### Instituciones

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. Por su parte, los centros públicos crecieron un 9%. El crecimiento del total de centros con esta oferta alcanzó el 11% en los cuatros años académicos de referencia.

### Centros educativos de enseñanzas superiores no universitarias, por titularidad del centro y según régimen de enseñanza.

	2020-2021	2019-2020	2018-2019	2017-2018
<b>Régimen general</b>				
Total centros	8.038	7.776	7.514	7.210
Centros públicos	5.546	5.399	5.262	5.102
Centros privados	2.492	2.377	2.252	2.108
<b>Régimen especial</b>				
Total centros	291	277	300	281
Centros públicos	202	200	204	198
Centros privados	89	77	96	83

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

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.

### Universidades del sistema universitario español

	2021-2022	2020-2021	2019-2020	2018-2019	2017-2018
Total de universidades	86	84	83	83	82
Universidades públicas presenciales	47	47	47	47	47
Universidades privadas y de la Iglesia presenciales	31	29	28	28	27
Universidades públicas a distancia	1	1	1	1	1
Universidades privadas a distancia	5	5	5	5	5
Universidades especiales públicas	2	2	2	2	2
Universidades especiales privadas	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema Integral de Información Universitaria.

## México

### Germán Álvarez Mandiola

#### Introducción

En el periodo comprendido entre 2014, año de los últimos datos reportados en el Informe CINDA 2016 de México, y 2022, las políticas de educación superior (ES) han transitado por importantes cambios que modifican el patrón de gobernanza y de políticas perfilado desde los inicios de la década noventa, cuando se instauró el paradigma de la evaluación, los financiamientos condicionados y los incentivos individuales. En la actualidad dos tendencias coliden: por un lado, la conservación

de las políticas restrictivas de austeridad y de fiscalización del gasto de las IES públicas emprendidas por el gobierno anterior y, por el otro, mediante la modificación del marco legal, la construcción de un entramado de gobernanza diferente, federalista, centrado en la coordinación nacional de autoridades de la ES de diversos niveles y la constitución de coordinaciones y sistemas estatales, bajo una agenda expansiva de universalización, obligatoriedad y gratuidad, y ampliación de las ofertas formativas, con un enfoque de derechos humanos, equidad, interculturalidad y perspectiva de género.

## **Gobernanza**

Algunos autores consideran que la nueva gobernanza abre oportunidades para el desarrollo de la educación superior (cf. Rodríguez, 2021). Sin embargo, en mi opinión, es una gobernanza de las autoridades de los diversos componentes del SES, controlada desde el gobierno federal, con fines de coordinación. La representación de profesores y estudiantes es mínima, y la participación de sectores externos es limitada. El papel de los actores está cambiando, señaladamente la ANUIES, pero también el de las agencias de evaluación. El gobierno federal parte del supuesto de que el sistema se integra por voluntad y planeación más que por políticas de financiamiento adecuado, reglas claras, evaluación y construcción de confianza en el desempeño de las IES, con atención a la complejidad del sistema (Acosta, 2021). Sin embargo, si no ocurren cambios en la legislación y en la política de gasto público, los objetivos expansivos y de equidad serán letra muerta.

## **Financiamiento**

El Conaces (2022b) aprobó el documento *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior*. La idea principal es transitar hacia un nuevo esquema de financiamiento que garantice el derecho a la educación superior en todo el territorio nacional, pues la situación financiera de la IES públicas es crítica y para algunas insostenible. El diagnóstico presentado revela un escenario que opera contra las metas expansivas del gobierno federal:

1. La asignación inercial de recursos a las IES refuerza la “geografía de la desigualdad” pues no es considerada la diversidad de los modelos académicos, del tamaño de la matrícula, ni de las condiciones territoriales.
2. Hay desfase entre el presupuesto público y la expansión de la oferta educativa y de la cobertura. Entre 2012 y 2022, la matrícula de las IES públicas aumentó 38%, pero el presupuesto federal solo creció 1.5% en términos reales.
3. La reducción de los presupuestos extraordinarios a partir de 2015 frenó proyectos en las instituciones. De 11 mil millones de pesos en 2009 se ha pasado a 900 millones en 2021 destinados a las escuelas normales y las universidades interculturales, desprotegiendo otros tipos institucionales.

4. No se han regularizado en el presupuestario ordinario los compromisos de gasto generados por el crecimiento de las instituciones, las nuevas contrataciones y las promociones del profesorado debidas al mejoramiento de su perfil.
5. Realización de complejos y desgastantes negociaciones anuales de las IES con los poderes ejecutivo y legislativo en los niveles federal y local.
6. Los incumplimientos y desigualdades en la concurrencia de las aportaciones de la Federación y los estados afectan a las IES dependientes de los gobiernos estatales.
7. Desvinculación de las asignaciones presupuestarias de la planeación nacional, estatal e institucional.
8. Incumplimiento del parámetro legal de asignar al menos el 1% del PIB a la investigación en las IES públicas.
9. El crecimiento de los pasivos financieros en IES estatales y federales amenaza su viabilidad, especialmente por el alto costo de pensiones y jubilaciones.
10. Inexistencia del fondo federal para la universalización, obligatoriedad y gratuidad de la ES mandado por la Constitución y por la LGES.

### **Expansión**

Las metas del gobierno federal para la universalización y la gratuidad de la ES fueron alcanzar una cobertura del 50% en 2024 y del 60% en 2030 (SEP, 2020). Este optimismo se alimentó de la retórica populista del gobierno, pero también de las cifras previas de crecimiento de la matrícula. En efecto, la matrícula de licenciatura en el ciclo 2020-2021 fue de 4,411,949 estudiantes, mayor que la de 2015-2016 en un 18%. En parte, la aceleración del crecimiento de la década pasada se debió a la educación a distancia, que representa al 17.7% de la matrícula total de licenciatura. Al mismo tiempo, la tasa bruta de cobertura creció seis puntos porcentuales de 2015-2016 a 2020-2021, que es de 42%, como resultado de un crecimiento demográfico menor que el de la matrícula.

Sin embargo, lograr las metas de cobertura será inviable por las políticas de austeridad y por el estancamiento de la demanda ocasionado por la pandemia. Los datos más recientes ilustran que el ritmo de expansión se ha frenado: el número de egresados de educación media que no ingresa la ES pasó de 213,680 en el ciclo 2019-2020 a 359,898 en 2020-2021, es decir, la tasa de absorción descendió del 72.2% al 63.6%. Para el ciclo 2021-2022 se estima que la tasa de abandono de la ES será de 8.9%, esto es, 337 mil estudiantes. Adicionalmente, entre los ciclos 2018-2019 y 2020-2021 el primer ingreso de licenciatura tuvo una reducción de 4.6%, que representa 51,130 estudiantes menos. Entre esos ciclos, la tasa bruta de cobertura de la ES creció marginalmente de 41.6% a 42%.

## Evaluación

El paradigma evaluativo produjo una “cultura de la evaluación”, pero no “de la calidad” ni de la rendición de cuentas, más allá de la adaptación funcional a los criterio e indicadores. Se constituyó un ecosistema con elementos interrelacionados, pero sin lógica coherente (Vera y González, 2018). El propósito de organizar un Sistema Nacional de Evaluación enunciado en 1989 no se logró. Poco a poco se fue generando el consenso de que el paradigma de la evaluación y los incentivos se estaba agotando: la calidad y pertinencia de la enseñanza y los aprendizajes no habían mejorado mucho y la posición de México en el campo científico, tecnológico y de innovación mundial no había mostrado relevantes progresos.

La temática implicada en este sistema es enorme, abigarrada, poco integrada conceptual y procedimentalmente, carece de contenido exacto sobre lo que será evaluado y de instrumentos para hacer válidos sus cometidos. Al ser tan amplios y diversos los propósitos y criterios, lograr la articulación deseada será difícil. La LGES y otros documentos como el Acuerdo y los Términos de referencia generan muchas dudas (cf. Backhoff, 2021). Con seguridad, el contenido, los usos que se darán a los resultados y sus consecuencias serán materia de intensos debates en el futuro cercano.

**México. Número de IES por tipo**

	Núm. IES	
	2005-2006	2020-2021
U. Federales	6	9*
U. Estatales	34	35
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
<b>Total públicas</b>	<b>704</b>	<b>991</b>
IES Privadas (muy heterogéneas)	1,408	2,103
<b>Total</b>	<b>2,112</b>	<b>3,094</b>

\*Incluye la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”, creada en 2018, que tiene 525 sedes.  
Fuente: Subsecretaría de Educación Superior. *Instituciones de Educación Superior*.  
<https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html>.

## **Panamá**

### **Nanette Archer Svenson**

#### **Introducción**

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.

El modelo híbrido, combinando elementos de educación virtual y educación presencial, parece que va a formar una parte integral de la educación superior a partir de ahora. Aparte de las preocupaciones de la infraestructura que van a requerir la atención del gobierno y soluciones colaborativas públicas-privadas, las implicaciones para las universidades e institutos son complejas. Éstas incluyen el desarrollo de mucha capacidad nueva para la planificación, la capacitación docente, la adaptación de la programación, y el equipamiento tecnológico, igual que la implementación de mecanismos apropiados para el monitoreo y la evaluación. La asignación de suficientes recursos a las inversiones requeridas y la gestión financiera de todo esto va a ser otro reto para todos. La migración de más estudiantes desde las instituciones privadas hacia las instituciones públicas, causada por cambios económicos relacionados con la pandemia, significa que todas están tratando de manejar situaciones financieras estresantes justo en el momento de tener que repensar su manera de entregar la instrucción y de interactuar con sus empleados y sus estudiantes.

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. Muchos estudios nacionales e internacionales han examinado y documentado esta desconexión desde ángulos distintos y han señalado discrepancias considerables (Svenson & De Gracia, 2017; Katz et al, 2021; Reisberg 2021; y Lavado & Yamada 2022). Para el futuro del desarrollo del capital humano, todas las instituciones de educación superior van a tener que ajustar su programación para evitar una seria depreciación de los retornos a la educación universitaria panameña. 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.

#### **Gobernanza**

En el último quinquenio, [...] Panamá ha aprobado una serie de leyes que han afectado al sistema de la educación superior de distintas maneras [en] cuatro áreas de la política pública que tienen implicaciones importantes para el futuro: la estruc-

tura institucional, la transformación digital, la investigación científica, y el aseguramiento de calidad.

## **Financiamiento**

[...] la larga cuarentena nacional de 2020 representó un golpe fuerte a la economía panameña. Los gastos públicos relacionados con la emergencia, la salud pública y el bien estar social aumentaron enormemente justo a la vez que la capacidad del gobierno para recaudar fondos a través de los impuestos se disminuyó drásticamente. Aunque todas las transferencias destinadas al Ministerio de Educación (MEDUCA) para los años 2020 y 2021 se mantuvieron como presupuestadas, algunas de ellas destinadas a las universidades y a la investigación sufrieron interrupciones y reducciones. Una de las primeras acciones tomadas por la administración gubernamental en marzo de 2020 fue la suspensión del flujo de fondos públicos designados para gastos de investigación. Citando la situación de emergencia nacional declarada por el gobierno nacional debido a la pandemia de COVID-19, se ordenó la suspensión de todos los términos dentro de los procesos administrativos en las entidades autónomas y semiautónomas (que manejan la mayoría de los fondos públicos dirigidos a la investigación científica), por lo que las convocatorias abiertas fueron suspendidas mediante Decreto Ejecutivo No. 507 de 24 de marzo de 2020 y reactivadas nuevamente el 21 de junio de 2020. Este decreto efectivamente dejó muchas investigaciones activas sin los recursos para continuar y los investigadores asociados sin salario por el resto del año 2020.

Además, citando presiones fiscales, el gobierno anunció a finales del 2020 una reducción en el presupuesto anual de varias entidades de la educación superior. Con la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020 que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021, las más afectadas eran la UP, la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), la entidad encargada de otorgar becas académicas, el INADEH, y el ITSE. Los cortes presupuestarios de las universidades eran de menos de 10%, pero los del INADEH, IFARHU y ITSE sumaron a alrededor de un 20%, 30% y 40% respectivamente (INEC, 2022).

Las universidades privadas no reciben fondos públicos para sus operaciones; dependen en su mayoría de las matrículas pagadas por los estudiantes y, en ciertos casos aislados, de donaciones privadas. Con la economía contraída por la pandemia y la cuarentena, las universidades privadas han reportado una baja considerable en sus ingresos por las razones indicadas anteriormente que incluyen la migración de estudiantes al sistema público, la inhabilidad de sus estudiantes para pagar sus matrículas, y la deserción por necesidad de trabajar (Eco TV, 2021). No existen cifras exactas oficiales sobre esta tendencia, pero utilizando las estadísticas de otros países como referencia, se estima que esta baja se encuentre entre el 10% y el 30%, como mínimo (Reisberg, 2021).

## **Expansión**

El modelo híbrido, combinando elementos de educación virtual y educación presencial, parece que va a formar una parte integral de la educación superior a partir de ahora. Aparte de las preocupaciones de la infraestructura que van a requerir la atención del gobierno y soluciones colaborativas públicas-privadas, las implicaciones para las universidades e institutos son complejas. Éstas incluyen el desarrollo de mucha capacidad nueva para la planificación, la capacitación docente, la adaptación de la programación, y el equipamiento tecnológico, igual que la implementación de mecanismos apropiados para el monitoreo y la evaluación. La asignación de suficientes recursos a las inversiones requeridas y la gestión financiera de todo esto va a ser otro reto para todos. La migración de más estudiantes desde las instituciones privadas hacia las instituciones públicas, causada por cambios económicos relacionados con la pandemia, significa que todas están tratando de manejar situaciones financieras estresantes justo en el momento de tener que repensar su manera de entregar la instrucción y de interactuar con sus empleados y sus estudiantes.

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. Muchos estudios nacionales e internacionales han examinado y documentado esta desconexión desde ángulos distintos y han señalado discrepancias considerables (Svenson & De Gracia, 2017; Katz et al, 2021; Reisberg 2021; y Lavado & Yamada 2022). Para el futuro del desarrollo del capital humano, todas las instituciones de educación superior van a tener que ajustar su programación para evitar una seria depreciación de los retornos a la educación universitaria panameña. 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.

## **Evaluación**

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 acredi-

tador 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.

La Ley 52 también crea la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA) como organismo mediante el cual la Universidad de Panamá, en coordinación con las otras universidades públicas, realiza la fiscalización y el seguimiento del desarrollo académico de las universidades privadas y aprueba sus planes y programas de estudio. Este rol de las universidades públicas en la CTDA genera una percepción de conflicto de intereses por no tratarse de una entidad neutral (UNCTAD, 2019). Estos conflictos están exacerbados por el hecho de que todas estas aprobaciones implican costos relativamente altos para las universidades privadas. Además, en años recientes, el CONEAUPA ha tenido periodos de interrupción en sus actividades, antes de la pandemia y nuevamente durante el 2020 y el 2021 con la cuarentena nacional. Esta falta de continuidad también pone en cuestión la capacidad de CONEAUPA para cumplir con su misión oficial (UNCTAD, 2019).

## Instituciones

El sector universitario panameño cuenta con las siguientes instituciones:

- 5 universidades estatales acreditadas: la Universidad de Panamá, (UP) la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), la Universidad Especializada de Las Américas (UDELAS), y la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP);
- 35 universidades privadas, 18 de las cuales están acreditadas y 17 que están reconocidas oficialmente pero no acreditadas;
- 13 programas universitarios internacionales que operan dentro de la Ciudad del Saber, una especie de “zona libre” de la educación en Panamá que se gobierna bajo el decreto ley 6 de 10 de febrero de 1998 y no por las normas asociadas con el MEDUCA o con la educación superior nacional (CONEAUPA, 2022). Se requiere de estos programas una acreditación oficial internacional pero no se requiere la acreditación nacional.
- Número de instituciones de educación superior por nivel y sector, 2022:

### Instituciones de educación superior

Universitario			No universitario	
Público	Privado	Internacional* (Ciudad del Saber)	Público	Privado
5	35	13	2 grandes	Muchos, mas no existe una lista oficial actualizada

Fuente: CONEAUPA, 2022; INEC, 2020

\*Las universidades de la Ciudad del Saber operan fuera de la jurisdicción de MEDUCA y CONEAUPA con su acreditación internacional. Ofrecen otra opción de estudios superiores universitarios privados que no está sujeto a la legislación educativa panameña.

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).

Con respecto a los cambios a la estructura institucional de la educación superior en los años recientes y la correspondiente legislación, se nota que 11 de las 17 universidades privadas que están reconocidas y operando, pero sin estar acreditadas han sido aprobadas desde el 2016, a través de decretos ejecutivos que les han concedido autorización de funcionamiento provisional por seis años (CONEAUPA, 2022). En este mismo periodo, cuatro universidades privadas fueron cerradas por varias razones, también por medio de decreto ejecutivo, y seis más se encuentran actualmente en proceso de creación (CONEAPA, 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

## **Paraguay**

**Norma Morales Dávalos, Mariem Peggy Martínez, María Esther Cabral, María Del Rocío Robledo Y. (Coordinadora)**

### **Introducción**

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.

Esa reflexión ha establecido el ambiente propicio para la discusión de la Reforma de la Educación Superior, uno de cuyos resultados es la gestión del Viceministerio de Educación Superior y Ciencias, instancia de articulación necesaria para facilitar el diálogo entre el MEC y las universidades.

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 un lado, en todos los casos de leyes que regulan el sistema, aseguramiento de la calidad, regulación del sistema, mecanismos de financiamiento, los órganos de gobierno son colegiados integrados por los propios representantes de las instituciones, el gobierno y la sociedad civil, a través de sus actores considerados pertinentes en cada caso. Esta conformación propicia la construcción y la articulación de pactos sociales para el desarrollo del sistema, siendo además la forma más apta para lograr los objetivos de organización y regulación del sistema, frente a los riesgos de politización que se corren en un país con institucionalización baja. Sin embargo, también constituye un riesgo de captura de los regulados para los organismos de regulación, lo que corrompería el sistema.

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.

Se debe mencionar las instituciones universitarias son habilitadas por ley, de acuerdo con la Constitución Nacional. Por ello, ante la creciente demanda de educación universitaria, empujada de los graduados de la reforma de la educación media obligatoria de los años 90 y 2000, se produjo un auténtico auge de habilitación de instituciones, lo que en estos últimos años ha venido siendo regulado con intervenciones y clausuras en caso de incumplimientos graves, procesos a cargo del CONES.

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. Lo más notable es que por la organización del sistema, los mismos actores que reclaman la eficiencia, son los que la regulan, moviéndose en el círculo de las corporaciones académicas, del cual les resulta difícil salir.

## **Gobernanza**

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.

El MEC actúa en el subsistema de educación superior a través del Viceministerio de Educación y Ciencias, VES, el cual tiene a su cargo la educación superior

no universitaria: formación docente y educación técnica superior. Además, hace parte del CONES, con una representación establecida por ley. A la fecha, el VES realiza el registro de títulos de educación superior, en ambos niveles, universitario y terciario no universitario, y se encuentra promoviendo el RUE (Registro Único del Estudiante) a nivel universitario, de forma a contar con estadísticas fidedignas y actualizadas para todos los niveles de educación superior.

El CONES, por su parte, rige el subsistema universitario que comprende a universidades e institutos superiores, estableciendo los mecanismos para habilitación de instituciones, carreras de grado y programas de postgrado, intervenciones y clausura para este nivel educativo. Está gobernado por un órgano colegiado conformado por autoridades universitarias y representantes del MEC, CONACYT, CONEC (Consejo Nacional de Educación y Ciencias, hoy a la espera de conformación), representantes de docentes y estudiantes (Ley N° 4995/2913, Art. 8). Su integración por directivos de instituciones reguladas pone en discusión la legitimidad de sus decisiones y la demanda de discusión de una reforma de la ley vigente, si bien se reconoce su labor en materia de establecimiento de procedimientos para la regulación del nivel educativo y su gestión de intervención en las instituciones que no cumplen con los requisitos mínimos de calidad educativa.

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, FEEL, aprobado por Ley N° 4758/2012, recibiendo un 2% del fondo asignado al FEEL. La ANEAES se ha sometido a evaluación de RIACES y de INQAHEE, para mejorar su gestión y articula con el MEC para apoyo procedimental en materia de evaluación y acreditación de instituciones del nivel terciario no universitario.

## **Financiamiento**

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. Con la promulgación de la Ley N° 6628/2020 que establece la Gratuidad de los Aranceles en Instituciones de Educación Superior (IES), los postulantes y estudiantes que cumplan con los requisitos requeridos en las normas establecidas podrán acceder a la exoneración del pago de los aranceles educativos

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. Reciben también ingresos por alumnos becados con fondos públicos, venta de servicios y proyectos de fondos concursables, como los provenientes de los Programas del CONACYT, todos ellos condicionados a contar con carreras acreditadas, a partir de la Ley N° 4995/2013 de Educación Superior.

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 esta ley, además, se otorga un porcentaje del 7% del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) a estas instituciones, con la finalidad de sustituir los aranceles educativos cobrados en concepto de admisión y de cursos de grado y al mismo tiempo, establecer becas y ayudas para la población estudiantil egresada de la Educación Media pública y privada subvencionada, o siendo egresada de institución privada, que acredite debidamente su condición de vulnerabilidad (Decreto N° 4734 del Ministerio de Hacienda, con fecha 15 de enero de 2021).

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. Tanto el MEC como las Entidades Binacionales de Yacyreta e Itaipu (Hidroeléctricas), proveen fondos para becas universitarias, en un monto cercano a los 13 millones de dólares por año, para grado, fundamentalmente. A partir del año 2011 las becas se destinan exclusivamente a carreras que estén acreditadas por la Agencia de Acreditación paraguaya, la ANEAES.

## **Expansión**

La información disponible corresponde al año 2019, y se tomó como fuente la página de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología RICYT, cuyos datos permiten observar que el número de matriculados en las universidades privadas supera en un 18% a las públicas. Esta diferencia se debe a varios factores, entre los que se puede mencionar la gran expansión y cobertura de la

oferta privada, los mecanismos de acceso más restrictivos, las plazas limitadas y localización geográfica restringida de las universidades públicas.

La cobertura de la educación privada se extiende sin mayores dificultades, a través de sedes y filiales que no cumplen con las condiciones de calidad mínimas requeridas. En ese sentido, el control de las instituciones es aún insuficiente frente a la proliferación de esta oferta de baja calidad.

## **Evaluación**

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.

La ley N° 2072/03, en su Artículo 1° establece la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior”, con la finalidad de evaluar y en su caso, acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de educación superior.

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

Una debilidad importante del sistema de educación superior es la información pública, que a la fecha se presenta incompleta y de baja confianza. Sin embargo, la Agencia a través de la Ley N° 5282/2014 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental ha implementado la función de organismo técnico de consulta ciudadana y de las instancias gubernamentales pertinente.

La ANEAES se encuentra en este momento en proceso de revisión para integrar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, junto con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEE, dependencia del MEC, que se ocupa de la evaluación de los demás niveles educativos del Sistema de Educación Nacional, SEN.

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. En el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Uni-

versitarias del/los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados (Sistema ARCU-SUR), se tiene acreditadas 22 carreras y en nivel de posgrado (maestrías y doctorados), se tienen acreditados un total de 75 programas (ANEAES, 2020).

En cuanto a Evaluación Institucional, al 2021 se han evaluado con fines diagnósticos 14 instituciones, de las cuales 8 son universidades, 3 Institutos Militares, 1 de Salud y 1 de Educación. Para acreditación solo 1 Universidad privada y 15 Instituciones Formadoras de Docentes de gestión pública.

[En suma], los procesos de aseguramiento de la calidad se han instalado de forma efectiva en el sistema de educación superior paraguayo. Tanto en el nivel universitario, a través de la ANEAES, como en el técnico, a través del MEC, se han venido llevando a cabo procesos de evaluación y acreditación de programas y carreras, lo que ha servido inicialmente, de difusión y conocimiento de los procedimientos, a nivel de la comunidad educativa y del público, en general. En este sentido, puede decirse que el sistema goza de legitimidad en su conformación y credibilidad en su accionar.

Por otro lado, se han iniciado conversaciones para la articulación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, trabajo que en forma conjunta se viene realizando en el marco del proyecto Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa- Paraguay 2030

De parte del Estado existe un reconocimiento de la importancia de esta instancia, como parte de las instancias de buen gobierno, con miras a garantizar el derecho a la información pública y asegurar la calidad de la educación, en todos sus niveles. De parte de la sociedad civil se observa que el sistema de educación se encuentra en la necesidad de profunda transformación, lo que sin duda afecta al propio sistema de aseguramiento de la calidad.

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.

La información pública referida a carreras acreditadas, que es el proceso mayormente desarrollado, está en proceso de implementación y de difusión pública, lo cual es importante para la legitimación del sistema. Particularmente, en el área de Ciencias de la Salud la acreditación es un requisito demandado no solo por el Estado para la habilitación de los profesionales, sino por el público que acude a formarse en las instituciones, debido a irregularidades graves detectadas en algunas de ellas y que son de dominio público a la fecha.

Por el lado de las instituciones, se nota una inclusión creciente en los procesos de aseguramiento de la calidad, aunque esto siempre podría emplearse como estrategia de posicionamiento y no necesariamente para la mejora de la calidad. Asimismo, la obligatoriedad de los procesos de acreditación de carreras podría llevar a convertirlos en mera cosmética para cumplir los requerimientos de la ley.

Finalmente, pueden verse resultados de la aplicación de los procesos de aseguramiento de la calidad, tanto en el ámbito público como en el privado. Los actores del Estado, la academia y la sociedad se muestran favorables a su implementación. Sus impactos, por otro lado, aún son incipientes y con la generalización de los procesos, corren el riesgo de diluirse en la burocratización de los procedimientos y en una baja rigurosidad en la implementación de su objetivo final, que es la mejora de la calidad de la educación superior.

### Instituciones

En el cuadro siguiente se presenta la cantidad de Instituciones de Educación Superior clasificadas en Universitarias y No Universitarias por año de creación en el periodo correspondiente al 2016 al 2020.

A la fecha del informe, existe un total de 54 universidades de las cuales de las cuales nueve son públicas y cuarenta y seis privadas.

#### Número de instituciones universitarias públicas y privadas y su evolución durante el período 2016-2020

	2016		2017		2018		2019		2020	
	U	NoU								
Públicas	8	7	8	7	9	7	9	7	9	7
Privadas	44	29	45	30	45	30	46	30	45	30
TOTAL	52	36	53	37	54	37	55	37	54	37

Fuente: elaboración propia, con información del Boletín Estadístico ANEAES 2020. [http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/3916/0752/2066/Boletin\\_Estadistico\\_23\\_11\\_2020\\_UV\\_2.pdf](http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/3916/0752/2066/Boletin_Estadistico_23_11_2020_UV_2.pdf)

Desde la promulgación de la Ley N° 4995/2013 de Educación Superior y la instalación del Consejo Nacional de Educación Superior, en noviembre de 2013, se ha establecido un plazo para el registro de instituciones y carreras habilitadas con anterioridad a la promulgación de la mencionada ley, las que deben comunicar sus actualizaciones al Consejo cuando atañen a cambios sustanciales de currículum, apertura o cierre de filiales.

Con posterioridad a la constitución del CONES, la habilitación de universidades, filiales, carreras de grado o programas de postgrado cuentan con sus guías respec-

tivas, a las que se ha sumado desde 2016 un Reglamento de Educación a Distancia y Semipresencial (Resolución CONES N° 63/2016, de fecha 23 de febrero de 2016), a lo que en periodo de pandemia y postpandemia se suman las diversas disposiciones pertinentes para el paso a la modalidad virtual y la posterior vuelta a clases, con mantenimiento de la opción de educación semipresencial e híbrida.

Si se considera la cobertura geográfica, podría decirse que la plataforma institucional es suficiente, aunque puede discutirse la calidad y la pertinencia de la oferta, la que muchas veces no se ajusta a las demandas productivas y de desarrollo de cada región. Además, en el último quinquenio se han dado numerosas denuncias debido a irregularidades, especialmente en el área de las carreras de salud, lo que ha ocasionado cierre de instituciones, carreras y sus filiales, en todo el país.

Esta situación ha llevado, en términos de instituciones a la clausura (1), clausura y derogación de ley de creación (2). En caso de clausura de carreras y filiales (10 instituciones), si bien las carreras son diversas, prevalecen las de salud, así como las filiales sin condiciones mínimas de funcionamiento

**Perú**

**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. Por un lado, el fin de la primera fase de regulación de condiciones básicas de calidad de la oferta universitaria. Esto ha supuesto una disminución de instituciones autorizadas para ofrecer educación. En estricto se ha pasado de 142 universidades a 95 con licenciamiento. Por otro lado, la pandemia de COVID-19 significó una caída en la matrícula debido a problemas de conectividad, de suspensión de estudios por trabajo, entre otros.

Desde otra perspectiva, esta expansión sigue siendo desigual. Aún queda fuera del sistema de educación superior jóvenes que viven en zonas rurales, que pertenecen a los quintiles más pobres y que forman parte de pueblos indígenas. Particularmente, el acceso que tienen los jóvenes descritos es mayoritariamente a la educación pedagógica, tecnológica y técnico-productiva, antes que la universitaria.

## **Gobernanza**

Respecto a los cambios positivos en la legislación son cuatro las nuevas normas surgidas entre los años 2020 y 2021. La primera de ellas es el decreto supremo

012-2020-MINEDU que aprueba la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-productiva (PNESTP). 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. En esa línea, la importancia del VMES es la articulación de las políticas de educación superior para el aseguramiento de su calidad, priorizando el acceso equitativo de la población y su formación profesional para contribuir al desarrollo sostenible y competitividad del país.

### ***Financiamiento***

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.

### **Expansión**

La tendencia general de la matrícula de educación se ha mantenido constante, con una ligera tendencia a incrementarse, a pesar de la pandemia. Esta tendencia es algo más evidente en el caso de la educación superior pedagógica, tecnológica y técnico-productiva.

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.

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. Adicionalmente, para el año 2020, la educación técnica reportó menores pérdidas en la matrícula y, posiblemente, exista una migración de lo universitario hacia lo técnico como efecto de la pandemia, por razones económicas. La educación técnica suele ser más barata que la universitaria.

## Evaluación

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.

La Ley 52 también crea la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA) como organismo mediante el cual la Universidad de Panamá, en coordinación con las otras universidades públicas, realiza la fiscalización y el seguimiento del desarrollo académico de las universidades privadas y aprueba sus planes y programas de estudio. Este rol de las universidades públicas en la CTDA genera una percepción de conflicto de intereses por no tratarse de una entidad neutral (UNCTAD, 2019). Estos conflictos están exacerbados por el hecho de que todas estas aprobaciones implican costos relativamente altos para las universidades privadas. Además, en años recientes, el CONEAUPA ha tenido periodos de interrupción en sus actividades, antes de la pandemia y nuevamente durante el 2020 y el 2021 con la cuarentena nacional. Esta falta de continuidad también pone en cuestión la capacidad de CONEAUPA para cumplir con su misión oficial (UNCTAD, 2019).

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). Esta política cuenta con seis objetivos prioritarios y plantea del desarrollo de servicios relacionados con el sistema de acceso, la ampliación de la oferta pública, la certificación de competencias, el fortalecimiento de las capacidades de los docentes, el sistema integrado de información, el aseguramiento de la calidad, y la movilización de recursos para la promoción del desarrollo de la investigación, desarrollo e innovación.

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. De esta forma, la oferta de educación superior existente cumple con condiciones básicas de calidad.

## Instituciones

### 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
<b>Total</b>	<b>1,101</b>	<b>1,119</b>	<b>1,126</b>	<b>1,090</b>	<b>1,103</b>

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

### 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

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.

## Portugal

Alberto Amaral y Cristina Sin Profesor

### Introducción

No hubo cambios significativos en la legislación de educación superior, probablemente porque en este período nunca hubo un gobierno con mayoría en la Asamblea de la República. Esencialmente, la estructura legislativa se mantuvo basada en la Ley 46/86, de 14 de octubre - Ley Básica del Sistema Educativo<sup>22</sup>; Ley 108/88, de 24 de septiembre - Ley de Autonomía Universitaria; Ley 54/90, de 5 de septiembre - Ley de Autonomía Politécnica; Ley 37/2003, de 22 de agosto - Ley de Financiación de la Educación Superior; Ley 62/2007, de 10 de septiembre - Régimen jurídico de las instituciones de educación superior; Ley 38/2007, de 16 de agosto - Ley de evaluación de la educación superior<sup>23</sup>; Ley 205/2009, de 31 de agosto - Estatuto de la Carrera Docente Universitaria; Ley 207/2009, de 31 de agosto - Estatuto de la Carrera Docente del Politécnico.

Decreto-ley 369/2007, de 5 de noviembre, crea la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Finalmente, el Decreto-ley 74/2006, de 24 de marzo, define el régimen jurídico de los títulos y diplomas de educación superior, habiendo sido modificado en seis ocasiones<sup>24</sup>, con la modificación por el Decreto-ley 63/2016, de 13 de septiembre, por el que se creó el Título de Técnico Superior Profesional, y por el Decreto-ley 65/2018, de 16 de agosto, por el que se introdujeron los másteres profesionales de 60 unidades de crédito, se modificaron las condiciones de funcionamiento de los Cursos Técnicos Profesionales (CTeSP) con 120 unidades de crédito, se aumentó la exigencia de cualificación del profesorado y sus actividades para la oferta de doctorados, exigiendo que sólo se cuente a efectos de acreditación a los profesores doctores que realicen investigación en centros de la institución proponente evaluados con por lo menos “muy bien”.

Debido a la constante baja natalidad de los últimos años, existen pronósticos muy preocupantes sobre la evolución de la población joven, entre 18 y 24 años, es decir, la edad natural para cursar estudios superiores. De hecho, el índice sintético de fecundidad (SSI), que era de 3,16 en 1996, disminuyó a solo 1,22 en 2014. Así, hubo (sin migración) una disminución en el número de jóvenes de 18 a 24 años de

---

22 Posteriormente alterada pela Lei 11/97, de 19 de setembro, Lei 49/2005, de 30 de agosto e Lei 85/2009, de 27 de agosto.

23 Posteriormente alterada pela Lei 94/2019, de 4 de setembro.

24 Alterado por Decreto-Lei 107/2008, de 25 de junho; Decreto-Lei 230/2009, de 14 de setembro; 115/2013, de 7 de agosto; 63/2016, de 13 de setembro; 65/2018, de 16 de agosto e 27/2021, de abril. Para uma lista completa da legislação veja-se [https://www.dges.gov.pt/pt/legislacao\\_seccao/47?plid=371](https://www.dges.gov.pt/pt/legislacao_seccao/47?plid=371)

499.436 en 1996 a 349.970 en 2011, con una disminución prevista de alrededor de 255.000 en 2031 (A3ES, 2017).

Estas predicciones provocaron una alarma natural entre las instituciones de educación superior, que buscaron compensar una previsible disminución en el número de estudiantes nacionales a través de la contratación de estudiantes internacionales. [Sin embargo, hay varias dificultades, siendo las más importantes]:

Destacan las principales dificultades detectadas:

- Falta de oferta significativa de cursos en el idioma inglés
- Falta de financiación pública que se refleja en el valor de las tasas de matrícula
- Ausencia de un sistema de becas/préstamos
- Excesos burocráticos no resueltos

## **Gobernanza**

En Portugal, las Leyes de la Autonomía de las universidades públicas (1988) y de los politécnicos públicos (1990) constituyeron un verdadero movimiento desde el control estatal hacia la supervisión estatal, al menos relativamente a las instituciones públicas. Sin embargo, a pesar de una nueva actitud más favorable al mercado, el Estado sigue siendo el principal regulador del sistema de educación superior. La regulación gubernamental se lleva a cabo a través de una serie de mecanismos tradicionales, incluyendo la legislación, financiamiento, control del acceso (a través del sistema de *numerus clausus* para todos los programas, del sector público como del privado) y la provisión de información.

Se puede argumentar que la tendencia hacia la autorregulación no ha sido el resultado de una lógica pura de mercado: más precisamente, tal vez refleja la aparición de un nuevo modo de regulación estatal. La retórica del mercado juega, sin duda, un papel legitimador en Portugal, e instrumentos similares a los del mercado juegan un papel fundamental en la regulación estatal, o bajo el nombre de “control remoto” (Neave 1988: 1-2), o como “regulación a través de desregulación”. La ambivalencia de Portugal entre la regulación estatal y la coordinación de mercado se puede caracterizar mejor como una forma de hibridismo político (Magalhães 1998), que también impregna la relación entre el Estado y las instituciones privadas de educación superior. En realidad, en Portugal las instituciones privadas de educación superior no son más autónomas que las públicas - excepto, por supuesto, en materia financiera.

Las organizaciones de empleadores están ausentes de los procesos políticos del sistema de educación superior portugués. Paradójicamente, en un momento en que el estado está usando una retórica más favorable al mercado y expresando preocupación por la articulación de la educación superior y de la actividad económica, los empresarios portugueses y sus organizaciones están muy lejos de asumir

un papel de actores políticos efectivos que participan en la elaboración de políticas de educación superior.

La ley introdujo una innovación que sigue las tendencias observadas en otros países de Europa: la posibilidad que una universidad se convierta en una fundación de derecho privado. Las universidades fundaciones tienen un órgano de gobierno adicional, el Consejo de Curadores, integrado por cinco miembros designados por el gobierno a la recomendación de la institución, para un mandato de 5 años. Los miembros del Consejo de Curadores deben ser externos a la universidad y responden al Gobierno, que sólo los puede despedir con justa causa. Todos los demás órganos de gobierno (Consejo General, Rector y Consejo de Administración) son los mismos que en el modelo institucional.

El modelo de fundación permite una gestión más flexible, las principales diferencias siendo visibles en la gestión de activos, el financiamiento y la gestión financiera, y la gestión de los recursos humanos. Las fundaciones son libres de gestionar sus recursos humanos, de crear estructuras de carrera para su personal y de definir las escalas salariales (los empleados de las universidades institucionales son funcionarios públicos con escalas salariales definidas a nivel nacional). Las regulaciones del sector público siguen siendo aplicables a los empleados contratados antes de la transformación en una fundación.

## **Financiamiento**

El financiamiento básico directo de las instituciones públicas se ha calculado mediante una fórmula desde principios de los años 90, utilizada para distribuir el presupuesto anual total entre las universidades y los politécnicos públicos para cubrir sus gastos de funcionamiento. La fórmula inicial fue diseñada en colaboración con el Consejo de Rectores (CRUP) y ha evolucionado con el tiempo, con base en negociaciones sucesivas con CRUP y CCISP (Consejo Coordinador de los Institutos Politécnicos).

La fórmula de financiamiento ha sido progresivamente basada en el desempeño. Para el presupuesto de 2006, el Gobierno adoptó una nueva fórmula que tenía por objeto la asignación del presupuesto total disponible introduciendo progresivamente criterios relacionados con la calidad y el desempeño. En 2009, la fórmula fue “simplificada”, principalmente mediante la eliminación de los componentes relacionados con la calidad. En 2012, la fórmula cambió otra vez, siendo ahora el resultado de la multiplicación de un factor de costo de los recursos humanos por una combinación lineal del número de alumnos matriculados y los factores de costo para cada programa. En junio de 2015 se propuso una nueva fórmula que incluía una serie de factores con el objetivo de ajustar el número de estudiantes a las necesidades de la sociedad y de tener en cuenta los diferentes componentes de la calidad en las áreas de educación, investigación, transferencia de conocimiento y eficiencia de la gestión. Sin embargo, esta compleja fórmula no se utilizó debido al cambio de gobierno en ejercicio.

El nuevo gobierno ha decidido pasar a un sistema de financiamiento plurianual lo que significa que la nueva fórmula propuesta no será utilizada. En conformidad con la ley actual del financiamiento de la educación superior, el financiamiento de las instituciones se establece a través de contratos para temas específicos. En 2016 fueron firmados contratos programa separados con las universidades y los politécnicos públicos, para el período 2016-2019 (IGeFE, 2022).

La evolución del gasto público entre 2015 y 2020 [muestra] un incremento de 19,1%, lo que representa una recuperación después de la crisis económica.

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. Como mencionado antes, esta cantidad tiene un límite igual al valor máximo pagado en el sector público (ver la sección Acceso para la definición del valor máximo). En 2020/21 el número de becas para los estudiantes del sector privado representó el 12,8% del número total de becas (7,3% en 2015/16).

Las instituciones privadas pueden también competir a los fondos de investigación proporcionados por la Fundación para la Ciencia y la Tecnología. Sin embargo, las instituciones privadas no tienen actividades de investigación de gran relevancia, ya que muchas son pequeñas instituciones especializadas (las universidades también son instituciones que se dedican principalmente a la enseñanza).

## **Expansión**

Debido a la constante baja natalidad de los últimos años, existen pronósticos muy preocupantes sobre la evolución de la población joven, entre 18 y 24 años, es decir, la edad natural para cursar estudios superiores. De hecho, el índice sintético de fecundidad (SSI), que era de 3,16 en 1996, disminuyó a solo 1,22 en 2014. Así, hubo (sin migración) una disminución en el número de jóvenes de 18 a 24 años de 499.436 en 1996 a 349.970 en 2011, con una disminución prevista de alrededor de 255.000 en 2031 (A3ES, 2017).

[Con todo], el número de matriculados en carreras de pregrado sufrió un crecimiento de 16,6% en 2020/21 en relación con 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. Existen, solo en 2015/16, algunos alumnos matriculados en complementos de formación, carreras que fueran criadas en algunas áreas (educación) para permitir la obtención de la licenciatura por detentores del grado de bachillerato. Durante el periodo 2015/16 a 2020/21 se observa un aumento continuado en el número de matriculados en los

dos subsistemas, más acentuado en el caso de los politécnicos (23,7%) comparado con 11,4% para las universidades. [Asimismo], se nota un aumento continuado del número de estudiantes en los dos sectores, público y privado, de 37.255 en el sector público y de 18.341 en el sector privado.

## **Evaluación**

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.

No hubo cambios significativos en el periodo 2015-2020. La Ley n.º 94/2019, de 4 de Setiembre determina que la Agencia de Evaluación de la Educación Superior (A3ES) elabore un informe anual de seguimiento de evaluación de educación superior que debe ser enviado a la Asamblea de la República y al Consejo Nacional de Educación y publicado en el sitio web de la agencia. La Ley también refuerza algunas disposiciones de la UE (European Standards and Guidelines – ESG), como la presencia de estudiantes en las comisiones de evaluación externa. La Ley determina los mecanismos de apoyo social escolar y las medidas contra la deserción escolar, las condiciones de asistencia a los estudiantes que trabajan, la garantía de la integridad y la libertad académica, la vigilancia contra el fraude académico y la protección de todos los elementos de la comunidad académica contra cualquier tipo de intolerancia y discriminación.

Del 2011/12 al 2026/17 se realizó el primer ciclo de evaluación de programas. [...] Es importante llamar la atención sobre el hecho de que más de 90% de los programas cerrados resultaron de decisiones de las instituciones que los impartían. Es decir, año tras año las instituciones se vieron obligadas a someter programas para acreditación y, por regla general, abandonaron algunos de ellos antes de la evaluación. Este fue un excelente resultado de la A3ES, que llevó a las instituciones a realizar un análisis cuidadoso de la oferta, sin arriesgarse a solicitar la acreditación de los diferentes programas por diversas razones (baja calidad, poca demanda por parte de los estudiantes, desactualización, etc.).

## **Instituciones**

El sistema portugués de educación superior está sufriendo un número considerable de cambios, de distintos tipos (compras de instituciones, cambios de subsistema, fusiones, encierros etc.). Dado el estado continuo de flujo del sistema y el tiempo que los cambios demoran en finalizarse, es difícil indicar con precisión el número anual exacto de instituciones y su clasificación por tipo de institución en el periodo 2015/16-2020/21. Por lo tanto, se presenta la situación en 2021 y luego una lista de los cambios ya finalizados o en curso. El sistema de educación superior portugués tiene universidades, politécnicos y escuelas no-integradas. Las ins-

tuciones pueden ser públicas o privadas. Las instituciones católicas de educación superior se consideran privadas.

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). Dos universidades (Aveiro y Algarve) también incluyen un instituto politécnico cada. Varias universidades tienen asociadas escuelas politécnicas de enfermería. No hubo cambios importantes entre 2015 y 2021.

Todavía existía una institución militar (IUM – Instituto Universitario Militar) con 3 escuelas (Armada, Fuerza Aérea y Ejército) e una institución policial (Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna).

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 Europeia 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.

Se observa una tendencia constante de disminución del número de instituciones de educación superior del sector privado. El sector se enfrenta con los mayores desafíos y posiblemente se asistirá a un número creciente de clausuras y fusiones. Este es el resultado de diversos factores:

1. La disminución del número de postulantes a la educación superior ha creado una competencia de “casi-mercado” para los estudiantes, competencia en que las instituciones privadas serán las más perjudicadas: son más caras, su base de reclutamiento es muy local y su prestigio social no es muy fuerte.
2. El problema del sector privado se entiende mejor a través de un análisis de la primera opción de los estudiantes<sup>25</sup>. Las universidades públicas emergen

---

25 Los estudiantes postulan a la educación superior pública a través de un concurso nacional. En

claramente como la primera elección, seguidas a grande distancia por los politécnicos públicos que presentan una ventaja ligera en comparación con las instituciones privadas. El análisis de la capacidad de atracción de las instituciones (y los subsistemas) debe tener en cuenta también las motivaciones de los estudiantes. Las respuestas a los cuestionarios Cnases/Ceos<sup>26</sup> demuestra que el área de residencia es el factor más importante para los estudiantes registrados en los sectores privado y politécnico, pero sólo el tercero factor para los estudiantes que eligieron una universidad pública. Es importante mencionar que los estudiantes de las instituciones privadas generalmente no tuvieron las notas necesarias para ingresar en una institución pública cerca de su domicilio. Antes la perspectiva de dislocación y para evitar los costos asociados a subsistencia lejos de la familia, suelen optar por una institución privada cercana. Para los estudiantes de las universidades públicas, el factor más importante es la cualidad, seguida por el prestigio de la carrera y de la institución. Estos factores también son importantes para los estudiantes que dieron prioridad a una universidad privada (segundo y tercero factores después de cercanía geográfica), pero en menor medida que para los estudiantes de universidades públicas. Los estudiantes de los politécnicos públicos también mencionaron como factores importantes las notas de entrada más bajas y los costos más bajos.

3. Además, para agravar la situación, las instituciones privadas muestran una fuerte homogeneidad regional, ya que reclutan sus estudiantes casi exclusivamente en su área local. Ningún estudiante pagaría los costos más altos de una institución privada, además de los costos de vida adicionales que implica vivir lejos de la casa de los padres. La mayor concentración de instituciones privadas se encuentra en las áreas de Lisboa y de Porto, onde la oferta pública no satisface la demanda.
4. La actividad de la agencia de acreditación (A3ES) también juega un papel importante que ya se observó en el cierre reciente de un número de instituciones privadas, tal como el cambio de estatuto de otras (por ejemplo, instituciones universitarias que se transformaron en politécnicos ya que sus carreras no cumplían los requisitos aplicables a las carreras universitarias).

## Uruguay

**Pablo Landoni Couture, Santiago Núñez Castro, Federico Amorós Iturburua**

---

su postulación, pueden indicar seis opciones de pares Carrera/Institución en orden de preferencia y son alocados en función de sus notas.

26 Cnases/Ceos (1997), *El perfil socioeconómico de los estudiantes de educación superior*, Cnases, Lisboa. Este es un informe muy importante y detallado sobre la caracterización del perfil socioeconómico de los estudiantes portugueses de todos los sectores de educación superior, que utilizó una muestra muy grande de 6000 estudiantes.

## Introducción

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.

Estas dinámicas se dan en un contexto de peso histórico tradicional por parte de la Universidad de la República en el sistema universitario (Landoni-Couture, 2017 b). La UDELAR fue por un siglo y medio la única institución de educación superior en el país, y sigue siendo la principal al punto que para el año 2020 concentra el 88,5% de la matrícula universitaria del país. La normativa reconoce esta situación dominante en el sistema, consagrando que en los diversos Consejos creados para los procesos de reconocimiento de instituciones y carreras privadas, así como de carreras de instituciones no autónomas que funcionan en el Ministerio de Educación y Cultura,<sup>27</sup> estén integrados por personas propuestas por la Universidad de la República entre otros.

Es un tema pendiente de la agenda de las políticas de educación superior la consideración de si las instituciones no universitarias que ofrecen carreras reconocidas en ese nivel, podrán acceder ellas también a un status universitario. Opera en estos casos la restricción impuesta por la Constitución de la República en su artículo 202, que para ello debe constituirse un Ente Autónomo cuya aprobación requiere mayorías parlamentarias especiales.

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 la Universidad de la República. En otros casos, responden a ofertas que se dan en espacios educativos que funcionan asociados a dependencias públicas no autónomas, y que reclaman para sus titulados certificaciones de su nivel académico.

El camino uruguayo para que los egresados de carreras dictadas por instituciones universitarias no autónomas acceden a títulos de nivel universitario ha sido emular la normativa del sector privado para el reconocimiento de carreras, con procedimientos gestionados desde el Ministerio de Educación y Cultura con asesoramientos proporcionados por Consejos con integración plural con presencia protagónica de la Universidad de la República, más allá de ser carreras en ámbitos disciplinarios donde ésta no tiene oferta específica. Esta solución combina

---

27 Ver Cuadro 6.

equilibrios entre el rol del MEC como decisor, el otorgarle voz en los procesos de evaluación a la Universidad de la República como institución dominante en el sistema, y el otorgamiento de títulos universitarios a los egresados de las instituciones, sin reconocerle a las mismas rango universitario.

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, pero tuvo que atender a las características peculiares de la formación en educación dictada por el Consejo de Formación en Educación (CFE) de la Administración Nacional de la Educación Pública.

## **Gobernanza**

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.

Debe realizarse una distinción dentro del sector público, entre las instituciones universitarias autónomas reguladas por sus propias leyes orgánicas (Universidad de la República y Universidad Tecnológica), y un conjunto de oferta de carreras dictadas por instituciones públicas no autónomas que, en los últimos años se encuentran en proceso de incorporación a la educación superior mediante mecanismos de reconocimientos de carreras con un rol regulador del Ministerio de Educación y Cultura.

Por otra parte, el sector privado se encuentra en una situación estable en el último quinquenio, cuyas principales novedades han sido la transformación de un instituto universitario en universidad (Universidad CLAEH) y la autorización de un nuevo instituto universitario (Elbio Fernández).

La Ley N° 19.889 de 9 de julio de 2020 modifica varias disposiciones de la Ley General de Educación No. 18.437 del año 2008, asignándole un conjunto de competencias al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el campo de la educación superior.

El artículo 165 de la Ley N° 19.889 da nueva redacción al artículo 51 de la Ley No. 18.437. En el literal E) de la norma se le asigna la responsabilidad de elaborar y enviar a la Asamblea General un Plan de Política Educativa Nacional. Dicho plan fue elaborado por la actual administración y entregado el 30 de junio de 2021. En el texto se señalan varias líneas de acción, metas e indicadores de logro en el campo de la educación superior (Ministerio de Educación y Cultura, 2021e).

El Plan le asigna al MEC un rol en la reforma de la gobernanza de algunas entidades educativas, y especialmente en el campo de la educación superior, proponer un nuevo régimen de gobierno para la Universidad Tecnológica asegurando que el mismo responda al control ciudadano.

De igual forma, el plan concreta en acciones lo dispuesto por los artículos 171 y 198 de la Ley No. 19.889, estableciendo el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación, y el reconocimiento del carácter universitario de los graduados de dichos programas. En este sentido, el MEC ha venido adoptando normativas y tomando decisiones administrativas, con el objetivo de apoyar a docentes y estudiantes de carreras de formación en educación con becas y apoyo a la movilidad, y asegurar los procesos de reconocimiento de dichas carreras.

El proceso de reconocimiento académico de carreras ofrecidas por instituciones privadas, públicas no autónomas y de acuerdo a la nueva normativa en formación en educación, amplían los roles regulatorios y de aseguramiento de la calidad de la educación superior por parte del Ministerio de Educación y Cultura.

## **Financiamiento**

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.

Esta matriz dual tiene un par de excepciones. En el caso de las instituciones públicas, en el año 1994, se creó el Fondo de Solidaridad<sup>28</sup>, con el cometido de financiar un programa de becas para las instituciones de educación superior públicas, costeadas con el aporte de los egresados de dichas instituciones educativas a partir del quinto año de su egreso. En el año 2001, se le asignó al Fondo la función de recaudar un adicional a dicho aporte, cuyo resultado es volcado al presupuesto de la Universidad de la República.

La segunda excepción refiere a la posibilidad por parte de las instituciones universitarias privadas de recibir donaciones financiadas parcialmente por exoneraciones.

---

28 Más información sobre el Fondo de Solidaridad en <https://www.fondodesolidaridad.edu.uy>

ciones al Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE). Estas donaciones exigen por parte del Ministerio de Economía y Finanzas una postulación y tienen un límite en el monto a otorgarse.<sup>29</sup>

Existe información pública disponible del financiamiento estatal de la educación superior, pero no del financiamiento privado.

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. A los efectos del cálculo del gasto público en educación superior se incluyen también otras instituciones que operan en el campo de la Ciencia y la Tecnología como el Instituto Pasteur, el programa PEDECIBA y dependencias del Ministerio de Educación y Cultura como el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, donde se realizan actividades de enseñanza e investigación particularmente a nivel de posgrados.

El gasto público en educación superior con relación al PBI para el año 2020 fue de 1,26%, siendo el gasto público en educación total un 4,89% del PBI (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 c). El gasto público en educación superior en relación al PBI se ha mantenido relativamente constante en el último quinquenio en el rango de 1,2 y el 1,3%, en un contexto de leve crecimiento del PBI. Por otra parte, con relación al total del gasto del Gobierno Central se produce una reducción en el año 2020, como consecuencia del aumento del Gasto Público general debido a la pandemia.

## **Expansión**

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).

29 Información disponible <https://www.gub.uy/tramites/donaciones-especiales>

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.

Las dinámicas señaladas, operan de manera contrapuesta en relación a una posible masificación de la educación superior uruguaya. La falta de una presión demográfica y una baja tasa de graduación de la educación media superior explican la relativa reducida curva de crecimiento del ingreso a la educación superior. Sin embargo, el acceso abierto y gratuito en el sector público, así como la posibilidad que nuevos sectores sociales accedan a la educación (especialmente relevante para el interior de la República donde la oferta se está incrementando en la última década) podrían operar a favor de un crecimiento mayor en 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).

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). De todos modos, se observa un crecimiento 13,4% de la matrícula de grado de las instituciones públicas en el interior del país en los últimos tres años en los que se cuenta con registro.

## Evaluación

En Uruguay no existe un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior establecido. Se han desarrollado un conjunto de iniciativas parciales pero sin una visión de conjunto del sistema de educación superior.

Martínez Larrechea y Chiancone (Martínez-Larrechea & Chiancone, 2022) argumentan que la razón principal por la que Uruguay aún no ha desarrollado una perspectiva propia de aseguramiento de la calidad es la falta de una política consensuada y de largo plazo (una “política de Estado”), que permita y promueva las “diversas lógicas de fragmentación y confrontación entre lo público y lo privado”.

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)<sup>30</sup> órgano asesor del Consejo Directivo Central, que tiene como principal cometido la evaluación institucional de los distintos servicios y apoyar la acreditación internacional de carreras. A través del Programa de Evaluación Institucional se implementa un mecanismo propio para evaluar las principales funciones universitarias con la finalidad principal de promover la mejora continua de la calidad, a su vez la evaluación tiene como objetivo convertirse en un insumo para la planificación estratégica. Esta evaluación no es a nivel de carrera, sino que se realiza en base a un proceso de autoevaluación del servicio que luego es analizado por medio de una evaluación externa por pares evaluadores, generando el marco para la elaboración de un plan de mejoras.

La CEIyA a su vez es la encargada de intervenir en los procesos de acreditación del sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias (ARCU-SUR) apoyando a las carreras que se postulan. Tiene la responsabilidad de financiar el desarrollo de los planes de mejoras resultantes, así como los gastos de la evaluación externa. También se encarga de la formación de equipos de autoevaluación a través de distintas actividades.

---

30 Más información sobre la Evaluación Institucional en la UDELAR en <https://udelar.edu.uy/CEIyA/evaluacion-institucional/>

El Ministerio de Educación y Cultura tiene la competencia de la autorización para funcionar de instituciones de educación superior privada y del reconocimiento del nivel académico de las carreras, de instituciones privadas, de las instituciones públicas no autónomas y de las carreras de formación en educación.

El Decreto del Poder Ejecutivo N° 104/014 reglamenta el régimen de autorización para funcionar de instituciones y el reconocimiento del nivel académico de las carreras de instituciones privadas. Para la adopción de dichas decisiones, la normativa establece un sistema de asesoramientos por parte de evaluadores que son definidos como expertos destacados cuya trayectoria le otorga un grado de autoridad en la materia, a nivel profesional o académico, suficiente como para emitir juicios de valor con independencia de criterio y solidez técnica. (Decreto No. 104/014 artículo 29). Dichos evaluadores son designados por el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP), y sus informes constituyen insumos para los dictámenes que dicho órgano emite.

Desde una perspectiva de aseguramiento de la calidad, el sistema diseñado para el sector privado, constituye un primer escalón de aseguramiento del cumplimiento de estándares mínimos, lo que en términos de Lemaitre y Mena se llama licencia- miento o autorización (Lemaitre & Mena, 2012) no pronunciándose sobre la calidad de los programas académicos o las dimensiones institucionales con una lógica de mejora, sino, solo con la finalidad de asegurar el cumplimiento de mínimos para el reconocimiento del nivel académico de la propuesta educativa.

## Instituciones

### Instituciones de educación superior

<b>Universidades públicas - Autónomas</b>	<b>Año de creación</b>
Universidad de la República	Proceso de creación iniciado en 1836
Universidad Tecnológica	2012
<b>Instituciones de Educación Superior Privadas</b>	<b>Fecha de reconocimiento</b>
<b>Universidades</b>	
Universidad Católica del Uruguay	22/08/1984
Universidad ORT Uruguay	17/09/1996
Universidad de Montevideo	29/04/1997
Universidad de la Empresa	06/03/1998
Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)	03/07/2017
<b>Institutos Universitarios</b>	
Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes	07/09/2000
Instituto Universitario Francisco de Asís	19/02/2001
Instituto Universitario Centro de Docencia, Investigación e Información en Aprendizaje	22/03/2001
Instituto Universitario Metodista Crandon	29/04/2003

Instituto Universitario de Postgrado en Psicoanálisis de la Asociación Psicoanalítica del Uruguay	17/07/2003
Instituto Universitario Monseñor Mariano Soler	09/09/2004
Instituto Universitario Centro de Estudio y Diagnóstico de las Disgnacias del Uruguay	24/02/2005
Instituto Universitario de Postgrado AUDEPP	01/02/2011
Instituto Universitario Fundación Politécnico de Punta del Este	18/01/2013
Instituto Universitario Elbio Fernández	11/04/2022
<b>Institutos Terciarios No Universitarios</b>	
Instituto Terciario No Universitario - Centro de Navegación	26/09/2002
Instituto Terciario No Universitario - Escuela de Formación Profesional en Comercio Exterior y Aduana	09/08/2013
Instituto Terciario No Universitario - Instituto Uruguayo Gastronómico	09/09/2014
Instituto Terciario No Universitario - Instituto de la Comunidad Sorda del Uruguay	09/08/2018
Instituto Terciario No Universitario – Instituto Amigos de la Escuela de Desarrollo Humano Casagrande	09/07/2022

Elaboración propia en base a información disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/instituciones-autorizadas-carreras-reconocidas>

La principal novedad de la última década en la educación superior del país es la creación de la **Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC)** 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). Se designó para su proceso fundacional, un Consejo Directivo transitorio por el Poder Ejecutivo con venia del Senado de la República, inicialmente por cuatro años, pero que se encuentra en funciones luego de una década de la fundación. Se encuentra a estudio un proyecto de Ley para modificar la estructura de gobierno originalmente consagrada.

Su proceso de creación constituye un hito relevante en el proceso de diversificación de la educación superior en Uruguay (Landoni-Couture, 2017 b). La academia viene debatiendo desde la década de los '90, la conveniencia de ampliar la oferta pública universitaria (Wschebor, 1994). La Ley General de Educación previó la creación de un “Instituto Terciario Superior” con el cometido de impulsar programas regionales de enseñanza terciaria, y le encomendó a una Comisión de Implantación con integración de los actores educativos que elaborara un proyecto para ser enviado al Parlamento. En ese ámbito, se plantearon demandas sociales y políticas por una mayor democratización de la oferta universitaria en clave territorial, promoviendo la creación de una universidad en el “interior”, esto es, fuera de Montevideo, capital del país (Landinelli, La construcción institucional de la UTEC: contexto, oportunidades y riesgos, 2013).

En el Parlamento, el proyecto fue modificado significativamente, al decidirse la creación de una universidad (segunda universidad pública) que desarrollaría su

actividad exclusivamente en el interior de la República, y bajo dicho formato logró los acuerdos políticos para alcanzar las mayorías parlamentarias necesarias para la creación de la Universidad Tecnológica como Ente Autónomo de Enseñanza, con igual rango legal que la Universidad de la República.

[...] desde un punto de vista organizacional, la institución ha instalado los siguientes Institutos Tecnológicos Regionales:<sup>31</sup>

- 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 UTEC, se organiza desde el punto de vista académico en Departamentos que dan apoyo transversal a cada uno de los ITR. A la fecha se han creado los Departamentos de Alimentos, Sostenibilidad Ambiental, Automatización y Logística, Tecnología de la Información e Innovación y Emprendimiento.<sup>32</sup>

Sus áreas de formación son: Mecatrónica, Logística y Biomédica; Agroalimentos; Sostenibilidad Ambiental; Tecnología de la Información y Música. En el marco de los posgrados se agrega una nueva área de formación; Educación, innovación y tecnología con cuatro propuestas formativas.

## **Venezuela**

**Francis Arguinzones Lugo, María Egilda Castellano, Karina García**

### **Introducción**

Al valorar cualitativa y cuantitativamente la implementación de políticas, logros, avances y otras acciones gubernamentales, para el periodo 2016-2021, es importante considerar su desarrollo en el marco del clima de tensiones y desafíos a los que se ha visto sometida la sociedad venezolana desde marzo 2013 hasta el presente, derivado de un conjunto de acciones ejecutadas por actores internos y externos, que han impactado la economía del país, en su intento de generar un cambio político por la vía de una guerra no convencional, generando una crisis económica sin precedentes que ha afectado y afecta todos los ámbitos de la vida nacional, especialmente la alimentación, la salud y, por ende, la educación en todos sus niveles.

---

31 Sobre los Institutos Tecnológicos Regionales (<https://utec.edu.uy/es/sobre-utec/>)

32 Más información en <https://utec.edu.uy/es/sobre-utec/>

Esta guerra híbrida ha sido impulsada y financiada por el gobierno de los Estados Unidos en articulación con factores políticos y económicos internos de oposición<sup>33</sup> al gobierno bolivariano y protagonistas de acciones desestabilizadoras y violentas<sup>34</sup>. Aunado al clima de violencia interna, se da inicio a la implementación de las Medidas Coercitivas Unilaterales<sup>35</sup> (MCU) las cuales afectaron directamente a la industria petrolera que, siendo el corazón de la economía venezolana, generaba el 94% de los ingresos en divisas de la Nación, ocasionando una disminución considerable en la capacidad del Estado para apalancar las importaciones de alimentos, medicinas e incluso los insumos necesarios para mantener operativa la industria.

Este clima político y económico se expresó en desabastecimiento de alimentos, medicinas y otros bienes de primera necesidad en el período 2014-2017, un incremento exponencial en los precios (proceso de hiperinflación desde noviembre de 2017 hasta diciembre 2021), deterioro de los servicios públicos, escasez de combustible que afectó la movilidad de la población y de los actores económicos, lo cual derivó en un decrecimiento sostenido de la actividad económica del país, expresado en una disminución sostenida del PIB, que pasó de -3,89% en 2014, a -17% en 2016 y -19,6% en 2018.

Al contexto expuesto hay que sumar las acciones de corrupción ocasionadas por la pérdida de los valores y las situaciones de extrema necesidad, en las que se involucraron personeros del gobierno, activistas de la oposición y un número considerable de ciudadanos, lo que derivó en una realidad muy compleja debido a la multiplicidad de factores que incidieron. Se puede resumir que desde el año 2014 el pueblo venezolano se ha encontrado en la difícil tarea de preservar la paz como única posibilidad de vida, que la resiliencia del pueblo venezolano y la resistencia de las autoridades gubernamentales a los ataques económicos, políticos, jurídicos y hasta diplomáticos es lo que ha permitido la garantía de los derechos fundamentales a la población y el mantenimiento, en el caso que nos ocupa, de la cobertura educativa en todo el territorio nacional, lo cual representó un punto de inflexión y un importante desafío, más allá de las debilidades manifiestas.

---

33 Estos grupos llevaron a cabo acciones de violencia política, con frecuentes manifestaciones de calle expresadas en lo que se denominó como “guarimbas”, intentos de golpes de Estado y de magnicidio, sabotaje a las instalaciones de servicios públicos (especialmente el servicio eléctrico), instauración de gobierno paralelo y solicitudes de invasión extranjera; eventos que sumados a la imposición de Medidas Coercitivas Unilaterales (MCU) y Medidas Punitivas y/o Restrictivas complementarias, impulsaron un proceso de desestabilización social, económica y política del país. (Giménez, 2021)

34 Estas acciones iniciaron en febrero del 2014, con el plan “La Salida” orientado al derrocamiento del presidente Nicolás Maduro, y focalizadas 45 municipios, con el saldo de 52 personas fallecidas y 1.119 lesionadas. Estos hechos causaron importantes pérdidas económicas que afectaron toda la dinámica cotidiana, incluyendo la educación. (SURES, 2017).

35 Las Medidas Coercitivas son el conjunto de sanciones que desde 2005 ha impuesto Estados Unidos a Venezuela y que derivaron en un bloqueo económico, retención de activos en otros países y despojo de empresas como CITGO y MONÓMEROS que representaban una fuente considerable de ingresos para la nación.

## Gobernanza

En el año 2020, el país había perdido el 99% de sus ingresos y se enfrentaba a los embates de la pandemia por Covid-19, lo que condujo al Ejecutivo Nacional a tomar una serie de medidas de control y protocolos de prevención, las cuales consistieron en: (a) restricción del libre desplazamiento por el territorio nacional y suspensión de la presencialidad en los espacios laborales y educativos, con algunas excepciones, (b) aprobación, en el mes de octubre, de la Ley Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y Garantía de los Derechos del Pueblo Venezolano, instrumento legal que permitió redirigir y optimizar los ingresos del país derivados de actividades económicas distintas a la petrolera, para dar continuidad a las políticas sociales que garantizan los derechos humanos del pueblo venezolano.

Es necesario destacar que el gobierno nacional, durante ese periodo, orientó sus esfuerzos hacia la ejecución de políticas destinadas a garantizar el acceso universal en todo el territorio nacional, respondiendo a los criterios de pertinencia social y calidad educativa, desde la vinculación con las áreas estratégicas priorizadas por el Estado.

Así mismo, se resalta que desde el 2018 han egresado, en las áreas de educación, salud, ingeniería y agroalimentación, un total de 3.030 estudiantes provenientes de países como Angola, Argentina, Antigua y Barbuda, Brasil, Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guyana, Haití, Mali, México, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Palestina, Panamá, Paraguay, Perú, Sierra Leona, Uruguay y Honduras, lo que constituye un logro en el desarrollo de las políticas cooperación internacional para el sector universitario.

El sector educativo universitario no escapó a los efectos del bloqueo ni a la diatriba política interna de esos tiempos. La participación activa de las universidades autónomas y algunas experimentales en hechos que rayaron en la violencia física y psicológica implícita o explícita manifiestas en protestas de calle o cerramiento de los espacios universitarias, derivó en pérdidas de semestres y retraso en la formación de los estudiantes<sup>36</sup>, a diferencia de las universidades públicas creadas en los últimos años por el Gobierno Bolivariano que nunca detuvieron el proceso de formación académica.

Entre los efectos de las medidas coercitivas que incidieron en la dinámica universitaria del país, tal como lo expresa Castellano (2020) citando a Gemarias (2020) se pueden mencionar los siguientes:

(...) (b) escasez de materiales para el trabajo; (c) racionamiento de servicios como luz, agua, acceso a internet, entre otros; (d) dificultades para

---

36 Estas universidades autónomas de gestión pública agrupadas en la Asociación Venezolana de Rectores Universitarios (AVERU) y que suman 11 de las 94 instituciones de educación universitaria en Venezuela, representaban, para el año 2017, el 20% de la matrícula total.

aumentar los salarios del personal docente, de investigación, administrativo y obrero, (...) (e) dificultades para cumplir con los servicios destinados al bienestar estudiantil, tales como becas, ayudantías, actualización de bibliotecas, mantenimiento de suscripciones en revistas nacionales e internacionales; (f) financiamiento a profesores y estudiantes para la asistencia a eventos nacionales e internacionales; (g) emigración, también inducida, de profesores y estudiantes.

El análisis de los indicadores en el sub sistema educativo universitario no puede obviar estos elementos porque incidieron directamente en la realidad de la academia y la producción científica. Es en este contexto que inicia la pandemia en Venezuela.

### **Financiamiento**

Este clima político y económico se expresó en desabastecimiento de alimentos, medicinas y otros bienes de primera necesidad en el período 2014-2017, un incremento exponencial en los precios (proceso de hiperinflación desde noviembre de 2017 hasta diciembre 2021), deterioro de los servicios públicos, escasez de combustible que afectó la movilidad de la población y de los actores económicos, lo cual derivó en un decrecimiento sostenido de la actividad económica del país, expresado en una disminución sostenida del PIB, que pasó de -3,89% en 2014, a -17% en 2016 y -19,6% en 2018. (Ver Anexo 1)

Entre los efectos de las medidas coercitivas que incidieron en la dinámica universitaria del país, tal como lo expresa Castellano (2020) citando a Gemarias (2020) se pueden mencionar los siguientes:

(...) (b) escasez de materiales para el trabajo; (c) racionamiento de servicios como luz, agua, acceso a internet, entre otros; (d) dificultades para aumentar los salarios del personal docente, de investigación, administrativo y obrero, (...) (e) dificultades para cumplir con los servicios destinados al bienestar estudiantil, tales como becas, ayudantías, actualización de bibliotecas, mantenimiento de suscripciones en revistas nacionales e internacionales; (f) financiamiento a profesores y estudiantes para la asistencia a eventos nacionales e internacionales; (g) emigración, también inducida, de profesores y estudiantes.

El análisis de los indicadores en el sub sistema educativo universitario no puede obviar estos elementos porque incidieron directamente en la realidad de la academia y la producción científica. Es en este contexto que inicia la pandemia en Venezuela.

## **Expansión**

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.

Es importante señalar que en el año 2015 la Tasa Bruta de Matrícula (TBM) se ubicó en 97,7% y en el año 2020 se ubicó en 96,5%, incluso más alta que la TBM del año 2009 cuando Venezuela ocupó el segundo lugar en América Latina y el quinto lugar a nivel mundial

## **Evaluación**

[“Al no existir una evaluación de la calidad de las instituciones de educación superior en Venezuela, no se puede hablar de jerarquías entre ellas. [...] La evaluación que realiza el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología para la creación de programas e instituciones, no implica criterios de acreditación de dichos programas o universidades, sólo autoriza su apertura. La Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR (ARCUSUR), que lleva a cabo el proceso experimental de acreditación en la región, ha acreditado carreras de posgrado en agronomía, arquitectura y veterinaria, y la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) ha acreditado la Facultad de Odontología de la Universidad de Zulia. La UDUAL es una red de universidades latinoamericanas reconocida por la UNESCO como órgano consultivo y asesor regional. La acreditación sólo existe a nivel de posgrado, es voluntaria y no es obligatoria ni en términos de reconocimiento ni de financiación. El gobierno se opone a las medidas generales de acreditación”. Maria Cristina Parra-Sandoval, Higher Education Systems and Institutions, Venezuela. En J. C. Shin & P. Teixeira (Eds.), Encyclopedia of international higher education systems and institutions. Dordrecht: Springer, 2017, p. 1620.]

[“Bolivia y Venezuela no desarrollaron procedimientos de garantía de calidad por su oposición ideológica, al considerarlos parte del menú neoliberal de políticas y reformas. Los gobiernos bolivarianos han acomodado la demanda de acceso a la educación superior mediante la creación de sistemas paralelos de universidades; las Universidades Bolivarianas en Venezuela, y las Universidades Indígenas, bajo control comunal, en Bolivia”. Elizabeth Balbachevsky, The diffusion of policies for quality assurance in Latin America: International trends and domestic conditions. Higher education in Latin America and the challenges of the 21st century, 2020, p. 54.]

## Instituciones

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<sup>37</sup> (UPT) y tres (3) son Universidades Especializadas<sup>38</sup>. Las universidades especializadas, se dedican a la formación en las áreas de Telecomunicaciones, Tecnologías y Transporte.

Se creó la Universidad del Magisterio, para formar al personal docente activo, a los fines de seguir mejorando la calidad y pertinencia del Sistema Educativo Venezolano, que actualmente ofrece 29 cursos de postgrado, de los cuales 19 son especializaciones, 9 maestrías y 1 es doctorado; registrando 29.426 estudiantes y 39.188 docentes en servicio, que cursan estudios de postgrado gratuitos. Para la fecha de elaboración de este informe 67.614 docentes en servicio están optando a títulos y grados.

---

37 Son instituciones de educación universitaria creadas para la atención de necesidades y vocación productiva, social y cultural en un determinado espacio territorial, en el marco de los objetivos, fines y alcances de la Misión Alma Mater. A diferencia de las Instituciones de Educación Universitaria tradicionales, sus espacios físicos y recursos están a disposición de la Misión Sucre y de otras instituciones de educación universitaria que en su área de influencia territorial así lo requieran. (MPPEU, 2008)

38 Son instituciones de educación universitaria cuya actividad le permite desarrollar fortalezas en un área de conocimiento específica, a los fines de formar profesionales altamente especializados en las áreas estratégicas para el desarrollo del país. (MPPEU, 2008)





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



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN



Cooperación  
Española