

Ejes problemáticos de la equidad de la educación superior en Uruguay

Claudio Rama¹

Centro de Estudios sobre Educación Superior (CEES), Facultad de Educación, Universidad de la Empresa (UDE), Uruguay

Resumen

La educación superior en el Uruguay muestra la existencia de problemas de equidad, a pesar de ser uno de los sistemas de acceso más abiertos y menos restrictivos al acceso, dada su gratuidad, su falta de selectividad y la ausencia de un sistema de aseguramiento de la calidad. El presente artículo analiza algunos de los componentes que soportan esa inequidad y sus rasgos distintivos

PALABRAS CLAVES: URUGUAY, EDUCACIÓN SUPERIOR, EQUIDAD, COBERTURA, REGIONALIZACIÓN.

1. La herencia desde la educación media

El Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay 2017-2018 es producido por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), que fue creado por la Ley General de Educación del 2009 y que impuso que cada dos años se realizara un informe sobre el estado de la situación en la materia. El tercer informe publicado en el 2019 más que un informe integrado, se caracteriza por contener una serie de estudios sectoriales de diversos aspectos significativos e interrelacionados de la vida educativa del sector público especialmente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Y fundamentalmente de la educación media, ya que los Consejos de Primaria y del nivel técnico y tecnológico ofertado por el Consejo de Educación Técnico Profesional - Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU), no brindaron la totalidad de la información. Tampoco es un informe completo, ya que carece de una mirada integral al no incluir la situación de la educación privada, ni la militar, ni tampoco la educación superior pública o privada.

El Tercer Informe, focaliza su mirada en los ejes estratégicos que se constituyen los pilares sustantivos de la enseñanza: el estudiante, el docente y el sistema educativo en su conjunto. En un primer momento analiza la distribución de recursos en los liceos públicos del país, y se constata que la mayor parte de los recursos se orientan hacia los liceos con mejores indicadores de aprendizaje e insertos en el mejores contextos sociales. El sistema de elección de horas de docencia directa se constituye en el mecanismo dominante de transferencia de éstos mayores recursos económicos a las escuelas mejores situadas geográfica y socialmente, y a pesar de la existencia de una política que propende priorizar una asignación diferencial, ello no se realiza y no hay mejorías en la radicación docente.

¹ (Mag. ED; Dr. ED; Dr. DER; Post. Dr.) SNI Nivel II. Director Centro de Estudios sobre Educación Superior (CEES), Facultad de Educación, Universidad de la Empresa (UDE), Uruguay. Director Doctorado interinstitucional en Educación Superior Universitaria (UAI - UNRN - UA), Argentina. Director del Observatorio de la Educación Virtual en América Latina y el Caribe de VIRTUAL EDUCA.

A partir del análisis empírico presentado se observa que los liceos comunes que son la mayoría presenta un menor costo salarial por estudiante y atienden a poblaciones con una vulnerabilidad menor a la del promedio nacional, e inversamente, liceos de tiempo completo, rural y los centros educativos integrados, que atienden a las poblaciones más vulnerables, tienen un costo salarial por estudiante mayor al del promedio nacional, y a la vez llegan a una cantidad de alumnos considerablemente menor. Alcanzar una política de equidad en tal sentido se considera que debe implicar una política de asignación de docentes mejores pagos con compensaciones para radicarse en las zonas vulnerables.

El Informe analiza a partir de los resultados de los exámenes de PISA de los jóvenes de 15 años, sus trayectorias personales futuras mirando quienes tomaron decisión de incorporarse a la carrera de formación docente y quienes hicieron la selección a carreras universitarias, constatándose que los mejores estudiantes no fueron quienes seleccionaron las carreras de formación docente y que en la docencia y el profesorado entran los estudiantes con menores niveles de aprendizajes. Parte de los problemas de calidad del sistema se asocian además a que son los estudiantes con menores niveles de aprendizajes, los que escogen las carreras de terciarias de formación docente.

En relación a la presencia docente en el aula, el Informe devela que en promedio, los maestros se ausentan del aula durante 20 días al año, a la vez que casi un quinto de la plantilla que no registra inasistencias, está conformado principalmente por los de mayor edad y experiencia docente, en contraposición, con quienes más faltan, que son los maestros menores de 40 años de edad y con entre 3 y 12 años de experiencia docente. Las maestras faltan, en promedio, dos días más que los varones, incluso si se excluyen del cálculo las licencias por maternidad y lactancia o cuidados del recién nacido. En las escuelas del interior los maestros se ausentan menos que en las de Montevideo. En educación inicial lo hacen más que en educación primaria. La mayoría de las faltas corresponden a certificaciones por enfermedad, que se incrementan durante los meses de invierno y sobre el final del año lectivo. Los motivos psíquicos de ausentismo a su vez son los de mayor recurrencia. El Informe expresa que el “ausentismo crónico”, entendido como más de 18 faltas al año, aparece como un problema educativo, y que aproximadamente un quinto de los docentes de primaria registra más de 20 inasistencias en el año. El “ausentismo”, entendido como más de 10 faltas al año, se observa entre casi la mitad de los docentes (48%).

En relación a la culminación de la educación obligatoria, el informe expresa que los avances han sido leves, y que solo cuatro de cada diez jóvenes consiguen finalizar todo el ciclo obligatorio con indicadores muy por debajo del promedio latinoamericano.

En síntesis, el conjunto de informaciones presentadas habla de un sistema educativo en el que las características socioeconómicas y culturales de los alumnos, así como sus desempeños, resultan segregados cuando se los relaciona con cada centro educativo y que los desempeños también son inequitativos, estructurándose así un sistema ineficiente y desigual, y cuyos resultados, vistos como titulación, son muy bajos.

2. El limitado ingreso y egreso de la educación superior

En el largo período desde el año 2006 hasta el año 2016, el porcentaje de la población de 25 a 29 años en el primer quintil de ingreso - los más pobres - que han alcanzado educación terciaria no sólo tiene una escasísima participación, sino que no ha tenido mejoramiento en los niveles de incidencia social. Al contrario, hay un estancamiento en el ingreso de los pobres a la educación terciaria. En el año 2006, apenas el 2% de los jóvenes de 25 a 29 años procedentes del quintil más bajo alcanzaba a la educación terciaria. Dicho indicador fue de 2% también en el 2007, luego bajo al 1,2% en el 2008; se mantuvo en 1,2% en el 2009, fue de 1,4% en el 2010, 2% en el 2011; 2,3% en el 2012; paso a 1,7% en el 2013; 2,2% en el 2014; 2,2% en el 2015 y 1,7% en el 2016. De punta a punta en el período en referencia, se redujo en un 15% la participación del sector de menos ingreso. Ello refiere exclusivamente a aquellos que accedieron a la educación terciaria, no a quienes la

concluyeron que es un dato inexistente. Tampoco refiere a alcanzar la educación universitaria, sino a toda la educación terciaria que engloba además de los estudiantes universitarios de UDELAR, UTEC, ANEP y las instituciones de educación superior privada, así como a todos los institutos de educación terciaria no universitaria (policial, militar, técnica, cultural, deportiva, etc.), públicos y privados.

Los datos muestran así -y en forma estable- durante estos diez años, que apenas uno de cada 50 jóvenes del quintil más bajo de ingresos económicos del país accede a la educación terciaria. Ello indicaría incluso que el sistema de becas del Fondo de Solidaridad así como el adicional del impuesto destinado a inversiones de la UDELAR y financiado por los egresados de la educación universitaria pública (no terciaria ya que los de ANEP no pagan), no han alterado la dinámica de los recorridos estudiantiles de los sectores de bajos ingresos en el país, según los datos del Instituto Nacional de Estadística.

Comparando esos indicadores con los guarismos de los resultados de los estudiantes procedentes de familias de mayores ingresos se aprecian fuertemente las inequidades de acceso. En el mismo período del 2006 al 2016, la participación de los jóvenes procedentes del quintil 5 de mayores ingresos se han mantenido casi estables: en el 2006, el 55% de esos jóvenes alcanzó a la educación terciaria, y luego de haber subido al 57,4% en el 2007, durante el resto del periodo osciló con tendencia a una estabilidad pero por debajo de estos guarismos: 47,9% en el 2008; 49,4% en el 2009; 50,3% en el 2010; 53,1% en el 2011; 54,1% en el 2012; 54,2% en el 2013; 53,8% en el 2014; 54% en el 2015 y 53,5% en el 2016. Se verifica en este sentido que en el quintil más alto tampoco aumento el acceso a la educación terciaria, dado un estancamiento en ambas puntas sociales durante 10 años

Mientras que uno de cada 2 de jóvenes de los quintiles más ricos alcanzaron a la educación terciaria en los últimos 10 años, solo 1 de cada 50 jóvenes de 25 a 29 años de los quintiles más pobres tuvieron esa oportunidad. Con ello se aprecia que la equidad social en la educación terciaria no existe en Uruguay y que las políticas públicas no alteraron esa situación en los últimos diez años.

La ausencia de cambios se ha dado a pesar del incremento de los recursos presupuestales públicos y del aumento de cobertura de la educación privada. En términos constantes el presupuesto público en términos reales pasó de 34.787 millones de pesos en el 2006 a 75.589 millones en el 2016 con un incremento real de 117,3%. Además el presupuesto público destinado a la educación creció en promedio en mayor proporción que el PIB durante el período, y como porcentaje del PIB el aumento fue de 41% al pasar de una incidencia del 3,37% en el 2006 al 4,76 % en el 2016.

Sin embargo, el acceso de los pobres a la educación superior no tuvo incrementos en los últimos diez años, a pesar que los organismos de educación superior alcanzan el 17,2% de esos montos de recursos, sin incluir el presupuesto del Consejo de Formación en Educación que es el 5% de los del presupuesto del CODICEN. Cada agregar además los ingresos recibidos por la UDELAR y las becas estudiantiles correspondientes a los pagos de los profesionales del país egresados de las instituciones públicas al Fondo de Solidaridad.

Si pudiéramos poner los datos en la mesa de aquellos que culminaron los estudios terciarios por quintiles de ingresos, la inequidad en el gasto público sería aún mayor y la desigualdad entre el sector de ingresos más altos y el más bajo. Sin embargo, el informe del MEC analiza los datos de los concluyentes sociales de los otros ciclos educativos pero excluye claramente los datos de los que culminaron la educación terciaria por quintiles de ingreso.

3. El acceso a la educación superior: ¿azar o mérito?

En general la mayor parte de los países de la región desde los años 70, se han establecido mecanismos selectivos de acceso a la educación superior en base al mérito, acompañados más recientemente por políticas proactivas compensatorias, asociadas a la "justicia con equidad", en tanto el sistema selectivo de cupos público y de matrícula privado, no permitió siempre la amplia accesibilidad. En unos pocos casos también han existido mecanismos selectivos en base a precios de las matrículas

públicas. En ambos casos, sin embargo, esos procesos han estado acompañados de procesos de diferenciación institucional. Más allá de estar incluso inmersa en una relativa reforma de la diferenciación institucional en Uruguay a diferencia se ha impulsado un modelo de acceso sin restricciones y por ende formalmente para todos a la educación superior pública, no existiendo ningún mecanismo de selección: ni aranceles, ni exámenes evaluativos, ni cupos limitantes, ni mínimos de aprobación de créditos o tiempo de estudio. (Rama, 2017). Ello derivó en una alta cobertura de acceso, pero a la vez bajos niveles de aprendizaje, alta deserción estudiantil posterior y por ende altos costos por titulado.

Este acceso abierto libre, sin control incluso de registro de asistencia, no ha impactado en la equidad de los sectores de bajos ingresos y crea una tendencia a la baja calidad reforzada por la ausencia de mecanismos externos de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, parecería estarse planteando un cambio –en parte al menos– hacia un sistema selectivo de cupos con acceso por azar, aún más complejo que el acceso abierto.

En algunas carreras se ha comenzado a establecer cupos, que se distribuyen por azar y no por méritos. Se sostiene ahora que por limitaciones de espacio y de calidad, el azar es el mecanismo más democrático para seleccionar el acceso. Es un enfoque de igualitarismo de la suerte, frente a lo que llaman la desigualdad de los méritos como mecanismo de selección. El mérito es visto como herencia de clases y de los padres, y se proclama al azar como un acto democrático, y eje en la construcción de una sociedad de iguales.

El ingreso actual en la UDELAR en el área de salud a la Escuela Universitaria de Tecnología Médica (EUTM), en el Instituto Superior de Educación Física (ISEF) y en la Escuela de Diseño de la Facultad de Arquitectura (total casi 25 carreras), se realiza mediante sorteo de cupos predefinidos. Es un acceso por azar y donde los que se prepararon más tienen las mismas chances que los que no se han esforzado ellos o sus familias. Ello va a contramano de la Declaración de los Derechos Humanos que dice que “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

El Instituto Superior de Educación Física (ISEF) de la UDELAR que antes realizaba pruebas prácticas y teóricas para seleccionar a los mejores, desde el 2013, cambió la política de acceso y decidió sustituir la prueba teórica de múltiple opción por un sorteo y mantener la prueba práctica, y desde el 2014 eliminó la instancia práctica, siendo el azar la única barrera para acceder tanto en Montevideo como en el interior. Igualmente tiene cupos para el sorteo por Departamento y para extranjeros. Se ha llegado a sostener que “no había ningún motivo que pudiera justificar el hecho de seleccionar. Ni a nivel práctico ni a nivel teórico porque la selección se hace únicamente por la existencia de cupos”. También se planteó que es una cuestión de clase social ya que habían clubes privados que entrenaban a los aspirantes a ingresar al ISEF y que la gente que podía pagar y que había tenido, en su etapa de estudiante escolar, acceso a piscinas iba a tener mayor posibilidad que aquellos que no. Se argumenta que el sorteo es el mecanismo más democrático de selección ante las limitaciones de recursos y la alta demanda de acceso, y que liberar el ingreso a todos implicaría que los estudios tuvieran menor calidad académica. En el caso de la Escuela Universitaria de Tecnología Médica (EUTM), la selección por azar es a sus 18 carreras del área de tecnología médica en las 3 sedes y no importan los méritos. El sorteo es ordenado y centralizado, y se realiza por Internet con presencia de un escribano público, como parte de una política explícita del Consejo Directivo Central (CDC) de la UDELAR, bajo el Rectorado de Markarian. Existe una página web para inscribirse en esos sorteos. <https://preinscripciones.udelar.edu.uy/index.php?script=27>

La Declaración de los Derechos Humanos, que firmó Uruguay, establece una concepción por la cual el mérito es el criterio central para determinar el ingreso a la universidad en condiciones selectivas y que reconoce los esfuerzos de las personas, como se expresa en la Constitución de 1967, que sólo reconoce los méritos como diferencias entre las personas. Ello además se asocia a quienes posteriormente tienen una mayor eficiencia de titulación. Igualmente, también el mérito, por su mayor correlación a los graduados, se conforma con la mejor asignación de los impuestos de las personas, dadas las externalidades positivas para todos de los egresados. En este cambio

“anti-meritocrático” si el mecanismo de acceso estudiantil se constituyese en el azar (para quienes han cumplido el mínimo de ser bachiller), también cabría pensar o derivarse que la selección de los profesores debería ser por azar entre aquellos que cumplan los mínimos niveles. El máximo de competencias y la calidad superior dejan ser los mecanismos de selección social y educativo, para imponerse un sistema de igualación por abajo, donde el azar se conforma como el mecanismo más idóneo de selección de tipo democrático y baste lejos de lo meritocrático.

El rechazo al mérito, para algunos se apoya en que crea desigualdades en tanto pone a la competencia y el éxito individual en el centro de los vínculos entre los seres humanos, e instaura una estructura de sectores privilegiados asociado a la educación y a las competencias y habilidades del conocimiento de las personas. El azar sería una forma de anular el mérito previo, aunque éste sin embargo no elimina la desigualdad que crea la propia educación.

Pero cuando uno analiza las carreras donde no existe ninguna selección de acceso y hay además gratuidad, los datos muestran que los sectores de bajos recursos no ingresan a la educación superior. Con la selectividad es posible asignar mejor las becas a los que no tienen ingresos, reducir la deserción y tener mejor calidad. Con el azar no. Tienen tanta posibilidad de ingresar los mejores como los peores. Es la justicia social del azar contra el esfuerzo. Al final el azar del sorteo es casi igual que el azar de la cuna, ya que no depende de los esfuerzos personales.

Es claro que una sociedad justa debe buscar compensar las desigualdades, pero no será justa una sociedad sino recompensa los esfuerzos para alcanzar los méritos. Aquellas desigualdades de las que las personas no son responsables son inmerecidas e injustas, mientras que las que derivan de la responsabilidad individual y el esfuerzo sí son merecidas y justas. La sociedad uruguaya estableció la gratuidad en el acceso a la educación superior pero al mismo tiempo reconoció el principio del mérito, que hoy estaría abandonándose o desarmándose.

4. Alta deserción y abandono estudiantil

La educación superior en el Uruguay se caracteriza por su alta deserción y abandono. Es un desgranamiento educativo que se produce desde la educación media, aumenta en la media superior, tiene un incentivo con el pasaje a la educación terciaria y que se continúa y expande en la educación superior. Es un proceso gradual y continuo que finalmente construye un sistema educativo desigual e inequitativo. No permite que la educación cree igualdad de oportunidades para las personas, sino que reproduce y amplía las desigualdades sociales existentes en la sociedad.

Esta expulsión educativa tiene su mayor incidencia en los hombres, en los estudiantes procedentes de los sectores de menores ingresos, en la población que estudia y trabaja, casada o divorciada, con hijos y en la que proviene del interior del país. La deserción en la educación no sólo reduce el rol de la educación como instrumento de política social y de igualdad de oportunidades sino que estratifica socialmente al focalizarse en los sectores sociales excluidos de bajos ingresos.

Uruguay es un país con una estructura de distribución del ingreso con baja desigualdad relativa en el panorama de América Latina y su índice de Gini que mide las desigualdades económicas, muestra una significativa correlación entre el porcentaje de la población y su participación en el ingreso nacional. La política de seguridad social es tal vez el instrumento más importante. Sin embargo, a la vez, el país tiene uno de los mayores índices de desigualdad educativa, dada por la participación inequitativa de los diversos estratos de la educación tanto en el nivel medio como especialmente en la educación superior. La igualdad que existe en el ingreso universal al sistema educativo y que ha ido aumentando con el ciclo de la educación preescolar, se transforma en una creciente desigualdad a medida que se recorren los sucesivos niveles escolares, haciendo que al final en el egreso del ciclo terciario, se conforme una muy alta desigualdad social. Ella no ha sido resuelto en estos años y no ha sido visto incluso en su real dimensión como un problema social en el país, en el marco de una mirada que se ha focalizado en un asistencialismo sin la utilización de instrumentos educativos y un sistema de acceso abierto, con bajo apoyo tutorial, que deriva en alta deserción.

En el nivel de educación terciaria la participación de los estudiantes del quintil con mayores recursos económicos es del 56,8% y se ubica en un nivel elevado en el continente. Pero, inversamente, la participación de los estudiantes del quintil más bajo es de las más bajas con el 4,4% de los estudiantes según el Informe Iberoamericano de Educación Superior. Así, Uruguay tiene la brecha más alta de desigualdad de la región con 52,4 puntos (2016) como diferencia entre ambas puntas. La relación entre la participación de ambos sectores en la educación terciaria conforma el llamado “Índice 20/20” de desigualdad que mide la diferencia de accesos entre sectores sociales y que en Uruguay alcanza a 13 veces, muy cerca de las peores (Guatemala con 17,3 y El Salvador con 18,8 veces), y muy lejos de los mejores indicadores bajo el Índice 20/20 que corresponden a Bolivia con 1,8, Chile 2,3 y Argentina con 2,5 veces.

En educación estamos entre los países más desiguales de egreso, por causa de ese desgranamiento o expulsión educativa que se produce con más intensidad desde el nivel medio desde los 15 años y que hace que apenas el 40% de los estudiantes que ingresan a la educación media concluyen ese nivel. Esta guillotina en las trayectorias educativas personales se produce en forma más intensa en el sector universitario. Allí, más allá de determinantes sociales, de impulsos desde el empleo, la vocación o las situaciones familiares, la expulsión educativa se produce con más intensidad en el sector público a pesar de su gratuidad, facilidad de ingreso e incluso reducidas exigencias muchas veces al esfuerzo en el aprendizaje.

Es esta expulsión estudiantil finalmente lo que determina la baja tasa de titulación nacional. En el 2017 en el país, según el MEC, se graduaron 8825 profesionales. Asumiendo un tiempo de 5 años de estudio y analizando los datos de los ingresos a la educación universitaria en el 2013, se aprecia que por cada 3,1 ingresantes en toda la educación superior, apenas egresó 1 estudiante en los 5 años posteriores. En el sector público ese indicador es de 3,7 ingresante por cada egresado cinco años después, en tanto que en el sector privado es 1,55. Ello significa que en el sector privado la tasa de titulación alcanza al 64%, mientras que en el sector público la tasa de titulación es del 27%. Los estudiantes del sector privado se gradúan 2,37 veces más que los del sector público, a pesar de ser apenas el 15% del total de la matrícula. La tasa de titulación pública sería aún mucho menor sin la existencia de las becas del Fondo de Solidaridad, ya que las pierden quienes no cumplen determinados requisitos de estudios.

El desgranamiento se produce mayoritariamente en el nivel universitario en el primer año de los estudios. Entre el 2007 y el 2012, de la población de la UDELAR, el 56,4% de los abandonos fueron en el primer año de los estudios, repartiéndose el restante 21,3% y 22,2% en los ciclos intermedios y finales de las carreras respectivamente.

Esta realidad de desigualdad social, es resultado de falta de políticas que reconozcan la diversidad de personas, de una masificación con aulas sobrecargadas que no permiten enseñar y aprender con calidad así como de la falta de una atención tutorial o de uso de diversidad de modalidades atendiendo a las particularismos estudiantiles. También es resultado de la ausencia de un sistema institucional diferenciado con diversidad de instituciones, pedagogías, regímenes de gobernanza y pertinencia, para permitir la inclusión educativa y reducir las desigualdades y particularmente de una institución a distancia y virtual, especializada y focalizada en este tipo de oferta y demanda.

5. La expulsión masculina y la desigualdad de géneros en el sistema educativo

La educación en Uruguay es una fuente de construcción de desigualdades sociales marcadas por el desgranamiento pero que tiene un peso elevado en los hombres y que ha facilitado una feminización de la matrícula, y con ello la conformación de una desigualdad social de género. La ausencia de políticas de atención particular a este proceso de expulsión y marginamiento masculino de los sistemas escolarizados es resultado de un concepto de equidad de género que valoriza en exceso el enfoque centrado en atención a la mujer y que margina y abandona cualquier tratamiento especial de atención pro activa a los hombres.

Esta estructura de creación de desigualdades en los procesos de ingreso, proceso y egreso escolar, se desarrolla con más intensidad al concluir el ciclo de primaria y se va incrementando a medida que se realizan las trayectorias a los ciclos superiores. La marginación de los hombres se produce con más intensidad para los varones provenientes de quintiles de ingresos más bajos, de jóvenes que trabajan, de jóvenes de hogares cuyos padres tienen escasa formación y de jóvenes del interior del país. Los aprendizajes son superiores en el ciclo primario de las niñas a los niños sin compensación o acciones en la materia.

Esta desigualdad se ha ido consolidando en las últimas décadas y se está conformando como una de las bases de la desigualdad de la dinámica educativa que está más atenta por factores ideológicos y concepciones políticas a atender otras desigualdades y exclusiones y no a la creciente des-masculinización de los sistemas educativos, y especialmente el terciario.

En la educación superior el grado de desigualdad por géneros es el más elevado en todos sus subniveles, y aumenta en el pasaje de un ciclo a otro, tanto en el egreso como en el ingreso al ciclo siguiente y así sucesivamente. La desigualdad es de aprendizaje en los ciclos iniciales, y se expresa además en un desgranamiento en la educación media, en la graduación de la media y en la media superior, así como en el ingreso y egreso en los distintos niveles de la educación superior.

Cuadro N° 1. Estructura de desigualdad de géneros en el ingreso a la educación superior.

Nivel educativo superior	% mujeres	% de hombres
Carreras cortas y licenciatura	60 %	40 %
Posgrado y especializaciones	62,8 %	37,2 %
Maestría	62 %	38 %
Doctorado	56,3%	43,7 %

Fuente: Ricyt

Cuadro N° 2. Estructura de desigualdad de géneros en el egreso de la educación superior.

Nivel educativo superior	% mujeres	% de hombres
Carreras cortas y licenciatura	63,7 %	36,3 %
Posgrado y especializaciones	57,8 %	42,2 %
Maestría	58,4 %	41,6 %
Doctorado	58,4 %	41,6 %

Fuente: Ricyt

El crecimiento de esta desigualdad ha sido estable y continua en los últimos años sin que exista una política correctiva en la materia. Se carece de políticas apoyo a la permanencia y continuidad atendiendo a la población más afectada en el nivel de educación superior, así como también de políticas activas de compensación en materia de becas, de tutorías y asistencia pedagógica. En las becas, que se constituye el mayor instrumento para favorecer la graduación, especialmente en las del Fondo de Solidaridad, no hay una política de discriminación positiva, ni atendiendo a que la mayor parte de los aportantes son hombres, ni atendiendo a que la mayor parte de los desertantes son también hombres.

La expulsión de los hombres del sistema educativo tiene muchas causas sociales y culturales, tales como el ingreso temprano al mercado de trabajo, más temprano rol como padre de familia, enfoque educativo centrado en los conocimientos y no en competencias, o especialmente un sistema

educativo que obliga a los estudiantes a cursar a la vez tanto diurno como nocturno en varias carreras dificultando las trayectorias. Pero especialmente es la falta de atención particularizada, de falta de tutores y de políticas proactivas de compensación atendiendo a los varones. Sin embargo ello no es solo en el nivel superior sino que es desarrollada y ampliada desde los ciclos iniciales

La desigualdad existe en tanto no se representan en igualdad los diversos sectores de la sociedad y que a medida que la formación tiene más importancia en los niveles superiores decrece la incidencia de un sector y se distancia de un acceso equitativo. En el 2017, las mujeres fueron mayoría en el ingreso y en el egreso en todas las áreas (tecnificación, licenciatura, especialización, maestría y doctorado), siendo el 60.3% de todos los ingresos y el 62,6% de todos los egresos. En salud por ejemplo en el egreso, los hombres son apenas el 22,8%

En este contexto, cabe analizar la existencia de algunas barreras implícitas o explícitas que han ido provocando la des-masculinización de la educación superior, en tanto es claro que cualquier enfoque que se soporte en que las mujeres tienen más capacidades que los hombres, no sólo es racista o xenófobo, sino que se basa en un paradigma no sustentado en la biología o la genética. La creciente marginación de los hombres de los sistemas educativos, y especialmente en los niveles superiores, es una derivación de situaciones sociales y educativas, lo cual se verifica que aunque la expulsión de los sistemas escolares a través de la deserción y el abandono se produce en todos los sexos y grupos, sin embargo es mucho más significativa entre los hombres de menores ingresos económicos, los del interior del país, los que trabajan, los casados y los que tienen hijos.

El sistema educativo se constituye en una estructura que margina y expulsa en las trayectorias escolares para un amplio sector de la población, siendo esa tasa de deserción más alta en los hombres que en las mujeres, incluso en condiciones de embarazo y maternidad. La deserción y el abandono superior de los hombres, hace que el avance de la feminización de la cobertura y del egreso sea más notorio, y ella se está expresando también en una feminización en el mercado laboral en las áreas de educación, salud y justicia, dadas las tasas de titulación diferenciadas.

Esta dinámica, requiere una atención particularizada y la necesidad de política de compensación o proactivas. La Real Academia Española de la Lengua, define la discriminación positiva como una *“protección de carácter extraordinario que se da a un grupo históricamente discriminado, especialmente por razón de sexo, raza, lengua o religión, para lograr su plena integración social”*. Es una expresión de una concepción democrática de la construcción de los equilibrios sociales y una derivación de la igualdad de las personas ante la ley en nuestras sociedades.

Algunos movimientos feministas consideran que la desigualdad en los procesos de formación es la base para construir la igualdad – que se carece – en las remuneraciones en los mercados de trabajo privados. Otros ven que la transición de los mercados laborales de una dominancia de demandas de fuerza bruta típica masculina hacia mercados laborales con mayor demanda del trabajo intelectual, es también la transición también hacia una mayor igualdad en las estructuras salariales.

La alta desigualdad del índice 20/20 en la educación superior en el Uruguay, 13 veces entre el quintil más alto y el más bajo, que hemos analizado previamente, es resultado de que la cobertura de las mujeres es (2014) 80% para las mujeres y 62% para los hombres, o sea 18 puntos de diferencia, y casi la mayor de todo el continente luego de Argentina que tiene 19 y donde en el mundo desarrollado es mucho menor (España 7 puntos o USA 10).

6. La desigualdad regional y la ausencia de educación a distancia

La educación en general en América Latina y la educación superior en particular han sido fenómenos urbanos y la cobertura en el interior de las naciones ha sido históricamente menor respecto a la de las capitales y grandes núcleos urbanos. Tal fue y continúa siendo una de las mayores desigualdades en Uruguay. Incluso la escasa educación superior en el interior fue de tipo terciaria y con menor calidad, por inferiores niveles de formación de los docentes, menores niveles de recursos económicos y peores infraestructuras. Esta situación de asimetrías educativas ha sido una de las manifestaciones de

la inequidad social del país y ha impactado negativamente en el desarrollo económico por la escasa oferta de egresados universitarios en el interior. Esta reducida dotación de recursos humanos calificados en el interior es un factor que contribuye al escaso aporte de valor agregado de la producción y las exportaciones de origen primario y facilita una producción intensiva en el uso de tierras y escasa tecnología. Esta desigualdad de la oferta, llevó a que las élites del campo manden a sus hijos a las ciudades a estudiar, y pocos regresen a sus lugares de origen con sus títulos profesionales y tecnológicos.

Así, a pesar de ser el campo el centro de la vida económica, la regionalización universitaria fue muy escasa. El arquetipo dominante fue una universidad urbana y de las élites sociales urbanas de clases medias y altas, y que reforzó las fuerzas centralistas nacionales. Este modelo universitario sólo presencial sin presencia y cobertura en el interior del país fue el correlato de una producción tradicionalmente extensiva con escaso valor agregado y empleo, alta migración a las ciudades y menores condiciones de vida en el interior. La escasa oferta de personal calificado y por ende esta escasa dotación del factor, favorece una producción intensiva en tierra. En tal sentido, si la educación superior es la solución es porque al mismo tiempo ella ha sido – y continua siendo - el problema

En algunos países hubo universidades regionales que buscaron paliar tal modelo centralista de las Universidades Nacionales o Mayores. Sin embargo, la inequidad de acceso regional, y fue recién en los 70 cuando se inició una amplia diferenciación institucional a través de nuevas universidades públicas y sobre todo privadas, así como de nuevas ofertas de educación a distancia, que empezó una mayor regionalización y con ello una menor inequidad de acceso regional. Uruguay se mantuvo sin embargo con un modelo centralizado urbano y monopolístico. Las Universidades a distancia fueron la base para la creación de una multiplicidad de centros de apoyo, que además de dar accesos a nuevos estudiantes del interior permitieron un creciente empoderamiento de estudiantes y docentes en sus propias localidades y facilitando el inicio de una mayor dotación de recursos calificados en el mundo rural, al permitir comenzar a reducir los desequilibrios regionales y aumentar la cobertura y el egreso en el medio no urbano.

A través de más de 10 mil Centros de apoyo que en toda la región se han constituido en los soportes de una educación a distancia y virtual, se ha alcanzado una matrícula bajo estas nuevas modalidades de cerca de 3 millones de estudiantes. Esta regionalización de la educación superior se constituye en una de las transformaciones más importantes en la región en las últimas décadas, pero es igualmente apenas un inicio de acciones de reducción de las asimetrías universitarias existentes que marcan la escasa cualificación profesional y tecnológica en el medio rural. Uruguay sin embargo estuvo fuera de estas dinámicas de respuesta a través de la diferenciación institucional a los desequilibrios regionales.

Lamentablemente Uruguay ha estado lejos de estos procesos por muchos años al mantener tanto el monopolio centralizado y urbano de la UDELAR y una concepción presencialista de la educación, que ha determinado la escasa cobertura en el interior. Apenas los antiguos Institutos de Formación Docente (IFD) y los Centros Regionales de Profesores impulsados por Sanguinetti y Rama en los años 95 comenzaron a alterar el escaso nivel de oferta terciaria, pero impactaron poco directamente en el desarrollo económico regional con este tipo de oferta de formación docente.

La educación virtual es la nueva opción para la formación universitaria a escala mundial, impulsada por el nuevo ciclo tecnológico a escala global conformado por la expansión de la microelectrónica y la programación informática y que se apoya en el crecimiento de internet, de computadores y celulares inteligentes conectados, y un mayor ancho de banda. Uruguay lo tiene y ello es la base para promover las reestructuras productivas en el mundo rural con una mayor expansión de una educación superior a distancia y virtual.

Conclusiones. La baja eficiencia de titulación universitaria

El aporte más importante de la Universidad al desarrollo económico, más allá de la investigación, es la cantidad, la calidad y los perfiles de especialización de sus egresados universitarios. No sólo crean mayor valor agregado nacional y externalidades positivas para la sociedad, sino

que habilitan posibilidades técnicas de producción para las empresas, imposibles de pensar sin la dotación de los recursos humanos de nivel superior requeridos. Con la enorme transformación tecnológica en curso y su tendencia a la automatización y la posible desaparición de muchos empleos, la formación universitaria se constituye además en un escudo frente a esos embates tecnológicos. Finalmente es de destacar los mayores salarios de los profesionales y las menores tasas de desempleo entre otros componentes positivos. Todo ello debe conducir a una especial atención a los niveles de egreso y a formular políticas de mejoramiento de las tasas de eficiencia terminal en el país.

En Uruguay, sin embargo, el egreso de educación superior es extremadamente bajo, y está en el penúltimo lugar de América Latina en términos de graduados por cada 100.000 habitantes. Honduras con 25 egresados y Uruguay con 34,7% están en los peores niveles de la tabla de egresados de la región, en tanto que Chile con 119 y Costa Rica con 100 con cada 100 mil habitantes, son los países con más graduados por habitantes. Mientras que la media de América Latina, tomando 15 países con datos, es de 58,3 egresados, Uruguay está 40% por abajo de la media regional y 70% por debajo de Chile que encabeza la tabla.

Ello impacta además en los altos costos por egresado. Mientras que tenemos una tasa de egreso superior a Honduras apenas del 38%, el presupuesto de educación superior de Uruguay es 245% superior, medido por paridad del poder de compra (PPC).

Uruguay tiene la tasa de eficiencia terminal universitaria más baja de la región. Varios elementos inciden en esta realidad, entre los cuales resalta la ausencia de sistemas de selección en el acceso que limiten y orienten a los estudiantes hacia las carreras en las cuales tengan la vocación y competencias; un sistema educativo masivo y además altamente superpoblado en los primeros semestres que carece de la necesaria atención individualizada a los estudiantes y que deriva en alta deserción, así como una escasa diferenciación y regionalización institucional que limita las opciones de los estudiantes. También es de destacar las estructuras tubulares, la poca flexibilidad curricular y las exigencias de tesis junto a enormes dificultades de los estudiantes para conseguir tutores o apoyos. Igualmente destaca la cantidad de años excesivos de muchos de los estudios especialmente en la UDELAR.

También destaca como causa del bajo egreso universitario la ausencia de ofertas de educación a distancia y virtual. De los graduados universitarios en el Uruguay en el año 2016, casi todos, o sea el 99,84% fueron de programas presenciales, en tanto que apenas el 0,16% egresó de programas a distancia, modalidad que incluso se ha reducido ya que en el 2010 representaba el 0,47%, o sea casi tres veces más. Tal situación contrasta con la situación de la región donde la oferta de educación superior a distancia es superior y creciente. En el 2016, los egresados de programas a distancia fueron el 7,6% del total de egresos en Argentina; el 18,44% de Brasil; el 4,23% de Chile; el 14,7% de México y el 16,64% de Colombia. Uruguay tiene la menor incidencia de graduados bajo las modalidades a distancia como derivación de la casi inexistencia de ofertas de educación superior virtuales. Esta limitación, tanto normativa como paradigmática, afecta la tasa de graduación, y sin duda el acceso a miles de personas del interior.

También incide en la baja tasa de titulación universitaria en Uruguay la reducida matrícula privada, en tanto este sector, como en toda la región, es más eficiente en términos de titulación: la cobertura privada en el 2016 en Uruguay fue del 14,49% del total - el más bajo de toda la región - siendo sin embargo su contribución al egreso de 21,68%. En ese año, el aporte del sector privado al egreso fue de 68% en Perú, 40,7% en México, 69% en El Salvador, 30% en Ecuador, 66,4% en Costa Rica; 75% en Brasil y 34% en Argentina, y es mayoritario en toda la región.

Los egresados en Uruguay pasaron de 8791 en el 2010 a 12.665 en el 2016, con un crecimiento anual del 6,27%, mientras que en la región el crecimiento fue de 7.18%, con lo cual la incidencia de Uruguay sigue bajando y pasa de representar el 0,36% en el 2010 a representar el 0,34% de todos los egresados de la región en el 2016.

También incide negativamente, la baja proporción en el egreso de profesionales con maestría y doctorado en Uruguay, que fueron apenas en el 2016 el 2,91% y el 0.02% respectivamente del total. La mitad del promedio regional que fue 5% y 1% respectivamente, mostrando el escaso rol de la posgraduación como formación especializada en el egreso.

Dado lo anterior, no es de extrañar que la proporción de la población mayor de 25 años con educación terciaria según la UNESCO, sea de apenas 12,2% en Uruguay, muy inferior frente a Argentina que tiene 19,4%, Chile, 19,8%; Colombia, 20.1%; Costa Rica, 21,3%; Cuba 15.1%; Perú 20,8%; Ecuador con 13,5% e incluso menor que República Dominicana que tiene 12,4%. Se ha considerado que un aumento de un año en la escolaridad media de la población trabajadora deriva en un 20% de aumento de la productividad. Con ello se reafirma como la alta deserción y el bajo egreso de la educación superior en el país limita el desarrollo del país.

Bibliografía

1. ANEP (2000). Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) – Consejo Directivo Central (CODICEN). Una visión integral del proceso de reforma educativa en el Uruguay 1995 – 1999, ANEP –CODICEN, Montevideo
2. IMPO (2009). *Diario Oficial*. 16 enero - N° 27654. Ley N° 18.437. Ley General de Educación. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp599631.htm#art5>
3. IMPO (2014). *Diario Oficial* 20 enero. Ley 19.188 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9868073.htm>
4. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay. 2017 – 2018. INEEEd. Montevideo, 2019
5. Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Informes estadísticos, Varios años. MEC. www.mec.gub.uy
6. Paris de Oddone, Blanca (1979). La Universidad Uruguaya, Historia de Una Vocación Autónoma, 1849 - 1958) Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F
7. Rama, C. (2017). *La reforma de la educación superior uruguaya*. Magro, Montevideo
8. Rama, C. (2019). *Luchas por el poder y reforma universitaria en Uruguay*. Magro. Montevideo
9. UDELAR (2017). Principales características del Censo de Egresados del Cluster Generación 2012. Programa de Seguimiento de Egresados. Dirección General de Planeamiento. Universidad de la República, Montevideo
10. UDELAR, diversas páginas web
11. UDELAR. Ley de la Universidad de la República de 1958. Universidad de la República, Montevideo.

