

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

Informe de Pasantía

**El sistema nacional de educación terciaria:
conformación actual y perspectivas**

Carolina Barreto
Tutor: Fernando Filgueira

2016

AGRADECIMIENTOS

Con ánimos de ser justa y sin desmerecer a ninguno de los educadores que han sido parte de mi formación, hago extensivo mi agradecimiento a cada uno de ellos: desde mi primera maestra de inicial, hasta los Sres. Luis Bértola y Conrado Ramos, de cuyo beneplácito dependió la presentación completa de mi trabajo final de grado para el egreso de la Licenciatura en Desarrollo.

Agradezco al equipo de profesionales que me recibió en el ámbito de la Pasantía Académica realizada, los Sres.: Fernando Filgueira, Leonel Muinelo, Martín Pasturino, Federico Rodríguez, Pablo Messina y Martín Sanguinetti, por haberme tratado como a una igual en las jornadas de trabajo compartidas, haciéndose eco de mis dudas y planteos, dando respuesta a mis inquietudes y confiando en mi criterio.

Quiero agradecer también a mis compañeros de batalla: la generación 2009 de la Licenciatura en Desarrollo. De no ser por su afán de lucha colectiva, las vicisitudes de la carrera y mi neurosis no hubieran sido compatibles.

Agradezco especialmente a la Sra. Natalia Kursbaum, mi terapeuta. Su profesionalismo fue determinante a la hora de sacar a flote esta investigación.

Vaya también el agradecimiento enfático a mi familia: la de origen, la conformada y la de corazón. Sin su apoyo e incondicionalidad a lo largo de todos estos años, el éxito sería relativo: mas soy doblemente exitosa cuando conquisto cada uno de mis sueños porque se que cuento con ellos.

RESUMEN

El Sistema Nacional de Educación Terciaria en Uruguay se encuentra en plena fase de conformación. Nuclea ofertas educativas de nivel terciario universitario y no universitario, del ámbito público y privado, que previo a su existencia jamás dialogaron entre sí. Para poder precisar los logros de Uruguay en materia de consecución de recursos humanos altamente calificados fue necesario determinar la eficiencia terminal interna de este conjunto de ofertas; para sopesar el esfuerzo fiscal realizado se midió la inversión pública en educación. Los resultados obtenidos son presentados y problematizados desde la perspectiva de una Reforma Educativa integral que busca promover cambios en pro del desarrollo productivo y social del país. Dicha Reforma no pretende encargarse de este sistema sino que se sirve del análisis del mismo para fundamentarse.

Palabras claves: *Sistema Nacional de Educación Terciaria, Eficiencia Terminal, Gasto PIB educación, Formación Docente Uruguay, UDELAR, MEC.*

CONTENIDOS

Agradecimientos	ii
Resumen	iii
Contenidos	iv
Listado de abreviaturas y siglas	v
Introducción	1
El Sistema Nacional de Educación Terciaria	5
Justificación y pertinencia de la investigación.....	6
El Sistema de Educación Terciaria en Uruguay: conformación actual.....	8
Cobertura, matrícula y egresos	12
La Formación Docente en el ámbito público	16
Gestión y modelos de servicio	17
Ingresos, matrícula y egresos.....	20
Eficiencia Terminal Interna de la Formación en Educación	28
Eficiencia financiera de la Formación en Educación	32
Universidad de la República	35
Gestión y modelos de servicios	36
Ingresos, matrícula y egresos.....	38
Eficiencia Terminal Interna de la UDELAR	44
Presupuesto y gasto de la UDELAR	53
Educación Terciaria No Universitaria Pública	68
Educación Terciaria Privada	72
Matrícula, ingresos y egresos de la Educación Universitaria privada	73
Eficiencia en la titulación de la educación universitaria privada.....	77
Comentarios Finales	79
Referencias Bibliográficas	90
Bibliografía no referenciada	92

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
CALEN	Centro de Altos Estudios Nacionales
CDI	Centro de Diseño Industrial
CENFORES	Centro de Formación y Estudios
CERP	Centro Regional de Profesores
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CFE	Consejo de Formación en Educación
CIEP	Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de Educación
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CODICEN	Consejo Directivo Central
CURE	Centro Universitario de la Región Este
DGAF	Dirección General de Administración Financiera
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EDA	Escuela de Administración
EMAD	Escuela Municipal de Arte Dramático
ET	Eficiencia Terminal o Eficiencia en la Titulación
ETNU	Educación Terciaria No Universitaria
EUBCA	Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines
EUM	Escuela Universitaria de Música
EUTM	Escuela Universitaria de Tecnología Médica
FAGRO	Facultad de Agronomía
FARQ	Facultad de Arquitectura
FCEA	Facultad de Ciencias Económicas y Administración
FCIEN	Facultad de Ciencias
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
FENF	Facultad de Enfermería
FHUCE	Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
FIC	Facultad de Información y Comunicación
FING	Facultad de Ingeniería
FMED	Facultad de Medicina
FQ	Facultad de Química
FVET	Facultad de Veterinaria

IENBA	Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes
IESALC	Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
IFD	Instituto de Formación Docente
IINN	Institutos Normales de Montevideo
IMA	Instituto María Auxiliadora
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
INET	Instituto Normal de Enseñanza Técnica
IPA	Instituto de Profesores Artigas
IPC	Índice de Precios al Consumo
ISEF	Instituto Superior de Educación Física
IUDE	Instituto Universitario de Educación
LED	Licenciatura en Desarrollo
LICCOM	Licenciatura en Ciencias de la Comunicación
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MOI	Módulo Optativo Integral
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODON	Facultad de Odontología
PIB	Producto Interno Bruto
PSICO	Facultad de Psicología
SNET	Sistema Nacional de Educación Terciaria
SNETP	Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública
UCUDAL	Universidad Católica del Uruguay “Dámaso Antonio Larrañaga”
UDE	Universidad de la Empresa
UDELAR	Universidad de la República
UM	Universidad de Montevideo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por sus siglas en inglés.
UTEC	Universidad Tecnológica
UTU	Universidad del Trabajo Uruguay

Introducción

El documento que aquí se presenta es fruto del trabajo individual que realizara quien escribe a partir de la concreción de su pasantía académica para el egreso de la Licenciatura en Desarrollo.

La pasantía fue llevada a cabo entre agosto de 2013 y marzo de 2014 y estuvo inscripta en el Proyecto "Uruguay 2020: Un enfoque integrado de políticas de desarrollo productivo y social", co-ejecutado por la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República.

Dicho proyecto tenía por objetivo contribuir a la construcción social de la estrategia de desarrollo para el país a ser implementada entre los años 2015 y 2020.

Si bien el mismo partió de una concepción integral, no podría pretender jamás ser exhaustivo dada la multiplicidad de factores que hacen al desarrollo económico y social de un Estado; por lo cual se definieron cuatro áreas consideradas prioritarias para ser abordadas por equipos de trabajo con gran experiencia en ellas, a saber: Educación, Salud, Matriz Energética y Vivienda.

Siendo el área Educación de interés manifiesto por mi parte, fui incluida en el equipo multidisciplinario que abordaría la temática bajo el liderazgo y conducción del Dr. Fernando Filgueira (quien -a su vez- fuera designado tutor de la pasantía), estando integrado además por Leonel Muinelo, Martín Pasturino, Federico Rodríguez, Pablo Messina y Martín Sanguinetti.

Este equipo, tras un análisis exhaustivo y conocimiento profundo de la realidad educativa del país, definió como objetivo general de su accionar plantear de forma integrada los argumentos indefectibles para impulsar una reforma a nivel de todo el sistema de educación formal, con el consecuente delineamiento de los pasos previos necesarios para su implementación.

Específicamente me fue encomendada la investigación sobre la conformación actual del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) y sus principales indicadores de eficiencia para problematizar sobre los mismos.

El mayor énfasis fue puesto en la sistematización de datos sobre Formación inicial en Educación pues la Reforma planteada para los niveles de educación 0 a 3 (Clasificación Internacional Normalizada de Educación, CINE) confiere al docente un rol protagónico en la correcta ejecución de la misma. Los docentes son vistos entonces como recursos claves y la calidad y los resultados de su formación adquieren vital importancia para el sistema; de manera tal que se hizo ineludible la realización de una revisión de sus parámetros de eficiencia para determinar las dimensiones que debería tomar la Reforma.

Del mismo modo, el desempeño de la Universidad de la República (UDELAR), como único centro universitario público en funciones a la fecha, representa la eficiencia de los esfuerzos realizados por todo un país en la producción de profesionales y por ello es digna de ser interpelada a través de un análisis externo, aunque básico y limitado, del rendimiento de sus recursos y su capacidad para transformarlos en nuevos insumos para el desarrollo de Uruguay.

Tomando como referencia las líneas de análisis precedentes y no sin arduo esfuerzo se obtuvo un informe coherente con la estructura pautada para el Informe General de Educación, que contiene iguales datos para el resto de los subsistemas educativos.

El informe sobre el Sistema Nacional de Educación Terciaria es presentado en el siguiente apartado, el cual se divide en cuatro grandes bloques.

El primero de ellos contiene la justificación de la investigación, en tanto el segundo presenta una breve caracterización de nuestro SNET junto a sus indicadores básicos de cobertura, matrícula y egresos. En tercer lugar se exponen exclusivamente los datos

referidos al Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP), distinguiéndose los relativos a la Formación Docente, la UDELAR, y el resto de las opciones; y, en cuarta instancia, se presentan los datos obtenidos de las ofertas de educación privada.

Un tercer apartado se reserva para los Comentarios Finales: discusión de hallazgos, reflexiones, aportes y críticas constructivas de quien escribe bajo su exclusiva y completa responsabilidad.

*El Sistema Nacional de
Educación Terciaria*

Justificación y pertinencia de la presente investigación

Nos encontramos hoy inmersos en un contexto de globalización en el que el rápido ritmo del progreso tecnológico afecta de continuo la estructura económica mundial así como la escena política internacional; la incidencia de la innovación y la investigación es notoria en este proceso, puesto que ambas son factores clave en el desempeño económico de las naciones.

Todos los países advierten que las diferencias en sus niveles de competitividad vienen dadas, cada vez con mayor fuerza, por la capacidad de crear tecnología y la habilidad para adaptarse a los cambios que acontecen en la esfera productiva.

A raíz del desarrollo de nuevas áreas de conocimiento como la computación, la microelectrónica, la robótica y la biotecnología -y sus aplicaciones en las comunicaciones, la producción y los servicios-, los patrones de demanda y consumo, junto a los procesos industriales vinculados a los mismos, se han visto modificados, introduciendo cambios en la matriz del comercio mundial y la producción de bienes y servicios, que conllevan a la emergencia de nuevas potencias económicas en desmedro de otras.

De esta forma, la intensidad y velocidad del avance de la ciencia y la tecnología ejercen presiones sobre los países no desarrollados para transformar y modernizar su estructura productiva a fin de no quedar rezagados y reducir la brecha con los desarrollados.

Para dar comienzo a dicha transformación resulta imprescindible generar capacidades locales, o potenciarlas si las hubiera, en pro de asimilar el conocimiento requerido y adaptar la tecnología a los procesos de producción; desde este punto de vista la generación de educación es concebida como un proceso productivo en sí misma, puesto que posee un rol central para mejorar la productividad promedio del trabajo (relación

directa empíricamente comprobada por la experiencia internacional, particularmente en los casos de Japón, Corea del Sur y China).

Del mismo modo, una educación formal de calidad permite generar empleos también de calidad como vía de sustento para la reducción de la pobreza; amén de que garantiza las bases de la reproducción biológica y social de la población en el mediano plazo, y las mejoras en sus condiciones de vida en el largo, propiciando mayor movilidad e integración social.

Se concibe así, que el reto concreto para un país históricamente exportador como Uruguay, con experiencias fallidas en el desarrollo de su industria, un mercado interno muy pequeño, y una trayectoria económica muy vulnerable a la coyuntura global, consiste en agregarle valor a su producción.

Pero para ello es necesario contar con personas capacitadas para innovar y redefinir los procesos: esto es, gente con altos niveles de educación, entrenamiento y capacidad de investigación.

Sin embargo, el Sistema Nacional de Educación no parece estar alineado con la estructura productiva requerida, siendo ineficiente incluso en las labores que esboza como lineamientos básicos de su accionar, tal es el caso del Sistema Nacional de Educación Terciaria que aún no termina de consolidarse.

Por todo lo antedicho, se evaluarán aquí los principales indicadores del SNET para determinar su desempeño actual; siendo imperioso revistar la evolución de su eficiencia interna en un período de tiempo no menor a diez años a fin de conocer qué es lo regular y si esto se ajusta a lo deseado o si su rendimiento debe mejorar. Ya que sin un Sistema de Educación Terciaria eficiente, pensar en altos niveles educativos es un absurdo.

El Sistema de Educación Terciaria en Uruguay: conformación actual

Según lo establece la Ley de Educación vigente (Ley N° 18.437, 2008) la Educación Terciaria como nivel superior requiere para su acceso la aprobación de los ciclos completos de educación primaria y secundaria, siendo su cometido profundizar y ampliar la formación en alguna rama del conocimiento, incluyendo, entre otras, la educación técnica y tecnológica. Este nivel se divide en tres subsistemas: Terciario Universitario, Terciario No Universitario y Formación en Educación.

El subsistema Terciario Universitario comprende actualmente a la Universidad de la República (pública, autónoma y gratuita), y a la recientemente creada Universidad Tecnológica (UTECH), así como cuatro universidades privadas: Universidad Católica (UCUDAL), Universidad ORT, Universidad de Montevideo (UM) y Universidad de la Empresa (UDE); y once institutos universitarios privados¹.

Las universidades privadas son instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación y Cultura (Poder Ejecutivo) para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. En tanto los institutos universitarios son aquellos que dictan al menos una carrera completa de grado universitario, una maestría o un doctorado.

Por su parte, las instituciones terciarias no universitarias son aquellas que dictan carreras terciarias, cuya duración es de, por lo menos, 750 horas reloj de clases

¹ Instituto Universitario Autónomo del Sur, Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes, Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana, Instituto Metodista Universitario Crandon, Instituto Universitario Monseñor Mariano Soler, Instituto Universitario San Francisco de Asís, Instituto Universitario BIOS, Instituto Universitario De Postgrado En Psicoanálisis de la Asociación Psicoanalítica del Uruguay, Instituto Universitario CEDIIAP (Centro de Docencia, Investigación e Información en Aprendizaje), Instituto Universitario Centro De Estudio y Diagnostico De Las Disgnacias Del Uruguay (IUCEDDU), e Instituto Universitario Fundación Politécnico De Punta Del Este.

distribuidas en un lapso inferior a un año y medio lectivo (Artículo 5º, Decreto 308/995)².

El subsistema Terciario No Universitario incluye la Educación Superior Militar (Escuela Militar, Escuela Naval y Escuela Militar de Aeronáutica) en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional; la Escuela Nacional de Policía en la órbita del Ministerio de Interior; y a los correspondientes Institutos Privados³. En este nivel se inscriben también los cursos terciarios dictados por el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU) y la Escuela Municipal de Arte Dramático (EMAD, dependiente de la Intendencia Municipal de Montevideo).

La Formación inicial en Educación tiene por objeto la formación de maestros, maestros técnicos, profesores, y educadores sociales que se desempeñarán como tales en educación primaria y secundaria, y nuclea a los Institutos Normales, el Instituto Profesores de Artigas, el Instituto Normal de Enseñanza Técnica, los Institutos de Formación Docente y los Centros Regionales de Profesores de todo el país en lo que hace a la oferta pública. El sector privado por su parte brinda carreras docentes en instituciones privadas de carácter terciario no universitario y en el ámbito de institutos y universidades privados.

Antes de adentrarnos en el análisis de los indicadores básicos de cobertura, matrícula, ingresos y egresos en nivel terciario tanto público como privado, tal cual hemos hecho para los anteriores subsistemas del Sistema Nacional de Educación es preciso determinar el alcance de la oferta educativa a nivel del territorio nacional.

² Ministerio de Educación y Cultura.

³ C.I.E.P Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica, el Centro de Navegación y la Escuela De Formación Profesional En Comercio Exterior y Aduana.

Para empezar, si bien la UDELAR viene haciendo enormes esfuerzos para la descentralización de sus múltiples servicios con el objetivo de ser más accesible desde todos los rincones del país, la oferta de grado sigue estando fuertemente concentrada en la capital nacional y cuánto más aún las ofertas de posgrado. No obstante, en los últimos años se consolidaron los Centros Universitarios Regionales en el Noreste y Sureste del país (CURE), en línea con el fortalecimiento del Regional Noroeste, de más amplia trayectoria, y actualmente UdelaR se encuentra en una etapa de diálogo con el MEC y las intendencias de Soriano, Colonia, Flores, Durazno, Florida, Canelones y San José para la construcción de los Centros Universitarios Regionales Sur y Suroeste.

En cuanto a las universidades privadas, tanto la Universidad ORT como la Universidad Católica del Uruguay y el Instituto CLAEH poseen su sede central en Montevideo. Por su parte, la ORT posee un convenio con el Instituto Tecnológico CTC para brindar seis carreras técnicas en Salto, Paysandú, Colonia y Maldonado; la UCUDAL posee sedes en Salto y Punta del Este; y tanto el Instituto Universitario CLAEH como el Francisco de Asís se encuentran presentes en Maldonado. Las demás universidades e institutos universitarios no tienen representatividad en el interior.

La presencia del CETP-UTU a lo largo y ancho del territorio nacional es bien conocida; los mismos centros donde se imparte educación secundaria básica y superior son aprovechados por el CETP para dictar cursos terciarios, con propuestas variadas según la región del país de la cual se trate. La oferta se traslada a setenta y ocho centros en el interior y a dieciséis en Montevideo.

Los Institutos de Formación Docente del interior del país están presentes en los 18 departamentos del interior y poseen más de una sede en Canelones y Colonia. En Montevideo la labor queda oportunamente repartida entre los Institutos Normales “Ma. Stagnero de Munar y Joaquín R. Sánchez” (magisterio), el Instituto Profesores de

Artigas (secundaria) y el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (secundaria técnica); todos ellos dependientes del Consejo de Formación en Educación (subsistema de la Administración Nacional de Educación Pública -ANEP-).

En los departamentos de Florida, Durazno, Flores, Tacuarembó, Canelones y San José, los IFD conviven con los denominados CERP (Centros Regionales de Profesores), dedicados a la formación inicial de profesores para el sistema de educación media, dependientes también del citado subsistema de la ANEP.

En el ámbito privado, el Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (CIEP) y el recientemente habilitado “Instituto de Formación docente Elbio Fernández” -que ofrece la carrera de magisterio- se encuentran en Montevideo, en tanto que su par, el Instituto María Auxiliadora (IMA) forma maestros en Canelones. Vale acotar que también en la Universidad de Montevideo y la UCUDAL (ambas radicadas en Montevideo) existen ofertas de magisterio diversificadas, pero éstas no se dedican exclusivamente a la formación docente.

En todos los casos, los egresados de formación en educación cuentan para su continuidad educativa con el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores “Juan E. Pivel Devoto” que ofrece cursos de posgrado también en la capital del país.

Por su parte, la Escuela Militar y la Escuela Naval se encuentran radicadas en Montevideo, la Escuela Militar de Aeronáutica reside en Canelones, y el Sistema Educativo Policial posee sedes de la Escuela Nacional de Policía en todas las Jefaturas del País denominadas Escuelas Departamentales de Policía.

A continuación, datos básicos sobre cobertura, matrícula, retención, flujo y egreso disponibles para cada una de las categorías presentadas.

Cobertura, matrícula y egresos

En el año 2010, solo el 6.4% de la población mayor de 25 años en el Uruguay había culminado la enseñanza terciaria, proporción menor al año 2000 donde el 8.06% de los mayores de dicha edad ostentaban tal nivel educativo, (Barro R. y Lee J.W., 2011).

En 2011, según la Encuesta Continua de Hogares (ECH), solo el 0.5% de la población mayor de 25 años de edad proveniente de hogares con niveles de ingreso inferior (30% del total) poseía un título de grado. Para los mayores de 25 años provenientes de hogares de nivel de ingreso medio (también 30% del total) las expectativas no eran mejores ya que solo el 1.68% de ellos lograba completar la universidad. Mientras que, dentro de los mayores de 25 años provenientes de hogares de ingreso superior (40% del total) el 12% poseía formación universitaria completa.

En tanto se sabe, gracias a la misma técnica de recolección de datos (ECH), que al año 2012, un 23,7% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad se encontraban asistiendo a la educación terciaria⁴; lo que equivale a poco más - poco menos de 80.700 personas. No obstante, la matrícula para el nivel terciario en su conjunto ascendió a más de 155.000 estudiantes en el mismo año.

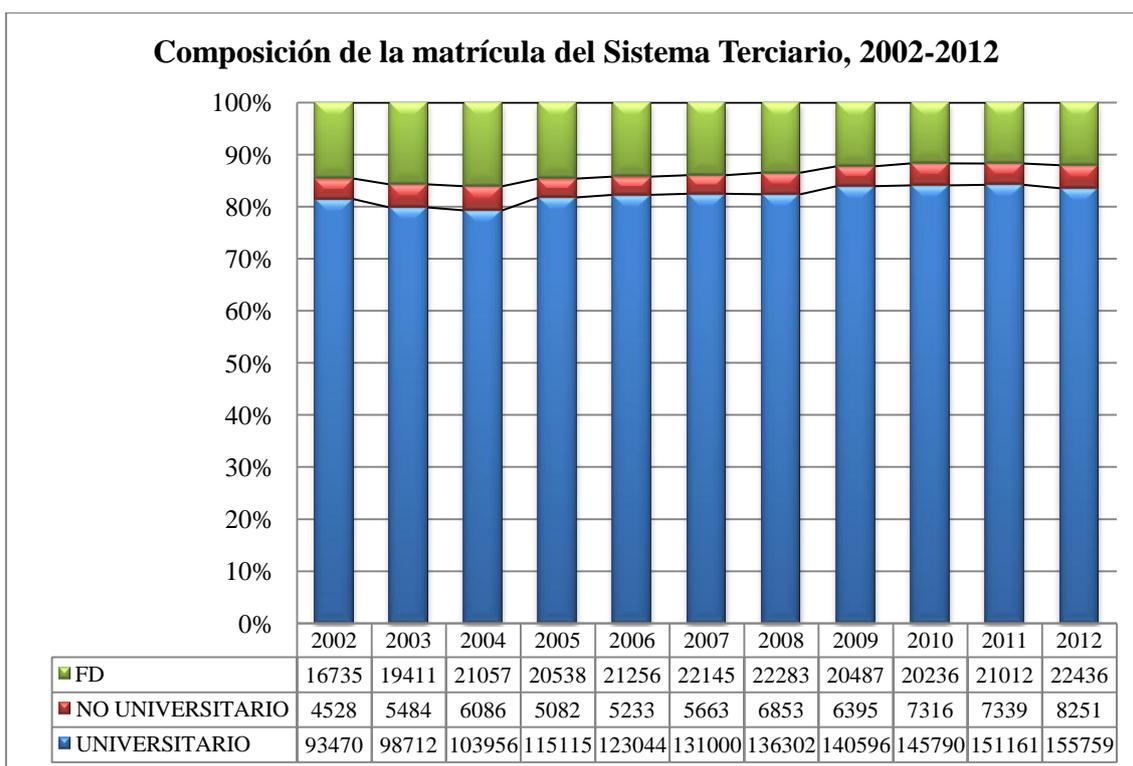
El último dato responde a varios factores: la extra edad con que muchos jóvenes egresan de educación media, el acceso tardío al nivel terciario, el rezago en las carreras universitarias y de formación docente y la duración variada de las mismas; todos los cuales incrementan el promedio de edad dentro del nivel. Y, por último pero no menos importante, la matriculación múltiple de muchos individuos intra-subsistema.

⁴ El 58,7% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad no asiste a ningún centro educativo, el resto presenta rezago.

En el siguiente gráfico se presentan los números de la matriculación tanto pública como privada para todo el nivel, agrupados según subsistema.

Véase a través del mismo la proporción de personas comprendidas por cada subsistema en relación al total de estudiantes inscriptos en alguna oferta de educación terciaria.

Para el caso concreto de Formación en Educación se agregan los datos provenientes del Consejo de Formación en Educación y del Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (única fuente de centros privados) junto a la matrícula del programa de Educador Social que hasta el año 2010 fuera dictada por el Centro de Formación y Estudios del INAU incluyéndose en la categoría terciaria no universitaria, y que a partir de 2011 entró en la órbita del CFE comenzando a dictarse en el IPA.



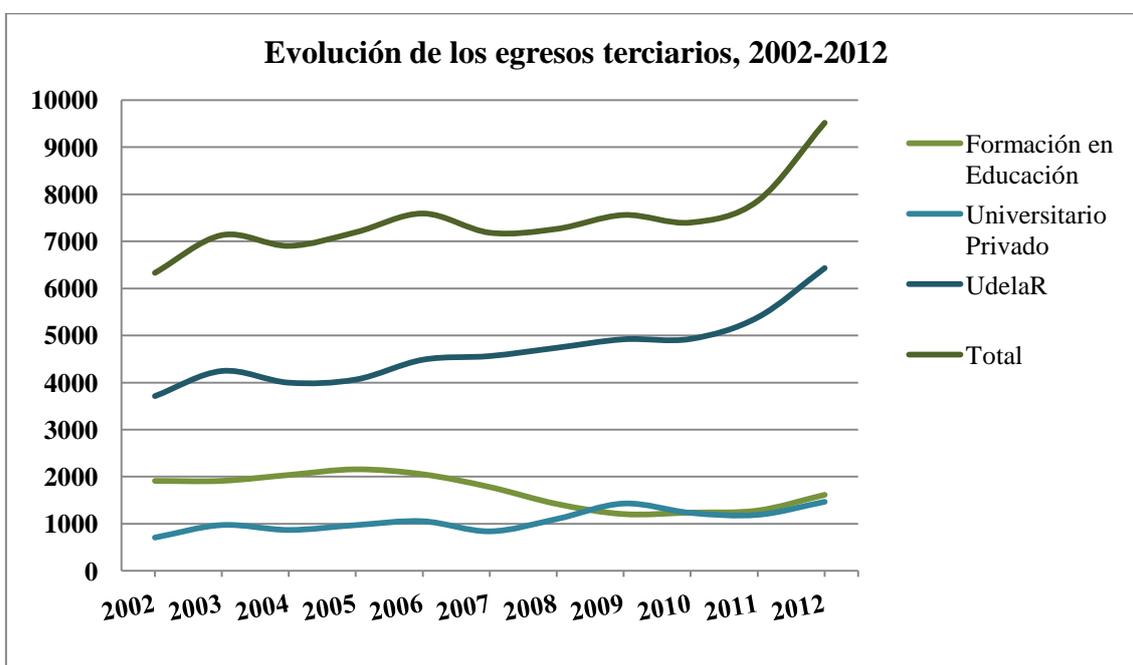
Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos 2002-2012 del MEC.

Notas: La matrícula del subsistema No Universitario no comprende las ofertas privadas en tanto el subsistema Universitario abarca la matrícula de grado y posgrado en todos los casos. Para la matrícula de grado de la UDELAR se estiman proyecciones en base a los censos estudiantiles entre 2002 y 2006 y de 2008 a 2011; la matrícula de posgrado se estima de manera retrospectiva en base al último dato de 2012.

Es preciso destacar que el grueso de la matrícula universitaria corresponde a la UDELAR, en tanto el mayor peso dentro del subsistema terciario no universitario lo

tiene el conjunto de las propuestas del Consejo de Educación Técnico Profesional, en constante crecimiento para todo el período.

Así como la matrícula total crece gradualmente entre los años 2002 y 2012, los egresos de grado muestran la misma evolución, aunque fluctuando un poco más que la primera en torno a los 7280 egresados los primeros diez años. El último dato muestra que el nivel de egresos crece para todas las categorías de la enseñanza terciaria y, en especial para la Universidad de la República, lo cual obliga a despegarse del promedio en 2012.



Fuente: elaboración propia en base al Informativo del Rectorado No. 297 de la UdelaR publicado en el blog de Rectorado con fecha 04/12/2013.

Nota: se contabilizan solo egresos de grado para las ofertas universitarias.

El proceso de convergencia entre el nivel de egresos de Formación en Educación y los egresos de las universidades e institutos universitarios privados resulta de la disminución de los primeros antes que del aumento de los segundos. La incidencia de la disminución de los egresos de maestros y profesores en el total de egresos del nivel terciario es notorio: el ritmo de crecimiento total se enlentece entre los años 2007 y 2010 inclusive, llegando a ser negativo en el primer y último año del período abarcado.

Mas si tomamos toda la serie presentada, los datos demuestran que los egresos de formación terciaria se incrementaron en más de un 50% entre 2002 y 2012 teniendo en cuenta que aquí no se incluyen los egresos del nivel terciario no universitario ni de posgrados. En promedio el crecimiento anual fue del orden de 4,16%.

Por demás está decir que no puede establecerse una tendencia de crecimiento empleando dicho promedio como indicador puesto que el último dato, año 2012, representa una excepción al ritmo de crecimiento tal cual venía experimentándose: en el período comprendido entre 2002 y 2006 el crecimiento de los egresos fue de un 3,7% representando 253 egresos adicionales por año; en el período comprendido entre 2007 y 2011 dicho crecimiento fue de 1,81% equivalente a 135 alumnos egresados más por año. En su conjunto, los egresos entre los años 2002 y 2011 crecieron a un ritmo anual del orden de 2,43% equivalente al incremento de 153 egresados por año.

Con este panorama, lo razonable sería esperar una leve reducción en el número de egresos terciarios obtenidos en los años subsiguientes, con el consecuente reajuste al equilibrio. Aunque más razonable aún sería anticiparse al proceso y mejorarlo.

La Formación Docente en el ámbito público

Actualmente la oferta pública de Formación en Educación se encuentra bajo la órbita del Consejo de Formación en Educación (CFE), órgano desconcentrado creado dentro de la Administración Nacional de Educación Pública el 24 de junio de 2010.

Para el presente estudio se analizará exclusivamente esta oferta por ser considerada pieza clave en la comprensión sistémica del panorama educativo nacional actual; lo acontecido en el ámbito privado merece ser revisado desde otra perspectiva y bajo su propio contexto por lo cual no se adentrará en ello.

La oferta del CFE comprende las carreras de: Educador Social, la cual se podrá desempeñar en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay; Maestro de Educación Primaria, el cual se desempeña en educación inicial y primaria; Maestro Técnico en las opciones Administración, Agraria, Carpintería, Construcción, Electrónica, Electrotecnia, Mecánica Industrial, Mecánica Automotriz y Textil; Profesorado de Informática, el cual puede desempeñarse en todas las ramas de enseñanza; y, Profesorado de Educación Media Básica y Educación Media Superior en las asignaturas de Astronomía, Ciencias Biológicas, Ciencias Geográficas, Comunicación Visual, Derecho, Educación Musical, Español, Filosofía, Física, Historia, Inglés, Italiano, Literatura, Matemática, Portugués, Química y Sociología.

Todas las carreras de grado duran cuatro años, en tanto se crea a partir del presente año una titulación con carácter de pre-grado terciario universitario y funciones de asistencia técnica denominada “Asistente Técnico en Primera Infancia”.

El Asistente Técnico en Primera Infancia estará habilitado para trabajar en la atención de niños de 0 a 6 años, bajo la supervisión de un Maestro de primera infancia, y en 3, 4 y 5 años como colaborador de la tarea educativa en dupla con un Maestro de primera

infancia titulado, con un Maestro de Educación Común o Maestro de Educación Inicial. La duración de esta tecnicatura es de 2 años.

Gestión y modelos de servicio

La Formación Docente -el aseguramiento de su calidad, continuidad y superación para la formación de grado y posgrado-, estará a cargo del Consejo de Formación en Educación hasta que se concrete la conformación del Instituto Universitario de Educación (IUDE), según lo determina la Ley General de Educación N°18437 con fecha 12 de diciembre de 2008.

Previo a la creación del Consejo coexistían, tanto en formación magisterial como en profesorado, distintos planes de estudio que no solo acuciaban diversos perfiles de egreso para la misma carrera sino la desconexión funcional entre los servicios ofrecidos.

Al año 2005 se constataban para magisterio tres modalidades de cursado: Formación Inicial de Maestros 2005, el Plan 1992 y la Reformulación 2001. En tanto para la Formación de Profesores para la Educación Media el abanico de posibilidades se abría en cuatro modalidades de cursado, cuatro planes de estudio y cuatro regímenes distintos: Formación de Profesores por el Plan 1986, de acuerdo a su diseño curricular de IPA, en carácter presencial; Formación de Profesores Plan 1986, Modalidad Semi-libre para alumnos de IFD del interior; Formación de Profesores por Plan 1986, régimen Semi-presencial y a Distancia en los IFD del interior; Formación de Profesores Técnicos en INET, plan de estudios en constante construcción; y Formación de Profesores en los CERP, en carácter presencial, Plan 1997, Reformulación 2003 y Plan 1997, Diseño Curricular 2005.

Particularmente, la implementación del modelo de Centros Regionales de Profesores representó una completa innovación en el modelo de servicio de la Formación inicial de Docentes en un destacado esfuerzo de descentralización.

En palabras de Vaillant (2002):

Uno de los ejes principales en la propuesta de los (CE.R.P.) es la relación horas-duración de la formación. Se aumenta el número de horas de clase y se disminuye la cantidad de años de formación con relación a las instituciones tradicionales de formación inicial de docentes en el país.

Los CE.R.P conforman unidades académicas de fuerte concentración horaria. Las jornadas semanales son de 40 horas reloj con clases de asistencia obligatoria de lunes a viernes. El total de horas reloj anual –sobre la base de 35 semanas a 40 horas de clase por semana– es de 1.400 horas reloj. La duración del plan de estudios es de 3 años con una totalidad de 4.200 horas reloj entre clases recibidas y labor de práctica docente.

Las jornadas semanales de 40 horas determinan una dedicación exclusiva de los estudiantes a los estudios. Se establece así un sistema de educación de tiempo completo en el ámbito superior, en un intento muy claro por lograr la excelencia. (Vaillant, 2002: 6)

A su vez, fue en los CERP donde la formación de los futuros profesores comenzó a trascender las especificidades de la especialidad elegida para introducir saberes propios de las Ciencias de la Educación en general y de la Práctica Docente.

Mas no fue sino hasta el surgimiento del Consejo de Formación en Educación (año 2010) que se logró unificar el contenido de la Formación en Educación en lo que hace a su núcleo básico de aprendizaje, comprendiendo disciplinas propias de las Ciencias de la Educación, las cuales son concebidas como el eje articulador fundamental del denominado Núcleo de Formación Profesional Común. La continuidad de éstas a lo largo de toda la carrera tiene como cometido el desarrollo gradual del perfil docente y el fortalecimiento de la construcción de la identidad profesional.

Actualmente rige para todos los centros de Formación en Educación del país el Plan Nacional Integrado de Formación de Docentes 2008, el cual fue reformulado en 2010 para Magisterio. Dicho plan se compone de cuatro núcleos integradores de disciplinas:

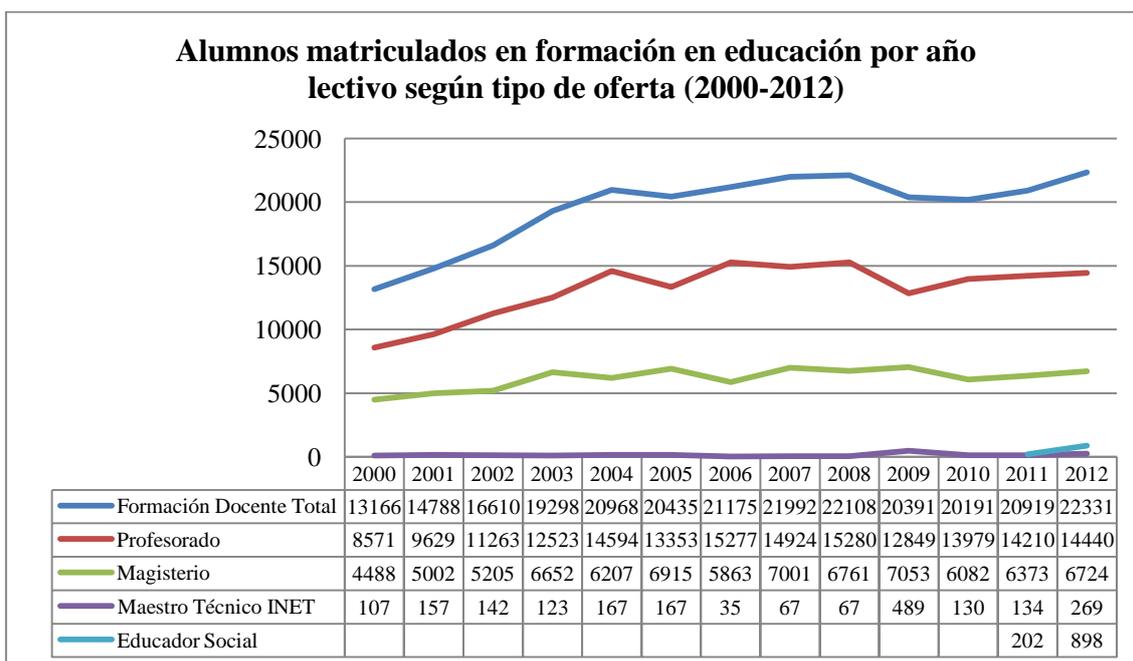
el ya mencionado Núcleo de Formación Profesional Común, un Núcleo de Didáctica y Práctica Docente, uno de Formación General, y otro de Profundización.

El Plan actual fue concebido con el cometido de actualizar los conocimientos a través de programas nuevos, enfatizando la relevancia del saber disciplinar y permitiendo trayectorias de intercambio con otros campos del saber salvaguardando las especificidades epistemológicas y profesionales inherentes a las carreras de Maestro, Profesor, Maestro Técnico y Educador Social.

La implementación del Plan implicó no solo la puesta en acción de la misma currícula sino también la reconversión de la estructura organizacional y legal de las instituciones, con la entrada en vigencia de los departamentos académicos que procurarían atender aspectos antes relegados -como ser la investigación para el enriquecimiento de la labor de enseñanza-, y la nueva normativa estudiantil. Con estos elementos, entre otros, se pretende homogeneizar el perfil de egreso de los estudiantes de Formación en Educación en sus cinco modalidades de servicio.

Ha sido entonces el Consejo de Formación en Educación un organismo de transformación para la transición. Transición que aún no se concreta pero se hace cada vez más necesaria.

Ingresos, matrícula y egresos



Fuente: Elaboración propia en base al Anuario Estadístico del MEC (2012) y datos del Departamento Estudiantil del Consejo de Formación en Educación.

Como puede apreciarse en el gráfico, la matrícula total de Formación Docente ha aumentado notoriamente en los últimos trece años, siendo 70% mayor al final del período en relación al comienzo del mismo. El mayor crecimiento lo experimentó la matrícula de Maestros Técnicos del Instituto Normal de Enseñanza Técnica, sin embargo es la oferta que a menos estudiantes nuclea. La matrícula de Profesorado, que incluye las ofertas del Instituto Profesores de Artigas, los Institutos de Formación Docente y los Centros Regionales del Interior experimentó un incremento del orden del 68,5% pasando de 8571 estudiantes en todo el país al año 2000, a 14440 estudiantes matriculados en 2012. Por su parte las ofertas de Magisterio, contando la matrícula de los IINN y los IFD del interior, han logrado incrementar su alumnado en un 50%.

Es interesante al mismo tiempo observar la matrícula de la carrera en Educación Social. En el año de su incorporación a la órbita del CFE⁵ se cuentan doscientos dos alumnos inscriptos y al siguiente casi novecientos; lo evidente es la más que cuadruplicación del número de estudiantes matriculados, no obstante lo más destacado es el ingreso de 696 nuevos alumnos en 2012, suponiendo que no hubo deserción o que la misma fue ínfima. Un número no menor en relación a las cifras consideradas en Formación en Educación.

Si bien el aumento de la matrícula total no ha sido gradual, habiendo tenido caídas y recuperaciones en el período analizado, estos se encuentran dentro de los márgenes de variación históricos observados para series más largas; por lo cual, lo importante es el crecimiento acumulado que ha permitido engrosar el volumen de estudiantes de Formación en Educación más de vez y media desde comienzos del nuevo milenio. Importa más la tendencia de largo plazo que sus fluctuaciones cíclicas.

En el intento de ofrecer otro análisis de la evolución de la matrícula, el Departamento de Investigación y Estadística Educativa del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP, a partir de datos proporcionados por el Departamento de Estadística del Consejo de Educación Técnico Profesional, el Consejo de Formación en Educación y las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística, ha estimado la Tasa Bruta de Escolarización del nivel educativo terciario de la ANEP para la serie comprendida entre los años 2000 y 2011, distinguiendo lo que respecta a la cobertura de Magisterio y Profesorados públicos de la que refiere a los cursos terciarios del CETP.

La construcción de dicho indicador consistió en expresar la cantidad de alumnos matriculados en cada oferta como porcentaje de la población en edad oficial de cursar el

⁵ Previo al año 2011 la carrera de Educador Social era impartida por CENFORES-INAU.

nivel educativo correspondiente, es decir -para educación terciaria-, la población entre 18 y 24 años de edad.

Los alumnos matriculados surgen de los registros estadísticos de cada uno de los subsistemas y la población en edad oficial (o teórica) de las proyecciones al 30 de junio de cada año realizadas por el Instituto Nacional de Estadística.

Tabla 1.1 Tasa Bruta de Escolarización en Formación en Educación para grandes ofertas de ANEP, 2000-2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL FD	3.7	4.1	4.6	5.4	5.9	5.7	6.0	6.2	6.1	5.6	5.6	5.6
Magisterio	1.3	1.4	1.4	1.9	1.7	1.9	1.7	2.0	6.1	1.9	1.7	1.7
Profesorado	2.4	2.7	3.2	3.5	4.2	3.8	4.3	4.2	-	3.7	3.9	3.9

Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio de la Educación, ANEP.

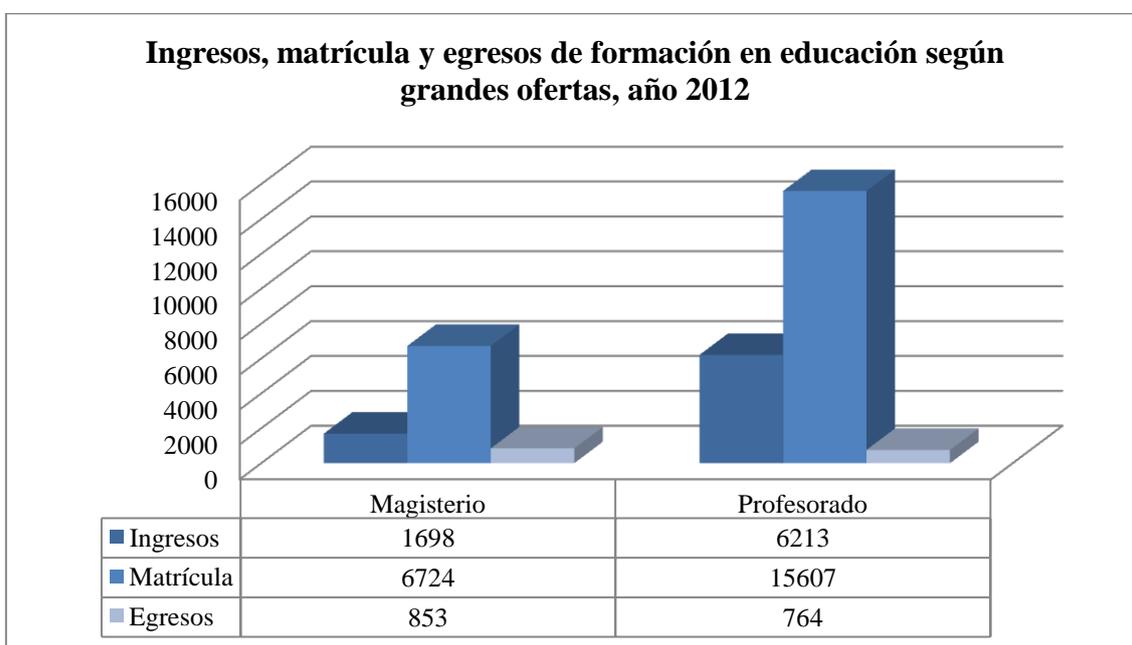
Si bien este indicador pretende dar cuenta de la retención efectiva del subsistema Formación en Educación, no puede ser más que un *proxy* para estimar la captación efectiva de la demanda de educación terciaria que éste hace en relación a la población objetivo idealizada por el sistema: es decir, la masa joven recientemente bachillerada que busca continuidad en su formación.

Mas la realidad indica que no todos los jóvenes entre 18 y 24 años están en condiciones de ingresar al nivel terciario y que, al no ser este un ciclo educativo obligatorio, no todos optan por ingresar o no lo hacen inmediatamente después de haber culminado la Educación Media Superior. Por lo cual, el cálculo de la Tasa Bruta de Escolarización para niveles terciarios -y no solamente Formación en Educación- adolece de carencias en la definición de sus parámetros de medición.

Si alguna apreciación importante puede hacerse respecto a los datos que figuran en el cuadro anterior es que aún siendo pequeño el universo contra el cual se contrasta la población que está inscripta en alguna carrera de Formación en Educación, es decir, la

población de jóvenes de entre 18 y 24 años en nuestro país (que al año 2011 eran 340.641), la matrícula de FD no posee un peso relevante, cuánto menos si se pudiera estimar lo que se conoce como Tasa Neta de Escolarización⁶.

Por consiguiente, para el cometido de ofrecer mejores indicios de lo atractivos o no, que resultan las distintas ofertas de Formación en Educación públicas, el logro en los aprendizajes y la eficiencia interna será interesante observar la evolución de la matrícula para el mismo período y contrastarla con los ingresos y egresos del subsistema.



Fuente: Anuario Estadístico del MEC (2012).

Nota: Para los ingresos de profesorado se toma el último dato oficial presentado correspondiente al año 2009.

Como primera aproximación, apreciar la relación entre matrícula y los egresos para Magisterio y Profesorado (IPA, IFD, CERP) en el año 2012 deja entrever la desproporción entre la cantidad de estudiantes que entran y permanecen en el sistema y la cantidad que salen, lo cual implica un engrosamiento mayor de la matrícula por ineficiencia del mismo antes que por incremento de la demanda.

⁶ TNM. Número de estudiantes de entre 18 y 24 años de edad matriculados en el sistema en relación a la población total comprendida entre esas edades, multiplicador 100.

En términos numéricos, en el año 2012, los egresos de Magisterio representaron el 12,69% de la matrícula y el 50% de sus ingresos en el año lectivo. En tanto, para el conjunto de ofertas de Profesorado, los egresados apenas significaron el 5% del total de los estudiantes.

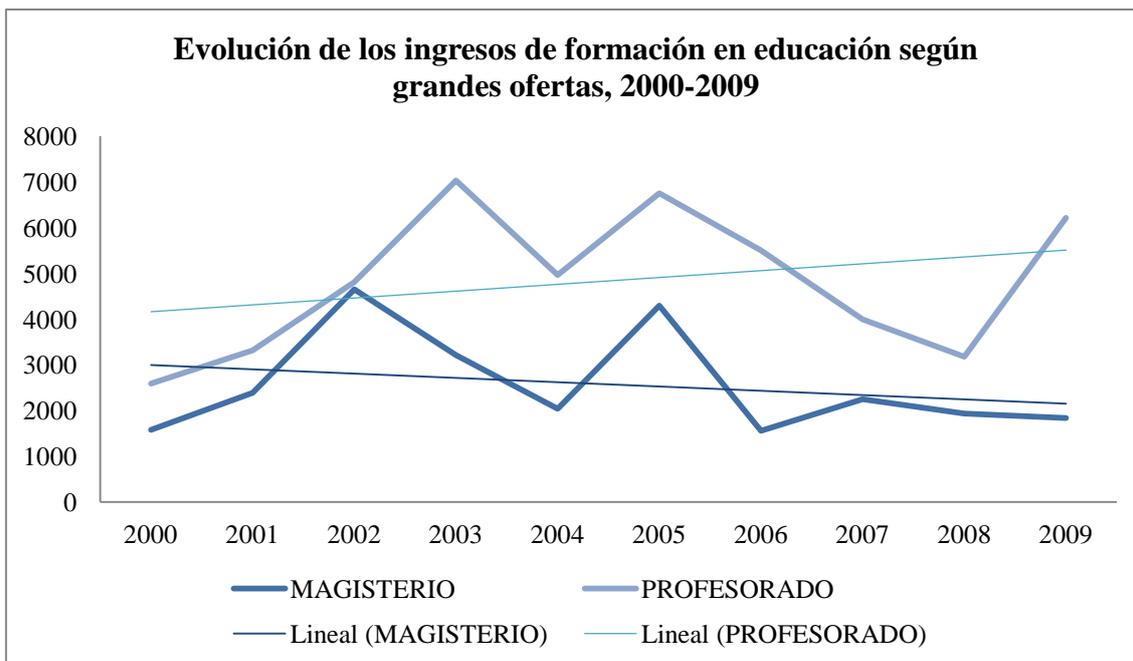
No obstante, así como es importante precisar que la matriculación no distingue entre alumnos que efectivamente asisten a los institutos y aquellos que han realizado algún acto académico en los últimos dos años aunque solo sea la mera inscripción a cursos y/o exámenes, es también necesario aclarar que los egresos refieren a aquellos alumnos que completaron los requerimientos académicos para obtener su título y no necesariamente a aquellos que finalmente lo obtuvieron.

De todas formas se intentarán establecer las líneas de tendencias principales para el decenio comprendido entre 2000 y 2009⁷; advirtiéndose que en los reportes del año 2006 no se elevaron datos ni del IPA, ni del INET ni de ninguno de los CERP, así como tampoco fueron informados los ingresos a los Institutos Normales en los años 2005 y 2008, por lo que se toman los últimos datos disponibles para la agregación correspondiente a dichos años.

Hechas estas aclaraciones se presentan los datos, gráficos y análisis que habrán de permitir la estimación de la eficiencia interna del sistema⁸.

⁷ Los datos de ingresos a las carreras del CFE dejan de ser reportados a partir de 2009.

⁸ También conocida como Eficiencia en la Titulación.



Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios estadísticos del MEC, años 2000 a 2011. Disponibles en: www.educacion.mec.gub.uy

Tabla 1.2 Ingresos a Formación en Educación por grandes ofertas educativas, años 2000 a 2009

AÑO LECTIVO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MAGISTERIO	1579	2387	4648	3209	2041	4293	1559	2249	1933	1841
PROFESORADO	2591	3320	4807	7028	4966	6751	5503	3996	3175	6213

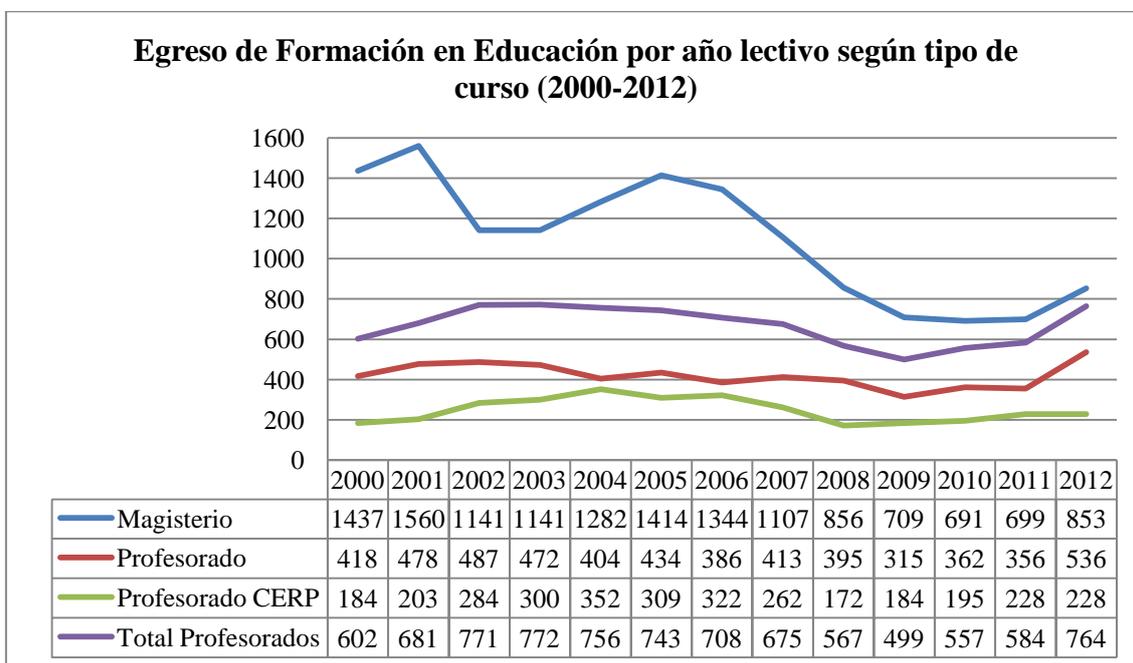
Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC, años 2000 a 2011. Disponibles en: www.educacion.mec.gub.uy

Pese a las irregularidades particulares de cada caso, se constatan dos tendencias contrapuestas para las grandes ofertas nucleadas en Profesorado y Magisterio: mientras los ingresos en la primera tienden a incrementarse de forma sostenida, en el segundo caso los ingresos presentan una tendencia negativa. Esta situación apenas comienza a revertirse en el trienio 2010-2012 no observado en el cuadro⁹.

Por su parte, los egresos de Magisterio tienden a disminuir progresivamente año a año durante toda la serie, e incluso si la misma se extiende a 2011, lo cual podría guardar o

⁹ Al no contarse con los ingresos correspondientes a Magisterio, se excluyen los datos provenientes de Profesorado que son lo que confirman tal reversión.

no relación con el hecho de que las generaciones entrantes han sido menores pero no es una conclusión que pueda extraerse de la mera observación de estos registros.



Fuente: Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente para el Anuario Estadístico del MEC (2011) y Anuario Estadístico del MEC (2013).

Nota: la categoría Profesorado hace referencia exclusivamente al IPA y el conjunto de los IFD.

En concreto, el promedio anual de egresos de Magisterio entre los años 2000 y 2005 fue de 1329 alumnos; entre 2006-2012, dicho promedio descendió a 894 egresos anuales, es decir que se redujo más de 32 puntos porcentuales.

Asimismo, aunque de forma más moderada y contrario a la creencia generalizada de que se han mantenido estancados por años, los egresos de Profesorado han tendido a disminuir también. La situación entonces no deja de ser preocupante para ambos casos pero conduce a revisar los datos del Profesorado en forma desagregada para una mejor comprensión de su evolución.

Si se toman los egresos de los profesorados del IPA y los IFD por un lado y el de los CERP por otro se denota mayor estabilidad de la evolución de los primeros respecto a los segundos, no obstante lo cual, el egreso de ambos grupos tiende a disminuir en promedio para la segunda mitad del período analizado.

Véase que entre 2000 y 2005 el egreso anual promedio de los profesorados del IPA y los IFD fue de 449 alumnos, en tanto entre 2006 y 2012 dicho promedio desciende a 399 alumnos; para el caso de los CERP el promedio de egreso anual en los primeros seis años fue de 272 alumnos mientras que en la segunda mitad del período 2000-2012 fue de 227. En términos porcentuales la reducción de la media fue muy similar en la segunda mitad del período analizado para ambas agregaciones de Profesorado: 11,14% para IPA e IFD y 16,54% para los CERP.

Lo interesante de esta desagregación es que permite comparar los egresos bajo una y otra modalidad de servicio, y de ello emana una conclusión inminente: los CERP son capaces de producir mayor cantidad de egresados en relación a su matrícula que los Institutos de Formación Docente e IPA, que además, siendo mayores en cantidad y volumen solo obtuvieron un 69% más de egresos en toda la serie analizada.

Revisando el Anuario Estadístico de Educación elaborado por el MEC sobre los datos correspondientes al año 2012 se encuentran las cifras de egreso de Formación en Educación para dicho año, mas no con la desagregación que son presentadas en este estudio; sin embargo es pertinente tomar nota de que se titularon 853 maestros y 764 profesores, y al año siguiente, 2013, el total de egresados de las carreras de Formación en Educación de todo el país ascendió a 1402 alumnos (MEC, 2013:139).

A la luz de los últimos datos y con la vigilancia correspondiente de los mismos es posible reconocer en el año 2009 un punto de inflexión: los egresos venían disminuyendo gradual y paulatinamente desde 2006, llegando a un descenso acumulado del orden del 40% desde el comienzo del período analizado, para encontrar su mínimo en 2009 y luego retomar el crecimiento, aunque hasta el momento no se recuperan los guarismos previos a 2006 que oscilaban en torno a los 2050 egresados por año.

A sabiendas de esta situación y no sin mucha discusión mediante, en 2008 comenzó a implementarse el Nuevo Plan de Estudios, común a todas las ofertas del CFE, cuyos resultados aún están por verse.

Eficiencia Terminal Interna de las ofertas de Formación en Educación

La Eficiencia Terminal Interna es definida por el Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IESALC-UNESCO), como la proporción de estudiantes “T” que se titula en un año “t” en comparación a la matrícula nueva en primer año “N” en el tiempo correspondiente a una duración “d” de las carreras establecidas en los planes de estudio oficiales. Tal que $E = T_{(t)} / N_{(t-d)}$.

Su cálculo para el subsistema Formación en Educación resulta un desafío *per se* dada la imprecisión de los registros, pues es necesario contrastar el número de egresos registrados en determinado año con los ingresos registrados en dicho nivel educativo cuatro años atrás, los cuales serían representativos de la cohorte que debería teóricamente estar egresando dada la duración de las carreras docentes.

Por ello y para una mejor interpretación del indicador debe tenerse en cuenta que en un determinado año “t” no solo se gradúa la parte de la cohorte de referencia que ha conseguido completar la carrera en tiempo y forma, sino muchos individuos de cohortes anteriores que se han rezagado.

También es preciso aclarar que hasta el año 2004 las ofertas de Magisterio tenían una duración de 3 años, lo mismo que las ofertas de los CERP hasta el año 2007: siendo “t” hasta los años mencionados igual a 3 para dichas ofertas.

A continuación se presentan los cálculos de la Eficiencia Terminal Interna de Magisterio, para la cual se agregan los datos de ingresos y egresos de los Institutos

Normales y los Institutos de Formación Docente; la ET calculada para los profesorados de los IFD e IPA en conjunto; y el mismo indicador calculado para los CERP exclusivamente.

La serie analizada se extiende desde el año 2003 al año 2012, inclusive.

Tabla 1.3 Eficiencia Terminal Interna de Magisterio, años 2003-2012

Año	2003	2004	2005	2006	2007	Año	2009	2010	2011	2012
Egresos	1141	1282	1414	1344	982	Egresos	709	691	699	853
Ingresos en t-3	1579	2387	4648	3209	2041	Ingresos en t-4	4293	1559	2249	1933
ET	0.72	0.54	0.30	0.42	0.48	ET	0.17	0.44	0.31	0.44

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC.

Dado que los alumnos ingresados a Magisterio en 2005 comenzaron una carrera cuya duración teórica asciende a cuatro años, se opera bajo el supuesto de que éstos se encontraron habilitados para su egreso recién en 2009 y que los egresos contabilizados en el año 2008 corresponden a la generación ingresada en 2004. Por tal razón, los egresos del año 2008 fueron agregados a los de 2007 y promediados con los mismos, de forma tal que la ET del año 2007 se calculó empleando dicho promedio.

El mismo criterio fue adoptado para los egresos de los CERP: los correspondientes al año 2011 se agregaron a los del 2010, en el entendido de que los estudiantes ingresados en 2008 comenzarían a egresar en 2012.

Tabla 1.4 Eficiencia Terminal Interna de los CERP, 2003-2012

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Año	2012
Egresos	300	352	309	322	262	172	184	212	Egresos	228
Ingresos en t-3	661	703	795	878	752	583	583	503	Ingresos en t-4	802
ET	0.45	0.50	0.39	0.37	0.35	0.30	0.32	0.42	ET	0.28

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC.

En ambos casos, la Eficiencia Terminal calculada para el supuesto año de egreso de la primera generación que cursa un plan de estudios de cuatro años representa una

excepción en su evolución; mas esta información, aún pudiendo estar sesgada por la metodología empleada para su cálculo, no altera el promedio de Eficiencia en la Titulación de Magisterio y los CERP a lo largo de la serie analizada.

Tabla 1.5 Eficiencia Terminal Interna de las ofertas de Profesorado del IPA y los IFD, años 2003-2012

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Egresos	472	404	434	386	413	395	315	362	356	536
Ingresos en t-4	1918	2591	3320	4807	7028	4966	6751	5503	3996	3175
ET	0.25	0.16	0.13	0.08	0.06	0.08	0.05	0.07	0.09	0.17

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC.

La evolución -o involución- de la graduación de los profesorados del IPA y los Institutos de Formación Docente, muestra que estas instituciones son las más ineficientes en su cometido educativo. Apenas uno de cada diez alumnos ingresados logra completar el ciclo de estudios en el tiempo esperado. El Nuevo Plan de Estudios que comenzó a implementarse en 2008 quizá produzca cambios a futuro; de hecho, si se mide como primer resultado el obtenido en 2012, en el cual el incremento de la ET fue de seis puntos porcentuales respecto al año anterior, podría pensarse que ya los está provocando.

Finalmente, y para el cálculo de la ET del subsistema en su conjunto, se vuelve a trabajar con promedios. En la categoría “Profesorados” se promediaron los resultados definidos para los CERP por un lado, y para los IFD e IPA, por el otro; y para determinar la Eficiencia Terminal Total año a año, se promediaron los resultados de la categoría “Profesorados” con los de la categoría “Magisterio”. Es por tal motivo que la ET Total puede resultar unas décimas más elevada que si se trabajara con la ET de las distintas ofertas de profesorados sin realizar ningún promedio.

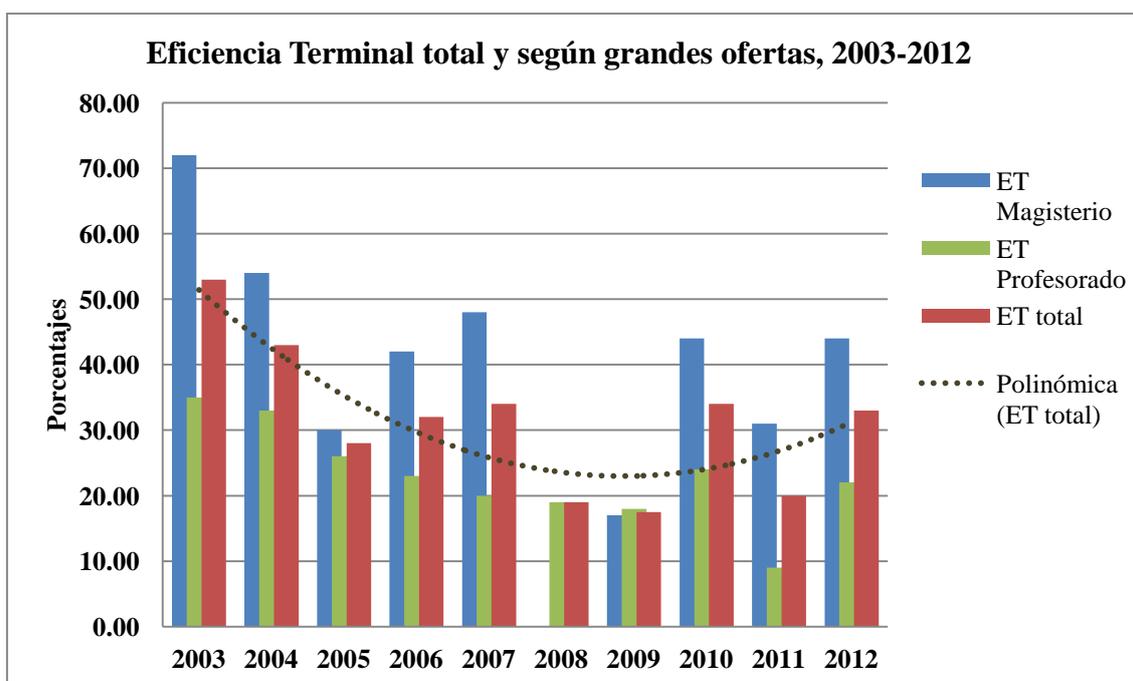
Tabla 1.6 Eficiencia Terminal Interna de las ofertas de Formación en Educación, años 2003-2012

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Magisterio	0.72	0.54	0.30	0.42	0.48	n/c	0.17	0.44	0.31	0.44
Profesorados	0.35	0.33	0.26	0.23	0.20	0.19	0.18	0.24	0.09	0.22
ET Total	0.53	0.43	0.28	0.32	0.34	0.19	0.18	0.34	0.20	0.33

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC.

En esta serie, que inicia en 2003 a falta de datos correspondientes a los ingresos de los años 1997-1999, se aprecia una reducción de la eficiencia interna de Formación en Educación a partir de los primeros tres años, y un estancamiento posterior -año 2006 en adelante- en el orden del 27% de egresos sobre los ingresos de la cohorte de referencia. Resultando así el promedio de Eficiencia Terminal Interna para todo el período igual al 29%.

En cuanto a las diferencias en el indicador según las grandes opciones dentro de la carrera docente, es decir, Magisterio y Profesorado, salvo el año 2009, obsérvese que siempre han sido a favor de la primera.



Fuente: elaboración propia en base a los datos presentados por ANEP y MEC.

Siendo el promedio de egresos en “t” sobre el número de ingresos a las carreras de magisterio en “t-d” del orden del 42%, y del 23% en el caso de los profesorados, las ínfima diferencia acaecida a favor de la mayor eficiencia de los profesorados (una décima porcentual en 2009) pudieran deberse a un ajuste por aproximación netamente.

Lo relevante es que las ofertas de magisterio resultan más eficientes pero distan de ser sobresalientes en tanto queda claro que la situación de los profesorados es paupérrima.

Distinguiéndose los datos del IPA y los Institutos de Formación Docente de los de los CERP, el resultado conjunto de los dos primeros promedia el 11% para el período presentado mientras que la Eficiencia Terminal Interna de los CERP promedio 2003-2012 fue equivalente a 0.38.

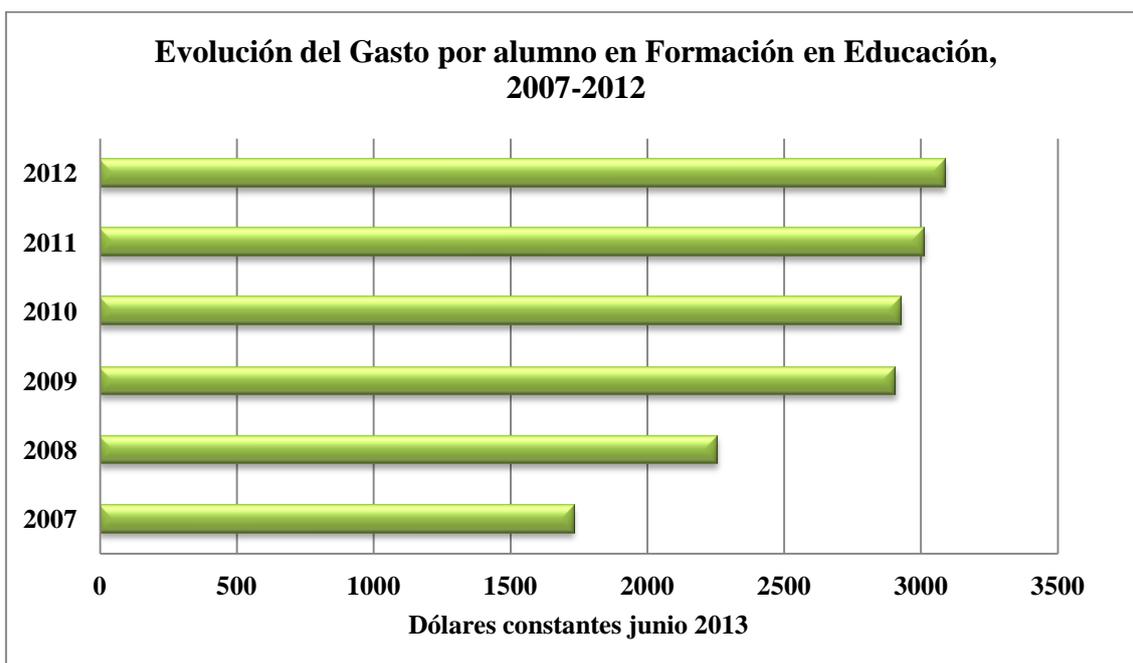
Más allá de lo impactante que son estos resultados por sí mismos, es bien conocido que los altos niveles de ineficiencia y por lo tanto de rezago, deserción y repitencia, no afectan solamente a la formación docente sino a todo el sistema educativo terciario uruguayo. Según el Anuario Estadístico 2010 del MEC, el egreso de las carreras de grado es aproximadamente igual a un cuarto del total de ingresos por lo cual la Eficiencia Terminal del Subsistema Universitario y la de Formación en Educación no son tan disímiles. Por esta razón se pretende quitar el estigma que hay respecto a la ineficiencia de las ofertas de Formación Docente contextualizándolas en la realidad del Sistema Educativo Nacional, pues es tan importante el proceso de formación de quienes van a enseñar a los futuros profesionales como la producción de profesionales en sí.

La eficiencia financiera del sistema

Para poder sopesar la eficiencia financiera del conjunto de ofertas de Formación Docente, es necesario estimar el gasto por alumno que Formación Docente ha tenido, y

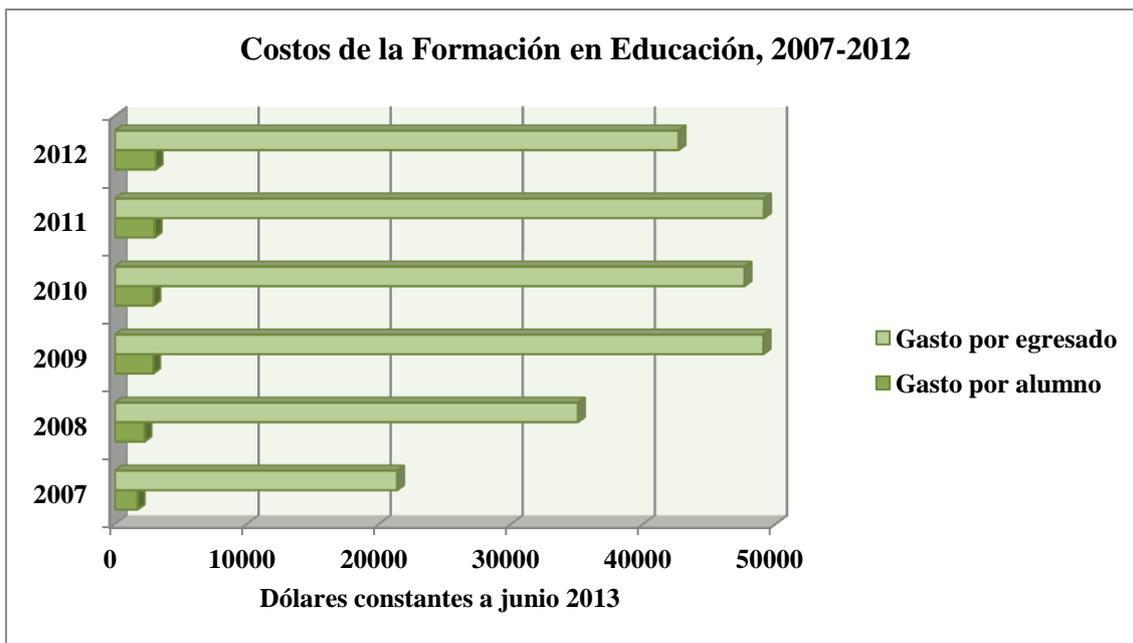
la relación entre el gasto total y el número de egresados año a año lo cual dejará entrever con cuánta eficiencia el sistema transforma insumos en productos finales.

Pero nuevamente no ha sido posible acceder a los datos pertinentes para años anteriores a 2007, por lo cual, en este caso, la serie volverá a acotarse incluyéndose el año 2012 como último dato disponible. Los valores corresponden a dólares constantes de junio 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a la Rendición de Cuentas 2012 de la ANEP.

Véase entonces que durante el período presentado el aumento del gasto por alumno es notorio frente a una matrícula que, como se ha visto antes, se ha mantenido estable oscilando en una media de 21.000 alumnos. Dicho gasto se incrementa en un 78%.



Fuente: elaboración propia en base a Rendición de Cuentas 2012, ANEP.

En el caso del gasto por egresado, la situación es otra: mientras los egresos disminuyeron año a año, el gasto se expandió notoriamente. Para producir un egresado en 2007 se necesitaban 21372 dólares, en 2012 se necesitó dos veces esa misma cantidad, habiéndose llegado a un máximo en el año 2011 donde cada egresado costó 2.3 veces más que su par seis años atrás; es decir, 49149 dólares americanos a precios constantes de junio de 2013. El incremento de los costos fue sobre todo explosivo en el año 2008, donde cada egresado pasó a costar un 64% más que su par del año anterior.

Dada la baja eficiencia en la titulación y la estabilidad de la matrícula, el aumento sostenido de los costos por egresado representa una ineficiencia financiera notoria del subsistema. Por tal razón se considera pertinente analizar a qué partidas del gasto se están destinando los ingresos de Formación Docente para evaluar cuánto esfuerzo político hace falta para mejorar esta situación. Análisis que excede los alcances de esta investigación.

Universidad de la República

Según se establece en su Carta Orgánica, aprobada por la Ley N° 12.549 del Parlamento, promulgada el 16 de octubre de 1958 y publicada en el Diario Oficial el 29 de octubre de 1958, la Universidad de la República “es una persona jurídica, pública, que funciona como Ente Autónomo, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Constitución, esta ley Orgánica y demás leyes, y los reglamentos que la misma dicte.”

Lo cual es rectificado por la Ley de Educación vigente.

A la Universidad de la República se le encomienda la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, y la habilitación para el ejercicio de las demás funciones que la ley le encomiende.

Es también de su competencia el acrecentar, difundir y defender la cultura desde todos los ámbitos que la integran; así como impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas y 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 democrático-republicana de gobierno. (Artículo 2° de la citada Ley).

A su vez, en las disposiciones generales de su Ley Orgánica se consagran: el derecho a la libertad de opinión de los integrantes de todos sus órdenes, la libertad de cátedra para todos los docentes, y la plena autonomía para la Universidad en su funcionamiento.

De esta manera el Sistema Nacional de Educación Pública se reviste de particularidades únicas dentro del contexto internacional, puesto que el Poder Ejecutivo no tiene injerencia directa sobre la educación pública en ninguno de sus niveles.

Gestión y modelos de servicio

Además de ser un ente autónomo, la UDELAR se distingue de otras instituciones del ámbito público por su régimen de gobierno. La Universidad estatal es co-gobernada por tres órdenes: estudiantil, de docentes y de egresados. Sobre sus instrumentos de gobierno, Romero (2011) detalló:

El máximo organismo de gobierno es el Consejo Directivo Central (CDC), integrado y presidido por el Rector y la participación de nueve miembros designados por la Asamblea General del Claustro (tres por cada orden universitario) y un delegado designado por cada Consejo de Facultad, Instituto o Servicio asimilado a Facultad.

[El CDC] Funciona de manera ordinaria en forma quincenal y le corresponde todos los asuntos generales de la universidad así como su administración y dirección.

El otro organismo pluripersonal es la Asamblea General del Claustro integrada por 3 delegados de docentes, 2 de profesionales y 2 estudiantes de cada Facultad, Instituto o servicio asimilado a Facultad. Es un órgano de asesoramiento.

El Rector es elegido por la Asamblea General del Claustro en sesión especialmente convocada para ello. [...]

Para ser Rector se requiere ciudadanía natural o legal en ejercicio, poseer título universitario expedido por la Universidad de la República y ser o haber sido profesor titular de la misma.

La Udelar ha ensayado una serie de medidas no incluidas en su Ley Orgánica debido al tamaño adquirido y ciertas dificultades de coordinación. Al amparo de su capacidad de auto regulación se han realizado algunas creaciones institucionales que tienden a facilitar la conducción universitaria. Entre las innovaciones más relevantes pueden anotarse:

- *Creación de un Consejo Ejecutivo Delegado.*
- *Creación de cuatro Pro-Rectorados de Enseñanza, Investigación, Extensión y de Gestión Administrativa.*
- *Creación de Comisiones Sectoriales especializados con recursos propios, gestionadas mediante concursos de proyectos a fondos competitivos.*
- *El funcionamiento en base a áreas y macro áreas. (Romero, 2011: 54-55)*

Actualmente, en lo que respecta a la enseñanza, la Universidad de la República está constituida por quince facultades y un instituto asimilado a Facultad, dirigidas cada una por un Decano y un Consejo de Facultad integrado por cinco docentes, tres egresados y tres estudiantes.

Las Facultades que la UDELAR nuclea son: Agronomía, Arquitectura, Ciencias, Ciencias Sociales, Ciencias Económicas y de Administración, Derecho, Enfermería, Humanidades y Ciencias de la Educación, Información y Comunicación¹⁰, Ingeniería, Medicina, Odontología, Psicología, Química, y Veterinaria. Además también comprende a siete escuelas: Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines, Escuela Universitaria Centro de Diseño, Escuela Universitaria de Música, Escuela de Nutrición, Escuela de Parteras, Escuela Universitaria de Tecnología Médica, Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes; y al Instituto Superior de Educación Física.

Todas las facultades mencionadas y el Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes (asimilado a Facultad) tienen representación directa en el Consejo Directivo Central; no la tienen sin embargo el Instituto Superior de Educación Física y la Escuela de Nutrición, que dependen directamente de este órgano rector quedando subordinados a él. Mientras que la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines quedará integrada a la Facultad de Información y Comunicación y será representada por ésta; la Escuela Universitaria Centro de Diseño depende política y administrativamente de la Facultad de Arquitectura, así como la Escuela Universitaria de Música del Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes; la Escuela de Parteras y la Escuela Universitaria de Tecnología Médica de la Facultad de Medicina.

Los centros educativos universitarios son agrupados en tres grandes áreas del conocimiento: “Área Tecnología y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat”, “Área Social y Artística”, “Área Ciencias de la Salud” las cuales procuran ser posibilitadoras de mayor movilidad horizontal dentro de la estructura académica.

¹⁰ Formalmente.

Tabla 2.1 Servicios Universitarios agrupados por macro-áreas

Área Tecnología y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat	
Facultad de Agronomía	FAGRO
Facultad de Arquitectura	FARQ
Centro de Diseño Industrial	CDI
Facultad de Ciencias	FCIEN
Facultad de Ingeniería	FING
Facultad de Química	FQ
Facultad de Veterinaria	FVET
Área Social y Artística	
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración	FCEA
Facultad de Ciencias Sociales	FCS
Facultad de Derecho	FDER
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación	FHUCE
Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines	EUBCA
Escuela Universitaria de Música	EUM
Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes	IENBA
Licenciatura en Comunicación	LICCOM
Área Ciencias de la Salud	
Facultad de Enfermería	FENF
Facultad de Medicina	FMED
Escuela de Parteras	PARTERAS
Escuela Universitaria de Tecnología Médica	EUTM
Facultad de Odontología	ODON
Facultad de Psicología	PSICO
Escuela de Nutrición	NUTRICIÓN
Instituto Superior de Educación Física	ISEF

Fuente: Elaboración propia.

Ingresos, matrícula y egresos

En el caso de la Universidad de la República el fenómeno de la matriculación múltiple ha quedado evidenciado tras el último censo web de estudiantes de grado realizado por el ente en 2012. Los datos revelan que existen 85.905 estudiantes efectivos de grado, los cuales representan 109.563 inscripciones a nivel de servicios y 130.941 inscripciones a nivel de carreras de grado¹¹.

Sin embargo, tal fenómeno no debiera ser considerado una distorsión *per se*, ni en la búsqueda de resultados más fidedignos debiera tomarse exclusivamente la variable

¹¹ En el año 2012 se ofrecieron noventa y nueve carreras de grado.

“corregida”. A fin de cuentas, ante un número dado de inscriptos es imprescindible conocer cuán preparado -o no- está el sistema para responder a la demanda de sus servicios suministrando los recursos necesarios, independientemente de si los destinatarios usufructúan otros dispositivos similares al mismo tiempo.

Como datos aquí destacados corresponde anotar que de esas 130.941 inscripciones a carreras de grado, el 94,9% se realizó en Montevideo; las mujeres representan el 63,8% de la población efectiva de estudiantes de grado, la mediana de edad es de 24 años y el promedio de edad estudiantil es de 26 años aproximadamente.

Obsérvese la evolución del número de estudiantes por servicio según se registró en cada censo entre los años 1960 y 2012.



Fuente: Censo web UDELAR 2012

Para todo el período presentado, la UDELAR registra un crecimiento sostenido de su población estudiantil. Entre 1960 y 1968 ésta se incrementó a una tasa de crecimiento anual promedio de 2,46% y entre 1968 y 1974 el crecimiento promedio fue del orden de los 5,88 puntos porcentuales, es decir: dos veces mayor. Catorce años después el censo universitario revela que tal crecimiento se había acelerado aún más para el período

intercensal correspondiente a 1974-1988, donde el promedio de crecimiento anual de la matrícula fue de 6,27%.

Si bien en el período siguiente (1988-1999), hubo una desaceleración tal que el crecimiento anual de la matrícula fue de apenas el 0,98%, el promedio acumulado de crecimiento hasta entonces daba cuenta de un incremento anual del orden del 3,91%: el alumnado de la UDELAR en 1999 era 4.47 veces superior al alumnado de 1960. Esta situación se revierte en el período subsiguiente, 1999-2007, en el cual los guarismos se remontan a promedios anuales de 5,11% de modo que el número de estudiantes al final del mismo es un 50% mayor que en su inicio.

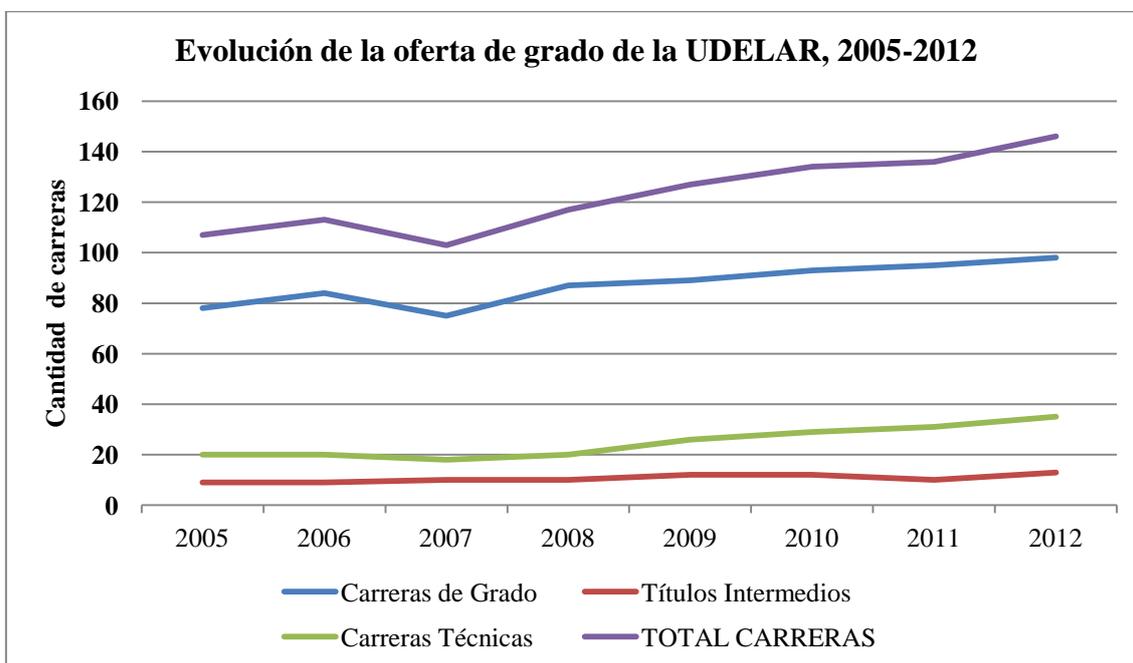
El último período a analizar es el comprendido entre 2007 y 2012. En él se experimenta un crecimiento anual promedio de la matrícula del orden del 1,44% siendo la población universitaria a finales del mismo apenas 7,43% mayor que en su inicio, no obstante cabe señalar que este período inter-censal fue el más corto de los seis.

El período de mayor crecimiento del número de estudiantes matriculados por servicio universitario se dio en los veinte años comprendidos entre 1968-1988, registrándose tasas anuales promedio del orden del 6,15%.

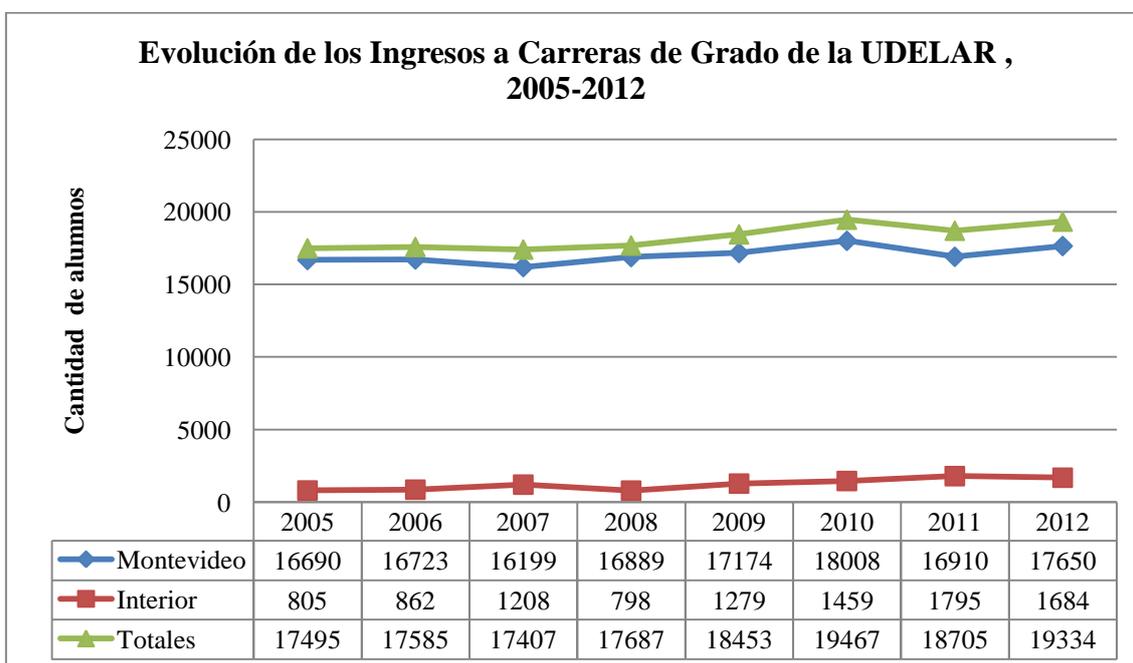
En cincuenta y dos años la Universidad de la República septuplicó su matrícula, la cual se incrementó en promedio 3,85 puntos porcentuales cada año.

Otro fenómeno fuertemente consolidado a destacar es la feminización de la matrícula para toda la UDELAR, a la vez que se da cuenta de un leve envejecimiento de la misma, ya que la edad promedio de los estudiantes es mayor que la edad teóricamente esperada de egreso (teniendo en cuenta la duración promedio de las ofertas educativas terciarias y el rezago con el que muchos egresan del bachillerato), es decir, entre 22 y 24 años de edad.

Es interesante también ver cómo han evolucionado la oferta académica y los ingresos a carreras de grado entre los años 2005 y 2012.



Fuente: elaboración propia en base a las Estadísticas Básicas de la UDELAR (2012).



Fuente: Estadísticas Básicas de la UDELAR (2012).

Como se puede apreciar en los gráficos, tanto la oferta de grado como los ingresos a carreras de grado (incluyendo carreras técnicas y tecnológicas y ciclo inicial optativo), experimentaron un proceso de crecimiento relativamente sostenido para la serie

considerada; mientras la oferta de carreras se incrementa en treinta y nueve nuevas propuestas (36%), los ingresos logran aumentar 10,51% a lo largo del período considerado.

Si bien existe una fuerte concentración de la actividad de la UDELAR en la capital del país, por oferta y por demanda, ochenta y tres de las noventa y nueve carreras ofrecidas por la misma se han llevado a los distintos centros regionales del interior. Siendo allí donde las inscripciones se incrementaron asombrosamente, alcanzando guarismos del orden de 210% en solo siete años.

Con el siguiente cuadro se pretende dejar presentado el perfil básico de los alumnos que ingresaron a la UDELAR en 2012. De su observación se desprende que los mismos ingresaron relativamente temprano a los servicios que la componen ya que más de la mitad de los ingresos registrados correspondieron a jóvenes entre 17 y 19 años de edad, bachilleres recientes.

Las personas rezagadas alcanzan el orden del 46,9% mas no es posible determinar las causas de su ingreso tardío si bien se conocen las dificultades para culminar el segundo ciclo de la Enseñanza Media.

Tabla 2.2 Edad y sexo de los estudiantes ingresados a la UDELAR en 2012

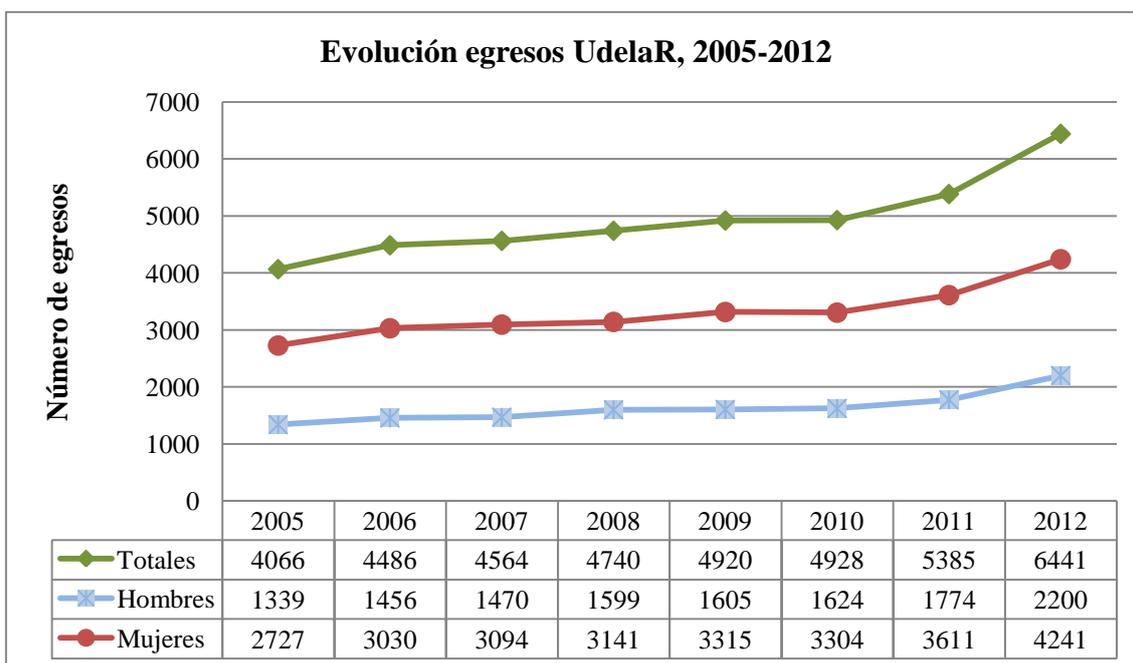
Edad al ingreso	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)
De 17 a 19 años	18,9	34,2	53,1
De 20 a 24 años	9,9	17,4	27,3
De 25 a 29 años	3,8	6,7	10,5
De 30 a 39 años	2,0	3,9	5,9
De 40 a 49 años	0,6	1,4	2,0
50 años y más	0,4	0,8	1,2
TOTAL	35,6	64,4	100

Fuente: Estadísticas Básicas 2012, UDELAR.

La observación más notoria refiere al número de mujeres que ingresan, el cual es mayor para todos los grupos etarios por lo que llegan a representar casi las dos terceras partes de las inscripciones totales en el referido año lectivo.

Los egresos son de cierta forma un reflejo de esta tendencia; egresan más mujeres que hombres y en igual proporción: 2 a 1. La incidencia femenina en los egresos de la serie 2005-2012 es del 67%.

En cuanto a la evolución de éstos es posible subdividir el período para observar mejor los promedios: entre los años 2005 y 2008 el promedio anual de graduados de la UDELAR fue de 4464 alumnos, mientras que en 2009-2012 ese promedio anual se elevó a 5419; incrementándose así en un 21,38% el nivel de egresos promedio en los últimos cuatro años.



Fuente: Estadísticas Básicas 2013, UDELAR.

La tendencia muestra un crecimiento promedio del orden del 4,8% para el período 2005-2011, el cual asciende al 6,8% anual si se incorpora el dato de 2012. Es que, observándose una serie más larga como ser la que va desde 1960 al último dato (2012) puede apreciarse que éste está por encima de la tendencia registrada y es cifra récord

para la Universidad de la República: en el año 2011 fue la primera vez que los egresos superaron los cinco mil y un año después son un 20% superiores, ostentando valores mayores a los seis mil.

Eficiencia Terminal Interna de la UDELAR

Como bien se hiciera mención previamente, a la UDELAR se le ha encomendado por Ley la enseñanza pública de nivel superior, mas no solo esta tarea le compete sino que, además, es su deber acrecentar y difundir la cultura; impulsar y promover la investigación científica, las actividades artísticas y el estudio de los temas de interés general; y defender los principios y valores que consagran la forma de gobierno democrático- republicana.

No obstante, la principal función de cualquier institución de educación es la enseñanza, y por ende, su eficiencia se encuentra ineludiblemente ligada a la proporción de alumnos que logran completar el ciclo educativo correspondiente, en relación a los que ingresaron con tal objetivo.

La eficiencia de un sistema educativo ha sido definida por la UNESCO como el “Grado en el cual un sistema educativo consigue optimizar la relación inversión-resultado en la educación.” Es así que son dos las variables que determinan dicha eficiencia: la inversión volcada al sistema y los resultados obtenidos de su funcionamiento (López et al., 2008). La primera variable depende del presupuesto asignado por el Poder Ejecutivo, y la segunda de cuántos productos acabados obtiene la UDELAR en relación con los alumnos ingresados “*d*” años atrás.

Sin embargo, es imperioso asumir que este método de cálculo adolece de falencias en el contexto actual de la UDELAR (y de la mayoría de las instituciones de educación superior a nivel mundial).

En primer lugar, asume que los alumnos de una cohorte estudiantil que no desertan se graduaran en igual momento del tiempo, expresado en años lectivos. Sabemos que esto dista mucho de ser así dada la existencia de ritmos de aprendizaje heterogéneos (o “rezago estudiantil”) y la generalización del curriculum flexible.

La flexibilidad curricular se sustenta en la libertad del alumno –dentro de determinados márgenes- para elegir la carga académica a tomar en cada ciclo, en nuestro caso concreto, la cantidad de créditos por semestre. Habrá quienes puedan y quieran tomar cargas máximas y quienes opten por tomar cargas mínimas, y un sinnúmero de términos intermedios. A medida que la flexibilidad curricular se afianza, los plazos para el egreso se difuminan.

Otro principio en boga que dificulta el cálculo tradicional de la Eficiencia en la Titulación y lo hace cuanto menos un absurdo, es el de movilidad estudiantil. A favor de la misma, la revalidación mediante la homologación de los programas educativos tenderá a ser automática dentro de las instituciones nacionales implicando una navegación intra-subsistema imposible de determinar. A medida que se avanza en su implementación los perfiles profesionales de los egresados serán más particulares y específicos y el alumnado dejará de pertenecer a un servicio u otro, los ingresos efectivos serán difíciles de captar y los egresos de atribuir. En la actualidad este fenómeno se visibiliza a través de los alumnos que ingresan a un servicio por una carrera y optan por seguir otra, revalidan materias entre servicios de la misma área o solicitan reválidas de distintas facultades para ingresar a las carreras de Formación en Educación con determinado grado de avance.

Todas estas situaciones son saludadas con gran entusiasmo, no obstante para el cálculo de la ET son variables a controlar si se busca la mayor precisión.

Como referencia para estimar la Eficiencia en la Titulación de la UDELAR se toma el trabajo de Boado et al., (2011): “La deserción estudiantil universitaria en la UDELAR y en Uruguay entre 1997 y 2006.” Sus aportes permiten ahorrar esfuerzos y ampliar la serie para una reflexión más objetiva y acertada de la realidad actual de la UDELAR en materia de egresos.

Boado et al., (2011) adscribe a la siguiente recomendación del IESALC:

Para obtener una estimación de la deserción global utilizando datos más factibles de estar disponibles, se define la eficiencia de titulación «E» del sistema —también llamada en la literatura especializada de «eficiencia terminal interna»— como la proporción de estudiantes «T» que se titula en un año «t» en comparación a la matrícula nueva en primer año «N» en el tiempo correspondiente a una duración «d» de las carreras establecidas en los planes de estudios oficiales. Es decir:

$$E = T(t) / N(t-d)$$

Para calcular la duración promedio de las carreras, en caso de que no se pueda obtener el dato exacto, es posible hacer una estimación gruesa de la duración promedio de las carreras de pregrado (licenciaturas), en cinco años. Para evitar posibles distorsiones debido a situaciones especiales en algún año determinado, el cálculo debe hacerse para los últimos cinco años. (González, 2006; citado en Boado et al., 2011)

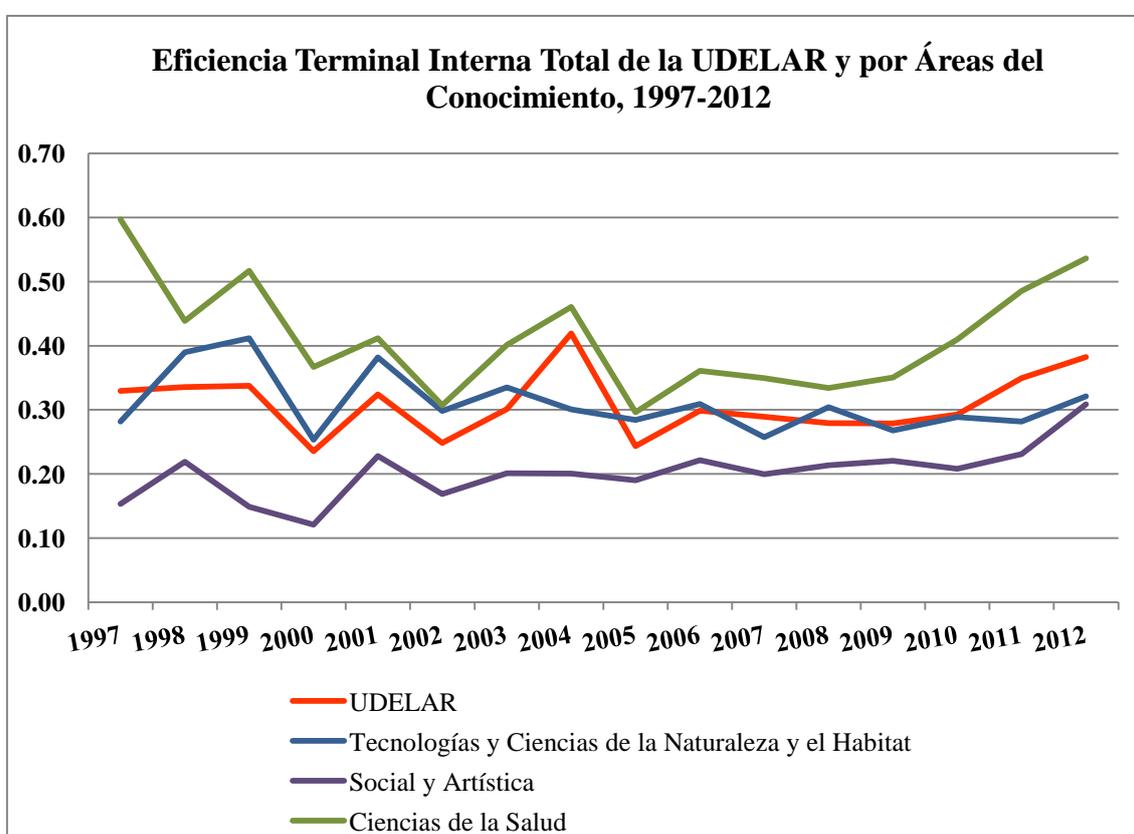
En el estudio citado, el autor calculó las distintas tasas de egreso para la serie comprendida entre 1997-2003. En el presente estudio se calculará la Eficiencia en la Titulación de la UDELAR hasta el año 2012, inclusive.

Sin embargo, no se considerarán los resultados obtenidos a través del método de la razón simple entre egresos e ingresos acumulados para calcular la ET representativa de la serie analizada; en su lugar se toma la tabla 3.A.2 de los Anexos al Capítulo 3 como insumo principal (Boado et al., 2011: 218).

En la referida tabla se presenta la Eficiencia Terminal Interna en 5 años para todas las carreras de la UDELAR, por año de finalización, según servicio. A la fecha, esta duración es representativa del conjunto de las carreras de la UDELAR, por ende la comparación será más fidedigna.

La siguiente gráfica permite el acercamiento a la Eficiencia Interna Total de la UDELAR y por Áreas del Conocimiento entre los años 1997 y 2012. La serie pudo extenderse gracias a los datos aportados por las Estadísticas Básicas de la UDELAR, años 2009 y 2013.

El Centro de Diseño Industrial, dependiente de la Facultad de Arquitectura, los Ciclos Iniciales Optativos y las Carreras Compartidas quedan excluidos de los totales. La datos correspondientes a la ex -Escuela de Tecnología Odontológica se agregan a los de la Facultad de Odontología.



Fuente: elaboración propia en base a Boado et al., (2011) y las Estadísticas Básicas de la UDELAR 2009 y 2013.

Lo que se hace evidente es la fluctuación de la eficiencia universitaria en todas sus áreas de conocimiento para el período relevado, la oscilación de la eficiencia total dentro de determinadas franjas de valores y su punto máximo en el año 2004.

El punto máximo de eficiencia terminal de la UDELAR fue 0.42 en el año 2004; uno de sus mínimos se dio al año siguiente, 2005, donde -igual que en el 2000- la tasa de eficiencia terminal promedio para la Universidad fue de apenas 0.25. Empero, estas desviaciones no alteran el total promediado para la serie que es igual a 0.31: el promedio de egresos de la UDELAR entre 1997 y 2012 fue del 31% respecto a sus ingresos 5 años atrás.

Los servicios de la UDELAR considerados en este estudio, ordenados de menos a más eficiente durante el período 1997-2012 son: la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, el Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes, la Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias, Escuela Universitaria de Música, Escuela de Administración, la Licenciatura en Comunicación, la Facultad de Química, la Escuela de Nutrición, la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines, la Facultad de Ingeniería, Facultad de Veterinaria, Facultad de Psicología, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Facultad de Derecho, la Escuela de Parteras, la Facultad de Odontología, la Facultad de Arquitectura, Facultad de Medicina, la Facultad de Enfermería, la Facultad de Agronomía, la Escuela Universitaria de Tecnología Médica y el Instituto Superior de Educación Física.

En promedio, la Eficiencia Universitaria en la Titulación es del 31% y su mediana queda ubicada en 0.32: once servicios obtienen resultados por debajo de ese guarismo y diez por encima. La Facultad de Odontología y la de Psicología determinan esta división.

Tabla 2.3 Eficiencia en la Titulación de la UDELAR, por servicio y en promedio, años 1997-2012

SERVICIO	PROMEDIO 1997-2003	PROMEDIO 2003-2012	PROMEDIO 1997-2012
FHUCE	0.05	0.06	0.05
IENBA	0.04	0.08	0.07
FCS	0.11	0.14	0.13
FCIEN	0.12	0.16	0.15
EUM	0.09	0.20	0.15
EDA	0.23	0.11	0.16
LICCOM	0.24	0.19	0.21
FQ	0.15	0.25	0.22
NUTRICIÓN	0.22	0.23	0.23
EUBCA	0.21	0.27	0.25
FING	0.32	0.27	0.29
FVET	0.41	0.27	0.32
PSICO	0.33	0.31	0.32
FCEA	0.32	0.34	0.33
FDER	0.29	0.36	0.33
PARTERAS	0.51	0.33	0.39
ODON	0.28	0.48	0.41
FARQ	0.35	0.47	0.42
FMED	0.46	0.45	0.45
FENF	0.40	0.51	0.47
FAGRO	0.66	0.57	0.60
EUTM	0.88	0.71	0.78
ISEF	NC	0.98	0.98

Fuente: elaboración propia en base a Boado et al., (2011) y las Estadísticas Básicas de la UDELAR, 2009 y 2013.

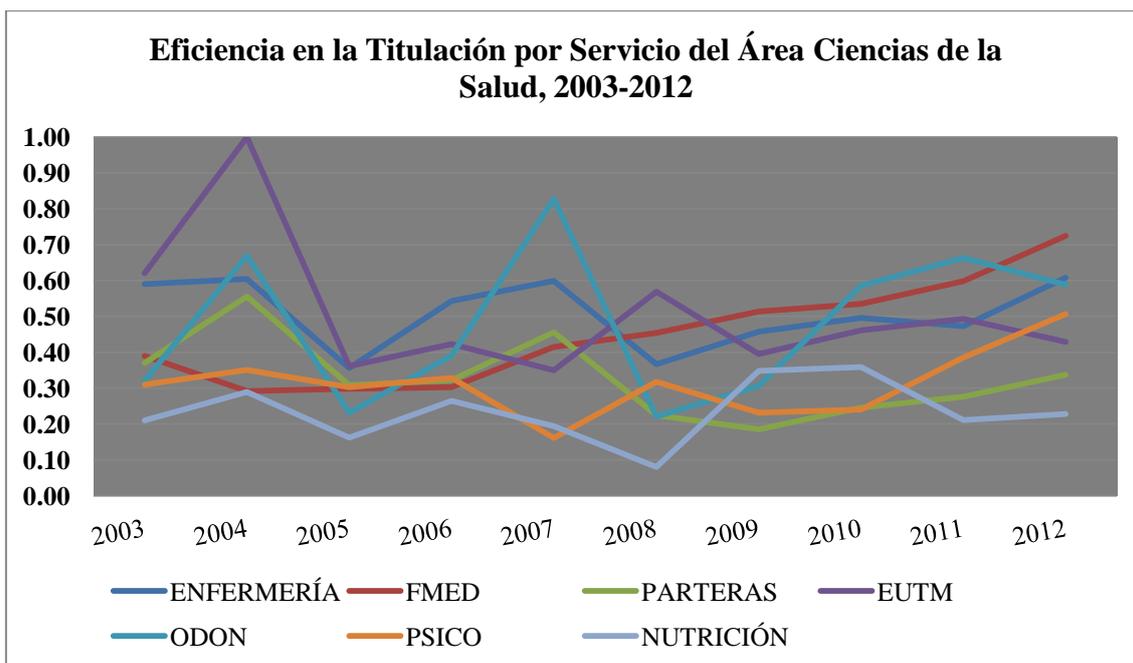
Nota: no corresponde presentar la ET promedio del ISEF para el período 1997-2003 pues éste pasó a formar parte de la UDELAR recién en 2006.

Del total de los 23 servicios presentados, más de la cuarta parte no lograron superar el promedio de 1 egresado cada 5 ingresados por generación. El 56% obtuvo resultados por debajo de 0.33 (no logran un egresado de cada tres ingresados por cohorte), y solo tres servicios -que representan el 13% del total- consiguieron traspasar la barrera de un egresado cada dos ingresos 5 años atrás.

En los últimos diez años, comprendidos entre 2003 y 2012, poco más de la mitad de los servicios mejoraron sus resultados en cuanto a titulación del alumnado -mejorías magras-, y nueve de veintidós empeoraron su promedio de titulación. Los que elevaron

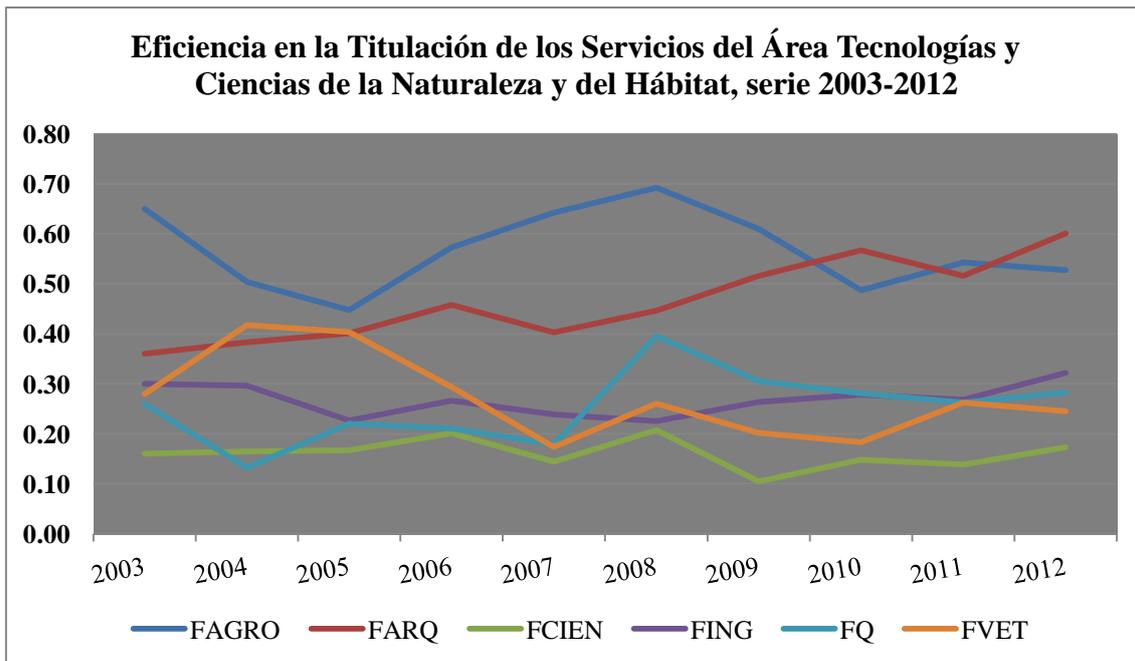
su nivel de egresos lo hicieron, también en promedio, siete puntos porcentuales, y los que empeoraron nueve. Estos resultados se compensan y la Eficiencia en la Titulación de la UDELAR (serie 1997-2012) se mantiene prácticamente invariada.

A continuación, se ilustra sobre la evolución de la ET de la UDELAR por Áreas del Conocimiento y por Servicios para el período 1997-2012.



Fuente: elaboración propia en base a Boado et al., (2011) y las Estadísticas Básicas de la UDELAR
 Nota: a la ET de la EUTM en el año 2004 se le da valor 1 cuando en realidad es 3.05 para no desproporcionar el gráfico y permitir la correcta apreciación de la evolución de los restantes servicios. El ISEF queda excluido por no poseer datos suficientes para evaluar su desempeño.

Desglosada la ET por áreas, la que representa la mayor eficiencia es Ciencias de la Salud promediando una ET=0.45. Dentro de ésta, la Escuela Universitaria de Tecnología Médica es el servicio estrella: el 78% de sus ingresados entre 1999 y 2007 obtuvieron su título de grado. El ISEF por su parte, mostró una tasa de egreso mayor a 100% para la primera generación de estudiantes universitarios, ingresada en 2006, puesto que antes formaba parte del subsistema terciario no universitario. Por esta razón aún no se puede evaluar su desempeño dentro de la formación de grado porque apenas se cuenta con los datos provenientes de los últimos tres años.

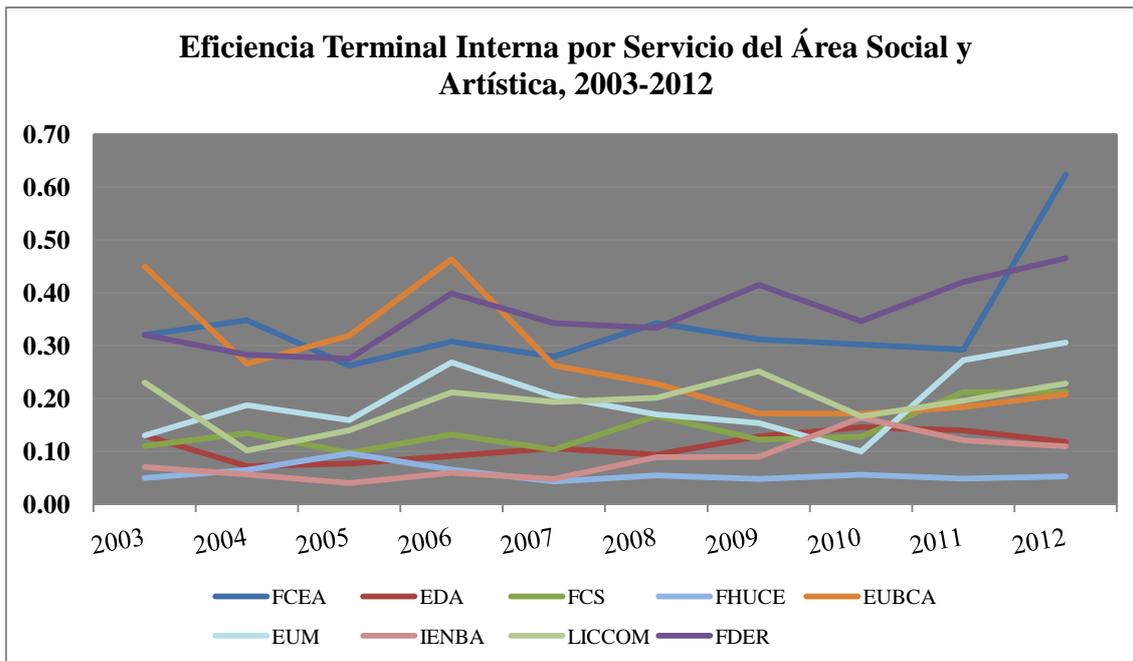


Fuente: elaboración propia en base a Boado et al., (2011) y las Estadísticas Básicas de la UDELAR.

El área Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y del Hábitat es la que mejor acompaña el desempeño de la UDELAR para la serie analizada¹². No obstante fluctúa dentro de un rango de valores más estrecho.

Como resultado obtuvo una eficiencia interna promedio del 33%, donde la Facultad de Agronomía ha sido el servicio más eficiente ($ET_{1997-2012} = 0.6$) y la de Ciencias la menos capaz de generar egresados ($ET_{1997-2012} = 0.12$). La Facultad de Arquitectura es la única que presentó una mejora constante y continua de su Eficiencia Interna.

¹² Véase en la página 52 el gráfico “Eficiencia Terminal Interna Total de la UDELAR y por Áreas del Conocimiento, 1997-2012” la línea de color azul.



Fuente: elaboración propia en base a Boado et al., (2011) y las Estadísticas Básicas de la UDELAR.

Las carreras del área Social y Artística solo consiguen un graduado de cada 5 alumnos ingresados por cohorte. Su ineficiencia máxima se plasma en los resultados de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, donde solo 5 de cada 100 alumnos ingresados por generación lograron titularse luego de transcurridos 5 años. Sus servicios más eficientes son la Facultad de Ciencias Económicas y Administración y la Facultad de Derecho, las que en la serie alcanzan una Eficiencia Terminal promedio igual a la del Área Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat en su conjunto: 33%.

A todo esto, la primera conclusión que emerge con fuerza es que la Eficiencia en la Titulación de las ofertas de grado de la UDELAR no se encuentra más que dos puntos porcentuales por encima de la Eficiencia Terminal Interna de las ofertas de Formación en Educación, y ambas rondan el 30%.

En segundo lugar, no se evidencia una relación positiva entre las pruebas de ingreso a los servicios y su eficiencia interna; la EUTM y el ISEF son de los servicios más eficientes pero el caso de la EUM es completamente opuesto.

Presupuesto y gasto de la UDELAR

La principal fuente de financiación del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública es la asignación directa del Presupuesto Nacional; el aporte estatal se fundamenta en la rentabilidad social de este tipo de educación.

La UDELAR es un ente autónomo con personalidad jurídica, por lo cual posee patrimonio propio. El mismo se encuentra constituido por los siguientes bienes:

A) Los inmuebles del dominio público o fiscal que ocupan los establecimientos de enseñanza que integran la Universidad, así como los que adquiera o se afecten a tales fines en el futuro.

B) El mobiliario, equipo y demás elementos de que disponen los diversos servicios de enseñanza que la integran y los que adquiera en el futuro.

C) Los demás valores muebles o inmuebles que actualmente son de su pertenencia o que adquiera o reciba a cualquier título en el futuro, o que pertenezcan a los servicios que se le incorporen. (Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Universidad de la República)

Los principales recursos del presupuesto de la Universidad provienen de Rentas Generales del Estado, dado que la misma no presta servicios lucrativos.

Art. 45.- Rentas de la Universidad.- Son rentas de la Universidad:

A) las que le asigne la ley de Presupuesto.

B) las que perciba por cualquier otro concepto.

C) Los frutos civiles o naturales de los bienes que integren su patrimonio.

D) Los proventos de bienes o servicios no docentes que preste la Universidad de la República a terceros, en ocasión del cumplimiento de sus Cometidos, o de manera accesoria a ellos, tales como certificaciones técnicas, exámenes periciales, asistencia médica, asesoramiento técnico, expendio de publicaciones, productos químicos, vacunas, utilización de instrumental científico. (Ley Orgánica de la Universidad de la República)

En cuanto a la solicitud de los fondos requeridos para su funcionamiento, la aprobación, asignación y ejecución de los mismos, también están regulados por la Ley Orgánica de la UDELAR y la Constitución de la República de manera tal que:

[Art. 23.- Preparación de los presupuestos.] - Los proyectos de presupuestos preparados por cada Consejo de Facultad, serán enviados al Consejo Directivo Central con la anticipación necesaria para permitir su consideración y aprobación. El Consejo Directivo Central podrá introducir en los proyectos recibidos las modificaciones que estime convenientes.

Los proyectos de presupuestos de la Universidad comprenderán los rubros necesarios para el pago de las retribuciones personales y gastos de todas sus reparticiones. Se proyectarán estableciendo separadamente las partidas globales para gastos y retribuciones de todo su personal.

[Art. 24.- Ejecución de los presupuestos.] - Anualmente el Consejo Directivo Central presentará al Poder Ejecutivo la rendición de cuentas y el balance de ejecución presupuestal correspondiente al ejercicio vencido, dentro de los seis meses siguientes. Conjuntamente podrá proponer las modificaciones que estime indispensables en los presupuestos de sueldos, gastos y recursos.

El Consejo Directivo Central podrá disponer las trasposiciones de rubros requeridas para el mejor funcionamiento de sus servicios, dentro de las partidas de retribuciones como así también de las fijadas para gastos en los presupuestos.

El sobrante de rubros al final de cada ejercicio, acrecerá los rubros disponibles del ejercicio siguiente. (Ley Orgánica de la UDELAR)

A su vez, el Poder Ejecutivo puede modificar el presupuesto elevado por la UDELAR, y tanto el proyecto original como las modificaciones que éste introduzca, son sometidas al Poder Legislativo (previo asesoramiento de la OPP), formando parte del Presupuesto General de la Nación (Art.220 de la Constitución).

Como tercera fuente de financiamiento¹³, la UDELAR cuenta con el adicional recaudado por el Fondo de Solidaridad.

El Fondo de Solidaridad fue creado por la ley N° 16.524 del 25/07/1994 como una dependencia del Ministerio de Educación y Cultura, adquiriendo la naturaleza jurídica de persona pública no estatal a partir de las modificaciones introducidas por la Ley N° 17.451 del 10/01/2002. Las leyes mencionadas le atribuyen el cometido de financiar un sistema de becas para estudiantes de la Universidad de la República y del nivel terciario del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU), incorporándose recientemente al sistema la Universidad Tecnológica (UTEC), a partir de la Ley N° 19.149. Mientras que la ley N° 17.296 publicada el 23/02/2001 le asignó al Fondo el

¹³ La segunda fuente de financiamiento de la UDELAR la constituyen los proventos devenidos en “Recursos Propios de cada Servicio”.

cometido de recaudar un adicional, cuyo producto es volcado al presupuesto de la Universidad de la República¹⁴.

El artículo 7° de la Ley 17.451 (2002) que modifica el Artículo 542 de la Ley 17.296 (2001), referida a la Contribución Adicional al Fondo de Solidaridad, determina que cada egresado de la Universidad de la República cuyas carreras tengan una duración igual o superior a cinco años, y cuyos ingresos mensuales sean superiores a 6 (seis) salarios mínimos nacionales deberán aportar un monto adicional equivalente a 5/3 (cinco tercios) de un salario mínimo nacional a dicho Fondo que obrará como ente recaudador.

El producto de la contribución adicional se asignará a la Universidad de la República conforme a las normas que rigen los fondos de libre disponibilidad, con los siguientes destinos:

- a) 35% para los proyectos institucionales en el interior del país.
- b) 25% para mejoras en la infraestructura no edilicia destinada a la enseñanza; bibliotecas; formación de docentes y publicaciones.
- c) 40% para la infraestructura edilicia destinada a la enseñanza.

Como se ha demostrado, el presupuesto de la UDELAR proviene de las arcas públicas y de quienes se han beneficiado de ella para su titulación; por lo cual su desempeño representa la eficiencia de los esfuerzos realizados por todo un país en la producción de profesionales, y por ello es digna de ser interpelada a través de un análisis externo, aunque básico y limitado, del rendimiento de sus recursos y su capacidad para transformarlos en nuevos insumos para el desarrollo de Uruguay.

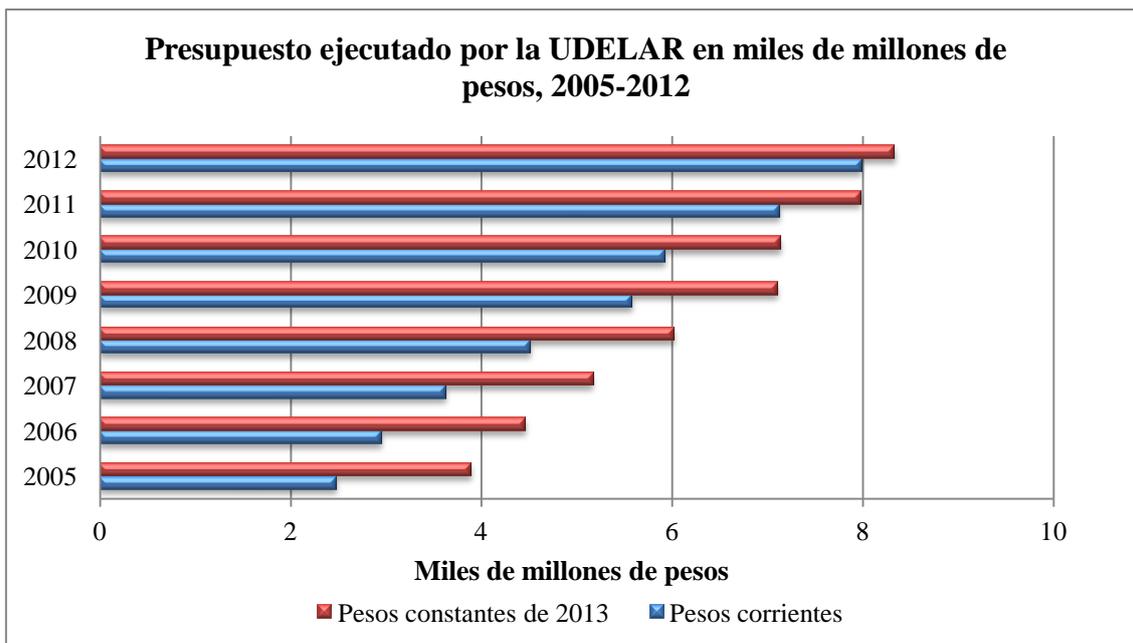
¹⁴ Tomado de: <http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/quienes-somos/>

Para este cometido es imprescindible conocer el gasto total de la UDELAR, el gasto por alumno y el gasto por egresado.

Asimismo debe tenerse siempre presente que las posibilidades de expansión y mejora de los servicios educativos están determinadas decisivamente por los recursos económicos que los países les asignan, en otras palabras: por la prioridad que estos le dan a la educación en sus presupuestos; la cual puede ser medida a través de la proporción del producto interno bruto destinada a la inversión en educación. En este sentido, el gasto público por alumno como porcentaje del PIB por habitante expresa el esfuerzo financiero del Estado en educación en relación con el nivel de ingresos del país (Bellei, 2013). Y como tal, también será analizado.

Por tales razones, a partir de la presentación de los siguientes gráficos se analizarán: la evolución del presupuesto ejecutado por la UDELAR entre los años 2005 y 2012, en precios corrientes y constantes a junio 2013 (se trabajan valores en dólares para manejar cifras más pequeñas y comparables), la evolución del gasto por alumno y del gasto por egresado de la UDELAR; la relación entre el gasto por alumno de la UDELAR y el PIB per cápita del Uruguay; y el gasto en retribuciones al personal como proporción del gasto total, todo para igual período, 2005-2012. Como información complementaria se adjuntan tablas y gráficos que ilustran sobre el presupuesto ejecutado por alumno y por egresado en cada servicio de la UDELAR en el año 2012, en dólares constantes de junio 2013.

Por último y a fin de poder sopesar la eficiencia financiera del sistema se contrastan los resultados aquí obtenidos con los hallazgos relativos a la eficiencia en la titulación.



Fuente: Elaboración propia en base al Balance de Ejecución Presupuestal (DGAF), corregido por el IPC histórico del INE.



Fuente: Elaboración propia en base al Balance de Ejecución Presupuestal (DGAF), corregido por el IPC histórico del INE.

Nota: Dólares a valores del cierre de junio 2013.

El análisis de los datos presentados en las gráficas precedentes permite ver la evolución del gasto de la UDELAR en el período de tiempo comprendido entre los años 2007 y 2012.

Entre 2005 y 2009, el gasto a precios constantes de 2013 se incrementó a razón del 16.25% anual, en 2010 sufrió una desaceleración incrementándose solo 4% respecto al año anterior y cerró la serie con un ritmo de crecimiento anual del orden del 8% en el último trienio. Pese a este enlentecimiento relativo el presupuesto siempre creció.

En síntesis, el presupuesto ejecutado por la UDELAR en la serie mencionada aumentó 11,5 puntos porcentuales año a año, lo cual se tradujo en un incremento total mayor al 100% pasando de U\$S 186.639.668 en el año 2005 a U\$S 399.822.225 en 2012.

Para desentrañar la relación entre la evolución del gasto total con la matrícula y los egresos, en otros términos: la demanda y la producción educativa, se ha calculado el gasto por alumno y el gasto por egresado de la UDELAR, para la serie 2005-2012 en dólares constantes de junio de 2013.

Para calcular el gasto por alumno fue necesario estimar la matrícula total de la UDELAR; es decir, la matrícula de grado y de posgrado en su conjunto, ya que en la Asignación Presupuestal no se hace distinción entre un nivel de formación y otro. Se optó por tomar la matrícula total y no los estudiantes efectivos o las inscripciones a los servicios, por entender que el sistema debe tener la capacidad de responder a toda la demanda en un momento dado, independientemente del comportamiento posterior de la misma.

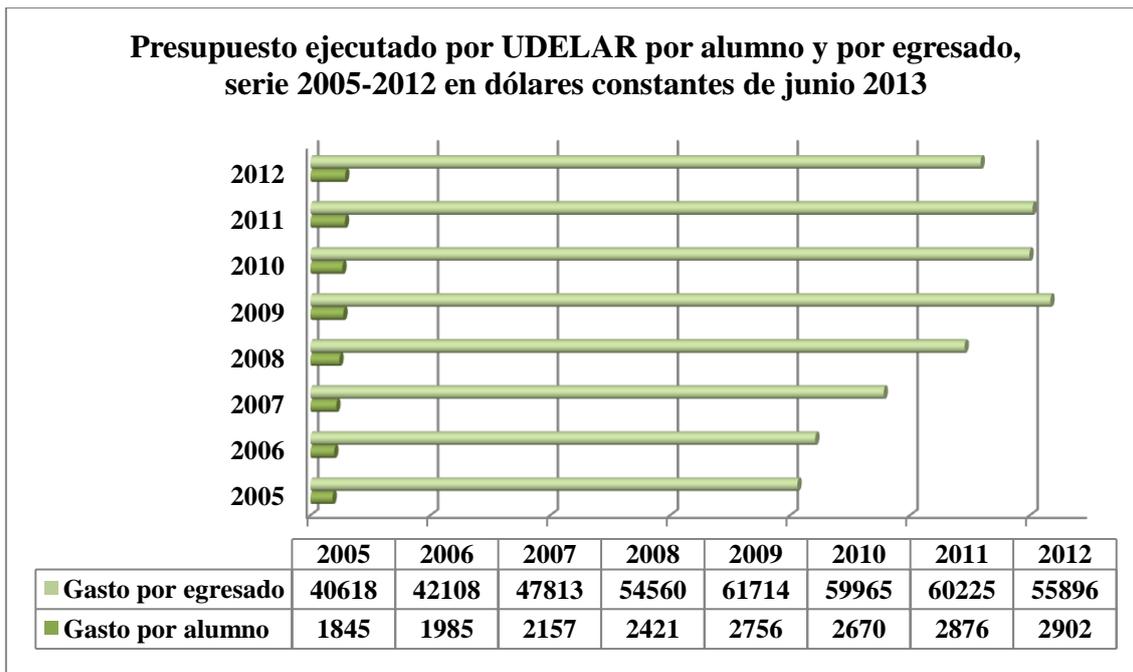
La matrícula de grado correspondiente a cada uno de los años comprendidos en la serie se ha estimado calculando el incremento anual promedio de la misma entre censo y censo¹⁵. En cuanto a la matrícula de posgrado¹⁶, como solo se tiene el dato correspondiente al año 2012 se ha procedido a descontar del mismo los ingresos

¹⁵ Se toman como referencia el VI y VII Censo de Estudiantes Universitarios de Grado, UDELAR 1999 y 2007 respectivamente.

¹⁶ Relevada a través del I Censo de Estudiantes Universitarios de Posgrados, UDELAR 2012.

correspondientes a ese año¹⁷ y agregarle los egresos del año anterior para determinar la matrícula al inicio del año 2011, una vez obtenido ese nuevo dato se aplica el mismo razonamiento retrospectivo hasta obtener las estimaciones para todo el período.

Finalmente se determina la evolución del gasto por alumno y por egresado de la UdelaR, al valor del dólar al cierre de junio de 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Balance de Ejecución Presupuestal, del Sistema de Gestión de Bedelías y las Bedelías de los Servicios Universitarios.

A la luz de los últimos datos surge lo siguiente: el gasto total de la UDELAR para la serie 2005-2012 se ha incrementado en promedio 11.5% al año mientras que la matrícula y los egresos han aumentado 4.52% y 6.53% al año -en promedio- para igual período respectivamente, por lo cual la evolución del gasto por alumno y el gasto por egresado responden a un incremento anual promedio del orden del 6.68% y el 4.67%.

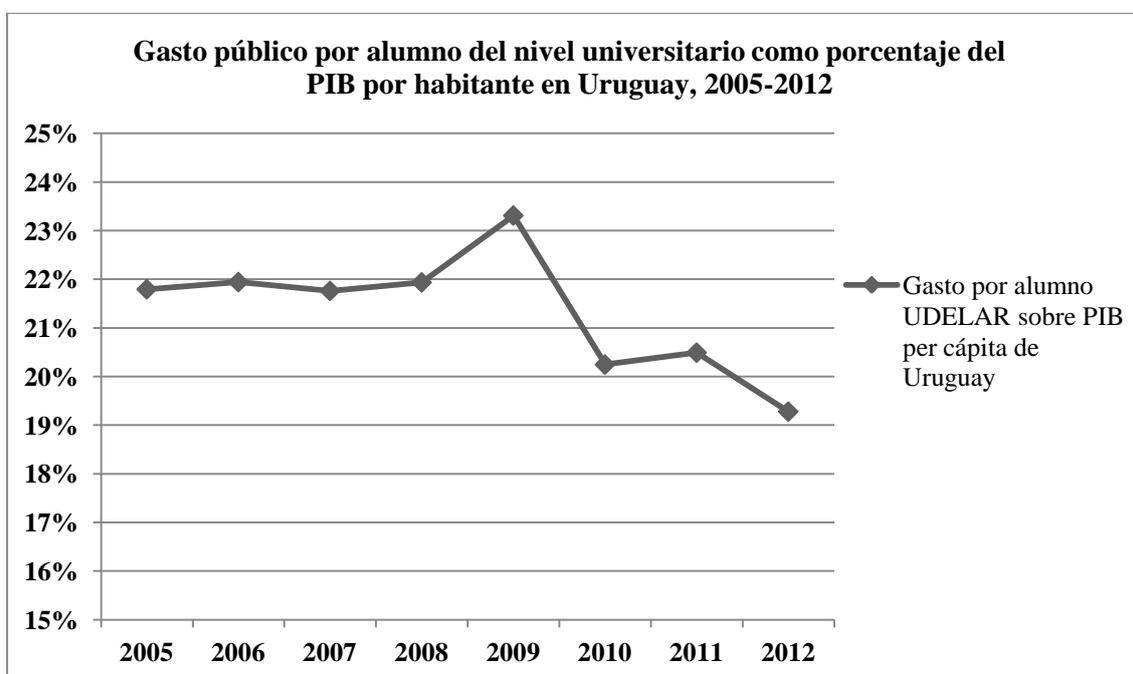
Al final de la serie el gasto total se ha multiplicado por 2, la matrícula por 1.36, los egresos por 1.56, el gasto por alumno por 1.57 y el gasto por egresado por 1.38.

¹⁷ Los ingresos y egresos de los Posgrados de la UDELAR sí son relevados año a año y se publican en sus Estadísticas Básicas.

Del análisis de los datos calculados se deduce que, para que el gasto por alumno creciera en términos reales, el gasto total de la UDELAR debió incrementarse proporcionalmente más que su matrícula, lo cual redundó en un mayor gasto por egresado. Pero este mayor gasto por egresado no significa menor eficiencia financiera, puesto que los egresos aumentaron en mayor proporción aún. Algo de por sí muy positivo.

Cabe también preguntarse si este incremento en el gasto total de la UDELAR es producto de mayores esfuerzos presupuestales a nivel estatal o simplemente responde al crecimiento del Presupuesto Nacional.

Para determinar qué proporción de los ingresos brutos nacionales representa la inversión pública en educación universitaria por cada alumno ha de observarse el gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita del país. Del análisis de la evolución del mismo surge la respuesta.



Fuente: Elaboración propia tomando el PIB por habitante calculado por el Banco Mundial.

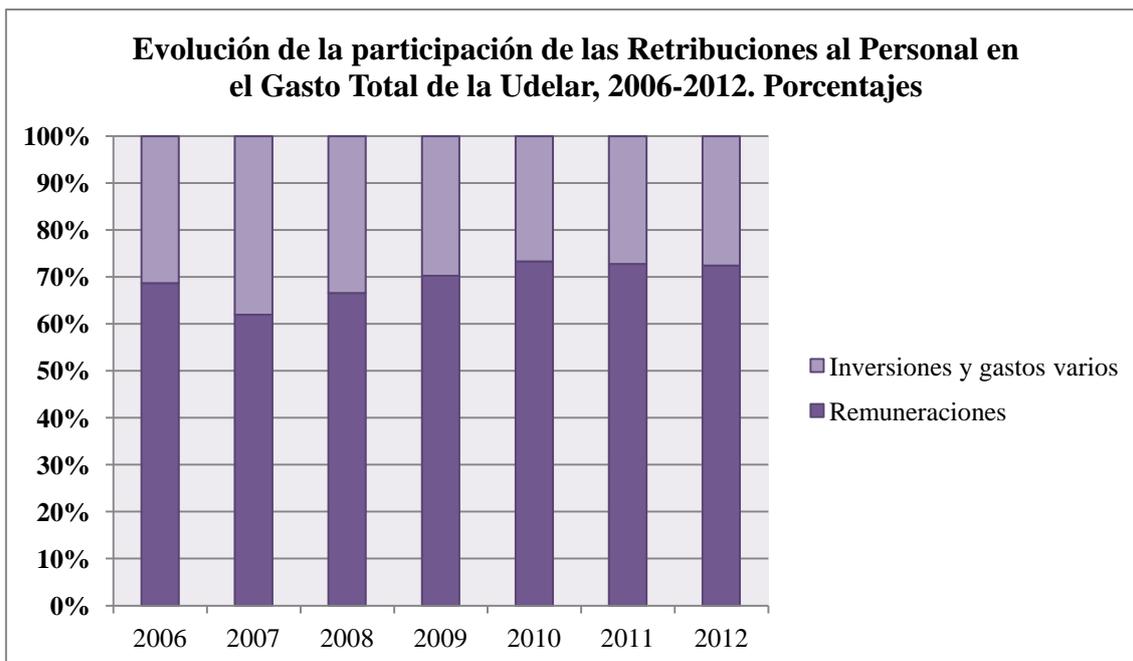
Dos conclusiones pueden extraerse a simple vista de esta gráfica: en primer lugar, el gasto público por alumno del nivel universitario como porcentaje del PIB por habitante de Uruguay no ha sufrido grandes variaciones; sin embargo, y en segundo lugar, se evidencia la disminución constante y paulatina que esta proporción experimenta desde el año 2009 hasta el final de la serie inclusive.

Paradójicamente, durante dicha serie el presupuesto ejecutado por la UDELAR se duplicó mientras que el nivel del PIB per cápita se incrementó en 78%, lo cual implica que sí hubo mayor cantidad de recursos disponibles para destinar a la Educación Universitaria pero ésta perdió prioridad frente a otras partidas del gasto público.

La respuesta a la inquietud planteada es entonces: no. El incremento en el gasto de la UDELAR no resulta de mayores sacrificios presupuestales a nivel estatal puesto que la proporción del PIB per cápita que representa el gasto público por alumno del nivel universitario disminuyó. La UDELAR pudo manejar mayores niveles de ingresos gracias a la coyuntura y no a una asignación del gasto más favorable. Tema no menor en la agenda política de nuestro país.

Para completar este análisis, resulta preciso conocer cuánto del presupuesto ejecutado por la UDELAR ha sido destinado exclusivamente al pago de remuneraciones, tanto al personal docente como no docente, y la participación de las remuneraciones del personal docente en ambos totales.

El motivo reside en que las Retribuciones al Personal son gastos inherentes al funcionamiento de la UDELAR, y en tanto que muchas partidas pueden ser reajustadas conforme a las coyunturas que se presentan período a período, el gasto en salarios difícilmente pueda reducirse por ser extremadamente rígido en el corto plazo.

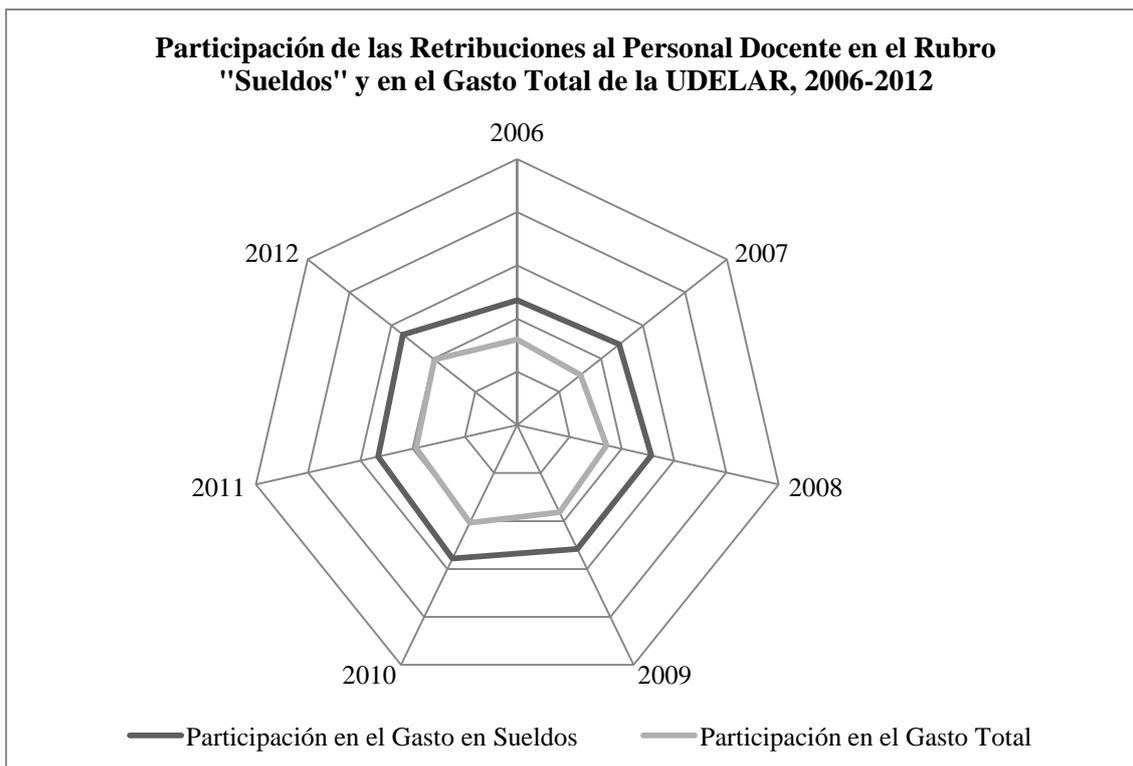


Fuente: Elaboración propia en base a las Estadísticas Básicas de la UDELAR, 2006-2012.

Para el lapso comprendido entre los años 2006 y 2012, el gasto en salarios osciló en torno al setenta por ciento del gasto total de la Universidad de la República; lo cual implica que de los altísimos costos por egresado que tiene nuestra casa mayor de estudios, el 70% está comprometido para pagos al personal.

En cuanto a la participación de los salarios docentes en el total de las remuneraciones de la UDELAR, la misma promedia el 52% en la serie 2006-2012, llegando a significar más de la tercera parte de los recursos totales con los que el ente cuenta. En promedio, el gasto en salarios docentes durante el período 2006-2012 representó el 36% del presupuesto ejecutado.

En ambos casos, la participación del gasto en sueldos pagos a los docentes se ha incrementado entre 2006 y 2012 a razón de un 7 u 8%.



Fuente: Elaboración propia en base a las Estadísticas Básicas de la UDELAR, 2006 a 2012.

Si bien el gasto en salarios docentes como proporción del gasto total de la Universidad es elevado y el presupuesto ejecutado por la UDELAR se hace cada vez mayor, ambos deben aumentar. El gasto total, para disponer de más y mejores recursos que permitan ampliar el número de estudiantes que se titulan, ya que es el país el que en definitiva necesita de un mayor número de profesionales a su disposición; y el gasto en salarios docentes puesto que, para incrementar la eficiencia académica, es necesario crear incentivos al mejor desempeño sin perjuicio de las conquistas actuales de los agentes educativos en cuanto a remuneraciones. Otro tema más que amerita lugar a la discusión pública.

Por último un pantallazo general de lo que 2012 nos dejó en materia presupuestal.

Tabla 2.5 Presupuesto ejecutado por Alumno y por Egresado de la UDELAR según Servicio, año 2012 (Cifras en dólares constantes a junio de 2013)

SERVICIO	GASTO POR ALUMNO	GASTO POR EGRESADO
FCEA	976	13789
PSICO	1596	17823
ISEF	2897	20108
FDER	1357	20878
LICCOM	1293	22920
FENF	2980	29940
EUBCA	2735	46929
ODON	6074	49263
FARQ	2706	56265
FMED	4418	66147
FCS	3509	84574
FING	3945	93890
FCIEN	6739	146871
IENBA-EUM	3791	158719
FVET	5156	165047
FAGRO	11849	176120
FQ	6268	184868
FHUCE	2789	196701
PROMEDIO	3949	86158

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Planeamiento, las Estadísticas Básicas 2013 y el VII Censo de Estudiantes Universitarios de Grado, de la Universidad de la República.

Notas: No se incluyen en el cuadro los datos correspondientes a la Escuela de Nutrición, algunas carreras compartidas y los Ciclos Iniciales Optativos.

Para la elaboración de la tabla precedente y el cálculo del presupuesto ejecutado por estudiante en cada servicio de la UDELAR en 2012 a dólares constantes de junio 2013, se trabajó con el número de estudiantes censados por servicio.

La cantidad de estudiantes inscriptos en cada servicio y los insumos que requiere cada facultad para ofrecer el servicio educativo determinan el coste por alumno.

El gasto por alumno promedio de los servicios presentados fue igual a U\$S 3949 dólares de junio de 2013, la mediana se ubico entorno a los U\$S 3245.

Según el presupuesto ejecutado por alumno, las carreras más costosas son las correspondientes a las facultades de: Medicina, Veterinaria, Odontología, Química, Ciencia y Agronomía, en orden ascendente.

Todos los servicios del Área Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y del Hábitat, a excepción de la Facultad de Arquitectura y el Centro de Diseño Industrial -que son considerados conjuntamente-, ostentan un gasto por estudiante igual o mayor al promedio.

Por el contrario, el gasto por alumno en todos los servicios del Área Social y Artística se encuentra por debajo de la media.

Si se clasifican los servicios conforme al gasto ejecutado por estudiante en bajo, medio y alto presupuesto, los servicios de la salud resultan ser los más heterogéneos. Psicología presenta el presupuesto más bajo dentro del área: U\$S 1596 por alumno; el ISEF y la Facultad de Enfermería son de presupuesto medio: gastan 2897 y 2980 dólares por alumno, respectivamente; en tanto Odontología y Medicina son facultades con elevado presupuesto, promedian un gasto de U\$S 5246 por alumno.

En las antípodas del gasto por alumno ejecutado en 2012 tenemos a las facultades de Agronomía y de Ciencias Económicas y Administración: el presupuesto per cápita de la primera es 12 veces el de la segunda, sin embargo su población estudiantil representa apenas el 12% de la FCEA. Ofrecer el servicio de la FAGRO es más caro por los insumos requeridos en sí mismos y no solo por la cantidad de asistentes.

La tercera columna devela una mayor problemática.

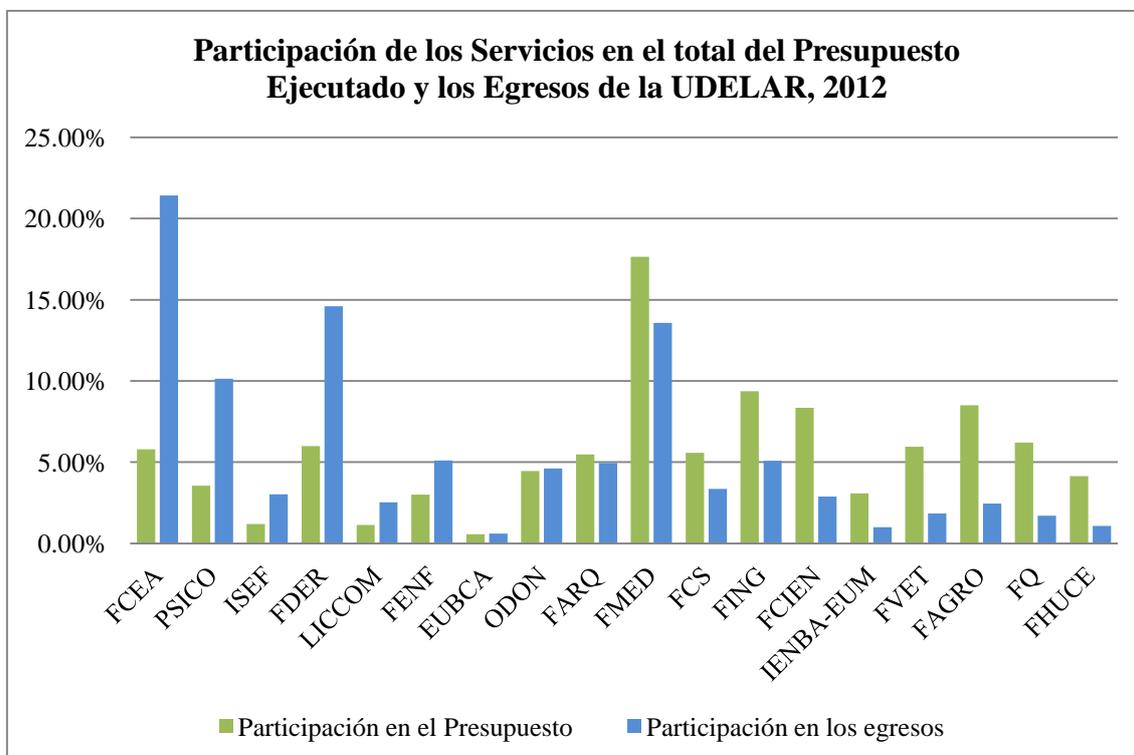
La facultad con mayor eficiencia económica es la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, siendo la de menor gasto por alumno y por egresado en el año 2012.

Lo ciertamente estridente es la ineficiencia máxima de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, ya que en el apartado anterior se demostraba que la misma tiene una ET pobrísima ($ET_{2012} = 0.05$) y en éste se precisa el esfuerzo fiscal que eso conlleva. Su participación en el presupuesto fue del 4.14%, su aporte al total de egresados del orden del 1.07% y mientras que su gasto por alumno fue sensiblemente menor al promedio, el gasto por egresado fue 3.5 veces el gasto por alumno de la UDELAR.

Comparando el nivel del gasto por alumno y el gasto por egresado de los Servicios presentados, año 2012, se concluye que: la Facultad de Odontología y la de Medicina, que son de costo elevado por alumno, mejoran su eficiencia respecto al presupuesto por egresado convirtiéndose en servicios de coste bajo e intermedio, respectivamente. La Facultad de Arquitectura pasa de ser de coste bajo a coste medio, la Facultad de Ciencias Sociales sigue siendo de costo medio ya sea se trate de su gasto por alumno como el gasto por egresado; en tanto la Facultad de Ingeniería como el Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes considerado en conjunto con la Escuela Universitaria de Música, pasan de ser de costo medio según su gasto por alumno a costo elevado según su gasto por egresado. La Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación tiene un costo por alumno bajo y un costo por egresado elevado.

Los servicios que tuvieron bajos costos tanto por alumno como por egresado son: la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, la Facultad de Psicología, el Instituto Superior de Educación Física, la Facultad de Derecho, la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, la Facultad de Enfermería y la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines.

Los servicios que se presentan como netamente costosos tanto en gasto por alumno como en gasto por egresado son: la Facultad de Veterinaria, la Facultad de Agronomía y la Facultad de Química, ordenados de menos a más.



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Planeamiento, las Estadísticas Básicas 2013 y el VII Censo de Estudiantes Universitarios de Grado, de la Universidad de la República.
 Notas: No se incluyen los datos correspondientes a las carreras compartidas y los Ciclos Iniciales Optativos.

A través de la observación de la última gráfica vemos la demanda que ejerce cada servicio sobre el presupuesto y el aporte que hace al total de egresados. Se evidencia claramente cuáles servicios rinden (económicamente hablando) más, y cuáles demandando más tienden a aportar menos.

A los servicios que fueron menos costosos tanto en gasto por alumno como en gasto por egresado se les suma la Facultad de Odontología para conformar el grupo de los más eficientes durante 2012.

El resto conforma el grupo de los que demandan más de lo que aportan al total. No solo deben sino que probablemente también puedan rendir más.

Educación Terciaria No Universitaria en el ámbito público

La Educación Terciaria No Universitaria de carácter público incluye la Educación Superior Militar (Escuela Militar, Escuela Naval y Escuela Militar de Aeronáutica) en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional; la Escuela Nacional de Policía en la órbita del Ministerio de Interior; los cursos terciarios dictados por el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU); y la Escuela Municipal de Arte Dramático (EMAD, dependiente de la Intendencia Municipal de Montevideo).

Otrora también formaban parte de la misma el Centro de Formación y Estudios del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, el Centro de Diseño Industrial y el Instituto Superior de Educación Física.

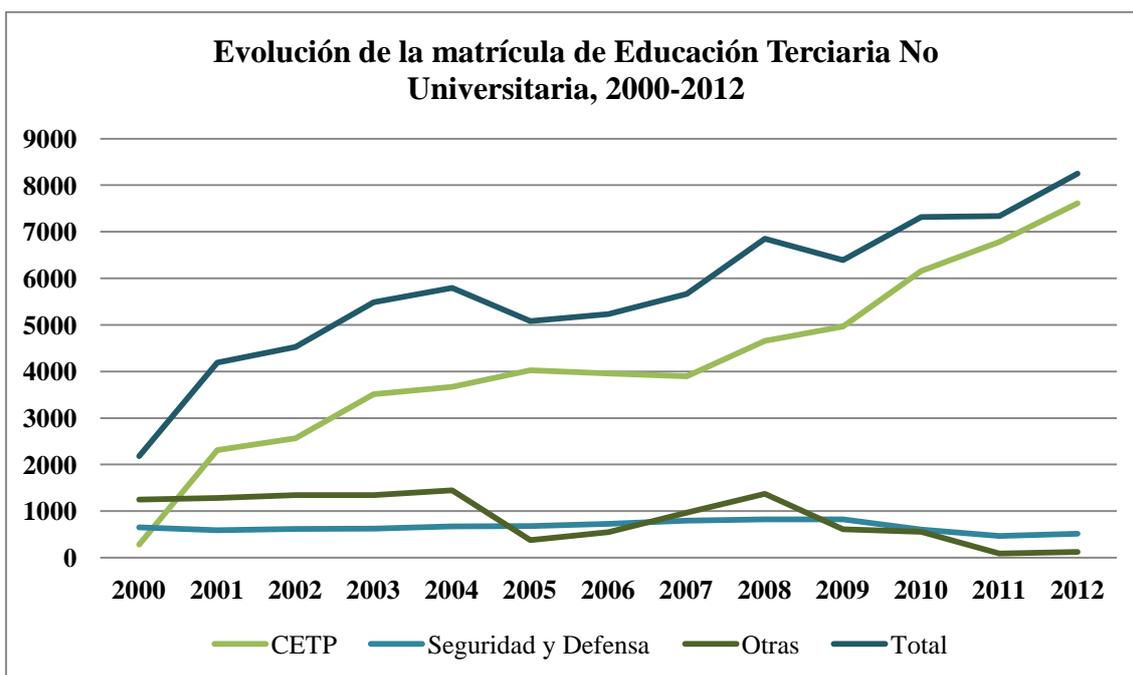
El Instituto Superior de Educación Física, quien dependiera del MEC hasta 2005 no reportó datos ese año y a partir de 2006 pasó a la órbita de la UDELAR; el Centro de Diseño Industrial quedó integrado en 2010 a la Facultad de Arquitectura -también de la UDELAR-; y la carrera de Educador Social originaria del CENFORES-INAU, comenzó a dictarse en el IPA a partir de 2011.

No obstante, se considera propicio para este análisis incluir los datos correspondientes a tales ofertas durante el tiempo que integraron el subsistema de Educación Terciaria No Universitaria (ETNU), a fin de reflejar de la manera más fiel posible la composición de la matrícula del nivel durante el período 2000-2012.

Por esto y a la par, es preciso aclarar que dicha matrícula fue reconstruida a partir de los datos reportados año a año por parte de las instituciones mencionadas al MEC; y que al realizar esta tarea se constató que en los Anuarios Estadísticos del MEC, bajo la categoría “Otras terciaria pública” en los cuadros denominados “Matrícula del sistema educativo por año lectivo según nivel, forma de administración y modalidad”, se

presentan datos duplicados. Por ende, los resultados obtenidos para las categorías presentadas en este apartado difieren de la versión oficial, aunque están basados en datos oficiales.

A partir de los siguientes gráficos se aprecia la evolución de la matrícula del subsistema para la serie 2000-2012 en términos netos, y el cambio en su conformación según sus ofertas agrupadas en tres categorías: las referidas al Consejo de Educación Técnico-Profesional propiamente dichas; las correspondientes al área “Seguridad y Defensa”, es decir las carreras de la Escuela Militar, Escuela Naval, Escuela Militar de Aeronáutica y la Escuela Nacional de Policía; y en un tercer grupo denominado “Otras ofertas públicas” las correspondientes a la EMAD, el CDI, el ISEF y el INAU, según el año al que se hiciera referencia.



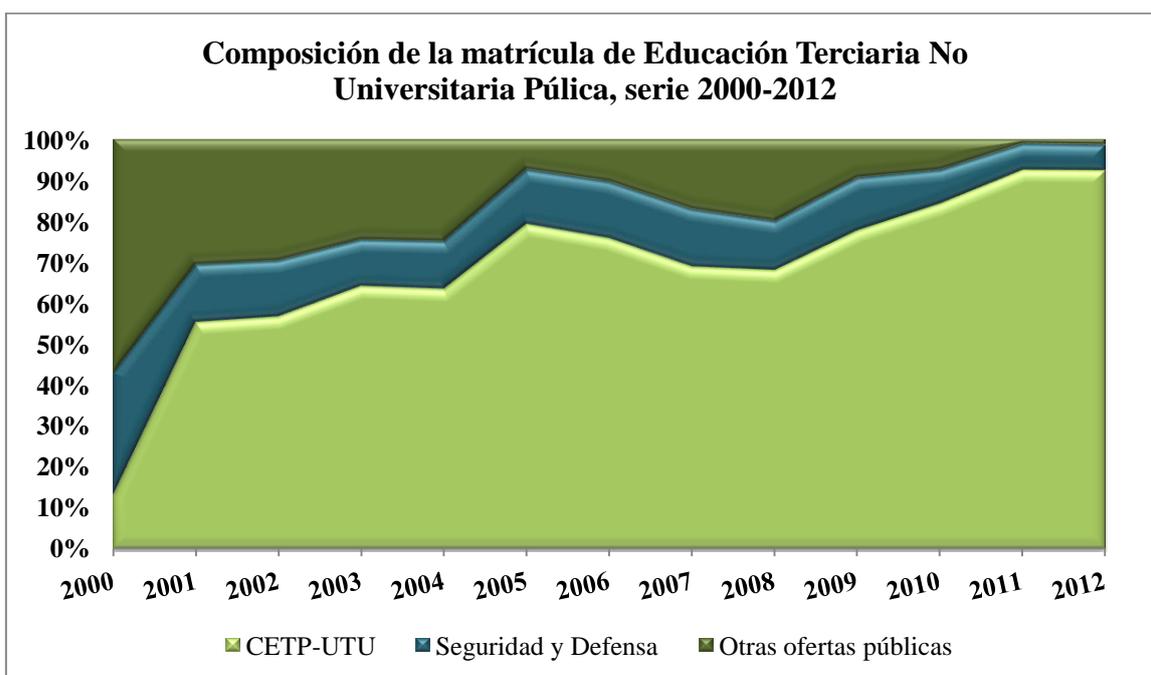
Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC, serie 2000-2012.

A primera vista es observable el crecimiento de la matrícula de las ofertas de Educación Terciaria No Universitaria en su conjunto: la misma se multiplicó 3.78 veces en doce años, aunque con sustantivos cambios en su composición.

Las carreras relativas a Seguridad y Defensa han presentado leves oscilaciones en su matrícula durante el período, pero alcanzaron su nivel más bajo en el último trienio: su matrícula en 2012 representa el 79% de la matrícula al año 2000.

En lo que respecta a la categoría “Otras ofertas públicas”, ésta se ha reducido a niveles ínfimos (hoy día solo está conformada por la EMAD); tal es así que al inicio de la serie su participación en la matrícula total del subsistema era del orden del 57% y al finalizar la misma apenas del 2%.

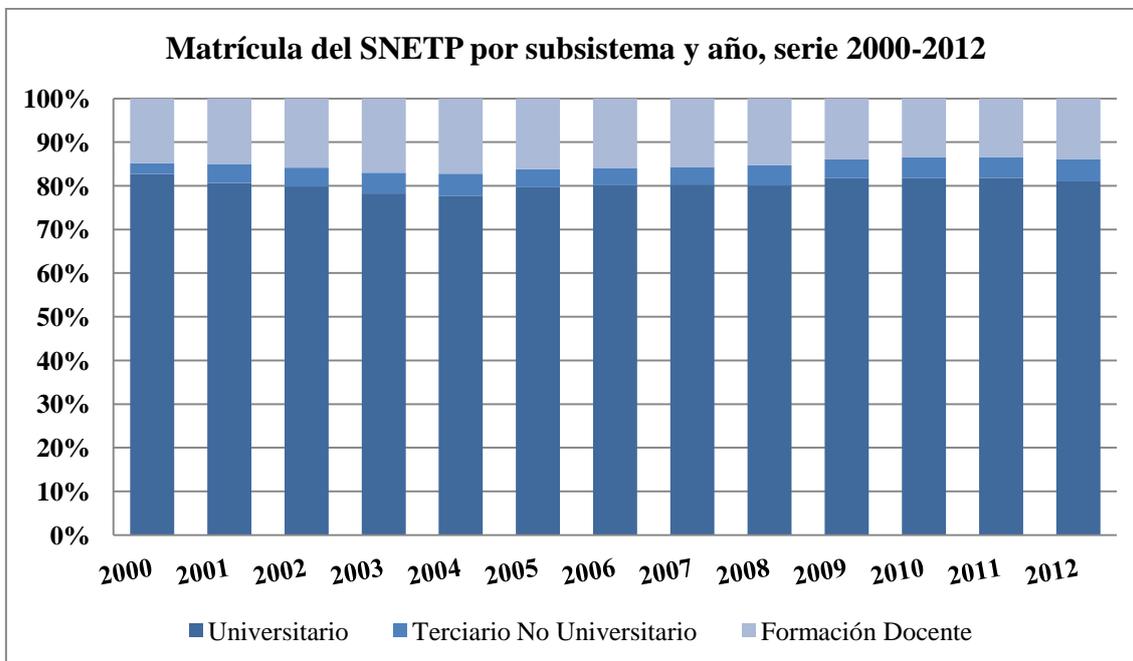
A la fecha, las ofertas terciarias no universitarias son principalmente técnicas (CETP) y esto se ha venido consolidando año a año.



Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC, serie 2000-2012.

El Consejo de Educación Técnico Profesional, con variadas ofertas educativas de ciclos cortos y con fuerte orientación al mercado laboral, ha ganado adeptos constantemente. La explosión de la matrícula experimentada en el año 2001 no se revirtió, de tal manera que al final de la serie es veintisiete veces mayor.

Analizada la matrícula del tercer subsistema, se determina la composición de la matrícula para todo el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública durante el período 2000-2012.



Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC, serie 2000-2012.

Nota: Matrícula de UDELAR estimada según crecimiento anual intercensal.

En promedio, las ofertas de Educación Terciaria No Universitaria han captado solo el 4% de la matrícula total del SNETP, sin grandes variaciones en todo el período; y a su vez, representan el 98% de toda la matrícula de Educación Terciaria No Universitaria.

Pese al esfuerzo realizado, no ha sido posible acceder a más datos que los que han permitido determinar la matrícula de la ETNU. Para poder estimar la eficiencia interna y financiera del subsistema hacen falta los datos correspondientes a ingresos y egresos del CETP para toda la serie, y el gasto realizado por cada organismo en todas y cada una de las ofertas consideradas durante, por lo menos, los últimos seis años a fin de poder comparar sus resultados con los de la Formación en Educación y la formación universitaria en el ámbito público.

Ofertas de Educación Terciaria en el ámbito privado

Actualmente en el Uruguay existen ofertas privadas de educación terciaria nucleadas en cuatro universidades, once institutos universitarios y tres instituciones terciarias no universitarias.

Como ya se hubiera aclarado, las universidades privadas son instituciones autorizadas por el MEC¹⁸ para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. Los institutos universitarios son aquellos que dictan al menos una carrera completa de grado universitario, una maestría o un doctorado; y las instituciones terciarias no universitarias son aquellas que dictan carreras terciarias, cuya duración es de, por lo menos, 750 horas reloj de clases distribuidas en un lapso inferior a un año y medio lectivo.

En la primera categoría quedan comprendidas la Universidad Católica (UCUDAL), la Universidad ORT, la Universidad de Montevideo (UM) y la Universidad de la Empresa (UDE).

En la segunda: el Instituto Universitario Autónomo del Sur, el Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes, el Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana, el Instituto Metodista Universitario Crandon, el Instituto Universitario Monseñor Mariano Soler, el Instituto Universitario San Francisco de Asís, el Instituto Universitario BIOS, el Instituto Universitario De Postgrado En Psicoanálisis de la Asociación Psicoanalítica del Uruguay, el Instituto Universitario CEDIIAP

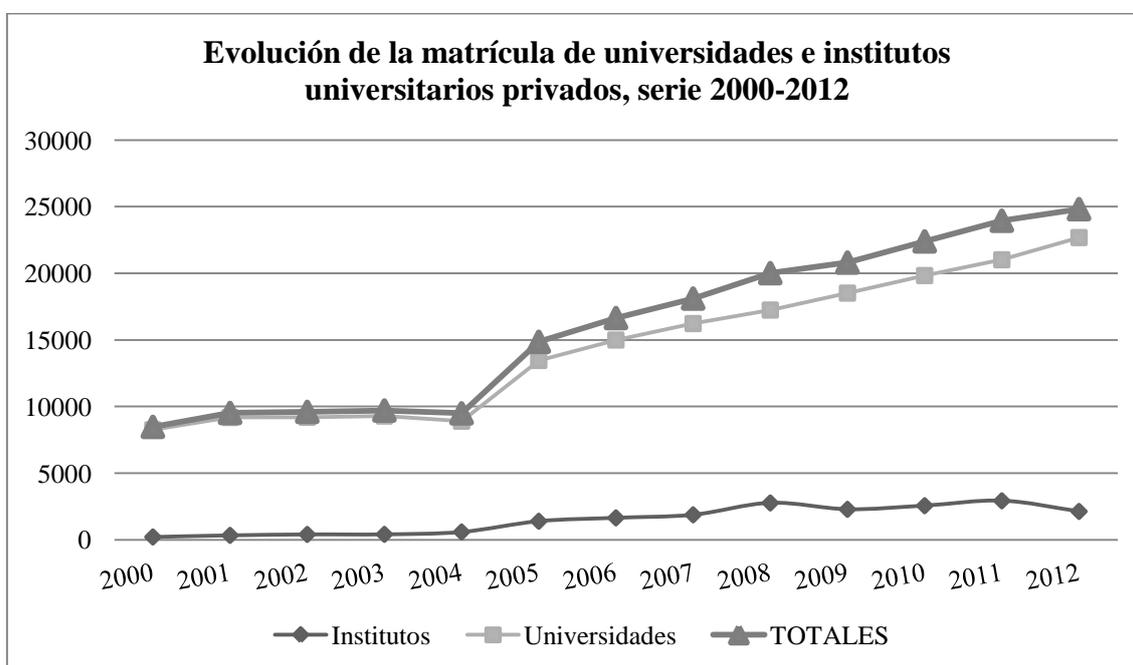
¹⁸ Organismo que oficia como contralor y regulador “que cuenta con el asesoramiento de una Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, ante quienes deben presentarse toda nueva institución que quiera ser autorizada a funcionar y toda nueva carrera de las instituciones actuales que desee tener el reconocimiento para que sus títulos tengan valor.” Romero, C. (2011:6)

(Centro de Docencia, Investigación e Información en Aprendizaje), el Instituto Universitario Centro De Estudio y Diagnostico De Las Disgnacias Del Uruguay (IUCEDDU)¹⁹, y el Instituto Universitario Fundación Politécnico De Punta Del Este.

Las instituciones privadas que brindan ofertas de educación terciaria no universitaria son: el Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (C.I.E.P); el Instituto de Capacitación del Centro de Navegación; y la Escuela De Formación Profesional En Comercio Exterior y Aduana²⁰.

Matrícula, ingresos y egresos de la Educación Universitaria privada

La educación universitaria privada comprende ofertas de grado y posgrado, que se dictan indistintamente en universidades e institutos universitarios por tal motivo se analizará conjuntamente su matrícula y la evolución de la misma, puesto que es fiel reflejo de la preferencia de los particulares por esta modalidad de servicio.



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC, 2000-2013.

¹⁹ Única institución universitaria privada cuyos datos no son presentados oficialmente por el MEC.

²⁰ Solo el CIEP reporta datos anualmente, por lo cual el análisis del subsistema se limitaría al análisis de sus resultados. Los mismos pueden ser consultados en el Anuario Estadístico del MEC, 2013.

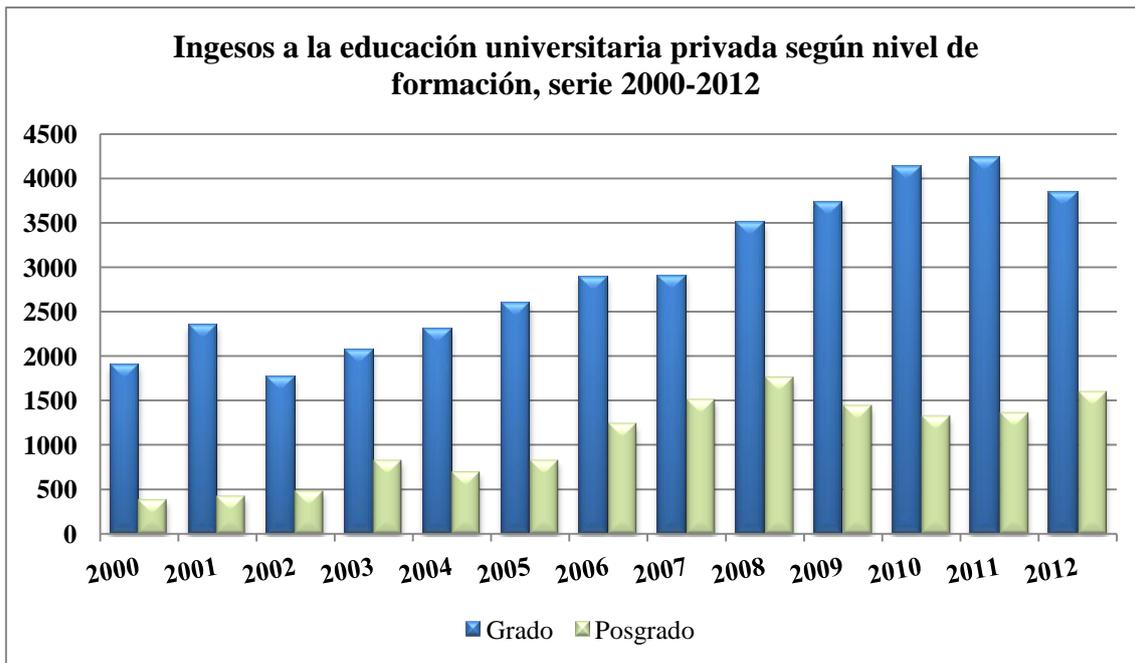
Al observar la matrícula total de la oferta universitaria privada se aprecian dos períodos bien diferenciados en su evolución: el primero comprendido entre los años 2000 y 2004, inclusive, caracterizado por niveles estancos de matriculación cuyo promedio fue de 9361 alumnos matriculados al año; y el segundo período de crecimiento sostenido a partir del año 2005 donde la cifra promedio ascendió a 20201 alumnos matriculados por año.

Al final de la serie la matrícula de institutos universitarios y universidades privadas se multiplica por 3 y su promedio anual es poco mayor a 16000 alumnos, lo cual a duras penas representa el 15% de la matrícula universitaria total del país.

En el caso concreto de la matrícula de los institutos universitarios, ésta se multiplica casi por 10 durante el período, pero apenas si representa el 10% de la matrícula privada sin superar el 2% de la matrícula universitaria total.

En un contexto nacional de expansión de la matrícula del nivel terciario, el aumento de la matrícula universitaria privada es síntoma de un sistema en sintonía, aunque el porcentaje del total que representa no varíe en demasía, como contracara de ello se destaca la amplia preferencia por las ofertas de la UDELAR a través de los años.

A continuación se presentan los ingresos y los egresos de dichas ofertas, agrupados conforme al nivel educativo que revisten y no a la institución mediante la cual se imparten para que su evolución pueda ser comparable con la de los datos escogidos para la Universidad de la República.

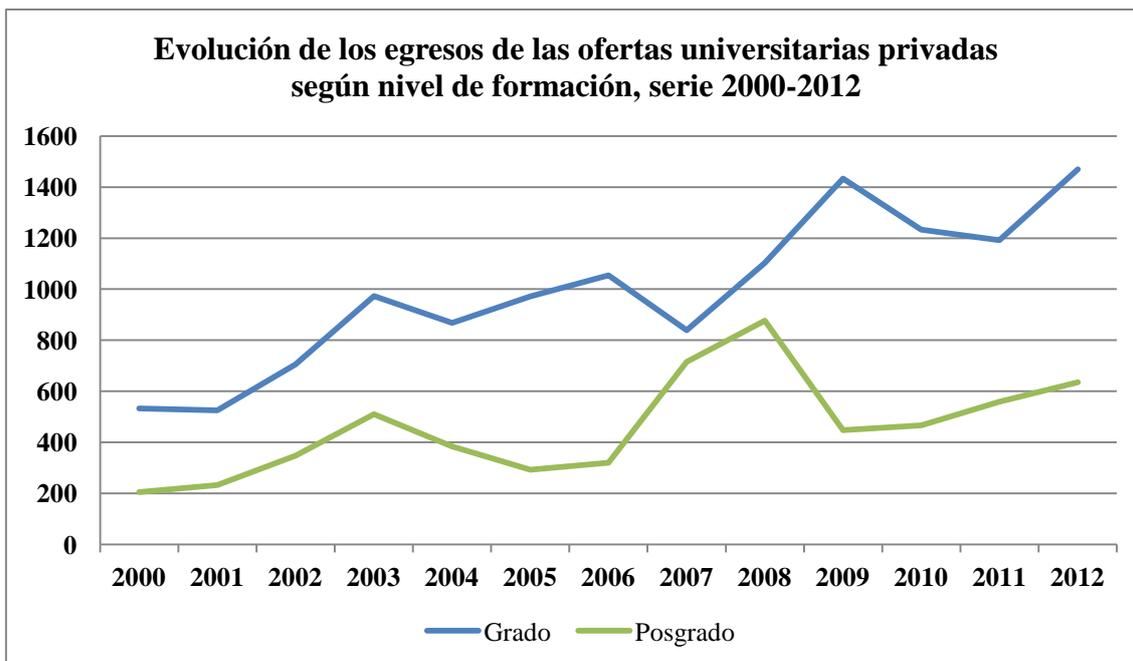


Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC, 2000-2013.

Véase que los ingresos al nivel terciario universitario en las instituciones privadas experimentan un crecimiento sostenido durante la serie analizada. El comportamiento de los ingresos a carreras de grado es más estable registrando momentos de decrecimiento solo en los años 2002 y 2012; el comportamiento de los ingresos a carreras de posgrado es más variable, habiendo fluctuado en torno a una media de 608 ingresos anuales en el período 2000-2005 y de 1455 entre los años 2006 y 2012.

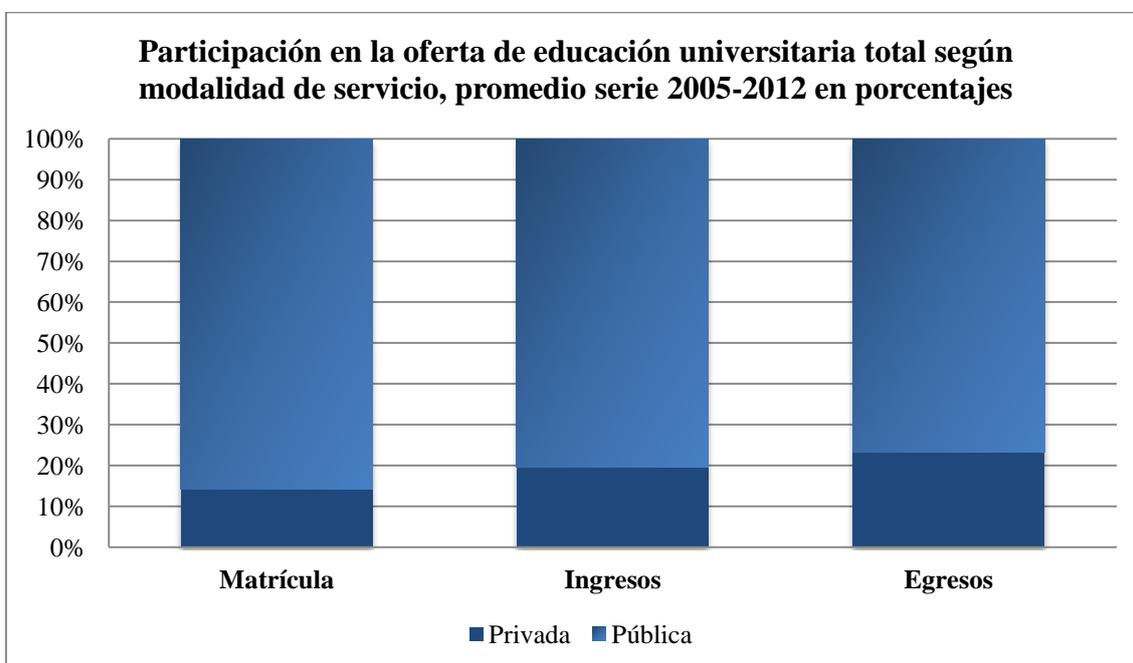
Tal como sucede con los ingresos, el nivel de los egresos de posgrado se mantiene siempre por debajo del de los egresos de grado, lo cual no necesariamente tendría que darse así. A su vez el comportamiento de éstos se corresponde con el presentado por los ingresos al nivel de formación correspondiente.

Si bien ambos niveles de egreso crecen a buen ritmo durante la serie, son los egresos de posgrado los que manifiestan mayor crecimiento, más que triplicándose. En tanto por cada egreso de grado acontecido en el año 2000, suceden 2.75 egresos en 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC, 2000-2013.

El siguiente gráfico permite una lectura sintetizada y simple respecto a la participación de la oferta de educación universitaria privada en la matrícula, los ingresos y los egresos totales del subsistema universitario.



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC, 2000-2013.

En el período 2005-2012, el promedio de egresos del ámbito privado tuvo mayor participación que sus ingresos e incluso que su matrícula sobre los totales referidos. Este

hecho es una conjunción de dos factores: la eficiencia terminal de las ofertas privadas y la propia eficiencia en la titulación de las ofertas públicas. Es así que los egresos privados representan la cuarta parte del total, los ingresos la quinta parte y la matrícula la décima.

Eficiencia en la Titulación de las instituciones universitarias del ámbito privado

Para demostrar que las instituciones privadas son más eficientes en cuanto a sus resultados académicos que la UDELAR -única institución universitaria pública analizada en este trabajo-, se procederá a realizar una gruesa estimación de su Eficiencia Terminal, con los datos correspondientes a los ingresos y egresos de las carreras de grado en la serie 2005-2012.

Tabla 4.1 Eficiencia en la Titulación de las ofertas universitarias de grado del ámbito privado, serie 2005-2012

Año "t"	Egresos en "t"	Ingresos en "t-5"	ET
2005	972	1899	0.51
2006	1055	2350	0.45
2007	839	1772	0.47
2008	1103	2071	0.53
2009	1433	2313	0.62
2010	1233	2606	0.47
2011	1192	2897	0.41
2012	1470	2909	0.51

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del MEC, 2000-2013.

En promedio, la $ET_{2005-2012} = 0.5$. Por cada dos alumnos de las generaciones de ingreso a partir de 2005, se produjo un egreso 5 años después; ciertamente es un mejor promedio que el 1 de cada 3 de la UDELAR para el mismo período.

Pese a que la intuición invita a afirmar que el mejor rendimiento de los alumnos de la educación privada se debe a que por formarse pagan matrícula, la literatura internacional sostiene que es difícil encontrar una relación directa entre la tasa de graduación en las instituciones de este nivel educativo y el nivel del importe de la

matrícula que cobran. Para ejemplificar: “Australia, Japón, Países Bajos y Reino Unido tienen unas tasas de matrícula que superan los 1.500 dólares estadounidenses (...) y tienen unas tasas de graduación que superan ampliamente la media de la OCDE del 70 %. Ahora bien, Dinamarca y Finlandia no cobran tasas de matrícula y conceden un alto nivel de subsidios públicos a los estudiantes, y también tienen una tasa de graduación que supera el 75 %.” (OCDE, 2013:71)

Si bien es de público conocimiento que la principal fuente de financiación de estas ofertas en nuestro país proviene del cobro de matrículas, por lo cual el gasto de las diferentes instituciones es enteramente privado, contar con la información referida a la inversión y composición del gasto realizado permitiría establecer el grado de correlación entre estas variables y la eficiencia terminal del subsistema universitario.

Lamentablemente tal información no es revelada sistemáticamente y por ende en este punto se da por culminado el análisis de la Educación Universitaria Privada.

Comentarios finales

Hasta el momento, el estado del conocimiento respecto al desempeño de las instituciones de educación terciaria en Uruguay se ha visto limitado en gran medida por la falta de ingenio en la recolección y sistematización de datos.

Siendo el objetivo de esta investigación presentar el Sistema Nacional de Educación Terciaria según su conformación actual y sus principales tendencias de evolución, se trabajó en la parametrización de la eficiencia interna y financiera del mismo, cual piezas claves para su comprensión.

Dado que, estimar las tasas de Eficiencia Terminal Interna o Eficiencia en la Titulación no es solo cuestión de criterio metodológico, sino también de rigor estadístico, la presente investigación fue realizada con el mayor empeño y tesón puestos en mantener la objetividad tanto en la clasificación como en la recolección y el procesamiento de los datos, a fin de ofrecer un trabajo de calidad; lo cual requirió de una revisión minuciosa y una contrastación constante de cada guarismo divulgado año a año por las autoridades nacionales en materia de educación²¹.

Por su parte, los cálculos relativos a la eficiencia financiera del Sistema de Educación Terciaria Pública obligaron a profundizar en los criterios de asignación y ejecución del presupuesto de cada institución comprendida en él; así como también en los criterios adoptados y consensuados internacionalmente para medir la inversión en educación de un país, de manera que los hallazgos obtenidos aquí puedan servir de insumos en futuras comparaciones.

Habiendo procedido según lo anteriormente descrito, varias creencias *vox pópuli* son puestas en tela de juicio. Tal es el caso de las siguientes afirmaciones: 1) “solo uno de cada cuatro estudiantes de grado consigue graduarse en el tiempo esperado dada la

²¹ Fuentes de datos oficiales: ANEP, MEC, UDELAR

duración teórica de su carrera”; 2) “la eficiencia de las ofertas de Formación Docente es ampliamente inferior a la de la UDELAR”; 3) “los egresos de los profesorados se han mantenido estancados por años”; 4) “la eficiencia de las instituciones privadas es mayor porque para acceder a ellas los individuos realizan inversiones monetarias directas”; 5) “las instituciones que realizan pruebas de ingreso eliminatorias o excluyentes obtienen mejores resultados en la titulación.” Pues ninguna de ellas se corresponde con la información aquí obtenida.

Las principales conjeturas extraídas del análisis estadístico realizado para esta investigación son:

1. La matrícula del conjunto de las ofertas de educación terciaria en nuestro país creció sostenida e ininterrumpidamente año a año entre 2000 y 2012.
2. Las ofertas de educación del ámbito público han sido preferidas a las del ámbito privado durante toda la serie analizada.
3. Si bien las ofertas de Educación Terciaria No Universitaria han captado solo el 4% de la matrícula total del SNETP -sin grandes variaciones en todo el período-, representan el 98% de toda la matrícula de Educación Terciaria No Universitaria.
4. La proporción de egresos anuales en relación a la matrícula ostentada es mayor en las ofertas de educación privada.
5. Los ingresos a Magisterio han tendido a disminuir desde el año 2000 y hasta el año 2009, inclusive (último dato disponible).
6. Contrario a la creencia generalizada de que los egresos de profesorado se han mantenido estancados por años, éstos experimentaron una caída sostenida entre 2004 y 2009, de la cual recién comienzan a recuperarse en el trienio 2010-2012 para retomar los valores que ostentaron en el año 2002.

7. Las ofertas del Sistema Nacional de Educación Terciaria son más eficientes de lo que se creía: uno de cada tres estudiantes de grado terminan sus estudios en el plazo estipulado. No obstante, esta razón se ha mantenido prácticamente invariada en la última década y es muy pobre en términos comparados.

8. Las instituciones de Formación Docente, promedian una Eficiencia en la Titulación más baja que el conjunto de los servicios de la UDELAR, por una diferencia de dos puntos porcentuales solamente.

9. No es posible determinar una relación directa entre el sesgo realizado a través de las pruebas de ingreso a los servicios y el rendimiento futuro de los alumnos en el caso concreto de las tres instituciones de la UDELAR que las aplican, a saber: el Instituto Superior de Educación Física, la Escuela Universitaria de Tecnología Médica y la Escuela Universitaria de Música.

10. No es posible establecer una relación directa entre el cobro de matrícula y cuotas periódicas en los institutos privados y su Eficiencia Terminal Interna.

11. La eficiencia financiera de la UDELAR es muy heterogénea: dependiendo del servicio que se analice, la expansión del gasto por alumno y por egresado estará más o menos fundamentada.

12. La expansión del gasto en Formación en Educación no se condice con la evolución de sus resultados educativos.

13. En términos relativos, si bien el gasto por alumno del Consejo de Formación en Educación es sensiblemente más elevado que el de la UDELAR durante la serie 2007-2012, el gasto por egresado de esta última es considerablemente más alto que el gasto por egresado de las ofertas del CFE.

14. Aún en contexto de bonanza económica, la inversión pública en educación universitaria como proporción del producto bruto interno ha estado menguando desde el año 2009.

Los primeros cuatro puntos, que aluden a la matrícula pública directa o indirectamente, deben ser analizados recordando que la matriculación en las ofertas de educación terciaria pública correspondientes al nivel 4 de nuestro Sistema de Educación Formal²² es irrestricta, salvo contados casos de pruebas de ingreso y cupos, por lo cual llegan a producirse múltiples inscripciones de un mismo individuo en este sistema; y que, además, no se depura de la base de datos a quienes no realizaron ningún acto académico luego de su inscripción ni a los que no han registrado actividad en los últimos dos años, resultando que no todos los matriculados son estudiantes efectivos.

Importante es también, cuando se piensa en los egresos, comprender que los mismos refieren a aquellos alumnos que completaron los requerimientos académicos para obtener su título y no necesariamente a aquellos que finalmente lo obtuvieron, por lo cual no todos los egresados representan profesionales habilitados para ejercer.

Atendiendo al punto 5 sobre la disminución del número de ingresos a magisterio, en conocimiento de la reducción de sus egresos durante el período 2000-2011 y la evolución de las tasas de Eficiencia en la Titulación de esta oferta del subsistema Formación en Educación, se entiende que la cantidad de noveles maestros es menor año a año porque las generaciones entrantes han sido menores; y, porque a su vez, la caída de su eficiencia ha incidido en la obtención de resultados menores a los esperados.

²² Según se establece en el Artículo 22 de la Ley N° 18437 el nivel 4 de la Educación Formal está conformado por la Educación Terciaria No Universitaria, la Formación en Educación con carácter universitario y la Educación Terciaria Universitaria de Grado.

En cuanto al punto 6 que trata de los egresos de Profesorado, es necesario precisar que en la evolución de los egresos de los CERP, los IFD y el IPA no se han presentado diferencias sustanciales aunque los CERP producen más egresados en relación a su matrícula.

Se reconoce que la comparación realizada en el punto 8 es grosera, no obstante es la única posible. Ya que para el cálculo de la ET de las ofertas de Formación en Educación los ingresos tuvieron que ser estimados para el IPA, el INET y los CERP en 2006, para los IINN en 2005 y 2008, y para todo Magisterio a partir de 2009, la precisión del indicador en cuestión se ve reducida. Lo mismo sucede con la ET calculada para la UDELAR, puesto que tanto para poder continuar las líneas de Boado et al., (2011) como para preservar la misma base en todos los servicios, se tomó como duración de las carreras 5 años, cuando las hubo de 3.5 y hasta de 8 años inclusive.

Considérese, al analizar los puntos 11 y 13, que tanto en el presupuesto asignado como en el ejecutado año a año por la UDELAR en todo el período estudiado, no se distingue el gasto destinado exclusivamente a las tareas de enseñanza, que se encuentran comprendidas en cinco de los seis programas presupuestales, del destinado a las tareas de investigación y extensión universitarias. Asimismo no se distingue el gasto demandado para ofrecer carreras de grado del insumido para solventar las ofertas de posgrado.

Por otra parte, la conclusión expuesta en el punto 14 responde al hecho de que el gasto público por alumno del nivel universitario como porcentaje del PIB por habitante de Uruguay ha disminuido desde el año 2009 (véase p. 65), mientras que el gasto de la UDELAR ha estado en constante aumento. Por lo que la expansión del segundo no resulta de mayores sacrificios presupuestales a nivel estatal sino de los mayores ingresos percibidos por el país durante el período referido.

En consecuencia con las estadísticas presentadas y las aclaraciones realizadas, se reconoce que el análisis formulado no puede ser más que un *proxy* a la realidad educativa del SNET.

Las imprecisiones a nivel de la información procesada, que son determinadas por la metodología empleada para la recolección y sistematización de los datos oficiales: qué datos se relevan, cómo y para qué, configuran a su vez, serias limitaciones a la hora de realizar los cálculos correspondientes a la eficiencia interna y financiera del sistema; por lo cual es consustancial a la mejora de la precisión de los indicadores rever la pertinencia del método.

Resulta inminente generar un registro único por alumno común a todo el nivel terciario que permita conocer sus inscripciones en las distintas instituciones y servicios, las inscripciones a carrera, las actividades rendidas, el ritmo de avance, y el abandono cuando el mismo se configure pasado determinado tiempo sin realizar actividades académicas de ningún tipo. Sería muy útil también que los alumnos pudieran manifestar su decisión de desistir de una carrera así como existe la posibilidad de desistir a cursos de la UDELAR a través de su Sistema de Gestión de Bedelías, en modalidad online.

De igual modo, para poder sopesar la eficiencia financiera del sistema terciario es necesario refinar los criterios de asignación presupuestal en todas las instituciones a fin de identificar el gasto destinado exclusivamente a las tareas de enseñanza, desagregando el mismo por nivel educativo, esto es grado y posgrado, haciendo la información pública y accesible en todos los casos.

Sin embargo, los indicadores necesarios para la comprensión del desempeño del sistema educativo no pueden ser meramente descriptivos.

En virtud de ello, la conclusión más prominente de este análisis –que no por obvia deja de ser importante-, es que para poder precisar el desempeño del Sistema Nacional de Educación Terciaria y sus perspectivas a futuro, el paso previo ha de ser mejorar la información disponible para el cálculo de sus indicadores, lo cual implica avanzar sustancialmente en varios aspectos a la vez y en forma coordinada.

Para dar cierre a este informe se enuncian cuatro aspectos considerados clave, que no son los únicos relevantes pero cuyo abordaje es impostergable para comenzar a gestar cambios trascendentales en la dirección pretendida.

El primero de éstos, ineludiblemente, es la consolidación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria como tal, con todos los agentes involucrados hablando en un mismo lenguaje, trascendiendo la segregación de lo público y lo privado, que parta de los cometidos que la Ley General de Educación propone pero no se limite exclusivamente a ellos. El cómo cumplir la Ley debería ser revisto en función de las necesidades actuales, que a 2016 no son las mismas que a 2007, ni que a 2013, cuando comenzó a sesionar la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública.

Asimismo y al entender de quien escribe, dicha comisión debería ser reestructurada con el fin de acoger a las instituciones privadas, que aún reguladas por el Ministerio de Educación y Cultura no pueden por él ser representadas; quizá dándoles un espacio con voz y sin voto para no trastocar el marco jurídico, quizá realizando un pequeño ajuste a la normativa: es algo que merece ser considerado por la propia Comisión y elevado a la Comisión Nacional de Educación.

Imprescindible es entonces conocer las necesidades actuales, por lo cual el Sistema Nacional de Educación Terciaria no podrá ser sin la creación de un sistema de información estratégico a su servicio.

Tal como sostiene Errandonea (2015):

La necesidad por crear o fortalecer los sistemas de información, tiene fundamento en el hecho de que toda organización requiere de datos para dar cuenta de su situación, características, funcionamiento y resultados. De otra manera, no puede comprender su funcionamiento de manera racional y por lo tanto ninguna decisión operativa puede ser tomada de manera informada. Por consiguiente, sin información, todo sistema u organización funciona por tanteo, mediante el ensayo y el error, con altísimos costos de tiempo y recursos y, en muchos casos, con impactos en las trayectorias vitales de las personas. En este sentido, el sistema educativo, no sólo no constituye una excepción, sino que representa uno de los espacios en que dichos costos tienen mayores consecuencias sociales negativas. (Errandonea, G., 2015)

De esta manera, el segundo de los aspectos sobre los cuales se debe avanzar es la creación de un sistema de información integrado y común, para posibilitar la obtención de información robusta y comparable, pertinente y oportuna (ídem). Ésta permitirá definir y redefinir -en la medida que sea necesario- los objetivos estratégicos a perseguir por la Coordinación del SNET. Por lo cual resulta vital trascender el alcance de las propuestas del autor referenciado, las cuales se circunscriben a la órbita de la Universidad de la República.

A la información recibida y generada por el sistema deberán poder acceder los actores enrolados y la ciudadanía toda horizontalmente. Esta característica será la que garantice la mayor transparencia del proceder institucional y haga las veces de rendición de cuentas en tiempo real y de forma permanente. Porque en definitiva, se trata de realizar una gestión más eficiente y brindar un servicio más oportuno a la sociedad.

En el mismo entendido, un tercer aspecto de suma relevancia ha de ser la concepción e instrumentación de indicadores capaces de relevar el perfil de ingreso de los alumnos al sistema, con el objetivo de relacionar el perfil de ingreso con la trayectoria académica en el nivel terciario, la culminación o no del ciclo educativo y los ritmos de avance, entre otros. Por dos razones: la primera y principal, porque “un sistema de información de enseñanza superior moderno, necesariamente tiene que entender lo que ocurre en la

academia desde lo que ocurre fuera de ella y articular sus acciones a los recursos y necesidades del entorno” (Errandonea, 2015); la segunda, porque no se pueden establecer perfiles de egreso estándares o deseables desconociendo el perfil con que los alumnos ingresan a los diferentes centros educativos y carreras.

El cuarto aspecto sobre el cual el Sistema Educativo debe avanzar, es en superar la aversión a ser su propio contralor. Las autonomías deben ser ejercidas responsablemente y no ser una excusa para hacer oídos sordos frente al contexto: el diálogo fluido permite la construcción de mejoras constantes.

Entiéndase que la UDELAR puede ser evaluada, cuestionada y criticada por la ANEP y viceversa, sin que esto configure una inferencia en sus respectivas autonomías; el MEC puede y debe ser capaz de pronunciarse respecto a aquellas situaciones que considere de su incumbencia aunque no tenga la potestad de modificar nada, así como los institutos privados pueden y deben proponer a sus pares del ámbito público todas aquellas prácticas que consideren factibles de implementar en pro de mejorar la enseñanza.

Creo que todos quienes tenemos algo que ver con la educación podríamos poner nuestro granito de arena para tener una mejor situación si colaboráramos en la difusión, profundización y extensión de este tipo de acciones, cada uno desde el lugar que le corresponde. Mientras tanto, no estaría mal si instaláramos con convicción la más importante de las prácticas político-pedagógicas, aquella que supone la autocrítica y la reflexión en cuanto a la responsabilidad que a cada uno nos cabe en la producción de los problemas educativos. Un poco de utopía tampoco vendría mal, en el sentido que alguna vez propuso Theodor Adorno: “Sin miedo, poder ser de otra manera”. (Martinis, P., 2016: Educación y Política)

Asimismo, recuérdese que por encima de todo, la ciudadanía en pleno ejercicio de su soberanía tiene derecho a exigir al Sistema Educativo cuanto crea esencial para su propia formación y la consolidación de una sociedad más desarrollada, y que la educación se construye en base a pactos políticos constantes.

Siendo esta una tarea de nunca acabar, se invita a seguir ahondando sobre los problemas que atañen al Sistema Nacional de Educación Terciaria en Uruguay, con gusto por provocar la búsqueda fehaciente de un mayor conocimiento respecto al desempeño del mismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEP (2013) *Rendición de Cuentas- Ejercicio 2012. Tomo 1*. Montevideo, Uruguay.
- Arocena, R. (2013). *Otra vez: sobre la graduación terciaria en Uruguay. Informe de Rectorado N° 297*, Blog del Rector, [en línea]. Disponible en: <http://www.universidadur.edu.uy/blog/?p=1676> [Revistado el 12 de abril de 2015]
- Barro, R. y Lee, J.W. (2011, julio) A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010. *Hoja de Trabajo No. 15902*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Database disponible en: <http://www.barrolee.com/> [Revistado el 27 de abril de 2016]
- Boado et. al. (2011). *La deserción estudiantil universitaria en la UDELAR y en Uruguay entre 1997 y 2006*. Montevideo: Ediciones Universitarias-UCUR.
- Bellei, C. (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967).
- Dirección General de Planeamiento-UDELAR (2014) *Estadísticas Básicas 2013 de la Universidad de la República*. Montevideo: Ediciones Universitarias-UCUR.
- Dirección General de Planeamiento-UDELAR (2013) *I Censo de Estudiantes Universitarios de Posgrado, año 2012. Principales características de los estudiantes de posgrado de la Universidad de la República en 2012*. Montevideo: Ediciones Universitarias-UCUR.
- Dirección General de Planeamiento-UDELAR (2013) *VII Censo de Estudiantes Universitarios de Grado, año 2012. Principales características de los estudiantes de grado de la Universidad de la República en 2012*. Montevideo: Ediciones Universitarias-UCUR.
- Dirección General de Planeamiento-UDELAR (serie 2006-2012) *Estadísticas Básicas de la Universidad de la República*, [en línea]. Disponibles en: <http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/452> [Revistado el 27 de abril de 2016]

Errandonea, G. (2015). *De los sistemas de gestión a los sistemas para la planificación en la UDELAR*. En Jornadas sobre Planeamiento Estratégico, Información y Evaluación en la Universidad, llevadas a cabo en la UDELAR, Montevideo.

González, L. (2006). Repitencia y Deserción Universitaria. En Rama, C. (Ed.). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas, Metrópolis, C.A, 156-168.

Ley N° 12549. Ley Orgánica de la Universidad de la República. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 29 de octubre de 1958.

Ley N° 16524. Creación como Persona Pública No Estatal del Fondo de Solidaridad. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 4 de agosto de 1994.

Ley N° 17296. Presupuesto Nacional 2000-2004. Aprobación. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 23 de febrero de 2001.

Ley N° 17451. Personas Públicas No Estatales. Fondo de Solidaridad. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 21 de enero de 2002.

Ley N° 18437. Ley General de Educación. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 16 de enero de 2009.

Ley N° 19149. Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2012. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 11 de noviembre de 2013.

López, A. et. al. (2008). Eficiencia terminal en la educación superior, la necesidad de un nuevo paradigma. *Revista de la Educación Superior*, Vol. 37 (146), 135-151.

Martinis, P. (2016). *Educación y política*, La Diaria [en línea]. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/6/educacion-y-politica/> [Revistado el 21 de junio de 2016]

Ministerio de Educación y Cultura (serie 2000-2013) *Anuario Estadístico de Educación*. Montevideo: MEC.

OCDE (2013) *Panorama de la educación 2013: Indicadores de la OCDE*. Madrid: Santillana.

Rectorado de la Universidad de la República (2012). *Hechos de ayer, hoy y mañana. Rendición social de cuentas de la Universidad de la República. Julio 2012*, [en línea]. Disponible en: http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/740#heading_3496 [Revistado el 27 de abril de 2016]

Romero, C. (2011). *La Educación Superior en Uruguay 2005-2009*. CINDA. Disponible en: <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/07/2011-Informe-Uruguay.pdf> [Revistado el 27 de abril de 2016]

UDELAR (2015) *Plan Estratégico de Desarrollo 2015-2019*. Montevideo: UCUR.

Vaillant, D. (2003). *Otra forma de pensar la formación inicial de docentes: los Centros Regionales de Profesores del Uruguay*. IPEE/UNESCO. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35188718> [Revistado el 27 de abril de 2016]

BIBLIOGRAFÍA NO REFERENCIADA

Domingo, R. y Patrón, R. (2010). *Sistema Educativo Uruguayo. Aspectos relevantes de la Ley de Educación 2008. Nota Docente N° 23*. Montevideo: DECON-FCS.

González, F., et. al. (2013). *Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década*. Montevideo: INEED.

Lizbona, A. y Rumeau D. (2013). *La educación universitaria en el Uruguay: continuidades, cambios y desafíos (1960-2012)*. Montevideo: INEED.

Oddone, G. y Perera, M. (2005). *Educación Superior en Uruguay: descripción y financiamiento*. Montevideo: UNESCO.

OEI (2013) *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica 2013. Desarrollo profesional docente y mejora en la educación*. Madrid: Liagrafic.