



Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022

Resumen ejecutivo



INEEd
Instituto Nacional de
Evaluación Educativa

Comisión Directiva del INEE: Javier Lasida (presidente), Guillermo Fossati y Pablo Caggiani

Directora del Área Técnica: Carmen Haretche
Director de la Unidad de Estudios e Indicadores: Federico Rodríguez
Directora de la Unidad de Evaluación Curricular: Andrea Rajchman

Los autores de este documento son: Elisa Borba, Mariana Castaings, Gimena Castelao, Hugo de los Campos, Gonzalo Dibot, Cecilia Emery, Fiorella Ferrando, Ana Laura González, Meliza González, Guadalupe Goyeneche, Carmen Haretche, Melissa Hernández, Raisa López, Eliana Lucían, Sofía Mannise, Inés Méndez, Cecilia Oreiro, Santiago Pelufo, Andrea Rajchman, Federico Rodríguez, María Noé Seijas, María Inés Tróccoli, Joana Urraburu y Jennifer Viñas.

Corrección de estilo: Federico Bentancor y Mercedes Pérez
Diseño y diagramación: Diego Porcelli

Montevideo, 2023

ISBN: 978-9915-9582-1-7
© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)
Edificio Los Naranjos, planta alta, Parque Tecnológico del LATU
Av. Italia 6201, Montevideo, Uruguay
(+598) 2604 4649 – 2604 8590
ineed@ineed.edu.uy
www.ineed.edu.uy

Cómo citar: INEE (2023). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022. Resumen ejecutivo*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2021-2022/Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-ResumenEjecutivo.pdf>

Este informe trata de niños y adultos mujeres y varones. El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

Esta publicación reúne los principales hallazgos y desafíos identificados en el *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022*, realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). El documento completo está estructurado en dos tomos: **el primero** se orienta al seguimiento de indicadores y metas, mientras que **el segundo** profundiza en algunos temas sustantivos para la política educativa sobre los que se cuenta con datos actualizados. A continuación, se resume la información principal de cada uno de sus capítulos.

MATRÍCULA DEL SISTEMA EDUCATIVO

La población en edad de concurrir a la educación obligatoria se viene reduciendo de manera sistemática en Uruguay debido al descenso de la natalidad. En 1996 se estimaba que en el país residían 169.660 niños de entre 0 y 2 años. Para 2023 se proyectó una población de 133.910 para el mismo tramo etario (disminución de 35.750 personas o de un 21% en términos relativos).

La educación temprana de calidad tiene un significativo impacto en las posteriores experiencias educativas de los niños. En números absolutos, y de acuerdo a los registros administrativos, en 2021 se encontraban matriculados en un centro educativo 55.287 niños con entre 0 y 2 años. En términos de cobertura¹, en los últimos diez años la asistencia a algún centro educativo en estas edades pasó del 27,1% en 2012 al 42,6% en 2022.

La educación inicial en Uruguay está dirigida a niños de 3, 4 y 5 años de edad, pero es obligatoria desde los 4. En términos de la matrícula, al año 2022 se atienden 107.230 niños en los centros públicos y privados dependientes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)², cifra que prácticamente no ha variado en los últimos diez años. En términos de cobertura, a los 4 y 5 años de edad es prácticamente universal, lo cual se mantiene estable en el período considerado, pero por la caída de la natalidad en 2022 hay 2.372 niños matriculados menos que en 2012. La matrícula de 3 años presenta un crecimiento de casi 20 puntos porcentuales entre 2012 y 2022, llegando a más del 80% de cobertura en este último año. En este caso, al contrario del anterior, a pesar de la caída de la natalidad, la cantidad de niños inscriptos en el sistema educativo aumenta en aproximadamente 5.000 entre 2012 y 2022.

¹ Proporción de personas de una edad dada (o grupo de edades) atendida por el sistema educativo.

² Aún no se encuentra disponible el dato 2022 de la matrícula de niños de 3 a 5 años de edad que asisten a centros de primera infancia privados habilitados por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, pero en 2021 eran más de 4.700 alumnos.

La educación primaria en Uruguay es obligatoria y desde hace décadas ya es universal. No obstante, la cantidad de niños que asisten a las aulas ha decrecido producto de la baja natalidad y de la mejora del flujo en el tránsito por este nivel educativo (con la sistemática caída de la tasa de repetición en todos los grados). Además, se proyecta una reducción de 25% de la población en edad escolar en los próximos años. En números absolutos, habría unos 70.000 niños menos en 2030 que en 2023, manteniendo la universalización.

La culminación de la educación media en Uruguay es obligatoria desde el año 2008. Este ciclo educativo se brinda tanto en el sector público como en el privado y tanto en la modalidad de educación secundaria como en educación técnica. La cantidad de estudiantes matriculados en toda la educación media ha crecido aproximadamente un 1% en los últimos diez años. La matrícula de educación media brindada por la Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP) creció 3 puntos porcentuales en los últimos diez años, mientras que tanto la que ofrece la Dirección General de Educación Secundaria (DGES), que sigue siendo la mayoritaria, como la que brinda el sector privado, cayeron 2 puntos porcentuales. Sin embargo, en el caso de la DGETP la tendencia de crecimiento sostenido varía según la oferta educativa: el ciclo básico tecnológico es el único que mantiene la tendencia y en 2022 su matrícula es un 24% mayor a la de 2012; en cambio, la formación profesional básica y la media superior presentan un quiebre de la tendencia en 2020. Mientras en media superior la matrícula de 2022 es un 35% mayor a la de 2012, pero un 9% menor a la de 2020, en formación profesional básica el quiebre de la tendencia se presenta de modo abrupto: mientras en 2020 la matrícula había crecido un 82% respecto a 2012, en 2022 se encuentra solo un 10% por encima de 2012, lo que implica una disminución de 72% entre 2020 y 2022. Esta última caída puede relacionarse con el cambio de criterio en la edad de ingreso, la cual desde 2020 vuelve a restringirse a estudiantes de 15 a 21 años. En el caso de secundaria (tanto pública como privada), el comportamiento de la matrícula no es el mismo en ciclo básico que en el bachillerato. En el primero, la matrícula en 2022 representa entre un 12% (privado) y 16% (público) menos que en 2012. Por su parte, el bachillerato privado se mantiene en niveles similares a los de 2012, recuperándose de una caída que había empezado a experimentar en 2015, mientras que el bachillerato público es el único nivel que presenta una tendencia relativamente constante de crecimiento, llegando en 2022 a ubicarse un 14% por encima de la matrícula de 2012.

En términos de cobertura se observa un crecimiento para todas las edades, el cual es claramente más pronunciado entre los mayores de 15 años de edad (el aumento es de casi 20% entre 2012 y 2022), pudiéndose asimilar al tramo de educación media superior.

SEGUIMIENTO DE METAS DE ACCESO, TRÁNSITO, EGRESO Y APRENDIZAJE

La ANEP se ha planteado un conjunto de metas para el período 2020–2024 que refieren a aspectos de acceso, tránsito, egreso y aprendizajes. Se ha logrado mejorar la cobertura y el egreso en los distintos tramos etarios definidos por el organismo, alcanzándose las metas establecidas para el año 2022. En los aprendizajes los resultados han sido dispares.

La asistencia a educación a los 3 años pasó del 75,8% en el 2019 al 82,2% en el 2022, superando la meta establecida para este último año (80%). En cuanto a la asistencia entre los 6 y 11 años también se cumple la meta de mantener la cobertura universal, consolidada en el país hace ya varias décadas. La cobertura entre los 15 y 17 años también ha crecido en los últimos años: pasó de 89,2% en 2019 a 92,3% en 2022, alcanzando y superando la meta para este último año (92%). A pesar del crecimiento, la cobertura en este rango de edad aún presenta signos de inequidad por nivel socioeconómico: la diferencia en la cobertura entre adolescentes que pertenecen al quintil más alto de ingresos respecto a los del primer quintil aún es cercano a 10 puntos porcentuales. Por su parte, la cobertura a los 17 años ha crecido de 83,2% en 2019 a 86,9% en 2022, llegando a superar el 85% establecido como valor meta para ese año.

Además de estar matriculados, se espera que los niños asistan regularmente a clases. La ANEP se ha propuesto incrementar el porcentaje de alumnos de los niveles 4 y 5 de inicial que asisten más de 140 días al año. En el año 2019 el 66,8% de los niños asistieron más de 140 días, porcentaje que en 2022 bajó al 55,2%, lo que podría explicarse por la pandemia de COVID-19. Esto resulta contrario a la tendencia requerida para alcanzar las metas establecidas, así como también refuerza las dificultades en la asistencia a educación inicial que se constataban desde antes (INEEd, 2022a). En el mismo sentido, aunque algo menor, fue la caída de la asiduidad de la asistencia en educación primaria. En la educación media básica tiene las mismas características: seguramente producto de la pandemia, no se registran aumentos en la proporción de adolescentes que tienen menos de 50 faltas en el año y, por tanto, aún no se alcanzan los valores fijados como deseados.

Otro de los aspectos que se ha propuesto la ANEP es aumentar la proporción de niños en centros con extensión de tiempo pedagógico en escuelas de contextos más desfavorecidos (quintiles 1 y 2). En el año 2019 el 22% de los niños estaban en esta situación, porcentaje que en 2022 alcanza al 24,7%. Si bien esta tendencia creciente implicó un incremento anual del 3,9%, aún se encuentra por debajo de la tendencia observada en el período anterior (4,7%) y muy por debajo de lo requerido para alcanzar las metas propuestas al año 2024 (se necesita un crecimiento del 12,7%).

Reducir la extraedad de la población de primaria también es un objetivo planteado. Se viene cumpliendo a buen ritmo y superando los valores establecidos: en 2022 alcanzó el 82,5% de alumnos sin extraedad (la meta era 81%). El aumento en las tasas de promoción en este ciclo educativo, tanto en primer año de primaria como en el total del ciclo, es parte de la explicación de la reducción de la extraedad. En cuanto a la promoción de la educación media

básica, en secundaria se mantiene la tendencia de mejora que se observó para el período anterior, pero en el caso de técnica parece haber un fuerte cambio en la tendencia: pasó del 64,8% en el año 2018 al 78,5% en el 2022. Al respecto, es necesario mencionar que tanto en secundaria como en técnica hubo modificaciones en el reglamento de pasaje de grado a raíz de la pandemia. Seguramente el efecto de este cambio repercutió más en la órbita de la educación técnica, porque el punto de partida antes del cambio era notoriamente más bajo que en secundaria (64,8% y 80,7%, respectivamente).

Con relación al egreso de la educación media básica, se fijaron tres metas específicas: incrementar el porcentaje de egresados de 18 a 20 años de edad, incrementar el egreso oportuno (que los adolescentes hayan culminado el ciclo a los 16 años o antes) y alcanzar por lo menos a 6.000 inscriptos por año en la prueba Acredita^{3b}. En el primer caso, el porcentaje de egresados ha venido en aumento en los últimos años, ubicándose en valores superiores a la meta planificada para 2022 (el valor meta planteado fue del 82% y se ubica por encima del 83%). En cuanto al egreso oportuno, su crecimiento en los últimos años fue bastante superior, lo que ha llevado a que en el 2022 se ubique en 79,3%, valor muy por encima del 71% planificado. Finalmente, respecto a la meta de lograr 6.000 postulantes por año en la prueba de acreditación del ciclo básico, el valor alcanzado en 2021 supera ampliamente el objetivo estipulado, con más de 10.200 personas, mientras que en 2022 fue de más de 6.500.

También fueron fijadas dos metas específicas para avanzar en el egreso de educación media superior: aumentar el porcentaje de egreso a los 19 años de edad (como aproximación al egreso oportuno del ciclo obligatorio) y también entre los jóvenes de 21 a 23 años. La tasa de egreso oportuno ha mejorado: al año 2022 se encuentra en 43,9%. Si bien aún se encuentra lejos de la universalidad que establece la ley, su ritmo de crecimiento es sostenido y se ha incrementado en los últimos años, llegando al 5,3% de crecimiento anual, aumento cercano al requerido para dar cumplimiento al objetivo del 2024. Por su parte, respecto al egreso entre los 21 y 23 años, el país venía creciendo en promedio a un ritmo de 2,5% por año, pero en los últimos tres años (entre el 2019 y el 2022) creció a un ritmo de 6% anual. Claramente se trata de un quiebre en la tendencia anterior, lo que ha permitido llegar en el 2022 al 50,9%, superando el valor meta para este año (50%). No obstante, y a pesar de estos incrementos, es necesario señalar que aún persisten fuertes inequidades respecto a quiénes son los que logran culminar la educación obligatoria. Una de las más notorias refiere a la caracterización socioeconómica de los hogares de los jóvenes: si bien el promedio nacional se ubica en el 50,9%, este guarismo alcanza únicamente al 22,5% de los del primer quintil de ingresos, mientras que entre los que viven en hogares del quintil más alto alcanza al 82%. Una segunda manifestación de la inequidad relacionada con este indicador refiere a la región donde viven los jóvenes: en Montevideo el porcentaje alcanza el 58,4%, mientras que en el interior del país es del 45,5%.

Respecto a los desempeños de los alumnos de tercero y sexto de primaria, al comparar los de los alumnos que hicieron Aristas 2017 y 2020 se observa que la proporción de niños con niveles bajos de desempeño (niveles 1 y 2) descendió o se mantuvo estable en los dos grados tanto en lectura como en matemática, alcanzando valores incluso menores a los establecidos como meta por las autoridades para el año 2021³.

³ Si bien los cambios en las poblaciones evaluadas introducen sesgos en la comparación, son varios los análisis realizados con Aristas (INEEd, 2021a, 2023a, 2023b) que parecen indicar que los resultados se mantuvieron estables, lo cual contribuye a plantear que se cuenta con evidencia de que la pandemia afectó en menor medida los aprendizajes en Uruguay que otros países, especialmente de la región.

En el caso de tercero de educación media, en ambas áreas evaluadas la proporción de estudiantes que se ubican en los niveles de desempeño más bajos no alcanza los valores fijados como meta: en lectura se ubica el 24,8% de los adolescentes (la meta era que no superara el 21%), mientras que en matemática alcanzó al 66,2% (la meta era menos del 62%).

ALCANCE E HITOS DEL PROCESO DE LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA (2020-2024)

Del análisis de los documentos oficiales publicados por la ANEP surge que el grado de cumplimiento de las metas propuestas para llevar adelante la transformación educativa se encuentra en diferentes niveles de concreción.

Sobre el primer lineamiento estratégico (ampliar el acceso, la retención, el egreso y mejorar el trayecto de todos los estudiantes en los diferentes ciclos de su formación, promoviendo aprendizajes de calidad), se observa que es un objetivo macro que implica dar cumplimiento a varios de los otros lineamientos estratégicos.

A nivel de los resultados de las acciones implementadas para el segundo lineamiento (reducir la inequidad interna del sistema educativo y mejorar los aprendizajes de los estudiantes, con foco en los sectores de mayor vulnerabilidad educativa y social), aún no es posible dar cuenta de los logros alcanzados. El análisis de resultados de evaluaciones nacionales e internacionales y el estudio específico de los centros educativos María Espínola permitirán dar más información al respecto.

El tercer lineamiento estratégico es adecuar la propuesta curricular en todos los niveles educativos. La ANEP publicó el documento *Transformación Curricular Integral. Hoja de ruta 2021*, en el que se planifica el proceso de implementación curricular en todos los niveles educativos⁴. Muchas de las etapas del proceso ya fueron cumplidas. El Marco Curricular de la educación obligatoria⁵ y el de la formación de grado de los educadores del Consejo de Formación en Educación (CFE), las progresiones de aprendizaje, los niveles de desempeño y perfiles de egreso, los programas de la educación básica integrada (primer y tercer ciclos, del segundo ciclo se publicaron versiones preliminares), la instalación de Centros Asesores Consultivos en todos los centros de formación en educación con carreras de grado y el protocolo de monitoreo y de evaluación del cambio curricular ya fueron presentados. Por su parte, se encuentran en ejecución: el plan de desarrollo de materiales educativos, el plan de desarrollo profesional docente, las propuestas de formación permanente y la implementación del cambio curricular.

En el caso del cuarto lineamiento (fortalecer la gestión de los centros y promover comunidades integradas y de aprendizaje), algunas de sus metas se encuentra en etapa de

⁴ En este proceso el relacionamiento entre la ANEP y las Asambleas Técnico Docentes presentó algunas dificultades.

⁵ Desarrollado "a partir del MCRN y otros documentos curriculares de nivel macro existentes", en los que se encontraban algunas definiciones de competencias y perfiles de logro (ANEP, 2020a, p. 138).

desarrollo, pero no hay documentos de la ANEP que evidencien el grado de avance en su ejecución. Algo similar ocurre con los lineamientos estratégicos cinco (diseñar y establecer una política nacional docente que incluya la formación inicial, el desarrollo y la carrera profesional, así como las condiciones de trabajo) y seis (transformar el diseño y la gestión institucional, profesionalizando los procesos y las funciones técnico-administrativa y de servicios).

SEGUIMIENTO DE INDICADORES EDUCATIVOS

El gasto público en educación entre 2007 y 2022 tuvo un incremento real de 113%, alcanzado su máximo en 2019 (cuando el incremento con respecto a 2007 fue de 114,2%). Sin embargo, en el año 2020 disminuyó 3,7% con relación al año anterior, situación que comenzó a revertirse en 2021, cuando se ubicó un 2,4% por debajo de 2019, llegando en 2022 a ubicarse a medio punto porcentual por debajo del gasto de 2019, lo que corresponde a un 2% más que en 2018. En relación con el producto interno bruto, el gasto público en educación viene descendiendo en los últimos años (casi un 7% en 2021 y casi un 1% en 2022), a pesar de que entre 2007 y 2022 se incrementó 32%. Con respecto al gasto público total, el enfocado en educación aumentó, ubicándose en 2022 más de 2 puntos porcentuales por encima de lo registrado en 2007, aunque entre 2021 y 2022 se observa una disminución: pasó de 14,6% a 14,2%.

El gasto público en educación del ciclo obligatorio por estudiante aumentó más del doble entre 2007 y 2022. En 2020 tuvo una caída del 4%, pero luego comenzó a recuperarse y alcanzó en 2022 valores muy cercanos a los de prepandemia. El mayor incremento tuvo como destino la enseñanza primaria, superando el 125%. Por su parte, el menor crecimiento se dio en la enseñanza técnica, aunque se logró duplicar su valor en el período.

Al visualizar el gasto público en educación de los países de la región, se aprecia que Uruguay ha pasado de estar por debajo del promedio hasta 2011 a estar por encima en los últimos años. La caída observada entre 2020 y 2021 es menor a la registrada en el promedio de la región, aunque el incremento registrado entre 2019 y 2020 había sido menor al promedio de América Latina.

Entre 2003 y 2022 el salario de los docentes del sector público aumentó en promedio 86% en términos reales, lo que equivale a un 3,3% de incremento acumulativo anual en el poder de compra. Este crecimiento fue superior al del salario real promedio de la economía (57% con un 2,4% de promedio anual) y superior al salario de los docentes del sector privado, que creció a un ritmo inferior (1,8% anual). Si se considera la variación entre 2019 y 2022, de forma de comparar la situación pre y pospandemia, el salario real promedio de la economía disminuyó 3,7%, el de los docentes del sector público 4,6% y el de los docentes del sector privado 3,3%.

Con respecto a la segregación educativa, la enseñanza inicial y primaria en Uruguay presenta niveles más altos que la enseñanza media en sus dos opciones (secundaria y técnica). Esto puede estar vinculado al efecto de la segregación territorial (Bracco Lenhardt, 2019;

Kaztman y Retamoso, 2007; Salvia, 2007) que, según se ha observado, tiene una mayor incidencia en los niveles educativos iniciales, es decir, cuando los alumnos se trasladan menos por sí solos, y donde, además, hay una mayor cantidad de centros. Si bien en los últimos años se ha priorizado la libre elección de las familias del centro educativo en inicial y primaria, intentando desvincular el lugar de residencia del niño de la ubicación del centro al que asiste (INEEd, 2022b), esta política parece no haber tenido efecto aún. En todos los subsistemas y niveles educativos se observa una tendencia creciente de la segregación, aunque en educación inicial y primaria el crecimiento es más acentuado, lo que resulta en que la brecha entre niveles se amplíe con el paso de los años.

Al observar la segregación por regiones, en educación inicial, primaria y secundaria surge claramente que el mayor nivel se encuentra en Montevideo (en relación con el interior urbano). Tanto la segregación en la capital como en el interior urbano, para estos tres niveles educativos, presenta una tendencia creciente, aunque esta es más pronunciada en Montevideo. La enseñanza técnica, por su parte, presenta un comportamiento diferente. La segregación es más alta en el interior urbano que en la capital, aunque, dado que en Montevideo ha crecido más, en el último año los niveles son bastante similares entre regiones.

SEGUIMIENTO DE INDICADORES DE CONTEXTO

La mayor incidencia de la pobreza en nuestro país se observa en la población de entre 0 y 17 años, independientemente de la región del país que se considere, y es decreciente con el grupo de edad. Esto se puede explicar por varios factores. Por un lado, la fuerte asociación negativa entre fecundidad de las mujeres y su nivel educativo, ya que las de menor educación tienen más hijos y más temprano que las que logran mayores niveles educativos. Esto lleva a que una proporción importante de los niños uruguayos nazcan en hogares pobres, lo que profundiza la transmisión intergeneracional de la pobreza (CEPAL y UNICEF, 2016). A su vez, el tamaño del hogar también se puede relacionar con los arreglos familiares, en particular, los hogares extendidos y compuestos se encuentran más expuestos a los problemas de pobreza.

En 2022 en el total del país la pobreza se ubica en 9,9%, mientras que en menores de 6 años es de 19,7%. Entre 2006 y 2022 la pobreza total disminuye para todos los tramos de edad, siendo la caída más importante en el grupo de adultos mayores y la menor entre los niños entre 0 y 5 años, por lo que el ratio entre los indicadores de pobreza infantil y los de adultos y adultos mayores se incrementó en el período. La incidencia de la pobreza en 2022 es mayor a la observada antes de la pandemia: para el total de la población aumenta 13% entre 2019 y 2022 (casi 16% entre los menores de 6 y 11% entre los mayores de 64 años).

Las asignaciones familiares tienen como objetivo brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares de los hogares con menores a cargo. El monto total de las asignaciones muestra un crecimiento entre 2003 y 2011, y a partir de ese año y hasta el 2015 se produce una reducción. Entre 2015 y 2017 vuelven a crecer levemente

para volver a encontrarse una tendencia decreciente a partir de 2017 y hasta 2020. En el año 2021, a raíz de la pandemia, el monto total presenta un crecimiento del 66% y llega a representar el 2% del gasto público social, porcentaje muy superior a los valores anteriores, que rondaban el 1,5%.

El monitoreo de la opinión pública permite conocer cómo los ciudadanos evalúan la gestión de los gobiernos y sus políticas, como un insumo para la toma de decisiones (Bogliacini, García Sánchez y Queirolo, 2022). La valoración que tiene la población sobre los logros de la educación ofrece la posibilidad de visualizar oportunidades de mejora sobre lo que la ciudadanía espera del sistema educativo. La educación es considerada por los latinoamericanos como una de las principales expresiones de desigualdad de los países, en relación con distintos tópicos sociales. Solo la mitad de la población se encuentra satisfecha con las escuelas públicas y más de la mitad opina que el acceso a la educación es muy injusto o injusto. Sin embargo, en Uruguay la opinión acerca de la injusticia en el acceso a la educación y de la satisfacción con la educación pública es considerablemente más positiva que en el resto de los países de América Latina.

UNA MIRADA INTERNACIONAL SOBRE LA MAGNITUD DE LAS PÉRDIDAS DE APRENDIZAJE Y LAS ESTRATEGIAS DE CADA PAÍS FRENTE A LA PANDEMIA

La pandemia de COVID-19 encontró a muchos países en una situación lejana al óptimo en términos de desempeño educativo, incluyendo importantes inequidades de acceso, aprendizaje, progresión y culminación de los niveles educativos, que afectan principalmente a las poblaciones más vulnerables (Banco Mundial, 2020). El cierre de centros educativos afectó a cerca de 1.600 millones de estudiantes en el mundo (UNESCO, 2020), incrementando las brechas educativas por nivel socioeconómico y entre países.

En lo que tiene que ver con la medición de la pérdida de aprendizaje, las evaluaciones nacionales e internacionales fueron suspendidas o modificadas en contexto de pandemia (UNESCO/LLECE, 2021). Por este motivo, la mayoría de los países no cuenta con suficiente información para evaluar objetivamente el impacto de la pandemia e incluso la que hay no siempre permite comparaciones precisas.

Considerando la importancia de las estadísticas en el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, Uruguay hizo un importante esfuerzo de continuar, incluso en contexto de pandemia, con las mediciones previstas. En este sentido, en 2020 se realizaron versiones adaptadas de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y de Aristas Primaria, la prueba nacional de logros educativos del Instituto.

La comparación de los resultados de las pruebas Aristas aplicadas en tercer y sexto año de primaria en 2017 y 2020 no permite identificar mejoras ni pérdidas de aprendizaje durante el período. Sin embargo, el porcentaje de alumnos en los niveles de desempeño 1 y 2 (los

más bajos de la prueba) disminuye y se aproxima mucho a las metas fijadas para 2024 por la ANEP, llegando incluso a superar los objetivos planteados en el caso de lectura de tercer año (ANEP, 2020b; INEEEd, 2021a). No se encuentran cambios en la equidad de los resultados, manteniéndose constante la brecha educativa por nivel socioeconómico entre quienes completaron la prueba. Sin embargo, teniendo en cuenta que un 2,8% de los niños no asistía al momento de la aplicación, se concluye que la inequidad aumentó (INEEd, 2021a).

En educación media, la comparación de los resultados de Aristas de estudiantes de tercer año en 2018 y 2022 tampoco evidencia diferencias estadísticamente significativas. Sin embargo, se observa un aumento de las brechas entre los adolescentes del contexto muy favorable y muy desfavorable, tanto en lectura como en matemática (INEEd, 2023).

La no identificación de cambios relevantes en los desempeños en la comparación entre las diferentes ediciones de Aristas podría explicarse por el menor tiempo de cierre de los centros educativos en Uruguay respecto a otros países de la región, así como por la existencia de un Plan Ceibal establecido, que permitió el acceso prácticamente universal e inmediato a dispositivos electrónicos y plataformas educativas digitales. También puede haber contribuido a ello el hecho de que en 2020 los docentes hayan utilizado claramente más que en 2017 los libros de texto de lectura y matemática. Esta estrategia puede haber contribuido a homogeneizar las oportunidades de aprender de todos los niños, a través de un apoyo alineado a los logros esperados.

Diversos estudios sostienen que el aislamiento forzado del grupo de pares, producto del cierre de los centros educativos y demás medidas de distanciamiento social tomadas en contexto de pandemia, perjudicó la salud mental y el bienestar de las personas, incluyendo la de los niños y los adolescentes (Loades et al., 2020; Marques de Miranda, da Silva Athanasio, Sena Oliveira y Simoes–E–Silva, 2020). Las patologías más investigadas son la ansiedad y la depresión, aunque existen también menciones a un aumento de la irritabilidad y el enojo (Panchal et al., 2021). Estas pérdidas en el bienestar y salud mental inciden negativamente en los resultados académicos de los individuos (Agnafors, Barmark y Sydsjö, 2021).

Entre los estudiantes uruguayos de tercer año de educación media, la comparación de habilidades socioemocionales entre 2018 y 2022 muestra que la motivación y la autorregulación se mantuvieron en niveles similares, las habilidades intrapersonales e interpersonales disminuyeron y las conductas de riesgo aumentaron (INEEd, 2023). Los mencionados cambios son más pronunciados en los centros educativos de contextos más desfavorables y son consistentes con los aumentos de ansiedad, depresión, enojo e irritabilidad constatados en la literatura internacional (Loades et al., 2020; Panchal et al., 2021).

En primaria, la motivación y la autorregulación de los alumnos de sexto grado que participaron de Aristas en octubre de 2020 aumentaron respecto a sus pares evaluados en 2017. Esto es consistente con la percepción de sus maestros, que consideran a la motivación de los niños como el factor que representa menor dificultad para su participación en actividades educativas durante la pandemia (INEEd, 2021a). La motivación de los estudiantes se asocia, por tanto, a la edad y el ciclo educativo cursado (INEEd, 2021f).

PERCEPCIONES SOBRE VIOLENCIA EN LOS CENTROS EDUCATIVOS EN LA POSPANDEMIA

La violencia en los centros educativos no es un fenómeno reciente ni un problema exclusivo de Uruguay (La Diaria, 2022; Trajtenberg y Eisner, 2014; Viscardi y Alonso, 2013). No obstante, se constata en nuestro país un aumento de la percepción de violencia en los centros educativos y su entorno, principalmente en educación media. Conforme a ello, la sensación de inseguridad de los estudiantes al interior de los centros educativos aumentó en 2022 respecto a 2018, especialmente en las áreas de uso común (los pasillos, los baños y el patio) de la institución (INEEd, 2023).

Aunque se trata de hechos de actualidad y no están establecidas detalladamente sus causas, parte del aumento de la violencia y la sensación de inseguridad de los estudiantes podría atribuirse a los cambios en sus habilidades socioemocionales, constatados en la comparación de las mediciones de Aristas en 2022 y 2018. En 2022 se constata, además, respecto a 2018, una disminución del sentido de pertenencia de los adolescentes a la institución de educación media a la que asisten. Esta caída se observa en los contextos desfavorables y medio, no así en los contextos favorables, lo que podría asociarse a la mayor disponibilidad de conexión a internet en el hogar en estos últimos (INEEd, 2021e), lo que habría permitido mantener mayores lazos con el centro educativo y sus docentes, así como mayor exposición pedagógica en tiempos de pandemia y educación a distancia. Diferentes estudios asocian un mayor sentido de pertenencia al centro educativo y conexión con otros a una reducción de los comportamientos violentos de los estudiantes (Catalano, Oesterle, Fleming y Hawkins, 2004; Wike y Fraser, 2009), de los problemas de salud mental y de la sensación de inseguridad (U.S. Department of Health and Human Services, 2023). Por consiguiente, la reducción del sentido de pertenencia podría ser, también, un factor que contribuya al aumento de la violencia escolar en nuestro país.

En Aristas Media 2022 se observa, además, una menor aceptación de la diversidad e igualdad de género que en 2018, lo cual podría asociarse también al aumento de la conflictividad y violencia, siendo la intolerancia y el rechazo del diferente motivos frecuentes de la violencia escolar (Cobia y Carney, 2002; Soriano, Soriano y Jimenez, 1994).

El contexto socioeconómico y cultural del centro y del estudiante, así como el vivir en el interior del país y concurrir a un liceo privado, se asocian a una mayor sensación de seguridad. Por el contrario, como es esperable, asistir a centros educativos en barrios en que los directores perciben mayor violencia se asocia a una menor sensación de seguridad por parte de los estudiantes. Las mujeres y especialmente quienes se identifican con un género distinto de mujer o varón se sienten menos seguros que sus pares varones.

Ante el aumento de los hechos de violencia, las autoridades de la educación avanzaron en prever contrataciones de psicólogos y asistentes sociales y conformar equipos multidisciplinarios. Las declaraciones de los directores de los centros educativos participantes de Aristas Media 2022 sobre la presencia de equipos multidisciplinarios en sus instituciones permiten una aproximación a la situación hasta el momento. El 59% de

los directores de educación media básica declara contar con equipo multidisciplinario en el centro, aunque con grandes variaciones por contexto socioeconómico (86% en centros de contexto muy favorable y solo 34% en los de contexto muy desfavorable) y por tipo de centro (más del 90% en liceos privados, 55% en liceos públicos y 44% en escuelas técnicas).

Estudios internacionales evidencian la importancia de contar con personal especializado al inicio de las intervenciones. No obstante, para que estas sean sostenibles y se integren a la vida escolar, es necesario que los funcionarios del centro educativo, en especial los docentes, continúen dicho trabajo (Weare y Nind, 2011). En este sentido, casi la mitad de los profesores de Matemática y Literatura o Idioma Español, adscriptos y directores de educación media básica participantes de Aristas Media 2022 dicen sentirse bastante o muy preparados para abordar temas ligados a las habilidades socioemocionales en el aula, mientras que cerca del 75% dice estarlo para abordar temas de convivencia escolar. Los directores son quienes se consideran más preparados y los docentes de Matemática quienes se consideran menos preparados para abordar ambos temas.

FACTORES ASOCIADOS A LOS DESEMPEÑOS EN MATEMÁTICA Y LECTURA EN TERCERO DE EDUCACIÓN MEDIA EN 2022

Los resultados de logros educativos no dependen solo de las capacidades individuales de los estudiantes o su contexto familiar y escolar, sino que son consecuencia de múltiples elementos que se vinculan entre sí (INEE, 2017). El desafío es encontrar factores escolares (en sentido amplio) que contribuyan a la mejora de los desempeños, superando la capacidad explicativa de los contextos socioeconómicos y culturales. Esto permite aportar evidencia relevante a los decisores de política para favorecer el desarrollo de estrategias que tengan en cuenta dichos factores (INEEd, 2021e).

Para identificar los factores que se asocian a los desempeños se estimaron modelos jerárquicos lineales. Los resultados de este análisis muestran una vez más la fuerte relación que existe entre el contexto socioeconómico y cultural de los estudiantes y sus logros educativos. Tanto las condiciones socioeconómicas familiares como las del grupo de pares son determinantes fundamentales de los desempeños académicos.

Por otra parte, variables vinculadas al trayecto educativo, como la repetición, las inasistencias, la edad de inicio de la escolarización, las expectativas y la actitud de los estudiantes también tienen una influencia relevante en los resultados. A estas variables se les suman otras características individuales como el género, el gusto por la lectura, la motivación y autorregulación o las conductas externalizantes.

Una vez despejados estos factores, son pocos los vinculados al cuerpo docente o el centro educativo que se asocian con mejores desempeños, particularmente en el caso de matemática, donde solamente surge el mantenimiento edilicio como factor significativo. En el caso de lectura, el margen parece ser mayor, y variables como el nivel educativo

docente, el énfasis en las distintas dimensiones de la lectura, el diálogo y la responsabilidad colectiva presentan una relación positiva con los desempeños. También en este caso se observa que la percepción de seguridad del estudiante, tanto en el entorno como dentro del centro educativo, es un factor relevante a considerar.

En los centros educativos de Montevideo los resultados en matemática son superiores a los del interior del país. Asimismo, las escuelas técnicas obtienen resultados más bajos que los liceos públicos, tanto en matemática como en lectura. Parte de estas diferencias podrían deberse a las estrategias de implementación curricular empleadas por los docentes (decisiones de la cobertura curricular, estrategias pedagógicas) y características de los docentes o los centros educativos, lo que permitiría actuar sobre ellas.

Por otro lado, existe una brecha de género: los varones obtienen mejores resultados que las mujeres en matemática. Este fenómeno, ya conocido y constatado a nivel internacional (Baye y Monseur, 2016; OCDE, 2019), pero que no había sido observado en Aristas Media 2018 (INEEd, 2020), sugiere que es necesario continuar trabajando para que las mujeres se incorporen y se sientan más cómodas en las disciplinas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemática).

El sistema y los actores educativos también pueden incidir sobre algunos factores individuales de los estudiantes que han demostrado tener un vínculo con los desempeños, como son su percepción de seguridad en el centro educativo o su interés y gusto por la lectura. Evidentemente, también la política de protección de trayectorias (con foco en la repetición y la asistencia) y el fomento a la escolarización temprana son factores clave para la mejora de los desempeños.

ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN MEDIA CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECÍFICAS

Ante la ausencia de información disponible en el sistema educativo, el INEEEd ha relevado en cada edición de Aristas una serie de datos sobre los estudiantes con necesidades educativas específicas. Al no contar las pruebas de logros del Instituto con adaptaciones curriculares, algunos de estos estudiantes quedan excluidos de los análisis de desempeño de la prueba, ya que no es un instrumento adaptado para medir de manera justa sus logros.

Según los referentes de los centros educativos, a fines de 2022:

- el 7% de los estudiantes de la muestra de Aristas Media fue identificado con alguna necesidad educativa específica;
- los que tienen necesidades educativas específicas son mayoritariamente varones (57% frente a 43% de mujeres);
- el 32,5% de estos estudiantes no tiene diagnóstico ni se encuentra en proceso diagnóstico, mientras que el 9% se encuentra en proceso diagnóstico;

- del total de estudiantes que sí tienen diagnóstico (58,5%), el 36,3% está relacionado con dificultades de aprendizaje o funcionamiento cognitivo descendido, el 16% con dislexia, el 12% presenta déficit atencional o trastorno por déficit de atención e hiperactividad y el restante 35,7% tiene una serie de diagnósticos con menor porcentaje (además, los diagnósticos se combinan de forma diversa);
- el 41% de los alumnos con diagnóstico no está siendo tratado por las necesidades educativas específicas;
- las dificultades funcionales que más se repiten son las de tipo cognitivo;
- el 24% de los estudiantes con necesidades educativas específicas no cuenta con adaptación curricular, y
- el 74% de estos logra realizar las actividades planteadas por los docentes.

Los estudiantes con necesidades educativas específicas se concentran en mayor medida en el contexto socioeconómico y cultural muy favorable: el 30% se encuentra estudiando en centros de contexto muy favorable, mientras que en centros de contexto muy desfavorable es en donde se encuentra la menor proporción (14%). Con respecto a la vulnerabilidad social, es mayor la proporción de estudiantes sin necesidades educativas específicas que reciben prestaciones sociales. Es importante considerar que esta información refiere solo a la población escolarizada, por lo que es probable que haya adolescentes con necesidades educativas específicas que no se encuentren en la educación común y, por tanto, no están siendo captados por Aristas.

Existen personas con necesidades educativas específicas que no tienen una discapacidad y personas con discapacidad que no tienen necesidades educativas específicas. Entre los estudiantes de tercero de media que presentan necesidades educativas específicas un 23,9% no presentan ninguna discapacidad. Sin embargo, la mayoría tiene alguna discapacidad leve (13,6%), moderada (37,7%), severa (8%) o muy severa (16,8%).

EL CAMBIO CURRICULAR EN EL CONTEXTO DE LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA

Uno de los ejes principales del proceso de transformación educativa que comenzó a transitar la ANEP en 2020 es la Transformación Curricular Integral. Esta, con una concepción basada en competencias, abarca dos grandes aspectos: el establecimiento de nuevas definiciones curriculares y su implementación, y una nueva organización curricular de los cursos y subsistemas incluidos en la educación obligatoria. A su vez, se acompaña de cambios en los programas de formación en educación. Esta transformación busca ser una reconceptualización del sistema educativo que implica un cambio de paradigma e involucra una nueva visión de la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación.

En términos generales, el nuevo plan de estudios de la educación básica integrada avanza en constituir un único plan⁶ que permite integrar los diferentes niveles educativos y que, además, posibilita un enfoque educativo en un continuo.

En la concepción de la nueva propuesta educativa se enfatiza la importancia de definir competencias generales para la educación obligatoria⁷, lo cual permitiría un seguimiento longitudinal de los trayectos educativos de los estudiantes. Se generaron programas únicos para las unidades curriculares comunes entre la educación secundaria y la técnica, lo que permite un tránsito fluido de un subsistema a otro, y la posibilidad de evaluar los ciclos partiendo de las mismas competencias y de los mismos contenidos.

Se observa como un aspecto positivo de la transformación curricular la definición de criterios de logro para la evaluación por grado en los programas de todas las unidades curriculares. Lo anterior es fundamental para poder establecer objetivos claros y medibles en cuanto al progreso de aprendizaje de los estudiantes. Pese a esto, para el caso de educación primaria los criterios de logro son muchos, lo cual podría resultar poco viable a la hora de implementarse por un único docente en un grupo de alumnos. En esta línea, se destaca la necesidad de definir mapas de progreso por espacio o unidad curricular, tal como se ha hecho en otros países, que permitan desagregar los criterios de logro en niveles de desempeño y tener evidencias concretas de lo que pueden hacer los estudiantes.

Otro avance de la Transformación Curricular Integral lo constituye la definición de perfiles de egreso y perfiles de tramo⁸ teniendo en cuenta las diez competencias generales fijadas. Sin embargo, no se realizan definiciones desde la especificidad de cada unidad curricular. Esta situación puede resultar un gran desafío de interpretación e implementación para los docentes desde cada unidad curricular. En este sentido, se observa que el docente no cuenta, al momento, con ejemplos concretos de actividades que un estudiante de un cierto grado debería lograr resolver para cada uno de los niveles de progreso⁹.

Para lograr todos los cambios que propone la ANEP se hace evidente la necesidad de formar a los docentes desde cada espacio o unidad curricular, pues son los principales responsables de llevar adelante la transformación educativa. En esta formación se deberían brindar herramientas para el trabajo interdisciplinar y hacer explícito el vínculo entre los objetivos generales y específicos, los criterios de logros y las actividades concretas que un estudiante que se encuentra en cierto nivel de logro puede resolver.

La falta de definiciones curriculares claras por unidad curricular y grado en relación con las progresiones de aprendizaje, los perfiles de tramo y los criterios de logro genera grandes desafíos para los docentes, tanto al preparar sus clases como al evaluar a los estudiantes. Si

⁶ Sin embargo, la ANEP continúa aplicando otros planes de culminación de la enseñanza media para jóvenes y adultos (por ejemplo, RUMBO y formación profesional básica de la DGETP, plan 2009 de la DGES y Acredita²⁸).

⁷ Se definieron diez competencias generales (en comunicación, en pensamiento creativo, en pensamiento crítico, en pensamiento científico, en pensamiento computacional, metacognitiva, intrapersonal, en iniciativa y orientación a la acción, en relación con los otros y en ciudadanía local, global y digital) clasificadas en los dominios pensamiento y comunicación y relacionamiento y acción.

⁸ Dentro de cada ciclo educativo se pueden encontrar tramos. Cada tramo "constituye una unidad temporal del currículo, dotado de coherencia interna que contempla de manera específica los diferentes ritmos y formas de aprendizaje" (ANEP, 2022, p. 17).

⁹ Durante el primer semestre del año 2023 la ANEP presentó materiales que guían a los docentes en cuanto al proceso para expresar el grado de avance de los aprendizajes. Sin embargo, este material es general y no particulariza para cada espacio o unidad curricular, lo que lo hace aún insuficiente para el acompañamiento del docente.

bien existen los criterios de logro para la evaluación y las progresiones de aprendizaje, es el docente quien debe vincularlos y generar las metas de aprendizaje para la evaluación. Esta no es una tarea menor, considerando la cantidad de criterios de logro definidos.

Por otra parte, parece relevante la necesidad de proporcionar espacios en los centros educativos, en particular de educación media, que permitan a los docentes diseñar actividades interdisciplinarias entre pares, ponerlas en práctica y evaluarlas.

Todo proceso de transformación es dinámico: a medida que se implementan los cambios es necesario ajustar elementos sobre la marcha. Pese a esto, los plazos en la implementación de esta transformación curricular parecen haber sido acotados y, si bien los documentos asociados son claros en términos de contenido y cobertura, la cantidad de información que se plantea y el cambio de paradigma requieren de un vasto trabajo de interpretación para que sea implementado de la forma esperada.

La formación docente necesaria para llevar a cabo la Transformación Curricular Integral y el acompañamiento es un proceso que requiere tiempo. En consecuencia, resulta entendible que haya cursos programados para el segundo semestre del año 2023, aunque lo ideal hubiese sido que los docentes completaran su capacitación antes del inicio de los cursos en marzo de ese año.

Un currículo que incluye la definición de logros esperados y que lo hace de manera articulada para las distintas propuestas educativas es una herramienta deseable, cuya intención es reducir la inequidad. Sin embargo, la falta de claridad en orientaciones para la implementación curricular podría tener el efecto contrario. El currículo se compone no solo del currículo esperado, sino también del implementado, así como de las prácticas educativas. El fortalecimiento de una implementación curricular equitativa para que todos alcancen el logro del perfil de egreso esperado requiere de definiciones precisas sobre la relación competencia–contenido, orientaciones sobre la práctica basadas en investigación en las aulas (y su relación con los desempeños y la equidad), formación y sistemas de supervisión orientados al acompañamiento pedagógico. La Transformación Curricular Integral de la ANEP constituye un avance, pero todavía presenta desafíos que deberán ser superados para alcanzar el objetivo de mejorar los logros y reducir la inequidad.

PROGRAMAS EDUCATIVOS

Los distintos organismos llevan adelante una gran diversidad de acciones y estrategias que se encuentran orientadas al cumplimiento de las políticas y metas educativas trazadas para la educación obligatoria. Muchas de ellas se implementan a través de programas, cuyas acciones contribuyen a incidir en el cumplimiento y el logro de los objetivos trazados.

Es así que en la elaboración de toda política pública o programa pueden distinguirse una serie de etapas que caracterizan todo el ciclo (INEEd, 2016d). En primer lugar, se identifica un aspecto de la realidad social que se desea transformar, generalmente en respuesta a una

necesidad o demanda. En segundo lugar, los responsables tienen una teoría acerca de cómo determinadas acciones podrían modificar la realidad que se desea intervenir. En tercer lugar, definen el modo en que realizarán dicha intervención. Estas instancias corresponden a la etapa de diseño, luego de la cual comienza la puesta en práctica o implementación de lo planificado, junto a su monitoreo y (habitualmente al final del proceso¹⁰) la evaluación. Tanto el diseño, la implementación y el monitoreo como los resultados son componentes evaluables de las políticas públicas.

En este contexto, desde sus inicios el INEEd ha ido desarrollando herramientas que permitan definir el objeto de estudio¹¹, así como reflexionar con relación a los diseños, los objetivos trazados, las actividades implementadas y los resultados obtenidos por los programas educativos. La *Guía de evaluación de programas* y el *Panorama de los programas educativos* son ejemplos ilustrativos.

A partir de estos antecedentes y de las evaluaciones de los programas realizadas por el INEEd —Áreas Pedagógicas (INEEd, 2016a), Ciclo Básico 2009 (INEEd, 2016b), Ciclo Básico 2012 (INEEd, 2016c), Plan de Formación Profesional Básica 2007 (INEEd, 2021b), Red de Escuelas y Jardines Inclusivos Mandela (INEEd, 2021c), Programa Uruguay Estudia (INEEd, 2021d), Programa de Maestros Comunitarios (INEEd, 2023b), Modalidades con extensión del tiempo pedagógico (INEEd, 2023c) y centros educativos María Espínola— se han identificado dificultades recurrentes y comunes.

La explicitación de los supuestos que están detrás de la intervención, los objetivos que se persiguen y la forma en que se alcanzarán permite orientar al implementador de política y a los evaluadores en los resultados que se pretenden lograr, de manera de identificar posibles problemas de intervención, ajustes o aspectos a fortalecer. Sin embargo, en las evaluaciones realizadas por el INEEd se ha encontrado sistemáticamente la inexistencia de las teorías del cambio en los documentos de los programas educativos analizados. Los programas tienden a explicitar sus objetivos o las actividades que piensan desarrollar, pero no la cadena lógica que explica por qué se llegaría a dichos objetivos con la intervención propuesta.

La definición de objetivos es un aspecto sustantivo, propio del diseño de la política. Sin objetivos claros no será posible implementar actividades coherentemente en pos de alcanzarlos. En general, se han observado situaciones muy heterogéneas, aunque es recurrente identificar la existencia de objetivos poco específicos y una falta de definición de metas.

En la elaboración de la teoría del cambio juega un rol fundamental la revisión de evidencia previa sobre cuáles decisiones han funcionado y cuáles no en programas o políticas semejantes. Solo si una política toma en cuenta este tipo de información puede decirse

¹⁰ Es deseable que la evaluación de políticas públicas comience en la etapa de su diseño, ya que sus resultados serán más robustos. Sin embargo, generalmente por falta de disponibilidad de recursos, conocimientos específicos sobre el aporte que implica comenzar la evaluación desde el inicio (y no realizarla como una mirada retrospectiva al final del proceso) o por consecuencias que esto puede implicar para el propio diseño de la política, habitualmente la evaluación se realiza al final del proceso.

¹¹ El INEEd entiende por programa a toda intervención pública o mixta, de iniciativa estatal, orientada a la implementación de un plan organizado de acciones y recursos dirigido a satisfacer un objetivo de mejora o una necesidad de los niños, adolescentes o jóvenes de 4 a 24 años asociada a uno o varios niveles del sistema educativo formal, a través de acciones que se desarrollan fuera de sus actividades regulares.

que está diseñada con base en evidencia. En los programas evaluados no se ha encontrado evidencia de que en sus diseños se incorporen experiencias previas que sustenten la intervención. No obstante, en algunos casos sí se realiza una revisión de literatura nacional o internacional en virtud del problema que se pretende abordar, así como de los objetivos que se proponen.

Otro de los problemas identificados en las evaluaciones tiene relación con la definición de roles y actividades de cada uno de los componentes de los programas. Las evaluaciones han evidenciado que muchas veces se piensa en componentes de programas, pero sin mucha especificidad respecto a su rol, figura o actor que se pone en juego en una intervención. La indefinición de roles en los programas genera que figuras nuevas lleven adelante actividades que no les corresponden o que no estaban pensadas en el diseño y que otras ya existentes deban asumir nuevos roles sin un rediseño de dicha figura en el sistema educativo.

Por su parte, las evaluaciones identifican dificultades en la definición de los criterios de selección y acceso a los programas educativos. En otras palabras, los requisitos de selección para acceder al programa generalmente no se encuentran definidos o existe más de uno operando para poder lograr el beneficio. En los programas donde los criterios de selección y focalización de la población objetivo sí se encuentran explicitados, se encontró que algunas veces subyacen otros requerimientos que no están en el diseño, pero que tienen un lugar importante en la selección.

La no existencia de registros sistemáticos y estandarizados se convierte en uno de los grandes obstáculos a la hora de realizar una evaluación de los programas educativos, así como también para el monitoreo, el seguimiento y la toma de decisiones con base en evidencia, incluso por parte de quienes llevan adelante el programa con la finalidad de alcanzar buenos resultados. Esta situación dificulta, por ejemplo, saber los niveles de cobertura, realizar el seguimiento de actividades o líneas de acción, conocer las trayectorias de los participantes y los resultados educativos, entre otras cuestiones relevantes para el monitoreo y el seguimiento de cualquier política.

Finalmente, el acceso a la información presupuestal asociada a los diversos rubros que intervienen en la implementación de cada uno de los programas educativos (recursos humanos, infraestructura, materiales, etc.) es otra de las dificultades encontradas. En los últimos diez años, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto avanzó en la presupuestación por programas que abarcan las grandes áreas de políticas públicas. Sin embargo, los programas y proyectos continúan siendo sumamente amplios y no es posible identificar cuánto presupuesto se destina a un programa específico.

Reflexionar en torno a la identificación de estos problemas y preverlos de manera de incorporarlos en el diseño de toda intervención puede ser de gran ayuda para mejorar las futuras intervenciones públicas, así como para potenciar los resultados esperados, tal como recomienda la literatura especializada. Asimismo, esto habilitará a efectuar un seguimiento de las actividades trazadas que permita revisar y ajustar de manera periódica las acciones en virtud de los resultados que se pretenden alcanzar.

BIBLIOGRAFÍA

- AGNAFORS, S., BARMARK, M. y SYDSJÖ, G. (2021). Mental health and academic performance: a study on selection and causation effects from childhood to early adulthood. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 56, 857–866. <https://doi.org/10.1007/s00127-020-01934-5>
- ANEP. (2020a). *Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024. Tomo 1*. Recuperado de <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/setiembre/200910/TOMO 1 MOTIVOS Presupuesto 2020-2024 v12 WEB.pdf>
- ANEP. (2020b). *Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024. Tomo 2. Anexos*. Recuperado de <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/setiembre/200910/TOMO 2 ANEXOS Presupuesto 2020-2024 v12 WEB.pdf>
- ANEP. (2022). *Educación Básica Integrada (EBI). Plan de estudios* (pp. 1-84). Recuperado de <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/Marco-Curricular-Nacional-2022/Plan2023/Educación Básica Integrada Plan de estudios 2022 v8.pdf>
- BANCO MUNDIAL. (2020). *COVID-19: impacto en la educación y respuestas de política pública*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33696/148198SP.pdf>
- BAYE, A. y MONSEUR, C. (2016). Gender differences in variability and extreme scores in an international context. *Large-scale Assessments in Education*, 4(1), 1-16. <https://doi.org/10.1186/s40536-015-0015-x>
- BOGLIACINI, J., GARCÍA SÁNCHEZ, M. y QUEIROLO, R. (2022). El desarrollo dependiente: treinta años de opinión pública en América Latina. *Colombia Internacional*, 110, 3-19. <https://doi.org/10.7440/colombiaint110.2022.01>
- BRACCO LENHARDT, C. (2019). *Efectos vecindario en el desempeño educativo: evidencia desde un enfoque espacial*. Universidad de la República.
- CATALANO, R. F., OESTERLE, S., FLEMING, C. B. y HAWKINS, J. D. (2004). The Importance of Bonding to School for Healthy Development: Findings from the Social Development Research Group. *Journal of School Health*, 74(7), 252-261. <https://doi.org/10.1111/j.1746-1561.2004.tb08281.x>
- CEPAL y UNICEF. (2016). *Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40066-pobreza-privaciones-multiples-la-infancia-uruguay>
- COBIA, D. C. y CARNEY, J. S. (2002). Creating a Culture of Tolerance in Schools. *Journal of School Violence*, 1(2), 87-103. https://doi.org/10.1300/J202v01n02_06
- INEE. (2017). *Informe de resultados PLANEA 2015. El aprendizaje de los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria en México. Lenguaje, Comunicación y Matemáticas*. Ciudad de México: INEE.
- INEEd. (2016a). *Áreas Pedagógicas, la mirada de los actores*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/wp-content/uploads/2016/09/areas-pedagogicas.pdf>
- INEEd. (2016b). *Ciclo Básico 2009, la mirada de los actores*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/ciclo-basico-2009.pdf>

- INEEd. (2016c). *Ciclo Básico 2012, la mirada de los actores*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/ciclo-basico-2012.pdf>
- INEEd. (2020). *Aristas 2018. Informe de resultados de tercero de educación media*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Aristas2018/Aristas-2018-Informe-de-resultados.pdf>
- INEEd. (2021a). *Aristas 2020. Primer informe de resultados de tercero y sexto de educación primaria*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Aristas2020/Aristas-2020-Primer-informe-de-resultados-de-tercero-y-sexto-de-educacion-primaria.pdf>
- INEEd. (2021b). *Evaluación del Plan de Formación Profesional Básica 2007*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/fpb/2021/Evaluacion-FPB.pdf>
- INEEd. (2021c). *Evaluación del programa Red de Escuelas y Jardines Inclusivos Mandela*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/Evaluacion-Red-Mandela.pdf>
- INEEd. (2021d). *Evaluación del Programa Uruguay Estudia*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/wp-content/uploads/2021/07/Evaluacion-Programa-Uruguay-Estudia.pdf>
- INEEd. (2021e). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2019-2020. Tomo 2*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2019-2020/Informe-estado-educacion-Uruguay-2019-2020-Tomo2.pdf>
- INEEd. (2021f). *Percepciones de los docentes uruguayos de educación media ante la pandemia de COVID-19*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/Percepciones-docentes-uruguayos-educacion-media-pandemia-covid-19.pdf>
- INEEd. (2022a). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2019-2020. Tomo 1 (edición revisada)*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2019-2020/Informe-estado-educacion-Uruguay-2019-2020-Tomo1.pdf>
- INEEd. (2022b). *La asignación de estudiantes a los establecimientos educativos y la segregación en Uruguay: una relación no tan aparente*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/Asignacion-de-estudiantes-y-segregacion-en-Uruguay.pdf>
- INEEd. (2023). *Aristas 2022. Informe de resultados de tercero de educación media*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Aristas2022/Aristas-2022-Informe-resultados-tercero-educacion-media.pdf>
- INEEd (2023b). *Evaluación del Programa de Maestros Comunitarios*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/Evaluacion-Programa-Maestros-Comunitarios.pdf>
- INEEd. (2023c). *Modalidades educativas con extensión del tiempo pedagógico*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/extension-tiempo-pedagogico/Modalidades-educativas.pdf>
- KAZTMAN, R. y RETAMOSO, A. (2007). Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, (91), 133-152.
- LA DIARIA. (2022, septiembre 13). Conflictos interpersonales, hechos delictivos barriales y violencia de género son los tipos de violencia que más sufren liceales en el entorno educativo. *La Diaria*, p. 10.
- LOADES, M., CHATBURN, E., HIGSON-SWEENEY, N REYNOLDS, S., SHAFRAN, R., BRIGDEN, A., LINNEY, C., ... CRAWLEY, E. (2020). Rapid Systematic Review: The Impact of Social Isolation and Loneliness on the Mental Health of Children and Adolescents in the Context of COVID-19. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 59(11), 1218-1239. <https://doi.org/10.1016/j.jaac.2020.05.009>
- MARQUES DE MIRANDA, D., DA SILVA ATHANASIO, B., SENA OLIVEIRA, A. y SIMOES-E-SILVA, A. (2020). How is COVID-19 pandemic impacting mental health of children and adolescents? *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51(101845). <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2020.101845>

- OCDE. (2019). *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*. <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>
- PANCHAL, U., SALAZAR DE PABLO, G., FRANCO, M., MORENO, C., PARELLADA, M., ARANGO, C. y FUSAR-POLI, P. (2021). The impact of COVID-19 lockdown on child and adolescent mental health: systematic review. *European Child & Adolescent Psychiatry*. <https://doi.org/10.1007/s00787-021-01856-w>
- SALVIA, A. (2007). Segregación residencial y desigualdades educativas en el Gran Buenos Aires. *Segregación residencial y desigualdades educativas en el Gran Buenos Aires.*, 1-30. Recuperado de <https://www.academica.org/agustin.salvia/16>
- SORIANO, M., SORIANO, F. I. y JIMENEZ, E. (1994). School Violence Among Culturally Diverse Populations: Sociocultural and Institutional Considerations. *School Psychology Review*, 23(2), 216-235. <https://doi.org/10.1080/02796015.1994.12085708>
- TRAJTENBERG, N. y EISNER, M. (2014). *Hacia una política de prevención de la violencia en Uruguay*. Recuperado de <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones-direcciones/DDHH/convivencia/Hacia una política de prevención de la violencia.pdf>
- U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. (2023). Youth Risk Behavior Surveillance. *MMWR Supplement*, 72(1), 1-99. Recuperado de <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/72/su/pdfs/su7201-H.pdf>
- UNESCO/LLECE. (2021). *A un año del comienzo de la pandemia: Continuidad educativa y evaluación en América Latina y el Caribe en 2021*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377802>
- UNESCO. (2020). *How many students are at risk of not returning to school?* Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>
- VISCARDI, N. y ALONSO, N. (2013). *Gramática(s) de la convivencia. Un examen a la cotidianidad escolar y la cultura política en la Educación Primaria y Media en Uruguay*. Recuperado de https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/libros-digitales/gramatica-s- de la convivencia_alonso - viscardi.pdf
- WEARE, K. y NIND, M. (2011). Mental health promotion and problem prevention in schools: what does the evidence say? *Health Promotion International*, 26(S1). <https://doi.org/10.1093/heapro/dar075>
- WIKE, T. L. y FRASER, M. W. (2009). School shootings: Making sense of the senseless. *Aggression and Violent Behavior*, 14(3), 162-169. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2009.01.005>