

MIRADOR EDUCATIVO

REPORTE TEMÁTICO 12

LA MATRÍCULA DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA, PROYECCIÓN DE ESCENARIOS POSIBLES



INEEd

Instituto Nacional de
Evaluación Educativa



**Mirador
Educativo**

Sistema de Monitoreo de
la Educación Obligatoria

REPORTE DEL MIRADOR EDUCATIVO 12.

LA MATRÍCULA DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA, PROYECCIÓN DE ESCENARIOS

Comisión Directiva del INEEd: Martín Pasturino (presidente), Celsa Puente y Javier Lasida

Directora del Área Técnica: Carmen Haretche

Los autores de este documento son: Hugo de los Campos, Melissa Hernández y Romina Piñeyro

Corrección de estilo: Federico Bentancor y Mercedes Pérez

Diseño y diagramación: Diego Porcelli

Foto de tapa: Presidencia de la República

Montevideo, 2026

ISSN: 2393-7726

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)

Edificio Los Naranjos, planta alta, Parque de Innovación del LATU

Av. Italia 6201, Montevideo, Uruguay

(+598) 2604 4649 – 2604 8590

ineed@ineed.edu.uy

www.ineed.edu.uy

Cómo citar: INEEd (2026). *Reporte del Mirador Educativo 12. La matrícula de la educación obligatoria, proyección de escenarios posibles*. <https://www.ineed.edu.uy/images/Mirador/Reportes/La-matricula-de-la-educacion-obligatoria-proyeccion-de-escenarios-posibles.pdf>

Este informe trata de niños y adolescentes 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.

PRESENTACIÓN

¿A cuántos niños y adolescentes deberá atender el sistema educativo obligatorio uruguayo en los próximos años? Esta es la primera pregunta que debería intentar responder un proceso de planificación. A ella le siguen otras de similar relevancia, como cuál será la distribución de esa población en el territorio o cuáles serán las condiciones de vida de los niños y adolescentes. Y otras vinculadas al propio proceso educativo: cómo transitarán los estudiantes por los distintos grados y ciclos, cuántos conseguirán finalizar el trayecto obligatorio y, estrechamente vinculada a las dos anteriores, cuáles serán los desempeños de los niños y adolescentes durante su permanencia en el sistema.

Sin embargo, la estimación de cuántas plazas y personal se requerirán para atender a la población en edad de cursar la educación obligatoria constituye el primer aspecto a resolver. Con esta pregunta titulamos el primer [reporte del INEE sobre proyecciones de matrícula](#), en 2018, al que le siguió una [actualización](#) publicada en 2021.

Recientemente, y en oportunidad de la realización del Censo de Población 2023, el Instituto Nacional de Estadística (INE) elaboró nuevas proyecciones de población, que abarcan el período 2024–2070. Contando con proyecciones actualizadas, es conveniente volver a la pregunta con la que se inicia este reporte, ahora con una perspectiva de mediano plazo¹.

Insistir en su respuesta se justifica, además, por los grandes cambios que se vienen produciendo en el país en los factores que afectan directamente el volumen de la matrícula. La natalidad ha descendido significativamente desde 2016, lo cual reduce la demanda actual y futura de educación obligatoria. Como contrapartida, la cobertura en las edades teóricas de los ciclos que no alcanzaron la universalización (inicial y media superior) ha aumentado notablemente: una mayor proporción de personas en edad escolar accede a la educación. Y la eficiencia interna del sistema, es decir, la proporción de estudiantes que son promovidos al grado siguiente cuando finaliza cada año lectivo, ha aumentado, teniendo como consecuencia que menos niños y adolescentes permanezcan más tiempo del previsto en cada ciclo educativo.

En este reporte se comienza repasando información histórica, hasta la fecha más reciente disponible, relativa a estos tres factores: demografía, cobertura y eficiencia interna. Para el primero se presentan, además, las proyecciones de población a 2070 del INE. Seguidamente, se presenta la metodología utilizada para realizar las proyecciones de matrícula y se ofrecen resultados a 2070, por ciclo educativo. El objetivo de estas proyecciones no es calcular exactamente cuál será el volumen de la matrícula educativa, sino presentar posibles escenarios que contribuyan a la planificación de las políticas educativas. El seguimiento año a año de la natalidad, la cobertura y la eficiencia interna permitirá ir ajustando estas proyecciones. En el Anexo se incluye información más detallada sobre las proyecciones realizadas.

Se espera que este reporte sea de utilidad para los tomadores de decisiones, así como para todos quienes tengan interés en el sistema educativo obligatorio uruguayo.

¹ Los reportes anteriores ofrecieron proyecciones hasta 2025.

LOS DETERMINANTES DE LA MATRÍCULA

Como se adelantó en la presentación de este reporte, la matrícula depende positivamente del volumen de población en edad escolar (cantidad de niños y adolescentes que residen en el país) y la cobertura escolar (qué proporción de aquellos se matricula efectivamente). En contraste, es afectada negativamente por la eficiencia interna del sistema (cuántos de los matriculados consiguen avanzar a razón de un grado por año)². En el Anexo se presenta un ejemplo ilustrativo.

DEMOGRAFÍA

La población infantil viene disminuyendo en el país desde hace décadas. Este hecho ha sido recientemente motivo de debate, teniendo a la vista la caída sistemática del número de nacimientos desde 2016. Efectivamente, se trata de un descenso sin precedentes en el país: **en 2024 nacieron 19.000 niños menos que en 2015** (el número de nacimientos en 2024 representó el 60% de los nacimientos en 2015). Pero no ha sido el único período en que la natalidad descendió. En 2005 habían nacido 11.000 niños menos que en 1996. En ambos casos se trató de períodos de descenso sistemático de la natalidad³ (gráfico 1).

La información censal disponible para el país es consistente con lo anterior. En 1996 fueron contabilizados 268.191 niños con edades entre 0 y 4 años. Esta cifra descendió sistemáticamente en los censos posteriores: en el año 2023 se ubicó en 177.587. Es decir que **en este último año residían en el país solo dos tercios de los niños de 0 a 4 años que lo hacían en 1996**⁴.

Pero, como se dijo, la caída de la natalidad en los últimos años ha sido de tal magnitud que produce una baja en la población infantil como no se verificó en períodos anteriores. Solo para poner en contexto esta caída, si comparamos la situación de Uruguay con la de otros países, utilizando datos del Banco Mundial, observamos que en 2024 se ubicaba en el puesto 62 entre 223 países ordenados de menor a mayor de acuerdo a sus tasas de natalidad, y **en el puesto 27, entre esos 223 países, respecto a la variación de la natalidad entre 2015 y 2024**⁵. Esto último muestra que el problema no es solo la baja de la natalidad, sino que, además, el cambio sucedió en un período de tiempo relativamente breve. Ambos aspectos implican desafíos importantes para la planificación y el diseño de las políticas públicas.

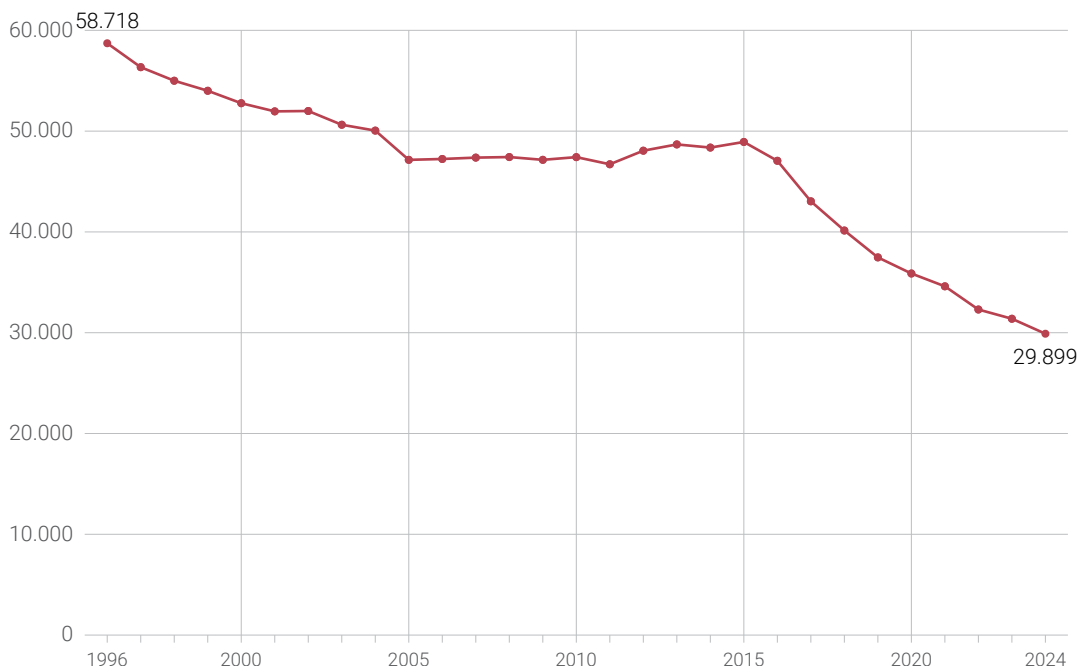
² Una presentación detallada de la evolución demográfica con foco en niños y adolescentes, así como de la matrícula desde primera infancia a media superior, se presenta en el capítulo 1 del [Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay 2023-2024. Tomo I](#). La eficiencia interna del sistema se trata en ese mismo informe, a propósito del seguimiento de las metas educativas, en el capítulo 2 del tomo I. En este reporte se resume aquella información, a efectos de contextualizar los resultados de las proyecciones.

³ En realidad, el factor demográfico incluye, además de los nacimientos, las defunciones, la inmigración y la emigración. De los cuatro elementos, los nacimientos son los determinantes de la variación de esta población, ya que afortunadamente las defunciones son muy escasas entre la población infantil y adolescente, y el saldo migratorio (niños y adolescentes que ingresan al país menos aquellos que lo dejan) pareciera no hacer variar significativamente el número de niños residentes en el país. De todos modos, un análisis en profundidad del factor demográfico debería incorporar la evolución de las defunciones y de las entradas y salidas de población en las edades consideradas, especialmente de la migración. Para una presentación de algunos problemas al respecto, véase Prieto y Márquez (2019).

⁴ Datos tomados de los [Cuadros censales comparativos](#) del INE.

⁵ Datos tomados del [Banco de datos del Banco Mundial](#).

GRÁFICO 1
NACIMIENTOS EN URUGUAY
AÑOS 1996-2024



Fuente: Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud Pública.

Las proyecciones de población 2024-2070 del INE prevén, luego de un breve repunte en los próximos años, una marcada caída en el número de niños en el país. Para 2070 se espera que sean 114.423 los niños de 0 a 4 años residentes en Uruguay, menos de la mitad de los contabilizados en el censo de 1996. Por efecto de la caída de la natalidad en los últimos años, también se proyectan volúmenes de población sensiblemente menores a los actuales en los tramos de edad inmediatamente posteriores. Por ejemplo, en 2023 fueron censados 230.969 niños de entre 5 y 9 años, y para 2070 se proyectan 115.225 personas con esas edades. Lo mismo sucede con las edades siguientes. En general, se estima que **para 2070 la población en edad escolar será la mitad que la existente en la actualidad.**

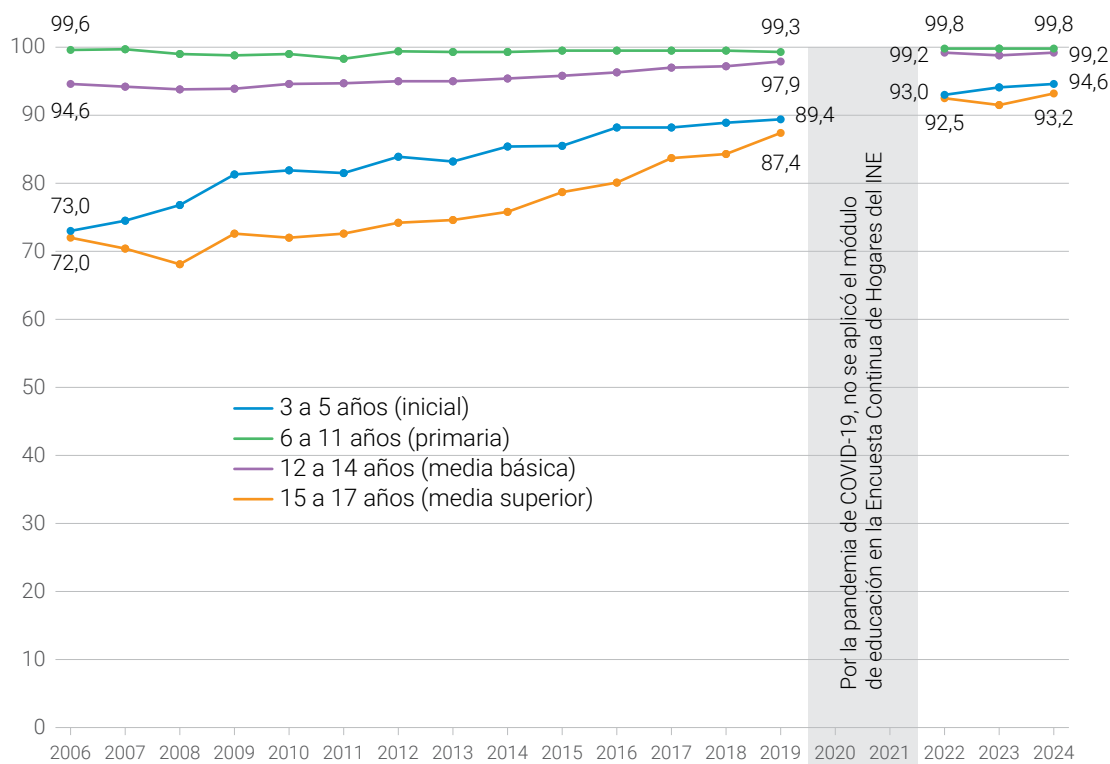
La notable caída de los nacimientos en los últimos años ya afecta la matrícula escolar. Los nacidos en 2016 tienen 10 años en 2026, por lo que están finalizando la educación primaria. Esto impactará en educación media básica, con independencia de la evolución futura de los nacimientos, cuando un menor número de adolescentes ingrese a ese ciclo. Pero el efecto en primaria y en inicial continuará observándose, ya que cada año posterior a 2015 nacieron menos niños. **Aún no han ingresado al sistema educativo obligatorio aquellos que nacieron en los años con menor cantidad de nacimientos.**

COBERTURA

Mientras la *demand*a de educación decrece en el país, **aumenta la proporción de esa demanda que efectivamente accede al sistema** en las edades teóricas de los ciclos de inicio

y fin del cursado obligatorio: inicial y media superior. **Se observan mejoras significativas de cobertura en los últimos años** (gráfico 2).

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA EDUCATIVA POR EDADES TEÓRICAS DE LOS CICLOS
AÑOS 2006-2024



Fuente: elaboración propia a partir de información de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

Entre 2006 y 2024 se produjo un aumento de 21,6 puntos porcentuales en la tasa de cobertura entre los 3 y 5 años de edad, y de 21,2 puntos porcentuales entre los 15 y los 17 años de edad. En ambos casos, en 2024 se está muy cerca de alcanzar la cobertura universal.

Mientras tanto, para las edades correspondientes a educación primaria (6 a 11 años) se mantiene la cobertura universal durante el período. Para las correspondientes a educación media básica (12 a 14 años) se observa un incremento leve que termina alcanzando la universalidad.

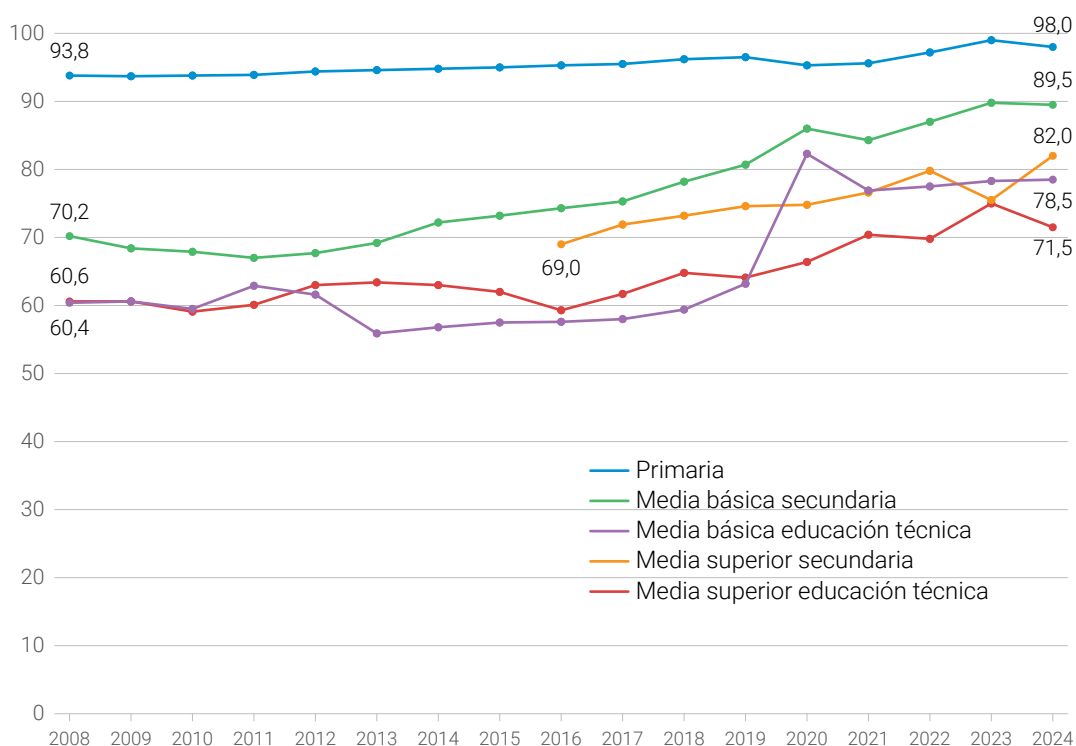
EFICIENCIA INTERNA

En los últimos años ha aumentado el porcentaje de estudiantes que promueven el grado que cursan, hecho que se acentuó en 2023 y 2024 (los últimos años de la serie) como consecuencia de la aplicación del [Reglamento de Evaluación del Estudiante](#) de la educación básica integrada, que elimina la repetición en los grados impares de educación primaria y en séptimo de media básica. Esto vuelve más *eficiente* al sistema en tanto se reduce la permanencia de estudiantes durante más de un año en un mismo grado. Como se adelantó,

un incremento de la eficiencia interna impacta negativamente en la matrícula, ya que menos personas son contabilizadas dos o más veces en un mismo grado en años sucesivos.

La promoción en primaria fue alta durante todo el período considerado. Sin embargo, se observa un leve aumento: pasa de 93,8% en 2008 a 98% en 2024. En educación media básica, mientras tanto, el crecimiento de la promoción es más importante (casi 20 puntos porcentuales tanto en secundaria como en educación técnica), aunque nunca alcanza los valores observados para primaria. Concretamente, en el ciclo básico de secundaria se pasa del 70,2% de promoción en 2008 al 89,5% en 2024, y en el ciclo básico tecnológico del 60,4% al 78,5% (gráfico 3).

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA PROMOCIÓN EN LOS CICLOS EDUCATIVOS OBLIGATORIOS, SECTOR PÚBLICO
AÑOS 2008-2024



Fuente: elaboración propia a partir de información de los Monitores Educativos de la ANEP.

En media superior se observan también mejoras en la promoción, aunque de menor magnitud: 11 puntos porcentuales en educación técnica y 13 en secundaria⁶.

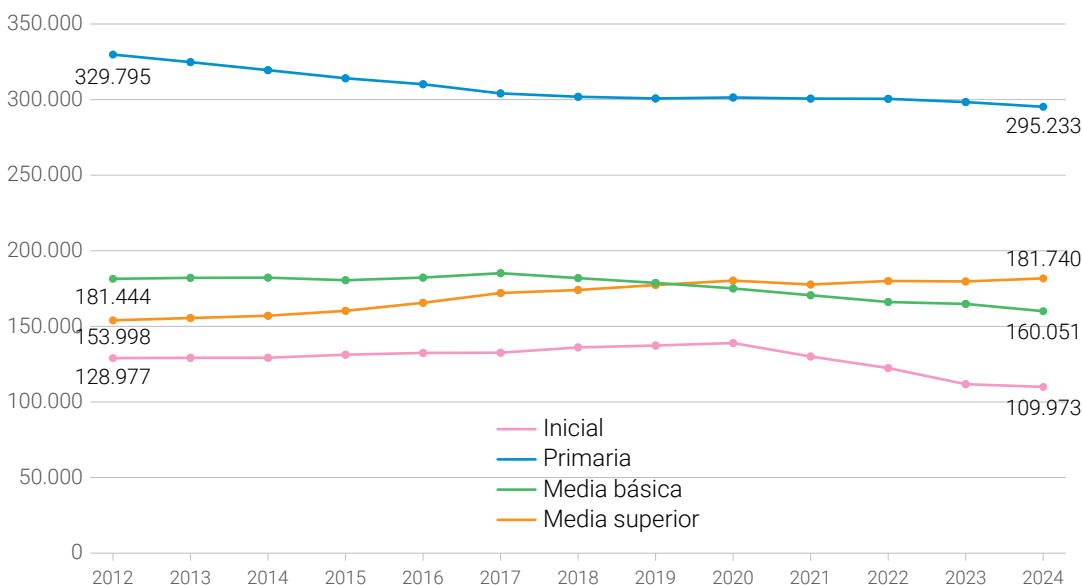
Aún con los aumentos en la promoción, continúan constatándose situaciones de rezago, y aumentan conforme se avanza en los ciclos educativos. Como consecuencia, las matrículas de cada ciclo suelen ser mayores que la población en edades teóricas para cursarlos, ya que incluyen niños o adolescentes con edades superiores a las teóricas para el ciclo.

⁶ En este último caso solo se cuenta con información a partir de 2016.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA MATRÍCULA

Por efecto de los tres factores presentados en el capítulo anterior, la matrícula ha variado de manera distinta en cada ciclo educativo (gráfico 4).

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR CICLO EDUCATIVO
AÑOS 2012-2024



Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio de la Educación de la ANEP y el Anuario Estadístico de Educación del MEC.

En el ciclo inicial la matrícula aumentó desde el inicio del período considerado (2012) hasta 2020. El descenso de la natalidad, que comenzó a producirse en 2016, recién impactó en 2019 (los niños nacidos en 2016 pudieron ingresar a inicial 3 en 2019), por lo que en este período la matrícula se vio determinada exclusivamente por el aumento de la cobertura, que, como se constató, fue importante durante todo el período en este ciclo.

A partir de 2020 comienza a descender sistemáticamente la matrícula, como consecuencia de la baja continuada de la natalidad, la cual no se consigue compensar con el aumento de la cobertura. En ese ciclo no interviene la eficiencia interna, ya que no existe repetición de grado.

La pérdida de matrícula en los últimos años de la serie es tan importante que la matrícula de 2024 representa el 85% de la de 2012. En números absolutos, se observa una pérdida entre uno y otro año de 19.000 matriculados.

En educación primaria el descenso de la matrícula es sostenido durante todo el período. Habiéndose alcanzado la universalización, no es posible aumentar la matrícula incrementando la cobertura. La eficiencia interna aumentó y el número de niños en edad escolar, aunque todavía levemente para este ciclo, descendió. En 2024 existían 34.500 niños

menos matriculados en el ciclo respecto a 2012. En términos porcentuales, el 90% de los matriculados en el primer año del período. Como recién está impactando en este ciclo la caída de la natalidad, **es previsible un descenso aún más pronunciado de la matrícula en los próximos años.**

Una situación similar se observa **en educación media básica**, donde **la matrícula desciende sistemáticamente**, debido fundamentalmente al aumento de la eficiencia interna. En 2024 los matriculados representaban el 88% de los registrados en 2012. En números absolutos, 21.400 adolescentes menos. **El descenso de la natalidad** que se observa a partir de 2016 y que continúa hasta el último año con información disponible (2024) **impactará en los próximos años en este ciclo**, haciendo descender aún más la matrícula. Este efecto podría profundizarse en la medida en que todavía existe margen de mejora en los niveles de promoción.

En educación media superior ocurre lo contrario: la matrícula aumenta sistemáticamente. Aquí el descenso de la natalidad todavía no impacta, y existe un importante aumento de la cobertura en el tramo de edad teórica para el ciclo. Adicionalmente, la eficiencia interna continúa siendo baja. **La matrícula aumentó casi 20 puntos porcentuales entre 2012 y 2024:** en el último año hay unos 27.750 matriculados más que en 2012⁷.

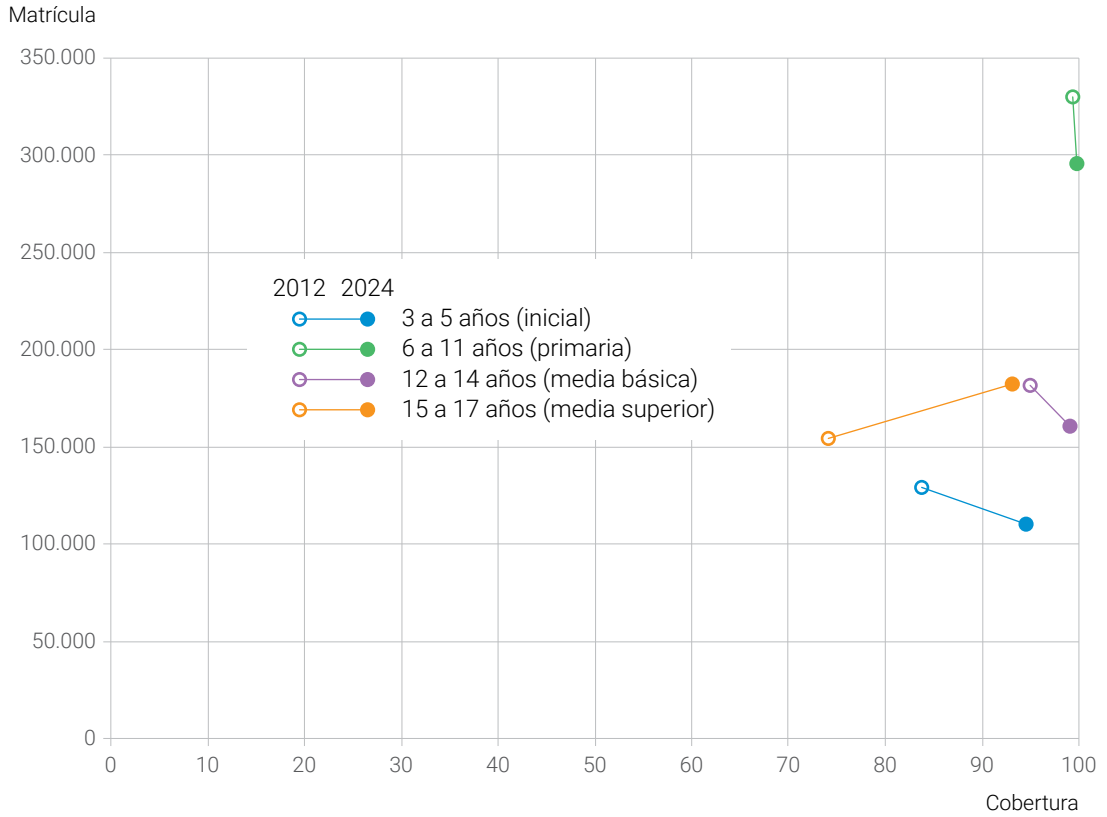
Considerando todos los ciclos (desde inicial a media superior), **en 2024 existieron casi 50.000 niños y adolescentes matriculados menos que en 2012.**

A modo de resumen, el gráfico 5 muestra la relación entre cobertura y matrícula por ciclo, para 2012 y 2024. Se observa que todos los ciclos aumentaron su cobertura (salvo primaria, en donde ya era universal), pero que únicamente media superior aumentó su matrícula.

En inicial el descenso de la matrícula obedeció a la baja de la natalidad. En primaria y media básica también incidió la mejora de la eficiencia interna (menos repetición). En media superior aún no se observan los efectos de la reducción de la natalidad y la eficiencia interna continúa siendo baja.

⁷ Es importante aclarar, en general, pero especialmente para este último ciclo, que matriculación no supone necesariamente asistencia regular a clases.

GRÁFICO 5
RELACIÓN ENTRE COBERTURA Y MATRÍCULA, POR CICLO
AÑOS 2012 Y 2024



PROYECCIONES DE MATRÍCULA

Como se planteó anteriormente, el objetivo de estas proyecciones no es calcular exactamente cuál será el volumen de las matrículas del sistema educativo, sino presentar posibles escenarios que contribuyan a la planificación de las políticas educativas. Se presenta a continuación la metodología y los supuestos asumidos para el cálculo de las proyecciones de matrícula.

METODOLOGÍA

Población proyectada. Se trabajó con las [proyecciones de población 2024-2070 del INE](#). Los resultados se presentan por edad simple y año. Las proyecciones se realizan como proporciones de aquella población que se espera asista a la educación en los ciclos considerados, año a año.

Cobertura por edad y ciclo. A partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2024 se construyó una matriz de cobertura por edad y ciclo⁸. Para cada edad simple se calcula la proporción de personas que asisten a cada ciclo. Por ejemplo, si existen 100 personas de 12 años, 40 de las cuales asisten a primaria y 59 a media básica, la tasa de cobertura de primaria para esa edad específica será de 0,40 y la de media básica para esa misma edad de 0,59, existiendo 0,01 que no asiste a educación. Al realizar este procedimiento para cada edad y ciclo, hasta una edad en que la asistencia a educación obligatoria prácticamente no se verifica (en el ejercicio realizado se trabajó hasta los 23 años), es posible reconstruir tanto las tasas de cobertura por edad como por ciclo educativo. De modo que lo que en rigor se proyecta es la asistencia a educación, no la matrícula. Esta última suele ser mayor a la asistencia, ya que algunas personas se matriculan pero no concurren a clase, o dejan de hacerlo antes de que finalice el año lectivo. La diferencia es menor en inicial, primaria y media básica, pero aumenta en media superior⁹. Se ha optado de todos modos por utilizar en este reporte el término matrícula, aunque estrictamente se está proyectando la proporción de aquella que asiste efectivamente a clases.

Escenarios. Se proyectó a partir de dos escenarios: uno *base*, que aplica las mismas tasas de cobertura por edad y ciclo observadas en 2024, para todos los años siguientes, y uno *meta*, que supone incrementos en las tasas de cobertura para aquellos ciclos que no son universales. Concretamente, para este segundo escenario se supone un incremento de 1,01 en las tasas de cobertura del ciclo inicial y de 1,02 en las de media superior. En ambos casos el incremento se detiene cuando se llega al 99% de cobertura (universalidad). En primaria y media básica solo se considera el escenario base, ya que no puede continuar incrementándose la cobertura.

⁸ Se optó por utilizar esta fuente en lugar del censo de población, ya que es la que se utiliza para el cálculo anual de la cobertura educativa. Tratándose de una muestra, debe tenerse en cuenta que las tasas obtenidas, en especial al ser calculadas para cada edad y ciclo, incluyen márgenes de error.

⁹ En el [Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2023-2024](#) se presentaron proyecciones similares a las de este reporte, pero partiendo de la matrícula reportada por el MEC y la ANEP. En aquel caso las estimaciones de asistencia que informa la Encuesta Continua de Hogares se expandieron para llevarlas al volumen de la matrícula total de cada ciclo. Por esta razón existen diferencias entre los valores presentados allí y los que se exponen en este reporte, especialmente, como se dijo, en media superior.

Eficiencia interna. No se consideran variaciones de la eficiencia (es decir, de las tasas de promoción) en los escenarios, por lo que las matrículas proyectadas podrían ser menores si aumentara la promoción¹⁰.

Educación pública y privada. Las proyecciones se realizan para toda la educación obligatoria, sin distinguir entre asistencia a establecimientos públicos o privados. La determinación de la matrícula en un sector específico depende de este cuarto factor: cuánto participará en el futuro cada uno de ellos en el total de la matrícula. Si se quisiera proyectar la matrícula para un sector particular, puede tomarse como referencia la participación actual, asumiendo que no habrá cambios en el futuro¹¹, o proponer hipótesis de evolución de la *participación de mercado* del sector público y el privado.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el ejercicio consiste en aplicar a cada valor de la población proyectada por el INE (cada edad simple para cada año) la tasa de cobertura observada en 2024 para cada ciclo, realizando cuando corresponde el ajuste al alza de la cobertura (supuestos de crecimiento de la cobertura).

A continuación, se presentan los resultados del ejercicio. La información se organiza por ciclo educativo, detallando, cuando corresponda, las proyecciones para el escenario base y para el escenario meta.

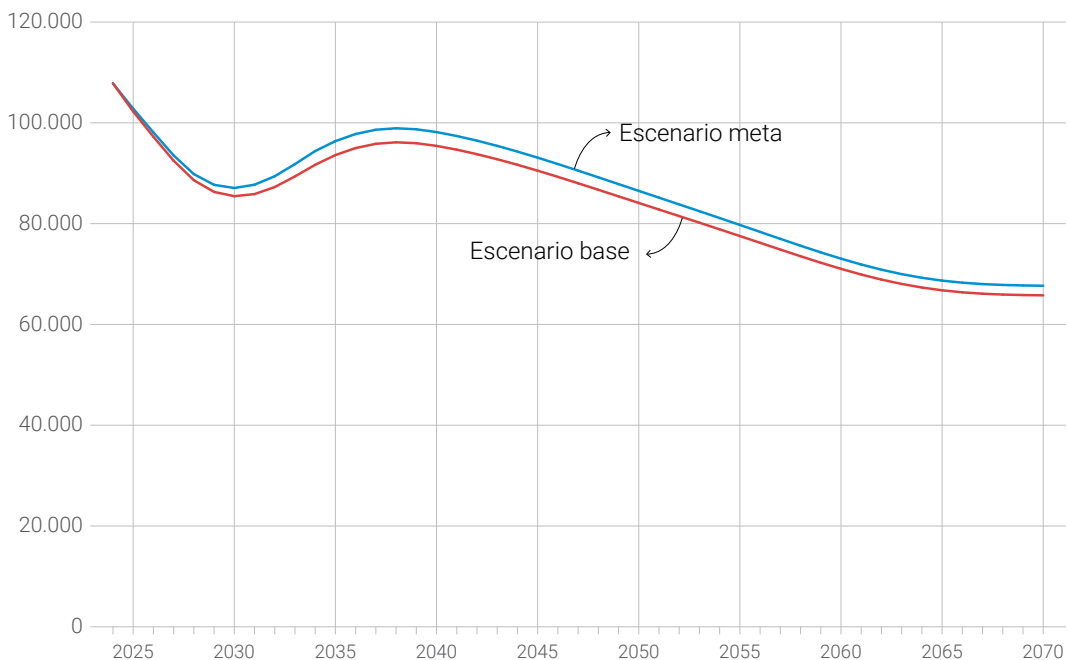
¹⁰ Introducir en el ejercicio hipótesis de variación de las tasas de promoción hace mucho más compleja la tarea. Se deberían definir, además, múltiples escenarios según combinaciones particulares de variación de la cobertura y la promoción. En esta instancia se ha optado por mantener constante el segundo factor, resultando necesario reiterar que una mejora en la promoción (eficiencia interna) conducirá a valores más bajos de las matrículas de los presentados en este reporte.

¹¹ En 2024 la participación del sector privado en educación inicial fue del 19% (a lo que se suma un 15% de CAIF, como oferta público-privada), en primaria del 17,5%, en media básica del 15,2% y en media superior del 10,1%.

INICIAL

Para el ciclo inicial se prevé que la matrícula continúe descendiendo hasta el año 2032, cuando llegaría a 87.259 niños. Esta cifra supone 22.000 inscripciones menos al ciclo que en 2024. Durante los siguientes años y hasta 2040 ascendería, aunque sin alcanzar el valor observado en 2024, debido a que en las proyecciones de población del INE se hipotetiza una leve mejora de la natalidad sobre inicios de la siguiente década. Luego de 2040 y hasta el final de las proyecciones (2070) se prevé un descenso sistemático de la matrícula, para llegar al último año con una matrícula que representa solo el 60% de la verificada en 2024 (gráfico 6).

GRÁFICO 6
PROYECCIÓN DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN INICIAL
ESCENARIOS BASE Y META
AÑOS 2024-2070

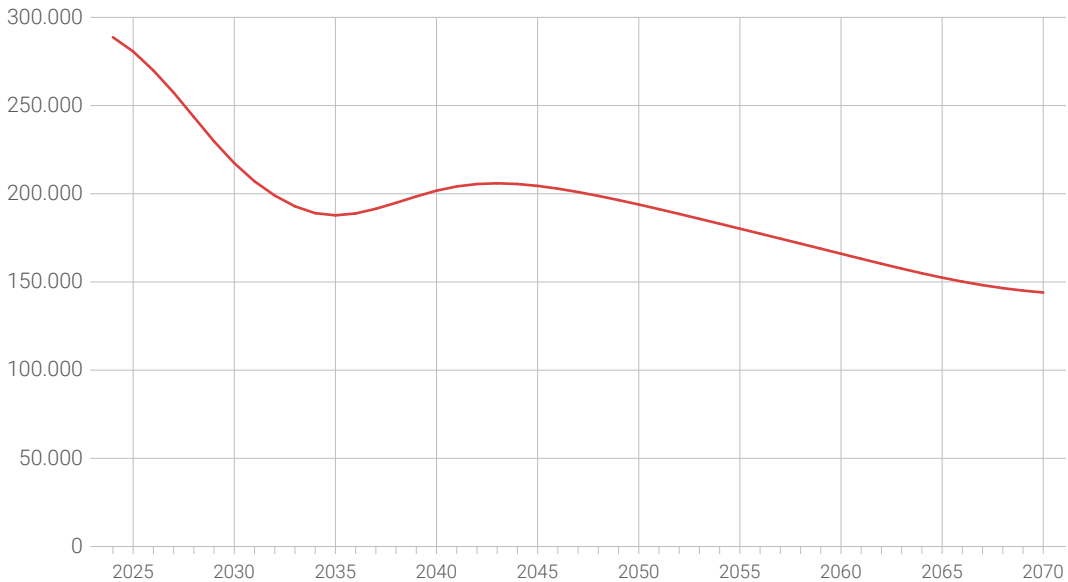


Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones de población y la Encuesta Continua de Hogares del INE.

PRIMARIA

Para el ciclo primario se espera, como se adelantó, una caída brusca de la matrícula, ya que las próximas cohortes de alumnos serán las nacidas en el período de mayor disminución de la natalidad, es decir, a partir de 2020 (gráfico 7).

GRÁFICO 7
PROYECCIÓN DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PRIMARIA
AÑOS 2024-2070



Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones de población y la Encuesta Continua de Hogares del INE.

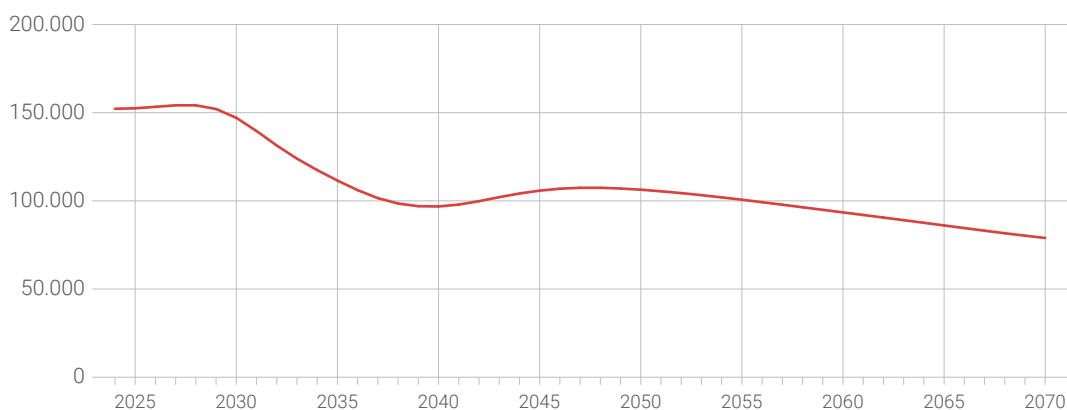
La caída se verificará hasta el 2036, con un descenso más pronunciado hasta 2032. **En el período 2025-2032 se espera una caída media anual de más de 11.000 niños matriculados, lo que conduce a una pérdida de aproximadamente 90.000 niños matriculados en ocho años.** Como en el caso de inicial, se verificará un leve repunte de la matrícula en los años siguientes (concretamente entre 2037 y 2043), para pasar luego a un nuevo descenso, menos pronunciado que el de los primeros años, pero sistemático, hasta 2070. Se prevé que en ese último año la matrícula represente solo el 48% de la observada en 2024.

MEDIA BÁSICA

En educación media básica se espera que la matrícula se mantenga estable durante los primeros años, para comenzar a descender bruscamente a partir de 2029. Nuevamente el inicio de este descenso coincide con la incorporación al ciclo de las cohortes nacidas luego del descenso pronunciado de la natalidad, en 2016, y determina **una pérdida de casi 60.000 adolescentes matriculados entre 2029 y 2039.**

Se prevé que la caída se detenga hacia el año 2043, pero que vuelva a verificarse a partir del 2049. En 2070 la matrícula proyectada para el ciclo representa el 49% de la observada en 2024 (gráfico 8).

GRÁFICO 8
PROYECCIÓN DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN MEDIA BÁSICA
AÑOS 2024-2070

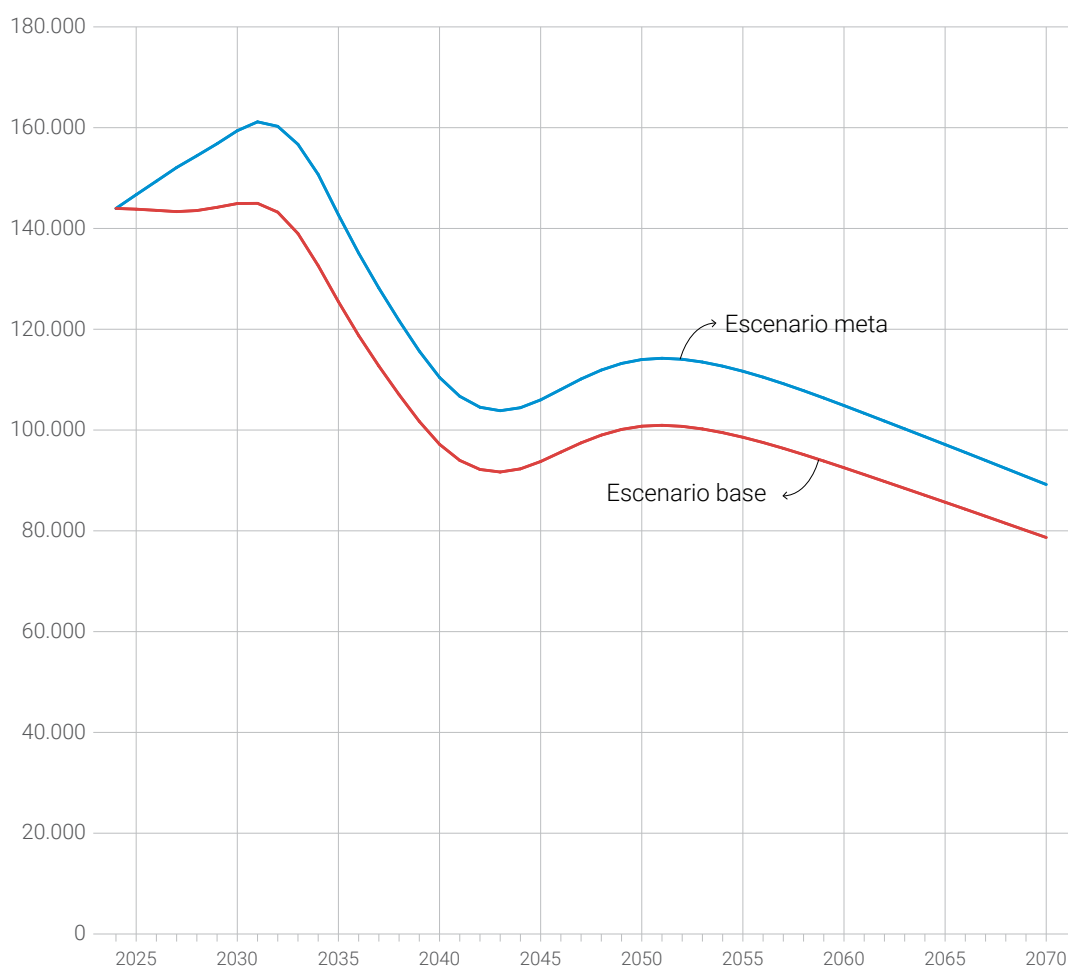


Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones de población y la Encuesta Continua de Hogares del INE.

MEDIA SUPERIOR

Finalmente, **en media superior se espera un leve aumento de la matrícula hasta el año 2031, para comenzar luego una disminución** similar a la proyectada para media básica. La caída de la natalidad a partir de 2016 impactará en este ciclo 15 años más tarde (edad teórica de ingreso al ciclo) y durante los años sucesivos. **El descenso acumulado de matrícula entre 2033 y 2042 en este ciclo será de aproximadamente 56.000 casos**, pudiendo llegar a ser mayor si la hipótesis de aumento progresivo de la cobertura en 1,02 al año, hasta alcanzar el 99%, no se cumple (gráfico 9).

GRÁFICO 9
PROYECCIÓN DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
ESCENARIOS BASE Y META
AÑOS 2024-2070

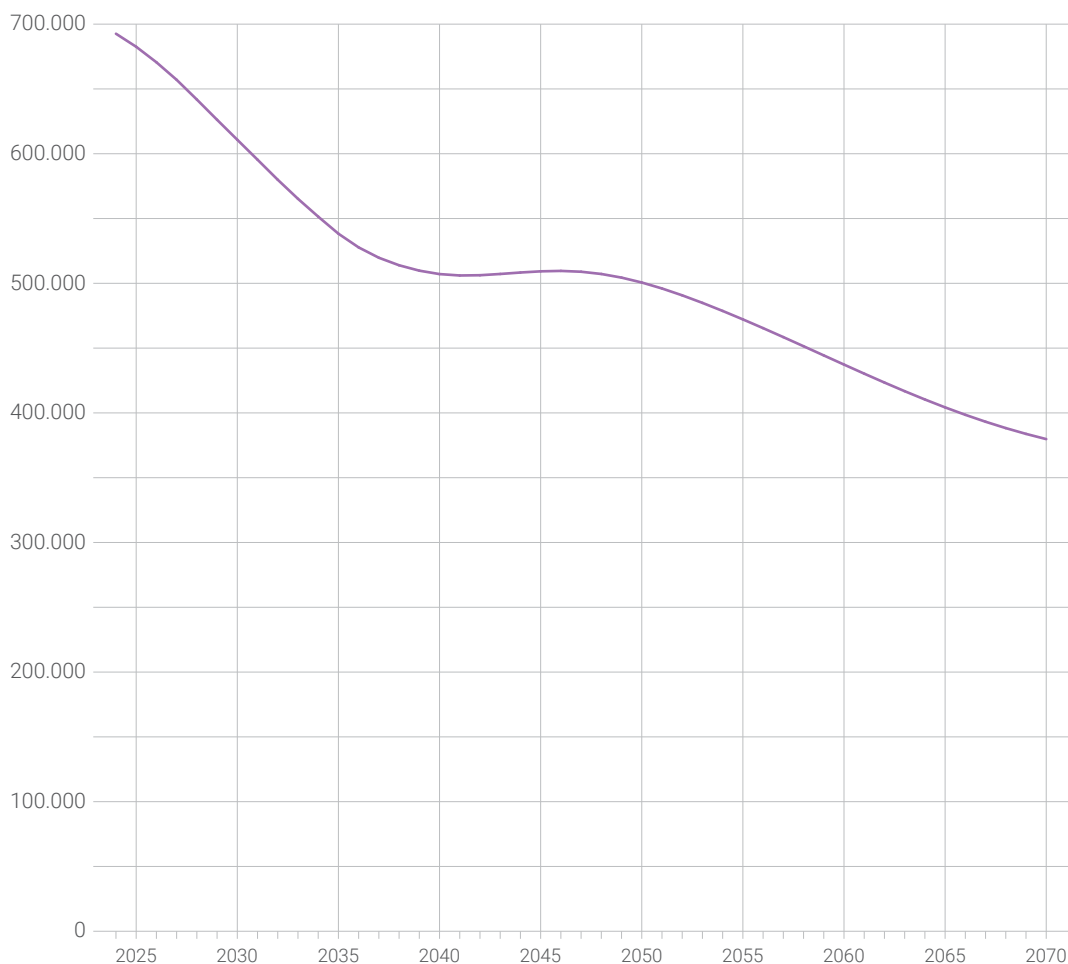


Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones de población y la Encuesta Continua de Hogares del INE.

PROYECCIONES TOTALES

Si se suman las matrículas proyectadas para todos los ciclos educativos, desde inicial a media superior, se observa una caída global mucho más acentuada que la constatada en los últimos años (gráfico 10).

GRÁFICO 10
PROYECCIÓN DE MATRÍCULA EN TODO EL CICLO EDUCATIVO OBLIGATORIO
AÑOS 2024-2070



Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones de población y la Encuesta Continua de Hogares del INE.

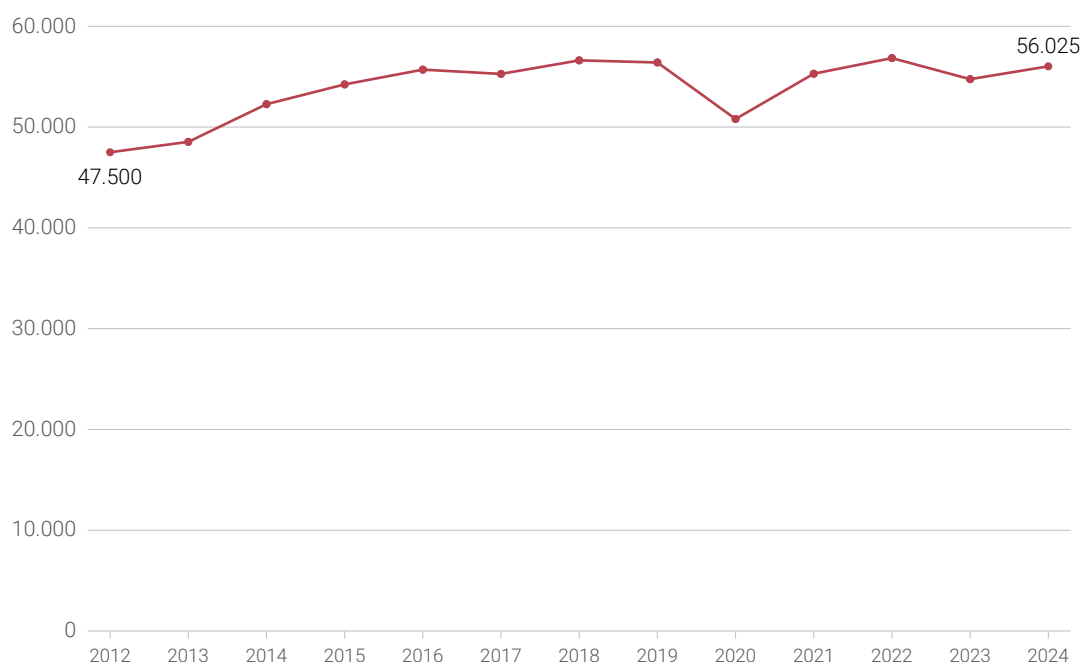
Nota: para el cálculo del total se consideran los valores del escenario meta en inicial y media superior, y del escenario base para primaria y media básica, donde no existe escenario meta.

Mientras que entre 2012 y 2024 se produjo una caída de 50.000 matriculados en los ciclos considerados, de acuerdo con las proyecciones realizadas, entre 2024 y 2036 la caída será de 165.000 matriculados. Y el descenso continuará, aunque de forma más leve, hasta el año 2041. Luego de un breve período de estabilidad en el volumen de la matrícula, se producirá un nuevo descenso sistemático hasta el final del período considerado. La pérdida de matrícula en 2070 será de 313.000 casos respecto a 2024.

LA MATRÍCULA EN LA PRIMERA INFANCIA

Hasta aquí se consideraron los ciclos educativos obligatorios¹². En este capítulo se presenta información sobre la matrícula para las edades anteriores al inicio de aquellos, es decir, de 0 a 2 años de edad. Se trata de una demanda de cuidados y educativa cubierta mayormente por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), a través de los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF) y por instituciones privadas como maternales, jardines y similares. La oferta educativa para estas primeras edades incluye tanto la asistencia diaria como actividades educativas de menor frecuencia (por ejemplo, las experiencias oportunas de CAIF, que consisten en la participación en actividades, una vez a la semana, de niños junto con los adultos a su cargo).

GRÁFICO 11
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN PRIMERA INFANCIA
AÑOS 2012-2024



Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio de la Educación de la ANEP y el Anuario Estadístico de Educación del MEC.

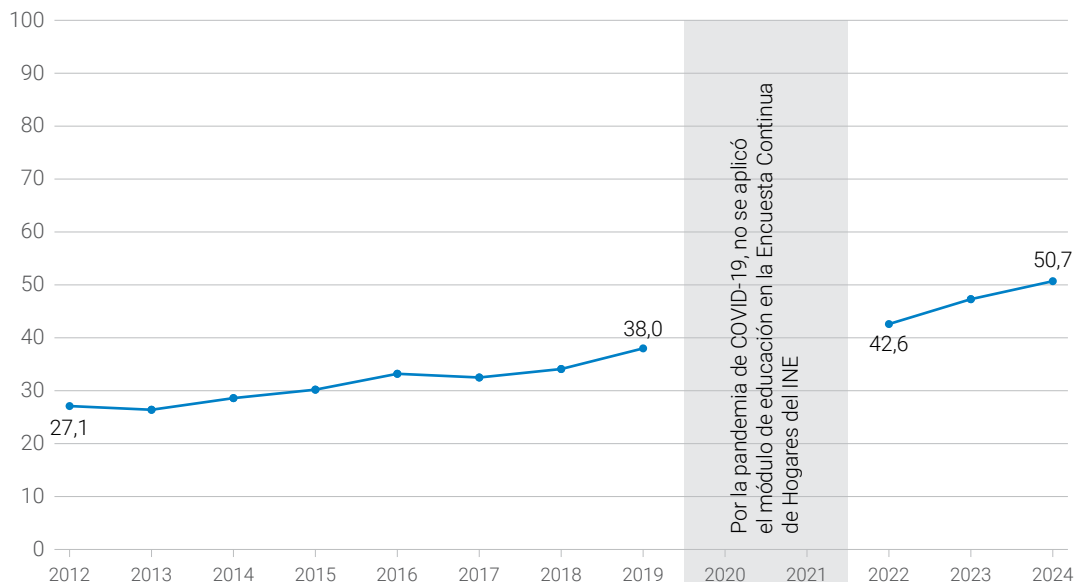
Entre 2012 y 2024 la matrícula en primera infancia aumentó la mayor parte de los años, con excepción de 2020, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, y en el año 2023. El crecimiento de la matrícula en un contexto de baja de la natalidad se explica por un notable aumento de la cobertura en estas edades. Concretamente, entre 2012 y 2024 la matrícula aumentó en 8.500 niños y la cobertura en 23,5 puntos porcentuales (gráficos 11 y 12).

Utilizando la misma metodología, hipotetizando en este caso un incremento anual de la cobertura de 1,01 hasta alcanzar el 80%¹³, se obtienen las proyecciones que se presentan en el gráfico 13.

¹² Aunque estrictamente la educación obligatoria comienza a los 4 años de edad, se ha incluido también la matrícula de inicial 3, para dar cuenta de los ciclos completos inicial, primaria, media básica y media superior.

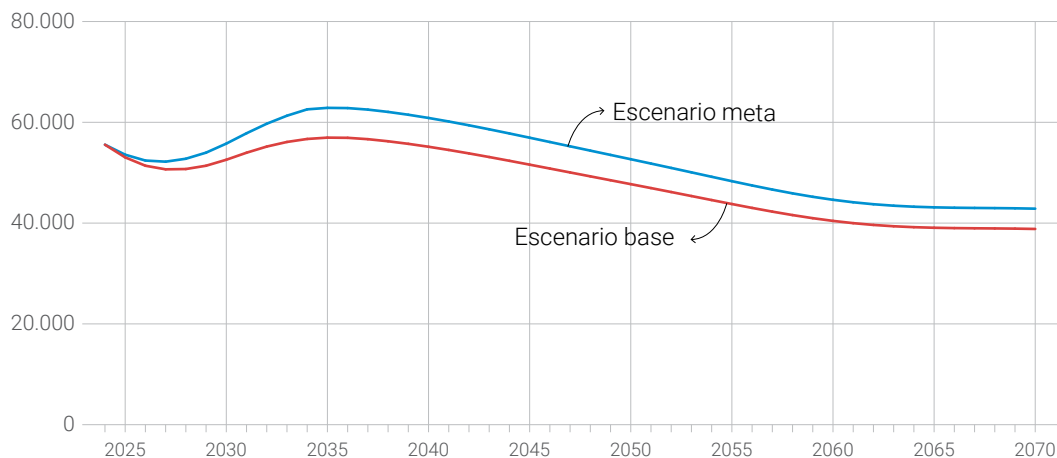
¹³ Se trata de un ciclo no obligatorio, para el cual no se aspira a alcanzar la universalidad, en especial entre los niños más pequeños (menores de 1 año), cuando la asistencia regular a una institución educativa no es necesariamente la mejor opción.

GRÁFICO 12
EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA EN PRIMERA INFANCIA
 AÑOS 2012-2024



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

GRÁFICO 13
PROYECCIÓN DE MATRÍCULA EN PRIMERA INFANCIA
 ESCENARIOS BASE Y META
 AÑOS 2024-2070



Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones de población y la Encuesta Continua de Hogares del INE.

A diferencia de los ciclos obligatorios, para los más pequeños se espera que la matrícula descienda levemente en los primeros años, para luego (desde 2028 a 2034) comenzar a aumentar. Esto se debe a que el INE prevé un leve aumento de la natalidad sobre el comienzo de la próxima década. Sin embargo, a partir de 2035 comenzará a descender año a año, hasta el final del período proyectado. De modo que en el corto plazo, si continúa aumentando la cobertura y se verifica la hipótesis de aumento de la natalidad del INE, debería observarse un incremento de la matrícula, lo cual contrasta con lo proyectado para las edades posteriores.

REFLEXIONES FINALES

Si entre 2016 y 2024 hubieran nacido anualmente la misma cantidad de niños que nacieron en 2015, habrían ocurrido 109.000 nacimientos más. Si entre 1997 y 2024 hubieran nacido anualmente la misma cantidad de niños que nacieron en 1996, habrían ocurrido 424.000 nacimientos más. En un país que apenas alcanza los tres millones y medio de habitantes, estos ejercicios hipotéticos permiten visualizar la magnitud de la caída de los nacimientos a la que se ha hecho reiterada mención en este reporte.

La disminución de la población infantil y adolescente en el país, consecuencia de la baja natalidad, viene siendo considerada desde hace años como una oportunidad para el sector educativo. El término *bono demográfico* se utiliza para dar cuenta de las posibilidades que este hecho ofrece para la reducción del tamaño de los grupos, la extensión del tiempo pedagógico (los recursos humanos que se liberan por la reducción del número de grupos pueden destinarse a actividades fuera de los turnos tradicionales), el ahorro en gastos de funcionamiento que pueden reorientarse a mejoras edilicias o pago de salarios, etc.

Este *bono* obviamente solo aplica al sector público, no al privado, donde la reducción de la *demanda* se traduce en menores montos de dinero percibidos por cuotas.

En los últimos años el descenso de la natalidad ha sido de tal magnitud que hace previsible un aumento de aquellas oportunidades en un nivel no previsto hace diez o quince años. Y, más allá de un eventual aumento en el número de nacimientos sobre inicios de la próxima década, como hipotetiza el INE, es altamente probable que vuelvan a caer fuertemente luego de unos pocos años. Esto por una razón muy sencilla: las madres de finales de la década del 2030 y del 2040 serán las nacidas en el período de baja radical de la natalidad. Por lo que, **aun cuando el número de hijos por mujer en edad fértil aumentara (lo que es poco probable), el número de mujeres en edad fértil será mucho menor que en la actualidad. Siendo así, el volumen total de nacimientos se reducirá aún más.** De modo que es razonable planificar para un escenario de mediano plazo como el descrito en este reporte, uno donde el número de niños y adolescentes descenderá sistemáticamente, y con ello la matrícula de todos los ciclos educativos.

Además de este *bono*, que de alguna manera libera recursos permitiendo redireccionarlos, la política educativa cuenta para su planificación con la experiencia atravesada en los últimos 12 años, cuando la matrícula se redujo en 50.000 niños y adolescentes. El análisis de la reasignación de recursos realizada en dicho período a causa de tal disminución de matrícula constituye un insumo importante para planificar la política educativa de los siguientes 12 años, cuando se espera una reducción tres veces mayor a la registrada en los 12 años anteriores.

Más allá de las oportunidades descritas, la situación impone desafíos importantes.

En primer lugar, es necesario conocer cómo se distribuyen y proyectar cómo se distribuirán los niños y adolescentes en el territorio. Si bien la natalidad global ha descendido, no lo ha

hecho en todos los sitios del mismo modo. Siendo así, algunas zonas tendrán más niños que otras.

En segundo lugar, las posibilidades de aumento de la cobertura solo existen en grupos en los que el acceso a la educación todavía no es universal. Por ejemplo, la cobertura para las edades teóricas de media superior continúa siendo menor al 100% entre los adolescentes que pertenecen a los hogares de menores ingresos y es universal hace años entre aquellos que pertenecen a los de mayores ingresos. Lo mismo vale para la eficiencia interna, que tiende a ser mayor en sectores de alto nivel socioeconómico y descende en los de menores recursos.

Ajustar la oferta educativa en relación con la distribución territorial de los locales, por ejemplo, parece una tarea necesaria en este contexto, pero no tan sencilla como reducir el tamaño de los grupos o redirigir los recursos ahorrados por la menor compra de materiales a otros rubros.

Aún menos sencillo podría ser considerar globalmente la oferta educativa pública, aprovechando los eventuales excedentes locativos de las escuelas (que se vio, continuarán experimentando una fuerte caída de la matrícula) para ofrecer educación media. En Uruguay existen 2.255 escuelas y jardines¹⁴, 177 liceos y 198 escuelas técnicas¹⁵. En el sector privado es común que un mismo local sea utilizado (con las adecuaciones requeridas para asegurar cierta independencia entre niños y adolescentes) para dictar educación primaria y media. Esto ya sucede en el sector público, en el medio rural, con la llamada oferta de séptimo, octavo y noveno rural, pero podría extenderse a las áreas urbanas. Al menos inicialmente para los tres últimos grados de la educación básica integrada. Lo anterior requeriría una inversión importante para adecuar los locales, así como arreglos institucionales dentro de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), pero ampliaría enormemente la oferta de educación media en el territorio, facilitaría la transición entre ciclos y generaría espacios más pequeños (más *familiares*) para el dictado de educación media. Esto podría impactar positivamente en el aumento del egreso de educación media, que continúa siendo muy bajo en el país.

En el otro extremo etario, probablemente una mayor y mejor inversión en primera infancia y en educación inicial redunde en trayectorias más robustas y contribuya a mejorar las tasas de egreso de la educación obligatoria, reduciendo la importante desigualdad que se observa actualmente.

Los anteriores son solo ejemplos de los aspectos que podrían considerarse en un escenario de caída radical de la matrícula. Ni agotan el conjunto de alternativas ni deben considerarse como propuestas concretas del Instituto. Solo afirman la necesidad de aprovechar esta situación de contexto, para pensar cambios que redunden en un aumento del ejercicio del derecho a la educación.

¹⁴ De ellas aproximadamente la mitad corresponden a escuelas rurales.

¹⁵ Datos obtenidos del [Sistema de información Geográfica de la ANEP](#).

ANEXO

CÓMO LA POBLACIÓN, LA COBERTURA Y LA EFICIENCIA INTERNA DETERMINAN LA MATRÍCULA

Supongamos que en un país, en un año determinado al que llamaremos año cero, existen 100 niños en condiciones de cursar el primer grado de educación primaria. Y que, al año siguiente, en el año uno, la próxima generación de niños en condiciones de cursar el primer grado descendió abruptamente a 80. Si la matrícula dependiera exclusivamente de la población, una y otra coincidirían.

EJEMPLO 1

LA MATRÍCULA DEPENDE DE LA POBLACIÓN

	AÑO	
	0	1
Población	100	80
Matrícula	100	80

Sin embargo, en nuestro país del ejemplo no todos los niños en condiciones de cursar un grado lo hacen efectivamente. Supongamos que en el año cero el sistema educativo consiguió captar al 70% de la población en condiciones de cursar el primer grado. Y en el año uno aumentó notablemente la cobertura, consiguiendo captar al 90%. Ahora debemos multiplicar la población por la proporción que es efectivamente captada (en el ejemplo, 0,7 y 0,9, respectivamente). Y resulta que la matrícula del año uno es mayor que la del año cero.

EJEMPLO 2

LA MATRÍCULA DEPENDE DE LA POBLACIÓN Y LA COBERTURA

	AÑO	
	0	1
Población	100	80
Cobertura	0,7	0,9
Matrícula	70	72

Pero no todos los niños que efectivamente acceden a la educación pasan de grado. Algunos repiten, otros abandonan durante el año y vuelven a inscribirse en el mismo grado al año siguiente. Entonces, la matrícula de cada año no estará compuesta exclusivamente por la proporción de población que ese año consiguió acceder a la educación. A ellos debemos sumar los niños que el año anterior no promovieron y, por tanto, vuelven a estar en el mismo grado. Supongamos que, en nuestro país del ejemplo, en el año menos uno existía la misma población y la misma tasa de cobertura que en el año cero, pero que promovió el 80% de la generación. Y que en el año cero se consiguió aumentar la promoción al 90%. De modo que la proporción de no promovidos fue, respectivamente, de 0,2 y 0,1.

EJEMPLO 3

LA MATRÍCULA DEPENDE DE LA POBLACIÓN, LA COBERTURA Y LA PROMOCIÓN

	AÑO		
	-1	0	1
Población	100	100	80
Cobertura	0,7	0,7	0,9
No promoción	0,2	0,1	
Matrícula		84	79

Ahora, en el año cero tenemos una matrícula de 84, compuesta por 70 niños que ingresaron por primera vez al grado (100 por 0,7) más 14 niños que se matricularon por segundo año consecutivo en el grado (el 20% que no promovió en el año menos uno). Por su parte, en el año uno tenemos ahora una matrícula de 80, compuesta por 72 niños que ingresan por primera vez (80 por 0,9) más el 10% de los niños que cursaron el año anterior y vuelven a hacerlo por no haber conseguido promover.

Vemos de este modo cómo los tres factores: población, cobertura y eficiencia interna (promoción) determinan el volumen de la matrícula.

TABLA A.1

TASAS DE COBERTURA POR EDAD

AÑO

Edad	Primera infancia	Inicial	Primaria	Media básica	Media superior
0	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00
1	0,58	0,00	0,00	0,00	0,00
2	0,67	0,03	0,00	0,00	0,00
3	0,22	0,64	0,00	0,00	0,00
4	0,02	0,95	0,00	0,00	0,00
5	0,00	0,96	0,04	0,00	0,00
6	0,00	0,28	0,71	0,00	0,00
7	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
8	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
9	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
10	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
11	0,00	0,00	0,95	0,05	0,00
12	0,00	0,00	0,39	0,60	0,00
13	0,00	0,00	0,06	0,93	0,00
14	0,00	0,00	0,02	0,93	0,04
15	0,00	0,00	0,01	0,41	0,54
16	0,00	0,00	0,00	0,16	0,78
17	0,00	0,00	0,01	0,07	0,79
18	0,00	0,00	0,00	0,02	0,41
19	0,00	0,00	0,00	0,01	0,20
20	0,00	0,00	0,00	0,01	0,10
21	0,00	0,00	0,00	0,01	0,08
22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04
23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04

TABLA A.2

PROYECCIONES DE MATRÍCULA DE PRIMERA INFANCIA
AÑOS SELECCIONADOS

Año	Base	Meta
2025	53.042	53.573
2030	52.570	55.775
2035	56.960	62.865
2040	55.151	60.865
2045	51.598	56.944
2050	47.729	52.674
2055	43.784	48.319
2060	40.437	44.626
2065	39.076	43.125
2070	38.838	42.863

TABLA A.3

PROYECCIONES DE MATRÍCULA DE EDUCACIÓN INICIAL
AÑOS SELECCIONADOS

Año	Base	Meta
2025	102.255	102.815
2030	85.446	87.069
2035	93.606	96.372
2040	95.427	98.168
2045	90.508	93.090
2050	84.106	86.499
2055	77.539	79.741
2060	71.028	73.048
2065	66.772	68.692
2070	65.770	67.675

TABLA A.4

PROYECCIONES DE MATRÍCULA DE EDUCACIÓN PRIMARIA
AÑOS SELECCIONADOS

Año	Base
2025	280.654
2030	217.345
2035	187.768
2040	201.751
2045	204.465
2050	193.897
2055	180.199
2060	166.003
2065	152.440
2070	144.007

TABLA A.5
PROYECCIONES DE MATRÍCULA DE EDUCACIÓN MEDIA BÁSICA
 AÑOS SELECCIONADOS

Año	Base
2025	152.369
2030	146.966
2035	111.444
2040	96.763
2045	105.705
2050	106.239
2055	100.561
2060	93.385
2065	86.005
2070	78.905

TABLA A.6
PROYECCIONES DE MATRÍCULA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
 AÑOS SELECCIONADOS

Año	Base	Meta
2025	143.828	146.703
2030	144.943	159.398
2035	125.470	142.715
2040	97.175	110.445
2045	93.756	105.986
2050	100.767	113.994
2055	98.570	111.667
2060	92.520	104.858
2065	85.680	97.120
2070	78.678	89.197

mirador.ineed.edu.uy



INEEd
Instituto Nacional de
Evaluación Educativa



**Mirador
Educativo**
Sistema de Monitoreo de
la Educación Obligatoria