

MIRADOR EDUCATIVO

REPORTE TEMÁTICO 2

¿A CUÁNTOS NIÑOS Y ADOLESCENTES DEBERÁ ATENDER EL SISTEMA EDUCATIVO OBLIGATORIO EN LOS PRÓXIMOS AÑOS?



Comisión Directiva del INEE: Alex Mazzei (presidenta), Pablo Cayota, Alejandro Maiche, Limber Elbio Santos, Marcelo Ubal y Oscar N. Ventura.

Director ejecutivo del INEE: Mariano Palamidessi

Directora del Área Técnica: Carmen Haretche

Director de la Unidad de Estudios e Indicadores: Federico Rodríguez

El autor de este documento es Hugo de los Campos

Corrección de estilo: Mercedes Pérez y Federico Bentancor

Diseño y diagramación: Diego Porcelli

Montevideo, 2018

ISSN: 2393-7726

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)

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 (2018), *Reporte del Mirador Educativo 2. ¿A cuántos niños y adolescentes deberá atender el sistema educativo obligatorio en los próximos años?*, INEE, Montevideo.

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los, las, etcétera, no dificulte la lectura.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Presentación..... | 4 |
| ¿Cuántos niños nacen en Uruguay?..... | 6 |
| ¿Cuántos niños y adolescentes asisten a la educación obligatoria?..... | 8 |
| ¿Cuántos niños y adolescentes asistirán a la educación obligatoria en los próximos años?..... | 10 |
| Comparación regional..... | 14 |
| Reflexiones finales..... | 16 |
| Anexos..... | 17 |
| Tener en cuenta..... | 18 |
| Conozca más acerca de este tema..... | 19 |
| Glosario..... | 20 |
| Anexo estadístico..... | 22 |

PRESENTACIÓN

La Ley General de Educación n° 18.437 establece la obligatoriedad de la educación desde los 4 años hasta la finalización de la enseñanza media. Para los niños y adolescentes la obligatoriedad se traduce en el deber de los padres o responsables legales de inscribirlos en un centro educativo y de observar su asistencia y aprendizaje. Esto va acompañado de acciones públicas para fomentar y asegurar dicha obligatoriedad, como la provisión del servicio educativo, su carácter gratuito y condicionamientos para la obtención de determinados beneficios¹.

Que el país logre cumplir la meta de que todos culminen la educación obligatoria no solo depende de las políticas educativas, sino del contexto en el cual estas se enmarcan. En este sentido, conocer la cantidad de beneficiarios de una política constituye un insumo fundamental a la hora de planificar la implementación de los programas o políticas orientados al cumplimiento de la meta. Este documento toma en cuenta la evolución de la población infantil y adolescente desde 1996 a 2017, su proyección hasta 2025 y estimaciones de cobertura y asistencia al sistema educativo obligatorio² desde 2006 a 2017. Asimismo, plantea distintos escenarios de evolución de la cobertura hasta 2025.

Desde hace un tiempo, el acceso para el tramo de edad correspondiente a educación primaria (6 a 11 años) muestra un carácter universal y es muy alto en las edades inmediatamente anteriores y posteriores (4 a 5 y 12 a 14 años). No sucede lo mismo a los 3 años³ (72,5% de cobertura en 2017) ni a los 16 y 17 años de edad (84,6% de cobertura y 77,4% en 2017, respectivamente)⁴. En este período la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) se ha fijado metas ambiciosas de aumento de la cobertura para estas edades.

Las aspiraciones de aumento de la cobertura en las edades correspondientes a educación media superior se producen en un contexto de disminución de la población con esas edades, lo cual constituye una oportunidad para el sistema educativo. Esta oportunidad puede ser vista en un sentido absoluto y uno relativo. En el primer caso, la oportunidad se presenta porque se trata de una menor cantidad de personas a quienes garantizar el derecho a la educación. En el segundo caso, porque al tratarse de menos individuos se requerirán también menos plazas para alcanzar las metas de cobertura.

En el siguiente apartado se presenta la evolución de los nacimientos en Uruguay entre 1996 y 2017 junto con las estimaciones de población de 0 años de edad para ese mismo período

¹ Por ejemplo, el artículo 6 de la Ley n° 18.227 respecto al condicionamiento del cobro de asignaciones familiares.

² *Asistentes a educación obligatoria* refiere al número de personas, en tramos de edad específicos, que declaran concurrir a un establecimiento educativo obligatorio. *Cobertura educativa* hace referencia al porcentaje que aquellos representan del total de personas en cada tramo de edad específico. En el glosario que acompaña a este reporte se presentan definiciones más detalladas de estos y otros conceptos tratados en el documento. La información sobre cobertura educativa y proyecciones de población puede consultarse en nuestro [Mirador Educativo](#).

³ Aunque legalmente la asistencia no es obligatoria para los 3 años de edad, se trata del primer año en la propuesta del ciclo inicial, por lo que su cursado completaría todo este primer ciclo educativo.

⁴ Respecto a los 3 años debe tenerse en cuenta que muchos niños que a esa edad no asisten en realidad no se encuentran en condiciones de hacerlo a inicial 3. Se trata de aquellos que cumplieron 3 años luego del 30 de abril y, por tanto, tenían 2 cuando correspondía la inscripción. Muchos de ellos se inscribirán a inicial 3 el siguiente año. Este problema en el cálculo se genera porque la Encuesta Continua de Hogares no releva fecha de nacimiento, sino la edad al momento de aplicación de la encuesta, que puede ser en cualquier momento del año.

y las proyecciones hasta el año 2025⁵. Luego se presentan estimaciones de cobertura y asistencia a la educación obligatoria para los tramos de edad considerados (3 a 5, 6 a 11, 12 a 14 y 15 a 17 años) en el período 2006-2017⁶. A partir de esa información, y asumiendo distintas hipótesis de evolución de la cobertura por tramos de edad, se proyecta hasta el año 2025 el número de asistentes (y las correspondientes tasas de cobertura) a educación obligatoria en cada tramo de edad.

Se compara posteriormente la evolución de la población infantil y adolescente en nuestro país y en países de la región, con el objetivo de informar en qué medida las tendencias demográficas descritas en el documento se asemejan a las de países vecinos.

El documento culmina con un apartado de reflexiones finales. En anexos se presentan limitaciones del análisis realizado que deben ser tenidas en cuenta para un abordaje exhaustivo del problema, se citan estudios que profundizan sobre el tema, y se ofrecen un glosario y tablas con información sobre los temas abordados en el cuerpo del documento.

⁵ El número de nacimientos se obtiene de registros del Ministerio de Salud Pública (estadísticas vitales). El número de personas que no ha cumplido un año de edad de las estimaciones y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística.

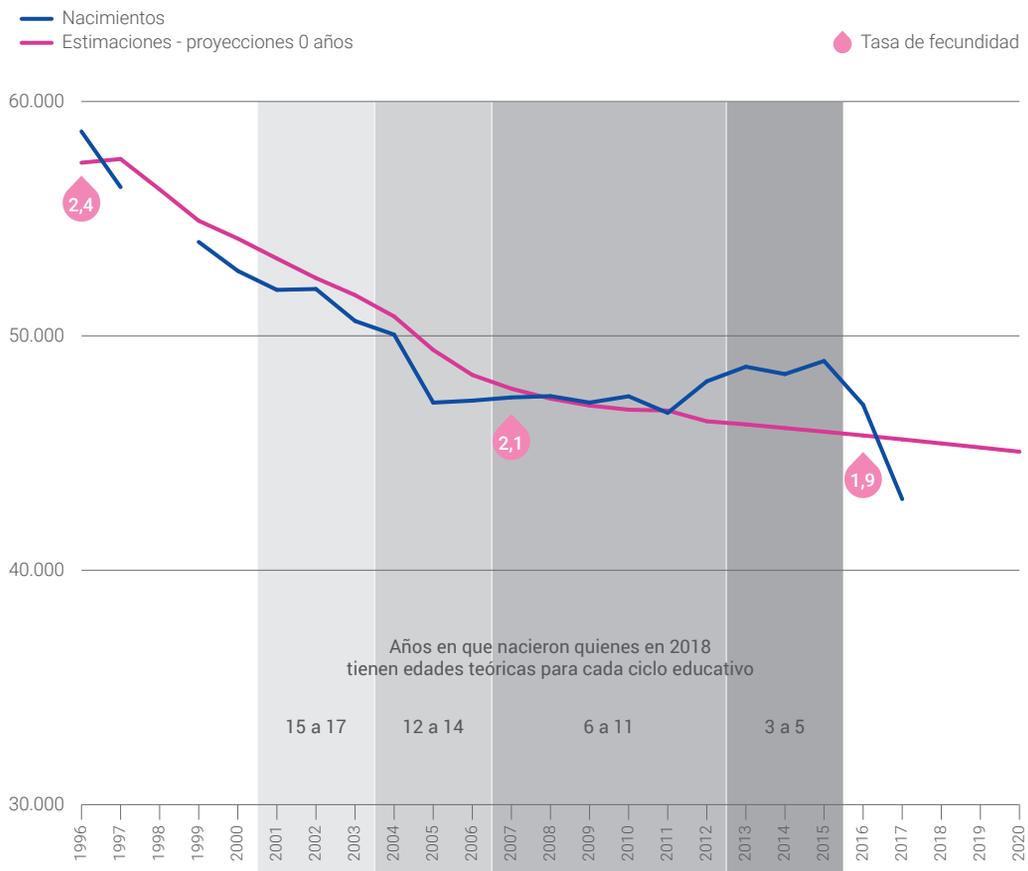
⁶ Se clasifica a la población por tramos de edad (con independencia del ciclo y grado educativo al que asista cada persona) para incorporar al análisis las metas de asistencia de la actual administración, que se formulan para edades particulares, y para realizar análisis focalizados en distintas etapas de vida.

¿CUÁNTOS NIÑOS NACEN EN URUGUAY?

En el año 2017 se registraron 43.036 nacimientos en el país. Entre 1996 y 2005 los nacimientos se redujeron de manera sistemática: el número de nacimientos en 2005 representaba un 80% de los ocurridos en 1996. En los años siguientes la cantidad de nacimientos se mantuvo relativamente estable. La caída fue tan importante que la tasa global de fecundidad pasó de 2,5 en 1996 a 1,9 en 2011 (Nathan, Pardo y Cabella, 2016). Entre 2012 y 2015 se produjo un leve aumento de los nacimientos, pero en 2016 la cantidad de nacimientos volvió a caer, descenso que se incrementó en 2017.

GRÁFICO 1

NÚMERO DE NACIMIENTOS (1996-2017), ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE 0 AÑOS DE EDAD (1996-2025) Y TASAS DE FECUNDIDAD (1996, 2006 Y 2016)



Fuentes: Ministerio de Salud Pública, Instituto Nacional de Estadística y Banco Mundial.

Los sombreados en el área del gráfico identifican los años en que nacieron los niños y adolescentes que en 2018 tienen las edades teóricas de los distintos ciclos de la educación obligatoria. Los niños que en 2018 tienen entre 3 y 5 años son algo más que en años anteriores, ya que nacieron en un período en que se incrementó el número de nacimientos (entre 2013 y 2015)⁷. O, visto desde el lado del sistema educativo: la demanda de educación inicial aumentó en los últimos años debido a que la cohorte en edad teórica está integrada por más personas. Para el siguiente tramo se observa una estabilidad, luego de años de descenso del número de personas: los niños de entre 6 y 11 años en 2018 son los nacidos entre 2007 y 2011, período en que el número anual de nacimientos se mantuvo prácticamente incambiado. El descenso de población continúa produciéndose en el tramo de 12 a 14 años y en el de 15 a 17 años.

⁷ En este y en los siguientes tramos de edad se considera exclusivamente el número de nacimientos, cuando correspondería restar las defunciones, sumar los inmigrantes y restar los emigrantes dentro de cada tramo. No habiéndose observado cambios de magnitud en ninguno de estos tres fenómenos, solo se consideran los nacimientos. De todos modos, es necesario tener en cuenta lo anterior.

¿CUÁNTOS NIÑOS Y ADOLESCENTES ASISTEN A LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA?

En este apartado se analiza la evolución de la cobertura para los tramos de edad teóricos de los distintos ciclos educativos, junto con las estimaciones de asistentes a educación para los mismos años en esos tramos de edad⁸. La información disponible muestra realidades distintas en cada tramo etario (gráfico 2).

Entre los niños con edades correspondientes a educación inicial (3 a 5 años) aumentó tanto la cobertura como el número de asistentes⁹: en 15,2 puntos porcentuales la primera y en aproximadamente 23.300 niños el segundo. Hacia el final del período analizado se alcanzó la universalización en 5 años, se llegó a valores cercanos a la universalidad en 4 años y se aumentó sensiblemente la cobertura de 3 años. A pesar del descenso de la población dentro de este tramo de edad, durante parte del período 2006–2017 el aumento de la cobertura fue tan importante que supuso un aumento de la cantidad de asistentes.

Para el tramo de edad de 6 a 11 años, correspondiente a las edades teóricas de educación primaria, la situación es otra. La cobertura no varió durante este período (2006–2017), se mantuvo en niveles de universalidad (en torno al 99,5%), pero el volumen de asistentes descendió, debido a la pérdida de población en el tramo de edad¹⁰.

Entre los 12 y 14 años, tanto la tasa de cobertura como el número de asistentes varían muy levemente.

Finalmente, la cobertura de adolescentes de 15 a 17 años aumentó notoriamente (11,7 puntos porcentuales), aunque menos que la cobertura de 3 a 5 años. Y aumentó la asistencia (casi 37.000 personas), por encima incluso del aumento observado en el tramo de 3 a 5 años.

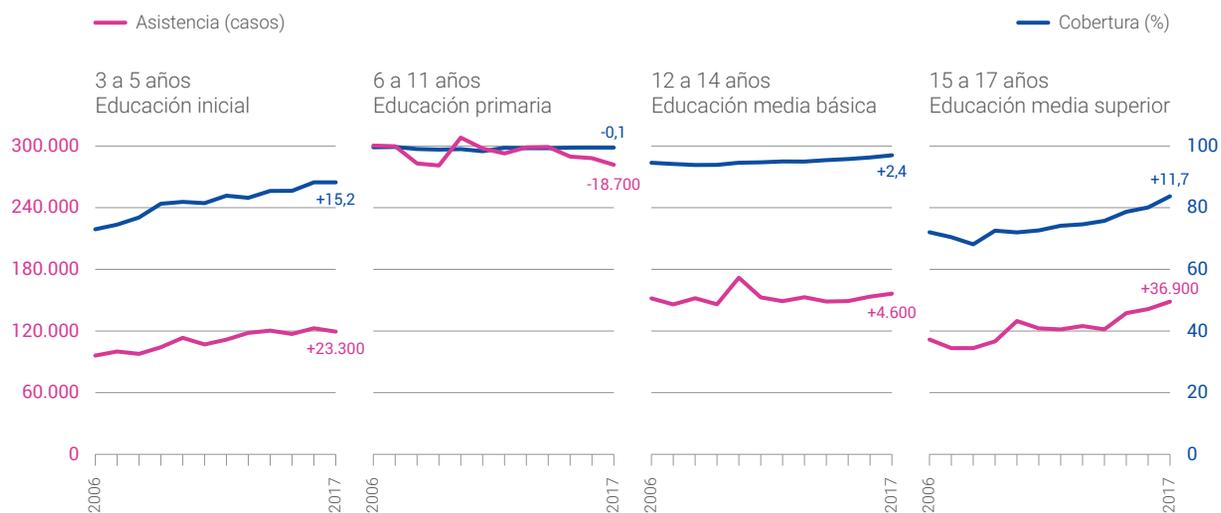
⁸ De este modo, además de estimar qué porcentaje de los niños y adolescentes se encuentra cubierto por el sistema (cobertura), puede saberse aproximadamente cuántos niños y adolescentes son (asistencia). En ambos casos se utiliza como fuente la Encuesta Continua de Hogares, por lo que se trata de estimaciones que incluyen márgenes de error y, en el caso de las estimaciones en números absolutos, que parten de supuestos sobre el tamaño total de la población (expansores). La comparación de estas estimaciones de asistencia con los datos de matrícula por ciclos educativos (registros administrativos) no arroja diferencias de magnitud. Por lo tanto, la estimación realizada a partir de la Encuesta Continua de hogares puede considerarse una buena aproximación a la matrícula.

⁹ Podría haber aumentado la asistencia pero no la cobertura si la población en edad de cursar el ciclo hubiera aumentado, pero se hubiera mantenido la proporción de quienes lo cursan (aumenta la matrícula en términos absolutos, pero no el porcentaje de población que asiste). Lo contrario (aumento de la cobertura pero no de la asistencia) podría haber sucedido si la población se hubiera reducido tanto que, aun captándose mayor proporción de la población, no hubiera sido necesario aumentar la matrícula.

¹⁰ Según las estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Continua de Hogares, al final del período se produjo una disminución de 18.700 niños de 6 a 11 años escolarizados.

GRÁFICO 2

ASISTENTES A EDUCACIÓN POR TRAMOS DE EDAD TEÓRICOS Y TASAS DE COBERTURA POR TRAMOS DE EDAD TEÓRICOS (2006-2017)



Fuente: Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.



¿CUÁNTOS NIÑOS Y ADOLESCENTES ASISTIRÁN A LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN LOS PRÓXIMOS AÑOS?

Con la información presentada pueden realizarse proyecciones de asistencia para los distintos tramos de edad considerados, pero resta proponer algunas hipótesis acerca de la evolución de las tasas de cobertura¹¹. Para ello se definieron tres escenarios:

- En el primero, que llamamos *de base*, las tasas de cobertura observadas en 2017 se mantienen incambiadas los siguientes años. Se trata de un escenario poco probable (excepto para el tramo de edad de 6 a 11, en el que se espera que se mantenga la cobertura universal). Sin embargo, se propone para tomarlo como referencia. La asistencia proyectada con esta hipótesis sería la que se produciría si se mantuvieran incambiadas todas las condiciones que afectan la asistencia, excepto el volumen de población.
- A un segundo escenario lo llamamos *tendencial*. En este las tasas de cobertura evolucionan al ritmo que lo hicieron, en promedio, entre 2006 y 2017. Se calcula la variación media anual en aquel período y se aplica año a año hacia adelante, hasta finalizar el período considerado por la proyección (2025) o hasta que se alcanza una cobertura de 99,5% (universalización). En este escenario las variables de contexto que afectan la cobertura evolucionan en el mismo sentido e intensidad que años anteriores¹².
- Un tercer escenario considera las *metas* de la actual administración respecto a la cobertura en edades específicas para estimar el incremento anual a aplicar en la proyección. La ANEP se ha fijado metas de cobertura para los niños de 3 años y los adolescentes de 15, 16 y 17 años. En estos casos se calcula el incremento anual promedio de la cobertura, entre 2017 (año base) y 2020 (el último año para el que se cuenta con una meta de cobertura). La tasa de crecimiento se aplica año a año a la proyección de población para la edad correspondiente, hasta alcanzar el 99,5% de cobertura. Si en 2020 aún no se alcanzó la universalización, se continúa incrementando la tasa de cobertura los años siguientes, hasta llegar al final del período considerado o alcanzar el 99,5% de cobertura¹³.

Las proyecciones se realizan hasta el año 2025.

En el gráfico 3 se presentan los resultados del ejercicio. Partiendo del número de asistentes estimado en 2017, que se obtiene de aplicar la tasa de cobertura observada en ese año a la población estimada para ese mismo año, se aplican en los años siguientes las distintas tasas de cobertura de cada escenario a la población proyectada para el año y tramo de edad

¹¹ También podrían proponerse hipótesis respecto a las variaciones de población. En este documento se asume que la población evolucionará como lo indican las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística.

¹² Es necesario asumir que la población no cubierta por el sistema educativo obligatorio es la que tiene mayores dificultades para incorporarse o mantenerse hasta finalizar media superior. Si las tasas de cobertura aumentan, lo hacen por la incorporación progresiva de esta población más difícil de captar y retener. Por lo tanto, incluso un escenario *tendencial* implica una planificación estratégica de la asignación de recursos.

¹³ Cuando no se cuenta con metas para todas las edades (por ejemplo, para 3 a 5 años solo existen metas para la edad 3) se aplica el procedimiento anterior en la edad con meta y se utiliza el escenario *tendencial* para las restantes. Cuando no existe meta para ninguna de las edades en el tramo se fija en 99,5% la cobertura al finalizar el período considerado y se calcula la tasa de crecimiento promedio anual necesaria para llegar a aquella cobertura, partiendo de la observada en 2017.

que corresponda¹⁴. Se indica con un triángulo en qué año y bajo qué escenario se alcanzaría la universalización (cobertura del 99,5%) en cada tramo de edad.

Para el tramo de edad de 3 a 5 años:

- si la tasa de cobertura se mantuviera incambiada (escenario *base*), como consecuencia del descenso del número de niños en esa franja etaria los asistentes a educación obligatoria se reducirían en aproximadamente 3.500 en 2025 respecto a 2017;
- si la cobertura aumentara en los próximos años al ritmo que lo ha hecho en promedio en los últimos doce años (escenario *tendencial*), los asistentes a educación en el tramo de edad se incrementarían progresivamente hasta llegar en 2025 a ser aproximadamente 11.700 más que en 2017;
- el mismo incremento se verificaría de concretarse el escenario meta;
- en los últimos dos escenarios la universalización se alcanzaría en el año 2023.

Para el tramo de 6 a 11 años solo se considera el escenario *base*, en tanto ya se ha alcanzado la universalización (no es posible pensar en escenarios de aumento de la cobertura). Al aplicar la tasa de cobertura actual (99,5%) a las proyecciones de la población para el tramo de edad se obtiene al final del período un descenso de aproximadamente 11.000 asistentes a educación obligatoria. Por lo tanto, manteniéndose la cobertura actual en este tramo de edad, se libera una cantidad de plazas educativas similar a la que debiera agregarse en la mejor hipótesis de aumento de la cobertura en el tramo de 3 a 5 años.

Es interesante el resultado del ejercicio para el tramo de edad que corresponde teóricamente al primer ciclo de enseñanza media (12 a 14 años). Como se indicó más arriba, la población con estas edades viene descendiendo, ya que pertenece a las generaciones que nacieron en un período de reducción del número de nacimientos en el país. Tan importante es este descenso y tan poco es el aumento posible de la cobertura (solo puede aumentar 3,2 puntos porcentuales hasta alcanzar el 99,5%), que en los tres escenarios de evolución de la cobertura disminuye el número de adolescentes asistiendo a educación obligatoria:

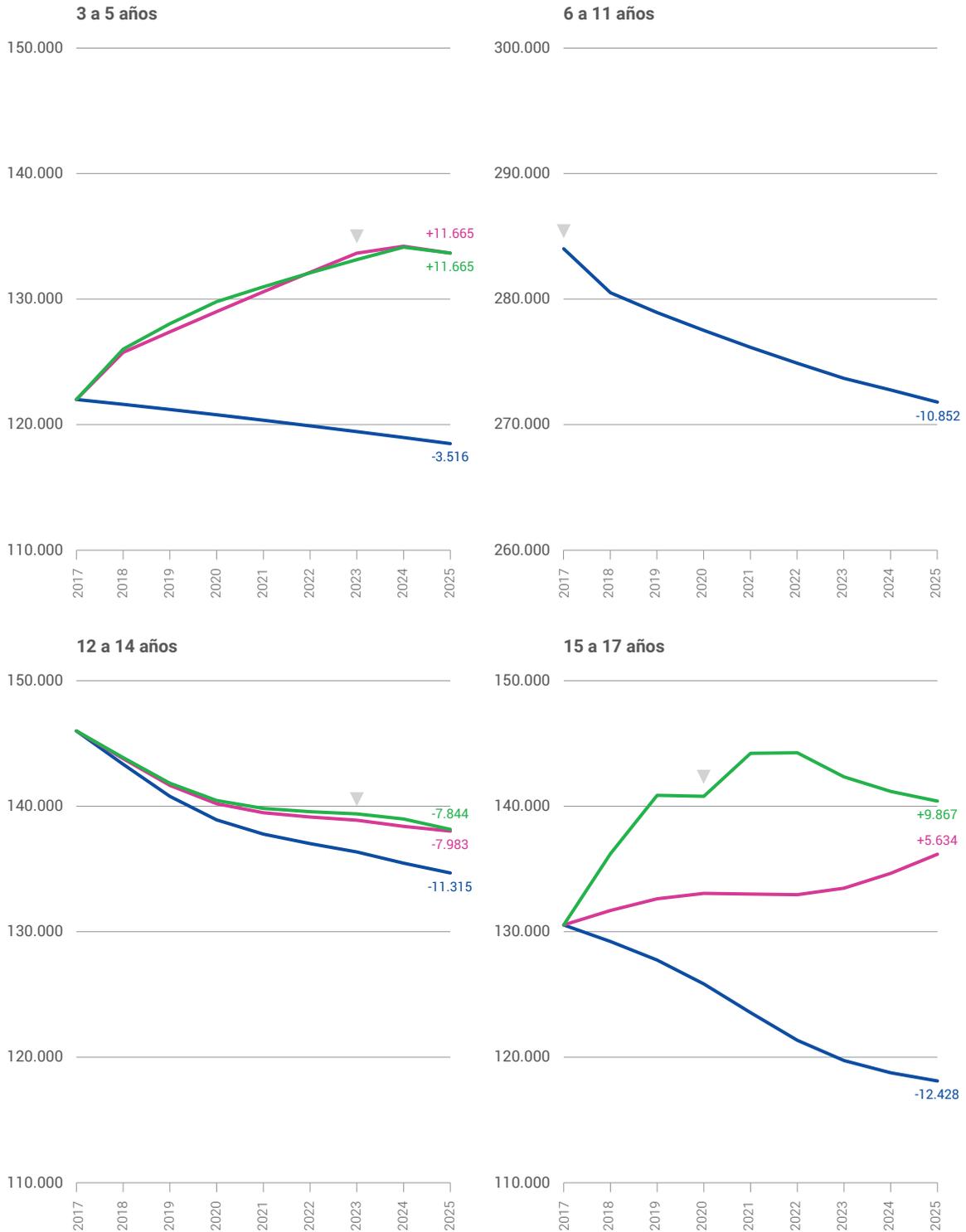
- en el escenario *base* la reducción será de aproximadamente 11.300 alumnos,
- en el escenario *tendencial* de casi 8.000,
- en el escenario *meta* también de aproximadamente 8.000 personas,
- en los últimos dos escenarios la universalización se alcanzaría en 2023.

¹⁴ Por ejemplo si la población de 3 a 5 años proyectada para 2020 es de 1.000 personas, y el escenario base estimara una cobertura del 80%, el tendencial una del 85% y el meta una del 90%, se obtendrían respectivamente proyecciones de 800, 850 y 900 asistentes a educación obligatoria para la población total de 3 a 5 años.

GRÁFICO 3

PROYECCIONES DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN POR TRAMOS DE EDAD (2018 - 2025)

Escenarios: — Base — Tendencial — Meta ▼ Universalización



Fuente: Encuesta Continua de Hogares y Proyecciones de Población del Instituto Nacional de Estadística.



La situación inversa se observa en el tramo de edad siguiente. Aquí también se prevé una importante reducción de la población (15.000 adolescentes menos en 2025 que en 2017, la mayor disminución en términos absolutos de todos los tramos considerados), pero la evolución de la tasa de cobertura es auspiciosa y las metas de aumento de esa cobertura son aún más optimistas.

- en el escenario *base* se llegaría a 2025 con una reducción de casi 12.500 asistentes en comparación con 2017,
- en el escenario *tendencial* aumentaría el número de asistentes aproximadamente en 5.600 personas,
- en el escenario *meta* el número de asistentes aumentaría en cerca de 9.900,
- en el escenario *meta* la universalización se alcanzaría en 2023.

En los últimos dos tramos de edad puede suceder algo similar a lo proyectado para los dos primeros: la población que se pierde en uno se gana en el otro. Sin embargo, en este último caso resulta más incierto si el tramo que podría ganar asistentes efectivamente lo hará, ya que los resultados son marcadamente divergentes según el escenario utilizado.

Considerados conjuntamente los tramos de edad, se obtienen las proyecciones presentadas en el cuadro 1.

CUADRO 1

PROYECCIONES DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN OBLIGATORIA POR TRAMOS DE EDAD (2017, 2020 Y 2025) SEGÚN ESCENARIO, Y VARIACIÓN DE ASISTENTES RESPECTO A 2017 SEGÚN ESCENARIO

| Escenario | Asistentes a educación estimados al... | | |
|------------|--|---------|---------|
| | 2017 | 2020 | 2025 |
| Base | 682.546 | 664.433 | 644.436 |
| Tendencial | 682.546 | 681.155 | 681.010 |
| Meta | 682.546 | 689.941 | 685.383 |

| Escenario | Variación respecto a 2017 | | |
|------------|---------------------------|---------|---------|
| | 2017 | 2020 | 2025 |
| Base | - | -18.113 | -38.110 |
| Tendencial | - | -1.391 | -1.536 |
| Meta | - | 7.395 | 2.837 |

En el escenario *base* (solo efecto demográfico) la pérdida global de asistentes a todo el trayecto obligatorio con edades entre 3 y 17 años sería superior a los 38.000 niños y adolescentes entre 2017 y 2025. En el escenario *tendencial*, que puede considerarse exigente, ya que supone continuar con un ritmo de crecimiento de la cobertura aun cuando se esté

alcanzando para algunas edades la universalización, el sistema educativo obligatorio perdería también asistentes, aunque en una cantidad menor (aproximadamente 1.500 personas entre 2017 y 2025). En el escenario *meta* se observaría en 2025 un leve aumento respecto a 2017 (aproximadamente 2.800 estudiantes más), lo que en una población de casi 700.000 personas puede considerarse como una ausencia de variación.

COMPARACIÓN REGIONAL

¿Cómo ha evolucionado la población en edad escolar en países de la región? ¿Cómo se espera que lo haga en los próximos años? Si bien Uruguay deberá prepararse para atender a la población en edad escolar existente en su territorio, con independencia de la que exista en otros lugares, la consideración de la dinámica demográfica en los países vecinos puede aportar a la comprensión del fenómeno a nivel local: ¿estamos participando de una dinámica común?, ¿somos una excepción?, ¿a qué países de la región nos parecemos más?

La información regional disponible permite afirmar que el marcado descenso de población en edad escolar en Uruguay no se verificará (o no lo hará con tal magnitud) en los países vecinos. Esto es especialmente evidente para las edades correspondientes a enseñanza media superior.

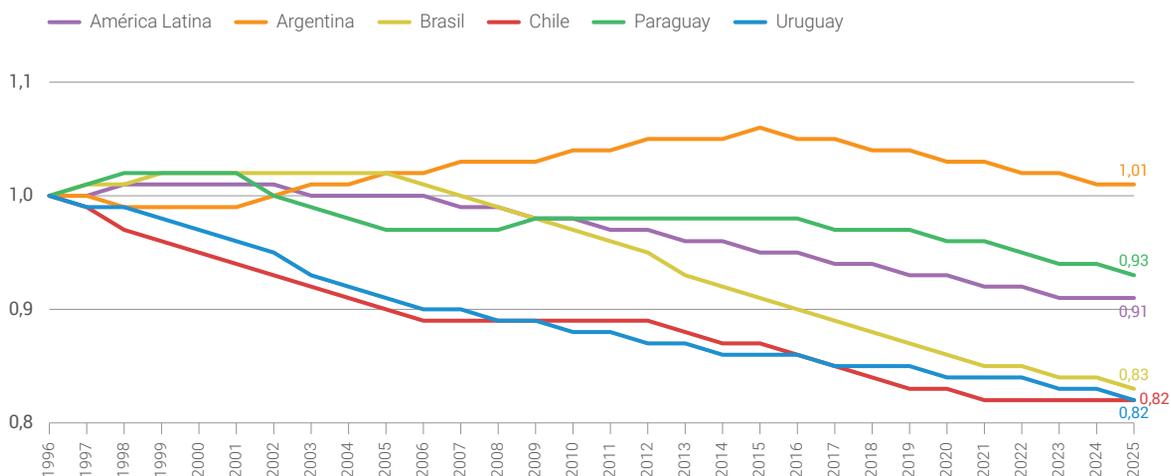
En el gráfico 4 se presenta la evolución de población de 0 a 4 años para Uruguay, cuatro países de la región y el promedio de América Latina¹⁵. Se parte del valor estimado en el año 1996 para cada país y el promedio de América Latina, el cual vale uno en cada caso, y se grafica la variación anual proyectada respecto a ese año de referencia. Como se observa, al final del período analizado Uruguay se ubica, junto a Chile, en la posición más baja (en 2025 la población de 0 a 4 años representará el 82% de la estimada en 1996). En una posición muy similar se encontrará Brasil (83%). La media de América Latina es bastante superior a aquellos valores, e incluso mayores lo son los proyectados para Paraguay y Argentina. Por tanto, Uruguay se encontrará en una situación similar a dos de sus países vecinos. Sin embargo, como también puede observarse en el gráfico, Brasil se ubicará en tal posición recién en los últimos años del período analizado.

El gráfico 5 muestra información para los mismos países y período de tiempo, pero considerando a la población de 15 a 19 años, edades en que se espera que los jóvenes cursen los últimos años del ciclo obligatorio. En este caso, Uruguay se distancia del resto de los países considerados, así como del promedio de América Latina, mostrando la caída más importante de población. Para el 2025 las proyecciones muestran que las personas de 15 a 19 años en nuestro país representarán el 88% de la población estimada en 1996. Para Brasil se obtiene un valor de 94% y para los restantes países valores superiores al 100% (aumento de población respecto a 1996).

¹⁵ Se utilizan las estimaciones y proyecciones de población elaboradas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, de la división de población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La información se presenta por grupos quinquenales de edad, por lo que no es posible considerar exclusivamente a la población de 0 años, como se hizo en el cuerpo del informe. Se utiliza en su lugar el tramo 0 a 4 años.

GRÁFICO 4

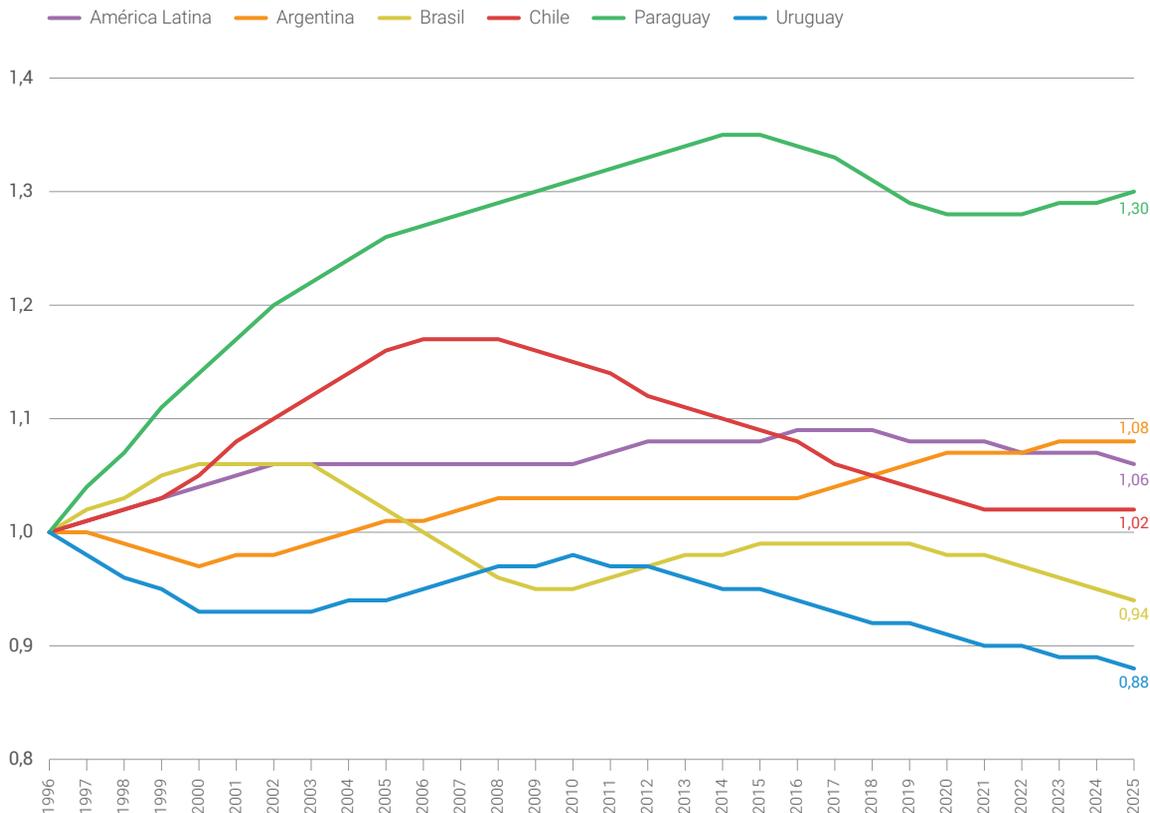
**ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE 0 A 4 AÑOS (1996 - 2025).
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS. TASA DE VARIACIÓN. 1996 = 1**



Fuente: elaboración propia a partir de información de la CEPAL-CELADE 2017.

GRÁFICO 5

**ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE 15 A 19 AÑOS (1996 - 2025).
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS. TASA DE VARIACIÓN. 1996 = 1**



Fuente: elaboración propia a partir de información de la CEPAL-CELADE 2017.



REFLEXIONES FINALES

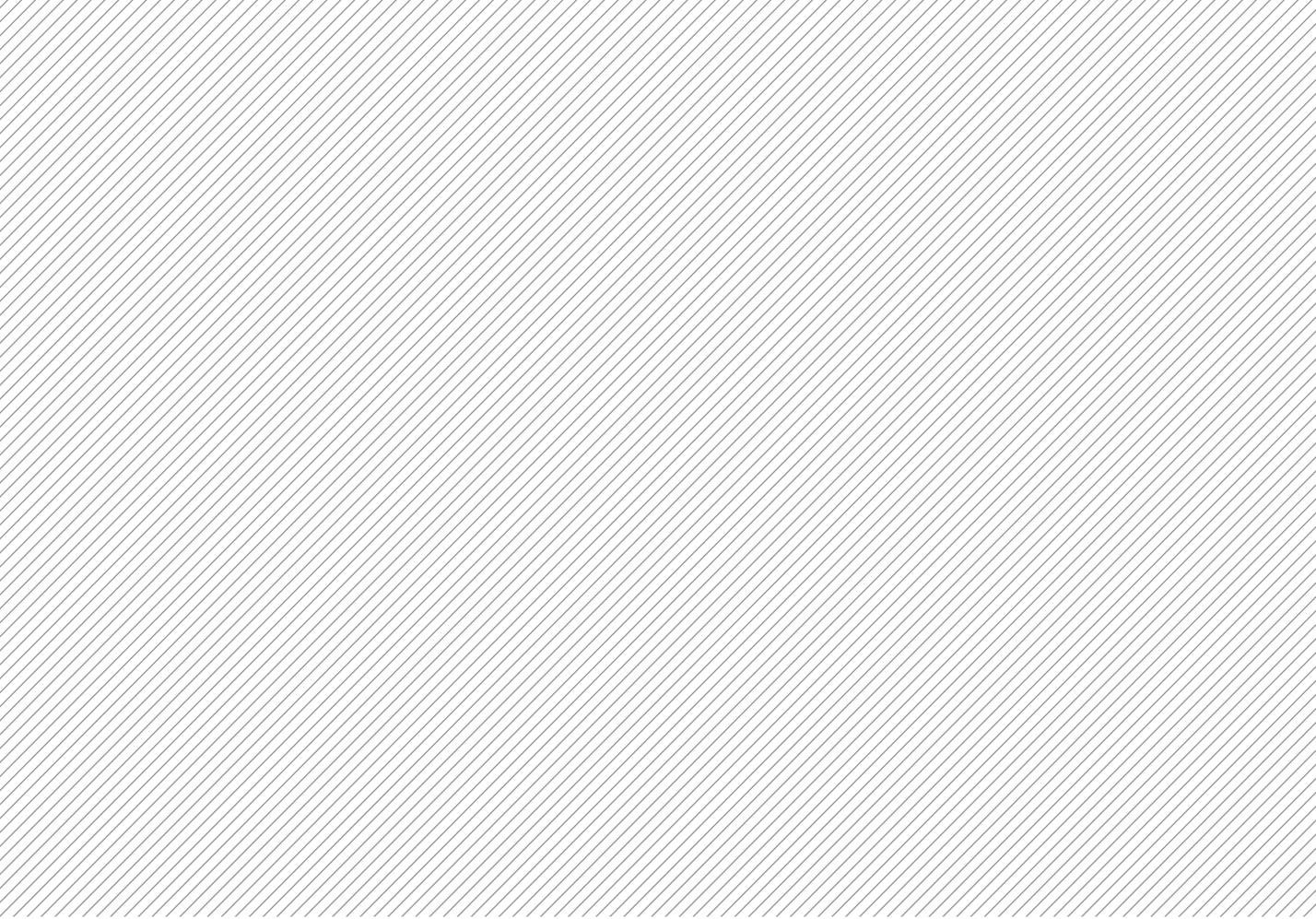
El descenso de los nacimientos que se produjo entre fines del siglo pasado e inicios de este ha determinado una disminución de la población infantil y adolescente, la cual se profundizará en los próximos años. La caída de la natalidad en Uruguay fue tan importante en aquellos años que nos ubica en la región como el país con mayor descenso actual y proyectado de población adolescente. Esto puede interpretarse como una oportunidad para el sistema educativo, en tanto incluso consiguiendo aumentos significativos de las tasas de cobertura (escenario meta) no resultará necesario aumentar las plazas educativas. Lo anterior hace posible que los recursos que tiene el sistema puedan destinarse a acciones de mejora en diversos aspectos, así como a intervenciones complementarias, que son necesarias dadas las características de los segmentos poblacionales que deben incorporarse.

Más precisamente, para algunos tramos etarios se prevé una reducción de las plazas requeridas y para otros un aumento. Considerados globalmente, aun en el escenario más auspicioso, no habrá una variación de las plazas. Considerados por ciclos educativos (edades teóricas correspondientes a los ciclos inicial y primaria, por un lado, y a media básica y superior, por otro) sucede lo mismo: las plazas que se reducen en el tramo correspondiente a primaria se requieren en el correspondiente a inicial; las que se reducen en el tramo correspondiente a media básica se requieren en el correspondiente a media superior. Este hecho debiera facilitar la reasignación de plazas educativas, a la vez que representa un desafío para la asignación o reasignación de recursos¹⁶.

Sin embargo, debe prestarse atención a las características de los niños y adolescentes que se busca incorporar a la educación. En el [reporte sobre desigualdad en el acceso](#) se muestra que el sistema debe captar, especialmente en las edades correspondientes a educación media, a adolescentes que en una alta proporción pertenecen a hogares de bajos ingresos; así como priorizar la expansión de la cobertura en los hombres, ya que son estos quienes desertan en mayor proporción antes de finalizar todo el trayecto obligatorio. Aunque el volumen de población se mantenga estable o incluso descienda, si se quieren aumentar las tasas de cobertura sería necesario revisar las propuestas educativas y potenciar las ofertas adecuadas para una población históricamente postergada en los últimos tramos del sistema educativo obligatorio, revisar la distribución espacial la de infraestructura¹⁷ y atender aspectos socioeconómicos y culturales que producen desigualdades en la asistencia sobre el final de la educación obligatoria.

¹⁶ La reasignación de plazas no es siempre fácil, entre otras cosas porque los requerimientos de cada nivel son distintos.

¹⁷ Que se necesite el mismo número de plazas para atender a una mayor proporción de niños o adolescentes no significa que esas plazas deban permanecer en los mismos territorios.



ANEXOS



TENER EN CUENTA

LA DISTINCIÓN ENTRE ASISTENTES POR TRAMOS DE EDAD Y MATRICULADOS POR CICLOS

A lo largo del documento se trabajó con tramos de edad que corresponden a las edades teóricas de los ciclos obligatorios. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que no existe coincidencia total entre el volumen de población de un tramo de edad teórico para un ciclo y la matrícula de ese ciclo. La evolución de las matrículas depende no solo de los volúmenes de población en edades teóricas, sino del ingreso oportuno (a la edad esperada) y la eficiencia interna de cada ciclo (su capacidad para lograr que los estudiantes avancen a razón de un grado por año, sin repeticiones ni abandonos temporales). De la variación cuantitativa de estos *eventos* que retrasan el tránsito por la educación obligatoria dependen los desfases entre población en edad teórica de cursar un ciclo y matrícula efectiva de ese ciclo. Por ejemplo, mientras que entre 2006 y 2017 la población con edades comprendidas entre los 6 y los 11 años descendió aproximadamente en 18.700 personas, la matrícula de educación primaria lo hizo en 61.800 personas. Más allá de los errores de estimación que pueda tener la primera cifra y de registro que pueda contener la segunda, una diferencia tan importante solo puede explicarse por un aumento de la eficiencia interna de la educación primaria (producto de la caída de la repetición). Un contexto demográfico favorable y una mejora de la eficiencia condujeron a que la educación primaria redujera en casi un 20% su matrícula, manteniendo la tasa de cobertura en las edades teóricas. Lo contrario sucede al incorporar al análisis de la asistencia de adolescentes de 12 a 14 años la matrícula de educación media básica. Mientras que los asistentes con esas edades aumentaron muy levemente en doce años (aproximadamente 4.500 adolescentes), lo cual determinó un aumento marginal de la tasa de cobertura (2,4 puntos porcentuales), la matrícula del ciclo se incrementó en 25.200 adolescentes.

LA ASISTENCIA A EDUCACIÓN OBLIGATORIA MÁS ALLÁ DE LOS 17 AÑOS

Los problemas de eficiencia interna del sistema determinan que entre los asistentes a la educación obligatoria se encuentren muchos jóvenes mayores de 17 años¹⁸. En los doce años considerados, el porcentaje de asistentes mayores de 17 años se ubicó en torno al 11%. La presencia de mayores de 17 años en educación primaria es marginal, en educación media básica es de apenas el 6% del total de asistentes, pero alcanza el 41% en educación media superior¹⁹. Por lo tanto, a los volúmenes de asistentes de 3 a 17 años reportados para el período 2006-2017 y proyectados para el período 2017-2025 debe agregarse en torno a un 11% para aproximarse al total de matriculados.

¹⁸ Para los 18 años de edad no se trata necesariamente de un problema de eficiencia interna. Como la Encuesta Continua de Hogares se aplica durante todo el año (y no se registra la edad de nacimiento de las personas), cuanto más se avanza en el año más estudiantes de 18 años sin rezago serán relevados (aquellos que ingresaron con la edad prescrita, avanzaron a razón de un grado por año y encontrándose en el último, al momento del relevamiento ya habían cumplido 18).

¹⁹ El 75% de ellos con edades entre 18 y 23 años, de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares 2017.

CONOZCA MÁS ACERCA DE ESTE TEMA

ANEP (2016), *Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019. Tomo I Exposición de Motivos*, ANEP, Montevideo.

Se presentan y fundamentan las metas de asistencia utilizadas en este documento. En el primer capítulo se analizan las proyecciones de población y se realizan consideraciones sobre la posible evolución futura de las matrículas.

Llambí, Cecilia y Vairo, Maren (2016), “Cambio demográfico y el sistema educativo en Uruguay”, en Rofman, Rafael; Amarante, Verónica y Apella, Ignacio (eds.), *Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en Uruguay del siglo XXI*, CEPAL – Banco Mundial, Santiago de Chile.

En este trabajo se presentan proyecciones de matrícula y gasto en educación a partir de escenarios que simulan distintas tasas netas de matriculación, relación de sobreedad (proporción de matriculados con extraedad) y gasto por alumno con relación al producto interno bruto. La incorporación de la sobreedad en los modelos (que permite trabajar por ciclos en lugar de tramos de edad teóricos) y la preocupación por el gasto en educación aportan a la discusión presentada en este documento.

Nathan, Mathias; Pardo, Ignacio y Cabella, Wanda (2016), “Diverging patterns of fertility decline in Uruguay”, *Demographic Research*, 34, p. 563-586.

El artículo presenta la evolución de la fecundidad en Uruguay, con énfasis en las diferencias en los patrones reproductivos según nivel de instrucción y situación económica de las madres. Se analizan las diferencias en las edades en que las madres tienen su primer hijo y las caídas en el número de hijos subsiguientes. Permite profundizar en las diferentes pautas reproductivas de la población.

Department for Education (2017), *National pupil projections: July 2017*, United Kingdom Government, Londres

Proyecciones de matrícula escolar del Reino Unido. Entre los documentos se incluye uno metodológico, que da cuenta de los procedimientos, alcances y limitaciones de ejercicios como el realizado en este documento.

GLOSARIO

ASISTENCIA

Se considera que un niño o adolescente asiste al sistema educativo si al momento de contestar la Encuesta Continua de Hogares declara estar cursando uno de los grados del sistema educativo obligatorio (desde inicial a educación media superior). No se consideran atendidos por el sistema a asistentes a cursos técnicos distintos del ciclo básico tecnológico y el bachillerato tecnológico. La declaración de asistencia es subjetiva (se registra literalmente la respuesta del entrevistado) y se obtiene puntualmente (en el momento de aplicación de la encuesta). Por lo tanto, es posible que un niño o adolescente declarado como asistente en ese momento no lo haga en otro período del año lectivo. También, aunque seguramente con una incidencia menor, que el entrevistado declare como asistentes a niños o adolescentes del hogar que en ese momento no lo hacen. La comparación de las estimaciones de asistencia a través de la Encuesta Continua de Hogares con los datos de matrícula por ciclos educativos (registros administrativos) no arroja diferencias de magnitud. Por lo tanto, la primera puede considerarse una buena aproximación a la matrícula.

COBERTURA (O TASA DE COBERTURA)

Se trata de la proporción de personas de una edad dada (o grupo de edades) atendidas por el sistema educativo. La medida puede interpretarse como la capacidad del sistema educativo para captar y atender población. Varía entre 0 y 100, siendo el 100 la cobertura universal para la edad o tramo de edad considerado. La cobertura se calcula a partir de la Encuesta Continua de Hogares. Se contabilizan en el numerador a las personas de una edad (o grupo de edades) que declaran encontrarse asistiendo a la educación obligatoria al momento de aplicarse la encuesta, y en el denominador al total de personas encuestadas con esa edad (o dentro de ese grupo de edades). El resultado se multiplica por 100.

EDADES TEÓRICAS

Son las edades que se espera tengan los alumnos de un determinado ciclo educativo si hubieran ingresado en la edad normativamente establecida y no se hubieran rezagado en su trayecto. Para el ciclo inicial las edades teóricas son 3 a 5 años, ya que se espera que los alumnos ingresen con 3 años a inicial 3 y cursen hasta inicial 5 con 5 años. Para el ciclo primario son 6 a 11 años, para media básica son 12 a 14 años (para cursar primero a tercero del ciclo) y para media superior 15 a 17 años (para cursar los tres años del ciclo). Debe tenerse en cuenta que algunos niños y adolescentes ingresan a cada ciclo con una edad inferior a la teórica porque cumplen años a poco de comenzar el año lectivo (por ejemplo, ingresan con 5 años a primero de primaria y cumplen 6 años al poco tiempo) y muchos egresan con un año más del máximo teórico, porque cumplen años durante el año lectivo (por ejemplo, egresan de sexto de primaria habiendo entrado a tiempo y sin haber repetido ningún grado con 12 años porque los cumplieron luego de ingresar a ese grado). En tanto la Encuesta Continua de Hogares se aplica durante todo el año y releva edad, no fecha de nacimiento, estas variaciones en la edad a lo largo del año lectivo afectan las estimaciones realizadas a partir de aquella fuente.

ESTIMACIÓN DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN OBLIGATORIA

Es la estimación del total de personas o grupo de personas que asisten a educación obligatoria en números absolutos. Las estimaciones se realizan a partir de los datos de la Encuesta Continua de Hogares que incluye expansores para proyectar los casos en la muestra al total de población en el país para el año considerado. En este texto no se incluyen los errores muestrales a efectos de facilitar la lectura de dichos datos; sin embargo, dichos errores son propios de la información basada en muestras y, por lo tanto, deben ser tomados en cuenta para análisis más detenidos.

ESTIMACIONES DE POBLACIÓN

Es el número total de personas o grupo de personas relevados por el Instituto Nacional de Estadística en los censos de población y los estimados por el Instituto en los períodos intercensales. [Ver más](#)

NACIMIENTOS

Es el número de nacimientos registrados en el país. La información se releva a través del Certificado de Nacido Vivo. [Ver más](#)

PROYECCIONES DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN OBLIGATORIA

Es el número total de personas o grupo de personas que se supone asistirán a la educación obligatoria en el futuro. Se utilizan las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística para las edades consideradas. A cada volumen de población se le aplican las tasas de cobertura calculadas en cada escenario construido.

PROYECCIONES DE POBLACIÓN

Es el número total de personas o grupo de personas que se supone habitarán en el territorio nacional en el futuro. Para realizar las proyecciones el Instituto Nacional de Estadística utiliza información histórica y supuestos sobre evolución de los nacimientos, defunciones y migraciones. [Ver más](#)

TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD

Es el número de hijos que nacerían por mujer si las mujeres tuvieran sus hijos en todos sus años reproductivos, de acuerdo con las tasas de fecundidad específicas por edad de la población y del momento del estudio (y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil). En otras palabras, da cuenta de cuántos hijos se esperaría que en promedio tuvieran las mujeres a lo largo de su vida, si las tasas específicas de fecundidad para las edades específicas constatadas en un lugar y momento dado se mantuvieran incambiadas a lo largo de toda la vida fértil de aquellas mujeres. Se trata, por tanto, de una medida hipotética, pero que se utiliza ampliamente para conocer la capacidad de una población para reproducirse. [Ver más](#)

ANEXO ESTADÍSTICO

TABLA 1

NACIMIENTOS Y ESTIMACIONES / PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE 0 AÑOS, POR AÑO (1996 – 2025)

| AÑO | Nacimientos | Estimaciones - proyecciones 0 años |
|------|-------------|---------------------------------------|
| 1996 | 58.718 | 57.385 |
| 1997 | 56.344 | 57.543 |
| 1998 | | 56.242 |
| 1999 | 54.004 | 54.908 |
| 2000 | 52.770 | 54.148 |
| 2001 | 51.960 | 53.299 |
| 2002 | 51.997 | 52.463 |
| 2003 | 50.633 | 51.738 |
| 2004 | 50.052 | 50.827 |
| 2005 | 47.150 | 49.398 |
| 2006 | 47.236 | 48.330 |
| 2007 | 47.372 | 47.744 |
| 2008 | 47.428 | 47.321 |
| 2009 | 47.152 | 47.026 |
| 2010 | 47.420 | 46.849 |
| 2011 | 46.712 | 46.813 |
| 2012 | 48.059 | 46.354 |
| 2013 | 48.681 | 46.220 |
| 2014 | 48.368 | 46.065 |
| 2015 | 48.926 | 45.910 |
| 2016 | 47.058 | 45.750 |
| 2017 | 43.036 | 45.583 |
| 2018 | | 45.410 |
| 2019 | | 45.235 |
| 2020 | | 45.057 |
| 2021 | | 44.872 |
| 2022 | | 44.679 |
| 2023 | | 44.474 |
| 2024 | | 44.254 |
| 2025 | | 44.021 |

Fuentes: Registro de Nacido Vivo del Ministerio de Salud Pública y estimaciones y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística.

TABLA 2

ESTIMACIONES DE ASISTENTES Y TASAS DE COBERTURA POR TRAMOS DE EDAD (2006 – 2017)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Dif 2017 - 2006 |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|
| 3 a 5 | | | | | | | | | | | | | |
| Asistentes | 96.099 | 100.061 | 97.729 | 104.195 | 113.376 | 106.917 | 111.635 | 118.184 | 120.351 | 117.126 | 122.688 | 119.388 | 23.289 |
| Cobertura | 73,0 | 74,5 | 76,8 | 81,3 | 81,9 | 81,5 | 83,9 | 83,2 | 85,4 | 85,5 | 88,2 | 88,2 | 15,2 |
| 6 a 11 | | | | | | | | | | | | | |
| Asistentes | 300.406 | 299.754 | 283.016 | 281.040 | 308.177 | 297.604 | 292.789 | 298.702 | 299.045 | 289.733 | 288.160 | 281.741 | -18.665 |
| Cobertura | 99,6 | 99,7 | 99,0 | 98,8 | 99,0 | 98,3 | 99,4 | 99,3 | 99,3 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | -0,1 |
| 12 a 14 | | | | | | | | | | | | | |
| Asistentes | 151.771 | 145.873 | 151.884 | 145.993 | 171.876 | 152.727 | 149.048 | 152.875 | 148.679 | 149.156 | 153.460 | 156.328 | 4.557 |
| Cobertura | 94,6 | 94,2 | 93,8 | 93,9 | 94,6 | 94,7 | 95,0 | 95,0 | 95,4 | 95,8 | 96,3 | 97,0 | 2,4 |
| 15 a 17 | | | | | | | | | | | | | |
| Asistentes | 111.714 | 103.328 | 103.330 | 109.944 | 129.736 | 122.552 | 121.556 | 124.848 | 121.588 | 137.406 | 141.324 | 148.598 | 36.884 |
| Cobertura | 72,0 | 70,4 | 68,1 | 72,6 | 72,0 | 72,6 | 74,1 | 74,6 | 75,7 | 78,7 | 80,1 | 83,7 | 11,7 |

Fuente: Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

TABLA 3

ESTIMACIONES DE ASISTENTES Y TASAS DE COBERTURA POR TRAMOS DE EDAD (2006 – 2017)

| 3 a 5 años | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | Tasa crecimiento | DIF 2025-2017 |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------|----------------------|
| Población | 137.887 | 137.422 | 136.945 | 136.451 | 135.942 | 135.422 | 134.889 | 134.338 | | |
| Tasa baja | 88,2 | 88,2 | 88,2 | 88,2 | 88,2 | 88,2 | 88,2 | 88,2 | 1 | |
| Tasa tendencial | 91,2 | 92,7 | 94,2 | 95,7 | 97,2 | 98,7 | 99,5 | 99,5 | 1,5 | |
| Tasa alta | 91,4 | 93,2 | 94,8 | 96,0 | 97,2 | 98,3 | 99,4 | 99,5 | variable | |
| Proyección baja | 121.616 | 121.206 | 120.785 | 120.350 | 119.901 | 119.442 | 118.972 | 118.486 | | -3.130 |
| Proyección tendencial | 125.753 | 127.390 | 129.002 | 130.584 | 132.136 | 133.662 | 134.215 | 133.666 | | 7.913 |
| Proyección alta | 126.011 | 128.040 | 129.796 | 130.978 | 132.093 | 133.147 | 134.141 | 133.666 | | 7.655 |
| 6 a 11 años | | | | | | | | | | |
| Población | 281.919 | 280.330 | 278.902 | 277.543 | 276.274 | 275.060 | 274.131 | 273.160 | | -8.759 |
| Tasa tendencial | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 1 | 0 |
| Proyección tendencial | 280.509 | 278.928 | 277.507 | 276.155 | 274.893 | 273.685 | 272.760 | 271.794 | | |
| 12 a 14 años | | | | | | | | | | |
| Población | 147.776 | 145.140 | 143.205 | 142.037 | 141.257 | 140.570 | 139.651 | 138.846 | | |
| Tasa baja | 97,0 | 97,0 | 97,0 | 97,0 | 97,0 | 97,0 | 97,0 | 97,0 | 1 | |
| Tasa tendencial | 97,3 | 97,6 | 97,9 | 98,2 | 98,5 | 98,8 | 99,1 | 99,4 | 0,3 | |
| Tasa alta | 97,4 | 97,7 | 98,1 | 98,4 | 98,8 | 99,2 | 99,5 | 99,5 | 0,36 | |
| Proyección baja | 143.343 | 140.786 | 138.909 | 137.776 | 137.019 | 136.353 | 135.461 | 134.681 | | -8.662 |
| Proyección tendencial | 143.786 | 141.657 | 140.198 | 139.480 | 139.138 | 138.883 | 138.394 | 138.013 | | -5.773 |
| Proyección alta | 143.875 | 141.831 | 140.455 | 139.821 | 139.562 | 139.389 | 138.981 | 138.152 | | -5.723 |
| 15 a 17 años | | | | | | | | | | |
| Población | 154.384 | 152.615 | 150.343 | 147.613 | 144.982 | 143.052 | 141.887 | 141.110 | | |
| Tasa baja | 83,7 | 83,7 | 83,7 | 83,7 | 83,7 | 83,7 | 83,7 | 83,7 | 1 | |
| Tasa tendencial | 85,3 | 86,9 | 88,5 | 90,1 | 91,7 | 93,3 | 94,9 | 96,5 | 1,6 | |
| Tasa alta | 88,2 | 92,3 | 93,6 | 97,7 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | variable | |
| Proyección baja | 129.219 | 127.739 | 125.837 | 123.552 | 121.350 | 119.735 | 118.759 | 118.109 | | -11.110 |
| Proyección tendencial | 131.690 | 132.622 | 133.054 | 132.999 | 132.948 | 133.468 | 134.651 | 136.171 | | 4.482 |
| Proyección alta | 136.210 | 140.866 | 140.787 | 144.214 | 144.257 | 142.337 | 141.178 | 140.404 | | 4.194 |

Fuente: Encuesta Continua de Hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística.

mirador.ineed.edu.uy



INEEd
Instituto Nacional de
Evaluación Educativa



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