



Tendencias demográficas recientes y su impacto en la matrícula escolar

Un estudio basado en estadísticas vitales

AUTORIDADES

Presidente

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidenta

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Ing. Agustín Oscar Rossi

Ministro de Educación

Lic. Jaime Perczyk

Unidad Gabinete de Asesores

Prof. Daniel José Pico

Secretario de Evaluación e Información Educativa

Dr. Germán Lodola

Subsecretaria de Planeamiento, Prospectiva e Innovación

Mg. Gladys Kochen

Secretaría de Evaluación e Información Educativa

Tendencias demográficas recientes y su impacto en la matrícula escolar.

Un estudio basado en estadísticas vitales / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Educación de la Nación, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN x

1. x.

CDD x



Se permite la reproducción total y/o parcial con mención de la fuente.

Esta licencia abarca a toda la obra excepto en los casos que se indique otro tipo de licencia.

Material de distribución gratuita, prohibida su venta.

2023, Ministerio de Educación de la Nación

Pizzurno 935, CABA

República Argentina

Índice

Introducción.....	7
La reducción de la natalidad a nivel nacional y jurisdiccional	8
Estimación de la demanda potencial en el nivel inicial	12
Impacto en la tasa de escolarización de la educación inicial	17
Estimación de la demanda potencial en el nivel primario.....	19
Consideraciones Finales.....	21
Bibliografía.....	23

Introducción

Desde el año 2015 viene registrándose en nuestro país una progresiva disminución en la cantidad de nacimientos. Según las estadísticas oficiales, en 2014 se habían registrado 777.012 nacidos vivos y en 2021 esta cifra disminuyó a 529.794 (DEIS, Ministerio de Salud). Aunque es posible suponer que los datos del bienio 2020-2021 pueden estar afectados por la particular situación que impuso la pandemia por COVID-19 en nuestro país y los cambios en el comportamiento social que derivaron del ASPO, la tendencia a la baja de nacimientos es previa a la situación generada por la emergencia sanitaria y la mirada sobre lo que viene ocurriendo en la última década muestra un derrotero claro hacia la disminución de la natalidad en Argentina.

Si bien como trasfondo de este fenómeno subyace una macrotendencia vinculada con la transición demográfica –proceso caracterizado por una disminución de la mortalidad y de la fecundidad que redundaba en una baja tasa de crecimiento poblacional– nuestro país ya se encontraba en una etapa avanzada de dicha transición hacia fines del siglo XX (CELADE, 1994). Por este motivo, la abrupta caída que se registra en los últimos años no podría ser explicada por la mencionada tendencia demográfica de largo plazo. Las causas que inciden en la reducción de la natalidad pueden ser muchas y de variada índole –como suele suceder cuando se analizan fenómenos sociales complejos como el comportamiento reproductivo de una población– y ciertamente excede a los fines de este trabajo encontrar una respuesta a la pregunta de por qué se producen menos nacimientos en nuestro país. No obstante, cabe mencionar algunos factores como la creciente participación femenina en el mercado de trabajo y en la educación superior (factores que suelen relacionarse con el retraso etario en la maternidad), el mayor acceso a métodos anticonceptivos, la ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, el Plan ENIA de prevención del embarazo no intencional y el avance de la Educación Sexual Integral en escuelas primarias y secundarias. Junto con la fuerte visibilidad que adquirieron los movimientos feministas en los últimos años, todos estos elementos pueden haber redundado en un mayor margen de autonomía por parte de las mujeres acerca del momento y la oportunidad de convertirse en madres (Rofman et al., 2022). De hecho, una de las claves para comprender este fenómeno es que los nacimientos que se producen entre madres adolescentes –es decir, con menos de 20 años– se redujeron incluso más que la media (cayeron 60% entre 2011 y 2021) y que la tasa de fecundidad adolescente, que se venía manteniendo estable entre 2011 y 2014 en torno al 34 por mil, cayó significativamente en los últimos años llegando en 2021 a 13,7 por mil (DEIS, 2022)¹.

Más allá del análisis sobre las posibles causas del fenómeno, la mencionada tendencia demográfica tiene sin duda un correlato sobre la demanda educativa, en tanto que una disminución en la cantidad de nacimientos como la que se viene registrando en nuestro país tendrá sin duda un impacto en el volumen de estudiantes que poblarán las aulas en los años venideros. De hecho, como se verá a continuación, en las salas de nivel inicial ya pueden observarse los primeros efectos de la baja en la natalidad.

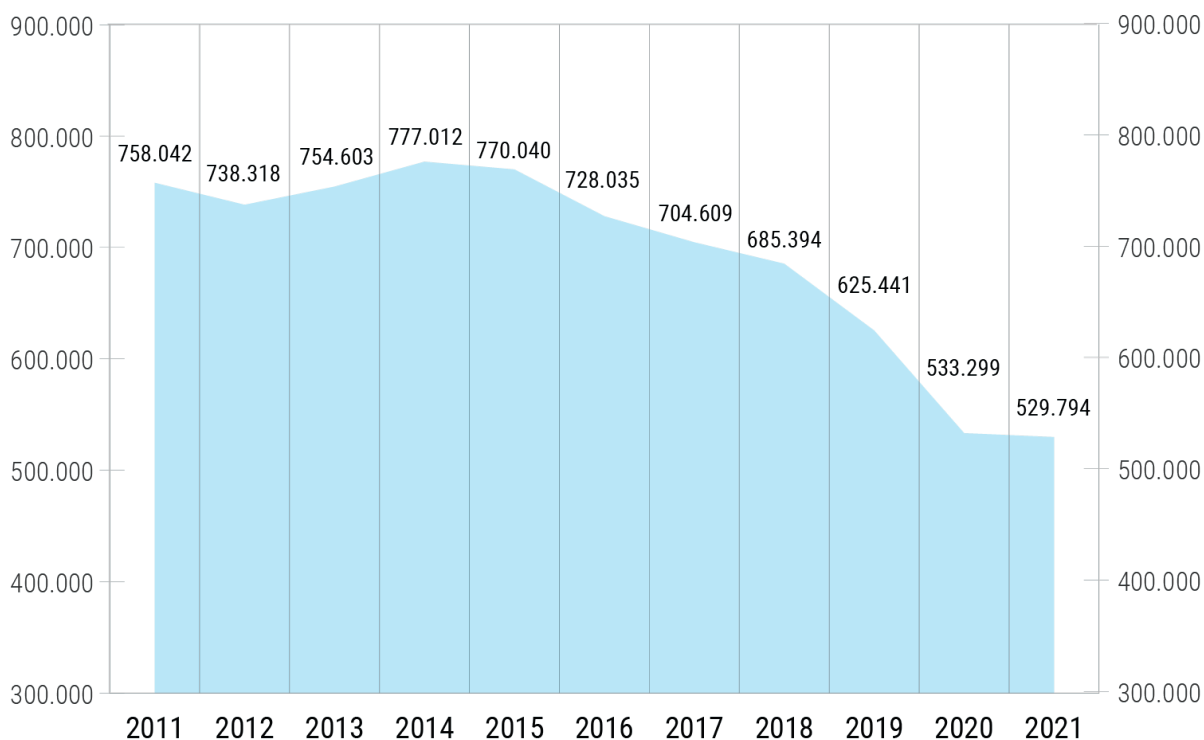
Por este motivo, el presente trabajo busca realizar un análisis de las tendencias demográficas recientes y su impacto de la matrícula escolar, con énfasis en el nivel inicial y en el nivel primario, con el objeto de poner a disposición de las autoridades educativas nacionales y jurisdiccionales una información valiosa para la gestión de los sistemas educativos y la planificación de acciones futuras.

1 La tasa de fecundidad adolescente se calcula como razón entre el número de nacidos vivos registrados de madres entre 10 y 19 años y la población estimada de ese mismo grupo de edad por mil.

La reducción de la natalidad a nivel nacional y jurisdiccional

Como se anticipó en la introducción, las Estadísticas Vitales que publica periódicamente el Ministerio de Salud a través de la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS), muestran que la cantidad de nacidos vivos en nuestro país ha disminuido notoriamente durante la última década y en particular desde 2015 hasta 2020 se delinea un escenario netamente decreciente. Tal como puede advertirse en el gráfico siguiente, los datos de 2021 (última información disponible) parecen mostrar cierto amesetamiento de la tendencia descrita, ya que la cantidad de nacidos vivos es apenas menor a la registrada en 2020. Si bien esto podría estar indicando que se alcanzó un nuevo punto de equilibrio –significativamente más bajo que el que se venía observando en años previos– es importante tener en cuenta que por efecto de la pandemia por COVID-19 el bienio 2020-2021 puede estar afectado por un registro diferido de los nacimientos. En este sentido, parte de los nacimientos ocurridos en 2020 pueden haberse registrado efectivamente al año siguiente dando como resultado que la caída que se observa entre 2019 y 2020 haya sido algo menor y que la tendencia a la estabilización posterior entre 2020 y 2021 sea también un efecto de la acumulación de registros –los propios de 2021 y aquellos que habían quedado pendientes en 2020 por el cierre temporal de los registros civiles– derivado de la situación de pandemia. Ambas posibilidades (el amesetamiento real de la caída o la posible afectación de los registros por la pandemia) solo pueden enunciarse aquí a modo de hipótesis, ya que las estadísticas vitales de 2022 y 2023 aún no se encuentran disponibles para corroborarlo.

Evolución de la cantidad de nacidos vivos por año. Total país 2011-2021

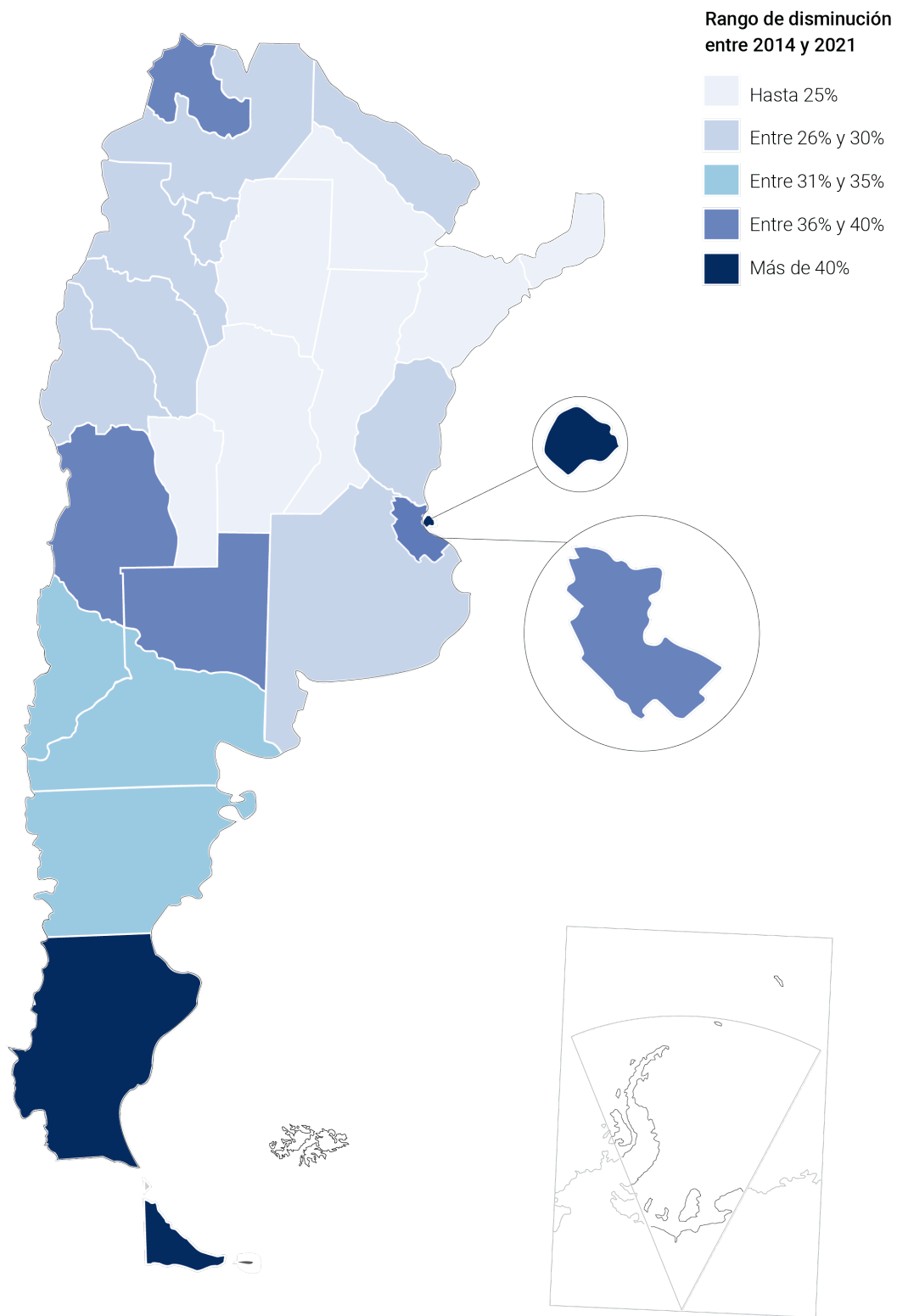


Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Vitales 2011/2021, DEIS-Ministerio de Salud

En función de la información disponible, aún no es posible conocer con exactitud cuál fue el efecto que tuvo el ASPO sobre el comportamiento reproductivo de la población en nuestro país. Sin embargo, algunas tendencias mundiales indican que la pandemia no condujo a un aumento de la natalidad. Países como Brasil, Colombia y Estados Unidos que ya venían registrando caídas en la cantidad de nacimientos antes de la aparición del COVID-19 mostraron tasas negativas también en 2021. En Europa, diferentes estudios efectuados por universidades de Italia (Bocconi), Alemania (Max Planck) y Austria (Viena) muestran que la crisis sanitaria provocó un descenso de la natalidad en la mayoría de los países analizados, concluyendo que al contrario de lo que se especuló inicialmente, los confinamientos no provocaron un aumento de los nacimientos. Existen algunas excepciones como en el caso de los países nórdicos que o bien han revertido tendencias previas decrecientes (Suecia, Noruega, Dinamarca) o bien han sostenido tasas positivas durante la pandemia como Finlandia e Islandia (Aasve *et al.*, 2021; Sobotka *et al.*, 2023).

Volviendo al caso de Argentina, las estadísticas vitales correspondientes a 2022 y 2023 seguramente permitirán corroborar o descartar estas hipótesis y valorar con mayor precisión si el proceso de disminución en la cantidad de nacidos vivos continuó vigente luego de la pandemia y con qué intensidad se manifestó en nuestra población. Lo que sí es posible afirmar con los datos disponibles es que el descenso en la natalidad ha sido muy marcado en la última década, ya que el volumen de nacidos vivos por año pasó de 758 mil en 2011 a menos 530 mil en 2021, lo que supone una baja del 30,1%. Es posible distinguir durante este período dos fases claramente opuestas: una que abarca desde 2011 a 2014 en la cual se registró un aumento de la natalidad y una segunda etapa que va de 2014 a 2021 en la cual la tendencia decreciente se tornó muy marcada. De hecho, si se considera sólo el período 2014-2021 la reducción en la cantidad de nacidos vivos alcanza 31,8%. Asimismo, es importante señalar que este fenómeno se presenta en todas las jurisdicciones del país aunque con diferente grado de intensidad: mientras que en algunos territorios como Tierra del Fuego, Santa Cruz y Ciudad de Buenos Aires la natalidad se redujo más del 40%, en otros casos –como Chaco, Corrientes y San Luis– fue algo más moderada. De todas formas, incluso en estas últimas jurisdicciones la disminución de la natalidad fue muy significativa (entre 18% y 25%).

Disminución de la cantidad de nacidos vivos (en %) según jurisdicciones. Argentina, 2014-2021



Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Vitales 2014/2021, DEIS-Ministerio de Salud

Evolución de la cantidad de nacidos vivos según jurisdicciones. Argentina, 2014-2021

JURISDICCIÓN	AÑO 2014	AÑO 2021	VAR. %
Santa Cruz	6.156	3.536	-42,6%
Tierra del Fuego	3.038	1.753	-42,3%
Ciudad de Buenos Aires	43.716	26.044	-40,5%
Jujuy	14.025	8.434	-39,9%
Buenos Aires (Conurbano)	208.464	130.299	-37,5%
Mendoza	36.098	22.903	-36,6%
La Pampa	5.619	3.573	-36,4%
Chubut	9.881	6.426	-35,0%
Neuquén	11.933	7.769	-34,9%
Río Negro	12.339	8.033	-34,9%
Catamarca	6.840	4.764	-30,4%
Buenos Aires (Interior)	85.865	59.797	-30,4%
Entre Ríos	23.318	16.402	-29,7%
Formosa	12.531	8.818	-29,6%
Salta	28.346	20.366	-28,2%
San Juan	15.528	11.147	-28,2%
Tucumán	30.393	21.987	-27,7%
La Rioja	6.287	4.605	-26,8%
Córdoba	59.246	44.159	-25,4%
Misiones	27.511	20.584	-25,2%
Santiago del Estero	18.180	13.623	-25,1%
Santa Fe	57.798	43.310	-25,1%
Corrientes	20.933	15.743	-24,8%
San Luis	7.932	6.007	-24,3%
Chaco	22.798	18.673	-18,1%
TOTAL País	777.012	529.794	-31,8%

Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Vitales 2014/2021, DEIS-Ministerio de Salud

Estos datos anticipan una reducción en la demanda educativa en todo el territorio nacional que impactará, en primer lugar, sobre la oferta de nivel inicial pero que eventualmente también se reflejará en una disminución de la matrícula escolar en el nivel primario y, más adelante, en el nivel secundario. Con el objeto de avanzar en un diagnóstico de situación, en las páginas que siguen se realizará un ejercicio de estimación de la demanda educativa a partir de una proyección de cohortes utilizando las estadísticas vitales (nacimientos y defunciones). Esta metodología fue utilizada anteriormente como alternativa para la estimación de las tasas de escolarización en el nivel inicial, primario y secundario. El detalle de ese ejercicio puede consultarse en el documento "Tasas de escolarización. Consideraciones sobre las fuentes y métodos de cálculo" (SEIE, 2023)².

² Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tasa_de_escolarizacion_-_consideraciones_sobre_las_fuentes_y_metodos_de_calculo.pdf

Estimación de la demanda potencial en el nivel inicial

A continuación, se presenta un ejercicio de estimación a nivel nacional de la demanda potencial sobre el nivel inicial y particularmente sobre el Jardín de Infantes: esto es, la población en edad de asistir a salas de 3, 4 y 5 años. El mismo se efectúa sobre la base de las estadísticas vitales publicadas por la Dirección de Estadísticas e Información del Ministerio de Salud. Este organismo informa anualmente la cantidad de nacidos vivos por jurisdicción y también la cantidad de defunciones por edad simple hasta los cuatro años y por grupos quinquenales a partir de los cinco años. Utilizando esta información, es posible aproximar el volumen poblacional de una cohorte considerando los nacimientos y restándole las defunciones. Es importante destacar que este método de cálculo no incluye el balance migratorio para las cohortes de referencia, dado que esta información no se encuentra disponible. No obstante, si se considera el peso relativo de las y los estudiantes extranjeros en la matrícula del nivel inicial el mismo resulta marginal, de manera que difícilmente pueda alterar de manera sustantiva las estimaciones³.

Respecto de la cantidad de nacidos vivos, la propia DEIS aclara en sus anuarios que entre 2016 y 2017 se realizó una investigación sobre la cobertura del registro de nacimientos para evaluar las omisiones y las demoras en la inscripción de los nacimientos, llegando al siguiente resultado:

La omisión de nacidos vivos que surge de comparar los datos que brinda el Censo 2010 con los nacidos vivos registrados por el Subsistema de Estadísticas Vitales es del 6% para el total del país, si se toman como referencia los datos publicados para el mismo año, y se reduce al 3,8% si se consideran las inscripciones tardías que se produjeron a lo largo de los años 2011 a 2014. (DEIS, 2021: 16)⁴.

Anteriormente, se había hecho un trabajo similar con datos del Censo de Población y Vivienda 2001 y la omisión de nacimientos en ese caso había alcanzado también el 6% contra el mismo año de las estadísticas de la DEIS. Y se reducía al 3% si se consideraban las inscripciones tardías entre 2002 y 2005. O sea que existe un fenómeno de subregistro en las estadísticas vitales que se ubicaría, según ambos estudios realizados por la DEIS, entre un 3% y un 3,8% de los nacidos vivos si se consideran las inscripciones tardías.

Tomando en cuenta estas consideraciones sobre los datos, se calculó la cantidad total de nacidos vivos para el periodo de referencia, que abarca del 1° de julio de 2012 al 30 de junio de 2021 utilizando así las fechas que el sistema educativo aplica para definir las cohortes de estudiantes. Como la información de nacimientos se publica por año calendario y no por mes, se consideró para cada cohorte al 50% de nacidos vivos en dos años consecutivos⁵. Sobre esas cohortes se aplicó luego una corrección por subregistro, tomando como referencia el 3,8% detectado en la última investigación de la DEIS. Luego, se realizó el cálculo de mortalidad siguiendo a cada una de las cohortes en el tiempo, obteniendo así la demanda potencial del Jardín de Infantes en cada ciclo lectivo, es decir la población estimada con 3 años, 4 años y 5 años respec-

3 Entre 2012 y 2022 el volumen de matrícula extranjera en la educación inicial común osciló entre 10.000 y 15.000 estudiantes, manteniéndose en todos los casos por debajo del 1% del total de alumnos y alumnas de dicho nivel. Fuente: Relevamiento Anual 2012-2022.

4 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/serie5numero63.pdf>

5 Partiendo del supuesto de que los nacimientos se distribuyen forma homogénea durante el año, se considera que el 50% se producen durante la primera mitad del año (1° de enero al 30 de junio) y que el 50% restante corresponden a los nacidos durante la segunda mitad del año (1° de julio al 31 de diciembre). De esta forma, la cohorte 2012 se conforma con el 50% de los nacidos en 2011 y el 50% de los nacidos en 2012. De igual manera, se calcularon las cohortes para los años subsiguientes.

tivamente. Cabe señalar que para los años 2022, 2023 y 2024 las estimaciones de mortalidad se realizaron proyectando la relación entre nacimientos y defunciones registrada entre 2016 y 2021, ya que aún no se cuenta con estadísticas de defunciones con posterioridad a 2021⁶.

La tabla que se presenta a continuación refleja el resultado de este ejercicio de estimación basado en cantidad de nacimientos y defunciones. Tal como se desprende de la misma, el año 2019 representa un punto de inflexión dado que a partir de allí los volúmenes poblacionales comienzan a disminuir significativamente. En ese año, las estimaciones para el segmento de 3 años muestran una reducción cercana a los 25.000 niños y niñas respecto de 2018. Y el promedio para el período 2019/2022 indica una merma de aproximadamente 30.000 niños y niñas por año. Este mismo fenómeno se observa en la población de 4 años a partir del año 2020 y en la población de 5 años desde el año 2021 en adelante.

Estimación de cohortes según nacimientos y defunciones por edad simple Total país 2016-2024

Edad	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
3 años	766.666	786.814	795.197	770.369	736.863	715.257	674.763	596.679	547.610
4 años	767.869	766.478	786.629	795.015	770.212	736.726	715.063	674.577	596.513
5 años	776.630	767.720	766.339	786.501	794.896	770.103	736.718	715.045	674.543
TOTAL	2.311.165	2.321.012	2.348.165	2.351.885	2.301.971	2.222.086	2.126.544	1.986.301	1.818.666

Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Vitales 2012/2021, DEIS-Ministerio de Salud.

Una vez obtenidas las estimaciones de cohortes de 3, 4 y 5 años entre 2016-2024 se procedió a comparar las mismas con la evolución de la matrícula durante el mismo período de tiempo. Como podrá observarse en las páginas siguientes, la cantidad de estudiantes registrados por el Relevamiento Anual sigue una tendencia muy similar al comportamiento demográfico: se incrementa en los períodos de crecimiento de la demanda potencial y también se reduce cuando la misma tiende a disminuir.

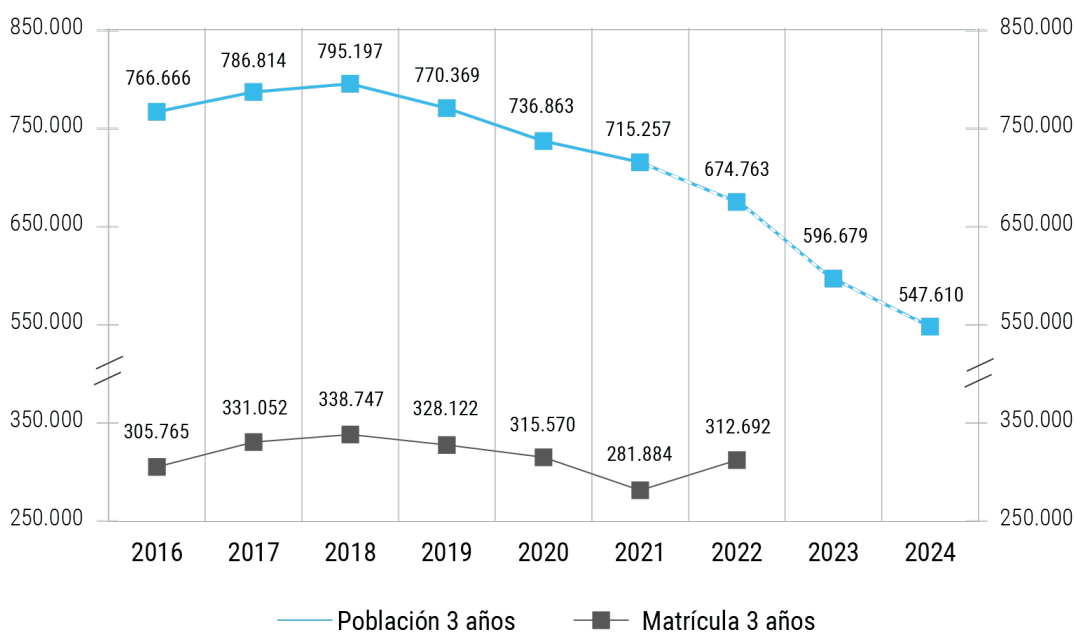
Al analizar los resultados correspondientes al segmento etario de 3 años, es posible advertir que a partir de 2019 se registra una baja en la matrícula, concomitante con la tendencia poblacional. Esto resulta coherente con la disminución de nacimientos registrada a partir de 2015, dado que los nacidos entre el 1° de julio de 2015 y el 30 de junio de 2016 conforman la cohorte que alcanza la edad escolar de 3 años en 2019. Los datos del Relevamiento Anual referidos a educación Común y Especial muestran que entre 2018 y 2022 el volumen de estudiantes con 3 años de edad se redujo 7,7% (cerca de 26 mil niñas y niños menos). Tal como se puede advertir en el gráfico siguiente, la baja de matrícula entre 2020 y 2021 resulta muy pronunciada, incluso mayor que la correspondiente a la estimación poblacional, lo cual puede estar vinculado a los efectos tardíos de la pandemia por COVID-19 y su impacto sobre las decisiones familiares de enviar al jardín a las niñas y niños más pequeños a comienzos del ciclo lectivo 2021. Los datos del Relevamiento Anual 2022 corroboran esta hipótesis ya que se observa una recuperación de la matrícula respecto de 2021, aunque la misma no logra alcanzar los niveles prepandemia. También las tasas de escolarización publicadas por la Dirección de Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación captaron este abrupto descenso de la cobertura en sala de 3 años, asociado con la última ola de contagios de COVID-19 registrada en

6 A modo de ejemplo, en 2016 las defunciones para la cohorte de 3 años (nacidos entre 01/07/2012 y 30/06/2013) representaron el 1,2% de los nacidos vivos. Para 2021, esa proporción se redujo a 1,0% por efecto de la mejora de la mortalidad infantil. La variación entre ambos valores es equivalente a una reducción del 3,6% interanual promedio entre 2016 y 2021. Tomando ese valor como referencia, se proyectó el porcentaje de defunciones sobre nacimientos aplicando dicha tasa de variación media interanual.

nuestro país durante el segundo trimestre de 2021: la tasa de escolarización de sala de 3 años fue de 41,6 en 2020 cayendo luego a 37,4 en 2021 y recuperándose nuevamente a 41,7 en 2022⁷.

Cabe destacar, asimismo, que la tendencia demográfica proyectada para 2024 muestra un sostenido descenso de la demanda potencial sobre el sistema educativo, lo que podría traducirse en una baja sostenida de la cantidad de estudiantes con 3 años en Jardín de Infantes en los próximos ciclos lectivos. No obstante, tratándose de un segmento poblacional en el cual más de la mitad de la población aún no se encuentra formalmente escolarizada (aspecto asociado sin duda al hecho de que la sala de 3 años no fue alcanzado todavía por la obligatoriedad escolar y a que parte de esta demanda es cubierta por otras ofertas⁸) existe un margen significativo para que la matrícula pueda incrementarse incluso en un contexto de disminución de la población en edad de cursar esta instancia de la educación inicial.

Población estimada y matrícula con 3 años de edad*. Total país 2016-2024



Fuente: elaboración propia con datos de la DEIS, Ministerio de Salud y Relevamiento Anual, DIE-MEN.

* Se considera a la totalidad de estudiantes con 3 años en educación Común y Especial independientemente de la sala en que se encuentren matriculados.

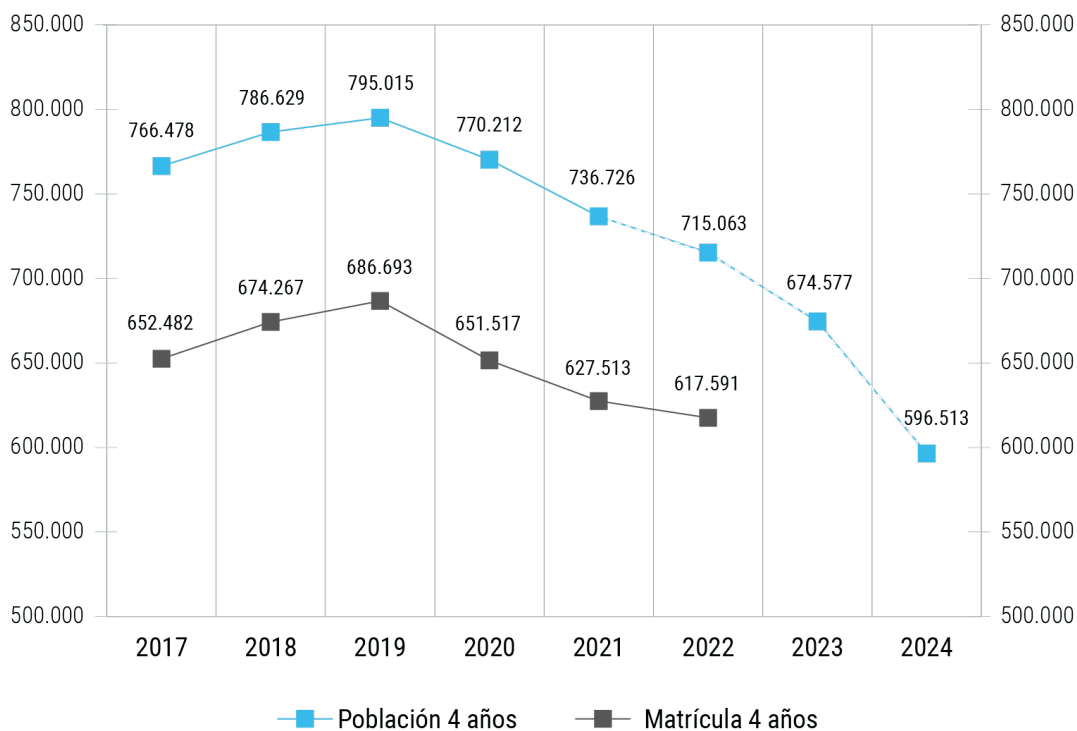
De manera similar al caso anterior, las estimaciones de población y la matrícula con 4 años de edad captada por el Relevamiento Anual para la educación Común y Especial presentan un movimiento conjunto: ambas magnitudes aumentan entre 2017 y 2019 para luego decrecer a partir de 2020, año en que la cohorte nacida entre el 1° de julio de 2015 y el 30 de junio de 2016 alcanzó la edad escolar de 4 años. Estas tendencias se sostienen para el año 2022 (último relevamiento disponible) ya que la cantidad de estudiantes con 4 años de edad siguió disminuyendo, totalizando entre 2019 y 2022 una reducción del 10% que se traduce en valores absolutos en aproximadamente 69.000 niños y niñas menos.

7 La serie 2011-2022 de las tasas de escolarización publicadas por el MEN pueden consultarse en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/indicadores>

8 Si bien no existe aún un registro sistematizado de la asistencia de niños y niñas de 3 años a espacios de educación y cuidado para la primera infancia que no forman parte de la enseñanza formal, existe evidencia para considerar que parte de la demanda educativa en dicho segmento etario es cubierta por este tipo de ofertas (Cardini et al., 2017; Cardini et al, 2021; UNICEF, 2023).

Tal como se observa en el gráfico siguiente, las tendencias demográficas indican que la reducción de esta población seguirá un derrotero similar al menos hasta 2024. De este modo, de no mediar un proceso significativo de inclusión de la población de 4 años que permita universalizar su participación escolar, resulta esperable que la matrícula siga un sendero también decreciente en los próximos ciclos lectivos.

Población estimada y matrícula con 4 años*. Total país 2017-2024



Fuente: elaboración propia con datos de la DEIS, Ministerio de Salud y Relevamiento Anual, DIE-MEN.

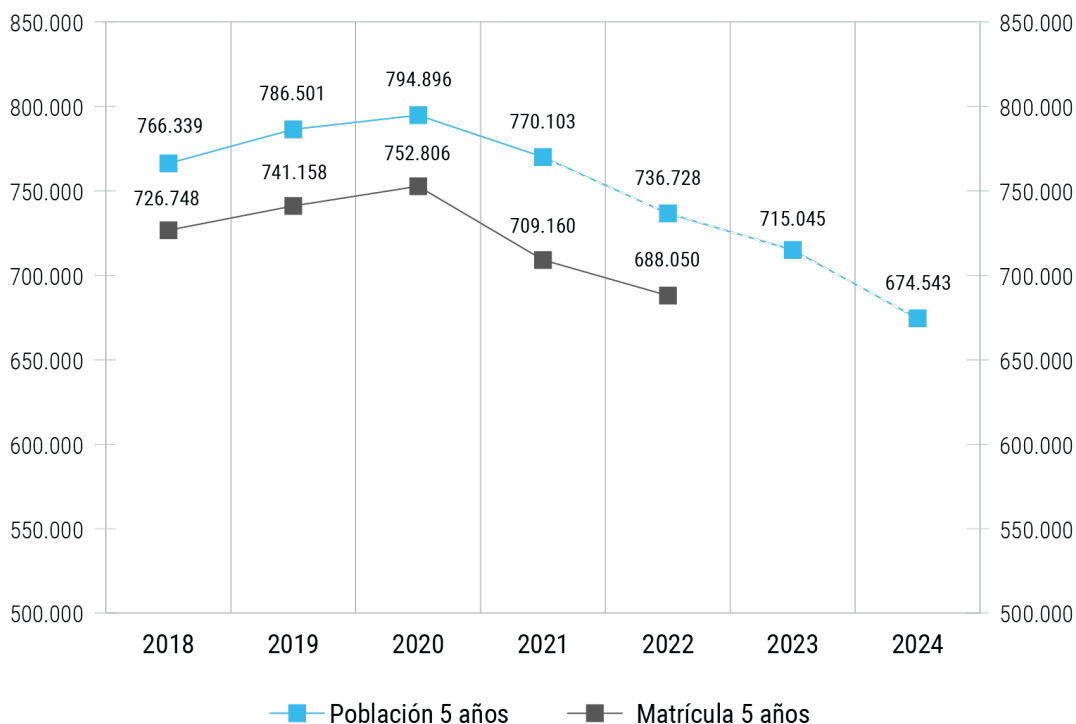
* Se considera a la totalidad de estudiantes con 4 años en educación común y especial independientemente de la sala en que se encuentren matriculados.

Finalmente, como puede verse en el gráfico siguiente la matrícula con 5 años de edad se mantiene en crecimiento hasta 2020 para luego comenzar una fase descendente a partir de 2021. Esto se explica por el hecho de que la primera cohorte que marcó la tendencia a la reducción de la natalidad (nacidos entre el 01/07/2015 y el 30/6/2016) alcanzó los 5 años de edad en 2021. Las estimaciones de población en base a estadísticas vitales sostienen un recorrido similar al que muestra la matrícula, creciendo entre 2018 y 2020 para luego comenzar un sendero decreciente que, según las estimaciones, se sostendrá al menos hasta 2024.

El último año del Jardín de Infantes es desde hace tres décadas una instancia obligatoria del sistema educativo⁹ y por ello se encuentra prácticamente universalizada. Al contrario de lo que podría ocurrir en las salas de 3 y 4 años donde aún es posible incorporar a población que no se encuentra escolarizada, en el caso de la sala de 5 años, resulta esperable que los resultados de los próximos relevamientos muestren una continuidad en la reducción de matrícula acorde a la disminución la demanda educativa.

9 La obligatoriedad de la sala de 5 años del nivel inicial se estableció como obligatoria en 1993 con la sanción de la Ley Federal de Educación N°24.195.

Población estimada y matrícula con 5 años de edad*. Total país 2018-2024



Fuente: elaboración propia con datos de la DEIS, Ministerio de Salud y Relevamiento Anual, DIE-MEN.

* Se considera a la totalidad de estudiantes con 5 años en educación común y especial independientemente de la sala en que se encuentren matriculados.

El análisis efectuado hasta aquí sobre la evolución de la matrícula en edad de transitar la escolaridad inicial —particularmente el Jardín de Infantes— muestra que **los efectos de la disminución de la natalidad registrada desde 2015 en nuestro país ya están impactando en la demanda educativa**, generando una reducción de matrícula con 3 años de edad a partir de 2019, con 4 años desde 2020 y con 5 años desde 2021. Considerado de manera conjunta, este proceso implicó **alrededor de 137.500 niños y niñas menos en salas de Jardín de Infantes sólo entre 2019 y 2022**. Asimismo, las estimaciones de población basadas en el seguimiento de cohortes a partir de datos de nacimientos y defunciones señalan que **esta tendencia se sostendrá en los próximos años**.

Impacto en la tasa de escolarización de la educación inicial

Las tendencias demográficas antes señaladas no solo anticipan un proceso de reducción de la demanda potencial sobre la educación inicial, sino que también afectan el modo en que habitualmente se mide la inclusión escolar en este nivel educativo. En lo que refiere a la población con 3 y 4 años, las tasas de escolarización por edad surgen de poner en relación un denominador poblacional (cantidad de personas en esas edades) y un numerador de estudiantes (la matrícula registrada con esas edades en el sistema educativo formal)¹⁰. La información sobre matrícula escolar proviene de los Relevamientos Anuales llevados a cabo por la Red Federal de Información Educativa (RedFIE) en coordinación con la Dirección de Información

10 Para el caso de la sala de 5 años, el cálculo de inclusión escolar se realiza completamente a partir de datos producidos por el sistema educativo, ya que surge de caracterizar a la matrícula con 6 años en primer grado de la escuela primaria (segmento escolar con cobertura cuasi universal) según hayan cursado el año anterior la sala de 5 del nivel inicial.

Educativa del Ministerio de Educación de la Nación; mientras que los totales poblacionales son aportados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), organismo encargado de efectuar los censos nacionales de población, hogares y viviendas. Para los períodos intercensales, el citado organismo realiza una proyección demográfica que se utiliza como referencia para establecer los denominadores poblacionales necesarios para el cálculo de las tasas de escolarización por edad¹¹. Las proyecciones vigentes al momento de redacción de este documento son las que se elaboraron luego del relevamiento censal de 2010, por lo cual no incorporan el fenómeno demográfico descrito en las páginas anteriores, el cual comenzó a manifestarse a partir de 2015. En este sentido, las proyecciones vigentes para la población que aquí nos ocupa (niños y niñas de 3 y 4 años) no reflejan la fuerte caída en la natalidad registrada por las estadísticas vitales, dando como resultado tasas de escolarización decrecientes, toda vez que la reducción en la matrícula –traccionada por la baja en los nacimientos– no es acompañada por una reducción de los totales poblacionales.

Esta situación motivó la búsqueda de mediciones alternativas que permitieran reflejar de manera más ajustada cómo ha evolucionado la inclusión escolar en los primeros años del Jardín de Infantes, un aspecto central relacionado con el monitoreo de las políticas públicas en educación a partir de la sanción de la Ley N°27.045/2014, la cual estableció la obligatoriedad de la sala de 4 años y la progresiva universalización de la sala de 3 del nivel inicial. Un modo de estimar los totales poblacionales incorporando la reciente baja en la natalidad que se dio en nuestro país es utilizando las estadísticas vitales para reconstruir las cohortes de población sobre la información de nacimientos y defunciones, del mismo modo que en las páginas anteriores se utilizó para estimar la demanda educativa futura. A continuación, se presentan los resultados del cálculo de escolarización para la población de 3 y 4 años a nivel nacional basados en ambos denominadores poblacionales: por un lado, las proyecciones demográficas oficiales vigentes (INDEC-MEN) y, por otro lado, las estimaciones basadas en estadísticas vitales (DEIS-MEN).

Tasas de escolarización para la población de 3 años. Total país 2016-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2023
Matrícula 3 años (Relevamiento Anual)	305.765	331.052	338.747	328.122	315.570	281.884	312.692
Población 3 años (estimación INDEC-MEN)	753.554	751.928	749.400	747.234	745.457	742.997	739.901
Tasa de escolarización (tradicional)	40,6	44,0	45,2	43,9	42,3	37,9	42,3
Población 3 años (estimación DEIS-MEN)	766.666	786.814	795.197	770.369	736.863	715.257	674.763
Tasa de escolarización (alternativa)	39,9	42,1	42,6	42,6	42,8	39,4	46,3

Fuente: elaboración propia con datos de la DEIS, Ministerio de Salud y Relevamiento Anual, DIE-MEN.

Como se observa en el cuadro anterior, las tasas de escolarización para la población de 3 años, estimadas con el denominador alternativo (basado en estadísticas vitales), muestran una tendencia creciente entre 2016 y 2022, mientras que en el caso de la tasa tradicional se advierte un crecimiento hasta 2018 para luego iniciar un sendero decreciente. Justamente, como se señaló, es a partir de 2019 que la fuerte baja en la natali-

11 Las proyecciones poblacionales del INDEC se efectúan para grupos etarios quinquenales, los cuales pueden ser analizados por sexo y jurisdicción. Para el caso que aquí se aborda, corresponde al grupo de etario entre 0 y 4 años. Para obtener estimaciones por edad simple, el Ministerio de Educación efectúa un cálculo basado en el método de Multiplicadores de Sprague, lo cual permite obtener los denominadores necesarios para las tasas de 3 y 4 años.

dad comenzó a impactar en el volumen de estudiantes con 3 años en el sistema educativo. Cabe señalar que, en ambas mediciones, el año 2021 se caracteriza por una importante caída respecto de la serie de referencia, la cual se explica por los efectos negativos de la pandemia por COVID-19 en la asistencia escolar en edades tempranas. En 2022, en cambio, las tasas vuelven a recuperarse de la mano de la recuperación matricular.

Tasas de escolarización para la población de 4 años. Total país 2016-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Matrícula 4 años (Relevamiento Anual)	634.854	652.482	674.267	686.693	651.517	627.513	617.591
Población 4 años (estimación INDEC-MEN)	754.186	753.478	751.849	749.332	747.162	745.384	742.934
Tasa de escolarización (tradicional)	84,2	86,6	89,7	91,6	87,2	84,2	83,1
Población 4 años (estimación DEIS-MEN)	767.869	766.478	786.629	795.015	770.212	736.726	715.063
Tasa de escolarización (alternativa)	82,7	85,1	85,7	86,4	84,6	85,2	86,4

Fuente: elaboración propia con datos de la DEIS, Ministerio de Salud y Relevamiento Anual, DIE-MEN.

Finalmente, para el caso de las **tasas de escolarización de la población de 4 años basadas en estadísticas vitales también se advierte una tendencia creciente**: los valores punta del período 2016/2022 muestran un aumento de más de 4 puntos (82,7 a 86,4). Por el contrario, las tasas calculadas sobre proyecciones poblacionales registran un saldo levemente negativo para el mismo período. Asimismo, con posterioridad a 2019 las tasas de escolarización presentan un comportamiento divergente según el método de cálculo que se utilice: mientras con la métrica tradicional tienden a reducirse, con el cálculo alternativo muestran un crecimiento.

Esta situación atípica, que conlleva a la necesidad de revisar las métricas tradicionales de inclusión escolar, debería superarse a partir del nuevo relevamiento censal de población realizado en 2022 y la actualización de las proyecciones demográficas derivadas del mismo, ya que permitirán incorporar las tendencias recientes sobre natalidad, de manera que estos cálculos alternativos ya no sean necesarios para dar cuenta de la evolución de la cobertura del nivel inicial.

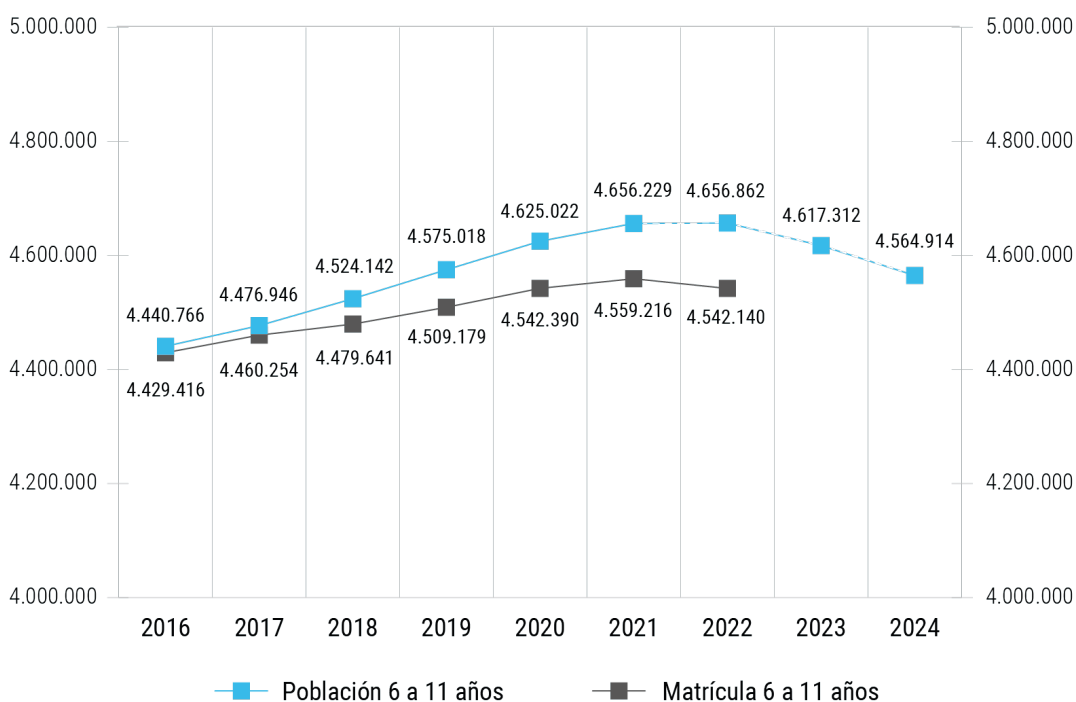
Estimación de la demanda potencial en el nivel primario

Efectuando el mismo ejercicio propuesto en el apartado anterior, en las páginas siguientes se analizan las tendencias demográficas para la población de 6 a 11 años —es decir, aquella que por su edad debería estar cursando la educación primaria— a partir del registro de nacidos vivos entre el 1° de julio de 2004 y el 30 de junio de 2015 y de las defunciones correspondientes a la misma cohorte entre 2004 y 2021. Esto permite observar cómo evolucionaron las cohortes de población entre 6 y 11 años durante el período 2006/2021 y a la vez proyectar las tendencias hasta 2024¹². Complementando este análisis, se observa el comportamiento reciente de la matrícula para el mismo grupo etario con el fin de comparar su evolución conjunta.

12 Al igual que en el caso de las estimaciones para el nivel inicial, la metodología de cálculo no considera el balance migratorio. De todas formas, durante la última década el peso relativo de las y los estudiantes extranjeros en la matrícula del nivel primario común se ubicó entre 1% y 1,7% por lo cual difícilmente pueda ser un factor que modifique de manera significativa las estimaciones de cohortes realizada.

Es importante considerar que este recorte analítico no resulta equivalente a la cantidad de estudiantes de educación primaria, principalmente por dos motivos: a) porque la mitad de las jurisdicciones cuentan con una estructura académica para la escuela primaria de siete años de estudio, siendo entonces 6 a 12 años la edad teórica de cursada; b) porque el efecto del rezago escolar genera que una porción de las y los alumnos de la educación primaria cursen el nivel con una edad mayor a la esperada. No obstante, prácticamente la totalidad de la matrícula de 6 a 11 años se encuentra enrolada en escuelas primarias comunes o especiales (99,8%) y al mismo tiempo este mismo grupo de estudiantes representa el 92,6% de la matrícula total del nivel primario¹³. Es decir que tanto el comportamiento de la población de 6 a 11 años como también la cantidad de estudiantes en ese tramo de edad constituyen proxys muy relevantes para estimar la evolución de la demanda potencial sobre la educación primaria. Asimismo, es un modo de homogeneizar las diferentes estructuras académicas de las jurisdicciones y establecer una base común de comparación a nivel federal. El análisis conjunto de la evolución de la matrícula de 6 a 11 años y las tenencias demográficas recientes muestra que ambas magnitudes resultan muy similares, lo cual corrobora la amplia cobertura del nivel primario en nuestro país. Asimismo, el gráfico siguiente permite ver que las pendientes siguen un movimiento similar entre 2016 y 2022, ya que tanto la cantidad de estudiantes como la población estimada tienden a incrementarse año a año hasta 2021, proceso que se interrumpe en 2022. Y si bien se observa a partir de 2018 que la estimación poblacional crece de manera algo más intensa que la matrícula –dando lugar a una leve separación entre ambas pendientes– la relación se mantiene en niveles que oscilan entre 98% y 99%.

Población estimada y matrícula de 6 a 11 años de edad*. Total país 2016-2024



Fuente: elaboración propia con datos de la DEIS, Ministerio de Salud y Relevamiento Anual, DIE-MEN.

* Se considera a la totalidad de estudiantes entre 6 y 11 años en educación Común y Especial independientemente del nivel educativo en que se encuentren matriculados.

13 Según datos del Relevamiento Anual 2022, la cantidad de estudiantes entre 6 y 11 años en educación común o especial ascendía a 4.542.140, de los cuales 4.533.422 se encontraban matriculados en el nivel primario y el resto se hallaba cursando la educación inicial (3.015 estudiantes) o el nivel secundario (5.703 estudiantes). Asimismo, la matrícula de educación primaria (común y especial) sumaba un total de 4.903.147 alumnos/as.

Como se desprende del gráfico anterior, la evolución reciente de la matrícula entre 6 y 11 años solo muestra signos de retracción en el último relevamiento disponible (2022), lo cual resulta esperable si se considera que los cambios ocurridos en la natalidad –esto es, su marcado descenso en los últimos años– comenzaron a registrarse en 2015 y su impacto resultó visible en la disminución de la cantidad de estudiantes con 3 años de edad en 2019, con 4 años en 2020 y con 5 años en 2021. De manera coherente con estas tendencias, las estimaciones de población efectuadas en base a estadísticas vitales permiten advertir que **a partir 2022 se produce una desaceleración de la demanda sobre la educación primaria y que hacia 2024 ingresaría en una fase claramente descendente**. Si bien no se cuenta aún con datos estadísticos que permitan corroborar esto, cabe suponer que las cifras oficiales mostrarán **una caída significativa en la cantidad de estudiantes que ingresan a la educación primaria en los ciclos lectivos 2023 y 2024**. Dado que la cobertura de la educación primaria se encuentra desde hace mucho tiempo en niveles cuasi universales en Argentina, por lo cual no existe posibilidad de compensar las tendencias poblacionales con un mayor nivel de inclusión educativa, es esperable que la caída en la natalidad registrada desde 2015 redunde en los próximos ciclos lectivos en una baja neta de matrícula en el nivel primario.

Consideraciones Finales

Las tendencias demográficas recientes, en particular la fuerte reducción de la cantidad de nacimientos que se registra en nuestro país desde 2015, constituye un escenario novedoso que tiene su correlato en una reducción de la matrícula escolar.

En lo que refiere a la población que atienden los Jardines de Infantes del nivel inicial (niñas y niños entre 3 y 5 años) desde 2019 se viene registrando un descenso en la matrícula que acumula hasta 2022 un total de 137.500 estudiantes menos, proceso que sumado al uso de las proyecciones demográficas vigentes impacta en las métricas utilizadas para monitorear la inclusión escolar (tasas de escolarización) y plantean la necesidad de su revisión.

La misma tendencia a la baja de matrícula comienza a avizorarse en el primer año de la educación primaria según los datos del Relevamiento Anual 2022 y, en función de las proyecciones realizadas sobre estadísticas vitales oficiales, resulta esperable que los próximos relevamientos muestren una continuidad de esta tendencia.

Esta situación habilita a considerar las oportunidades que se abren a partir de este cambio veloz en el comportamiento reproductivo de la población. Puede pensarse que el escenario actual se configura como una suerte de “bono demográfico” para el sector educativo, parafraseando el concepto que se acuñó hacia fines de la década del '90 y que hacía referencia a la modificación del balance entre población activa e inactiva por efecto de la transición demográfica, habilitando una oportunidad para el crecimiento económico (Manzano, 2015). Debido al descenso sostenido de la fecundidad, la población infantil y juvenil se reduce en términos relativos, a la vez que el peso de la población de mayor edad aun no es muy grande, por tanto, la población en edades activas aumenta su peso relativo. Esto supone que la masa población activa “sostiene” a una población inactiva que se va reduciendo por efecto de la baja en la natalidad.

En el caso del sector educativo, la situación actual supone un cambio de tendencia que debería considerarse en términos de planificación a mediano plazo: una reducción del flujo de estudiantes que ingresan al tramo obligatorio de la escolaridad y, en virtud de ello, un descenso de la demanda educativa que podría ser aprovechado tanto para ampliar la cobertura en aquellos segmentos en los que aún no se ha alcanzado la universalidad, así como también para mejorar las condiciones pedagógicas actuales.

La posibilidad de **ampliar la cobertura en el nivel inicial aparece como una de las primeras oportunidades**. La Ley 27.045 sancionada en 2014 establece que las jurisdicciones deben tender a universalizar los servicios educativos para el primer año del Jardín de Infantes (sala de 3 años) mientras que el segundo año del mismo ciclo (sala de 4 años) se instituye como obligatorio. No obstante, estos objetivos aún no han sido alcanzados y los debates acerca de cómo avanzar en su cumplimiento suelen incluir como condición una importante y necesaria inversión en infraestructura escolar para la ampliación de salas y la creación de nuevos jardines. El escenario de descenso de la demanda educativa constituye un elemento novedoso y relevante para la planificación de dicha inversión, dado que supone por sí mismo un proceso de ampliación de vacantes (proporcional al descenso de la demanda) aun sin ampliar la oferta educativa. Esta mayor oferta relativa podría ser aprovechada para sumar a más estudiantes al primer año del jardín de infantes e impulsar la cobertura completa de la sala de 4 años. Asimismo, la inversión prevista para la construcción de nuevos jardines de infantes debería priorizar aquellos territorios en los que actualmente no hay oferta o donde la misma resulta claramente insuficiente, mientras que en otros contextos podría no ser un requisito.

Para aportar evidencia que permita establecer estas diversas situaciones, **resulta necesario efectuar un estudio de vacancias**. El mismo debe contemplar un análisis pormenorizado de los datos del Censo de Población, Hogares y Vivienda 2022 (aún no disponibles) que permita establecer con el mayor nivel de desagregación territorial posible cuál será la demanda sobre los servicios de nivel inicial en los próximos años; para luego cotejar esos datos con la oferta actualizada y georreferenciada de secciones de nivel inicial. A partir de lo anterior, será posible determinar los territorios a priorizar en términos de inversión en infraestructura. Para avanzar aún más en la precisión de este diagnóstico, la información obtenida debería complementarse con datos sobre las características estructurales de esas secciones (superficie, disposición, mobiliario, etc.) para establecer su potencialidad en términos de vacantes, es decir, incorporar datos actualizados de infraestructura escolar a dicho análisis.

Mientras se espera que la información censal correspondiente a 2022 esté disponible para realizar el estudio de vacancias, es posible avanzar en un análisis más detallado de la situación de cada jurisdicción. Si bien en las páginas anteriores se señaló que el proceso de reducción de la natalidad viene produciéndose en todo el país, se registran también diferencias jurisdiccionales en cuanto a su intensidad. Por ello, **un estudio a nivel de cada provincia para anticipar la evolución de la demanda educativa en los próximos años** puede constituirse también como un insumo valioso para la planificación futura. Partiendo de la información que publica la DEIS sobre nacimientos y defunciones y sumando a ello la información del Relevamiento Anual es posible replicar el análisis de cohortes y su relación con la evolución de la matrícula escolar en el nivel inicial y primario en cada una de las jurisdicciones del país.

Finalmente, pero no por ello menos importante, la reducción de la demanda educativa que se prevé para los próximos años sobre la **educación primaria** también puede ser considerada como una oportunidad, ya no en términos de ampliación de cobertura porque se trata de un nivel educativo prácticamente universalizado hace ya muchos años, pero sí en cuanto a las **posibilidades que se abren para mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje**. En primer lugar, porque supone una reducción de la cantidad de alumnos por docente: considerando la vasta oferta educativa existente del nivel primario, una baja progresiva en la cantidad de estudiantes implica que la relación docente/estudiantes también tenderá a ser menor. En tiempos en los que el trabajo con aulas heterogéneas se torna cada vez más necesario, un tamaño menor del grupo clase constituye una condición favorable para la labor docente. En segundo lugar, porque este escenario puede resultar oportuno para avanzar en políticas de ampliación de la jornada escolar –en línea con la legislación vigente que establece que las escuelas primarias deben ser de jornada extendida o completa (Ley N°26.206/06, art. 28)– dado que se produciría un escenario de mayor oferta relativa por descenso de la demanda educativa. Por último, y como consecuencia de lo anterior, el gasto educativo por alumno tendería a incrementarse incluso sin aumentar en términos reales las partidas presupuestarias destinadas a la educación primaria. Todas estas condiciones suponen una oportunidad para mejorar las condiciones pedagógicas en la educación primaria y propiciar así más y mejores aprendizajes, un aspecto que la agenda sobre calidad educativa viene señalando como prioritario en nuestro país y que no solo puede redundar en una mejora de los resultados académicos en el nivel primario sino también en mejores condiciones para transitar el pasaje hacia la educación secundaria.

Bibliografía

Aassve, A., Cavalli, N., Mencarini, L., Plach, S. y Sanders, S. (2021). Early assessment of the relationship between the COVID-19 pandemic and births in high-income countries. En revista Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS). Vol. 118, No. 36, agosto 2021.
Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.2105709118>

Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J. y De Achával, O. (2017). Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas de infancia en Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.
Disponibile en: <https://www.cippec.org/publicacion/cuidar-ensenar-y-criar-al-mismo-tiempo-el-desafio-para-las-politicas-publicas-para-la-primera-infancia-en-argentina/>

Cardini, A., Guevara, J. y Steinberg, C. (2021). Mapa de la educación inicial en Argentina: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
Disponibile en: <https://www.unicef.org/argentina/publicaciones-y-datos/Mapa-Educacion-Inicial-Argentina>

CELADE (1994). Argentina: caracterización demográfica y su impacto sobre los servicios sociales. Informe BID, Santiago: Centro Latinoamericano de Demografía.
Disponibile en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32735>

DEIS (2022). Indicadores seleccionados de salud para población de 10 a 19 años. Argentina 2021. Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
Disponibile en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/deis-indicadores-seleccionados-de-salud-poblacion10-19-boletin-162.pdf>

Manzano, F. (2015). El Impacto del Bono Demográfico en el Sector Educativo Argentino. Periodo 2010-2040. Un Abordaje Interdisciplinario. En Revista Internacional de Sociología de la Educación, vol. 4, núm. 3. Barcelona: Hipatia Press.
Disponibile en: <https://www.redalyc.org/pdf/3171/317142308002.pdf>

Rofman, R., Della Paolera, C., Camisassa, J. y López Méndez, E. (2022). Odisea demográfica. Tendencias demográficas en Argentina: insumos claves para el diseño del bienestar social. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF y UNFPA.
Disponibile en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/11/INF-PS-Odisea-demografica-11.22.pdf>

SEIE (2023). Tasas de escolarización. Consideraciones sobre las fuentes y métodos de cálculo. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Sobotka, T., Zeman, K., Jasilioniene, A., Winkler-Dworak, M., Brzozowska, Z., Alustiza-Galarza, A., Németh, L. y Jdanov, D. (2023). Pandemic Roller-Coaster? Birth trends in higher-income countries during the COVID-19 pandemic. En Revista Population and Development Review.
Disponibile en: <https://doi.org/10.1111/padr.12544>

UNICEF (2023). Acceso a servicios de educación y cuidado en la primera infancia. Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (MICS) 2019/2020. Buenos Aires: UNICEF Argentina.
Disponibile en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/acceso-servicios-de-educaci%C3%B3n-y-cuidado-en-la-primera-infancia>

Dirección Nacional de Evaluación, Información y Estadística Educativa
Tomas CIOCCI PARDO

Dirección de Información Educativa
María Laura ALONSO

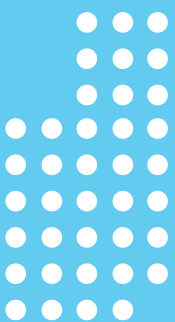
Coordinación General:
María Laura ALONSO

Análisis y Elaboración del Informe:
Julián FALCONE
Ariel TÓFALO
Equipo de Indicadores y Estadísticas Internacionales.

Diseño y diagramación
Karina ACTIS

Junio 2023

Tendencias demográficas recientes y su impacto en la matrícula escolar



Ministerio de Educación
Argentina