

Cambios demográficos y demanda educativa
en la ciudad de Buenos Aires

Impacto de la caída de la natalidad en la matrícula escolar de los niveles Inicial y Primario

Junio 2024



Jefe de Gobierno

Jorge Macri

Ministra de Educación

Mercedes Miguel

Jefa de Gabinete

Julia Raquel Domeniconi

Subsecretario de Planeamiento e Innovación Educativa

Oscar Mauricio Ghillione

Subsecretaria de Gestión del Aprendizaje

María Lucía Feced Abal

**Subsecretario de Gestión Económico Financiera
y Administración de Recursos**

Ignacio José Curti

Subsecretario de Tecnología Educativa

Ignacio Manuel Sanguinetti

Directora General de Educación de Gestión Privada

María Constanza Ortiz

**Directora Ejecutiva de la Unidad de Evaluación Integral
de la Calidad y Equidad Educativa**

Samanta Bonelli

Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa

Coordinadora de Investigación Aplicada y Gestión de la Evidencia
Paula González Giqueaux

Elaboración del documento
Ariel Tófalo (coordinador)
Luciana Aguilar
Susana Di Pietro

La UEICEE no es responsable en ningún caso del uso y destino que se pueda hacer de la información contenida en esta publicación.

UEICEE

Av. Paseo Colón 255 - Pisos 10, 11 y 12
(C1063ACC) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
+54 11 4339 7875 | buenosaires.gob.ar/calidad-y-equidad-educativa

Índice

Introducción	4
1. Cambio demográfico: perspectiva mundial, regional y nacional	7
2. Evolución de la fecundidad y natalidad en la Ciudad de Buenos Aires	13
3. Cambio demográfico y demanda educativa en la Ciudad de Buenos Aires	17
Bibliografía	31
Anexo metodológico	34

Introducción

En el marco de los procesos demográficos experimentados a nivel regional y nacional, en los últimos años se registra en la Ciudad de Buenos Aires una caída muy significativa de la natalidad. Entre 2014 y 2022 la cantidad de nacidos vivos en la jurisdicción pasó de 43.716 a 24.690; teniendo en cuenta que los cambios demográficos suelen observarse en períodos que abarcan al menos varias décadas, esto supone un descenso del orden del 44% en un lapso de tiempo relativamente breve. En este sentido, el marco de análisis vinculado con la transición demográfica¹ no es suficiente para comprender las tendencias recientes, por lo cual es necesario indagar en aspectos económicos, sociales y culturales para esbozar posibles explicaciones del fenómeno. Este documento toma como antecedente principal el estudio efectuado por el Ministerio de Educación de la Nación (SEIE, 2023) que aborda esta temática desde una perspectiva nacional, anticipando los efectos que estos cambios demográficos tendrán en el sector educativo en el corto y mediano plazo.

Considerando entonces la relevancia de estos procesos a nivel nacional y la particular intensidad que adquiere en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el presente informe se propone analizar el impacto de las tendencias demográficas recientes en materia de natalidad sobre el sistema educativo de la jurisdicción, particularmente en lo que refiere a la demanda potencial sobre los niveles Inicial y Primario². Para ello se buscará, en primer lugar, analizar pormenorizadamente la información poblacional disponible para la jurisdicción y en cada una de las comunas, poniéndola en relación con los datos de matriculación recabados por el Relevamiento Anual. De esta forma será posible observar cómo han venido co-evolucionando ambas magnitudes. Posteriormente se realizará un trabajo de estimación para dimensionar la incidencia de este fenómeno sobre la demanda educativa en el corto plazo, a sabiendas de que el notable descenso en la cantidad de

¹ La teoría de la transición demográfica es un modelo que aborda la evolución del crecimiento poblacional en base a los cambios en el comportamiento reproductivo y en la expectativa de vida. Se trata de un proceso histórico que se caracteriza, a grandes rasgos, por una disminución progresiva de la mortalidad a la cual sigue una baja en la fecundidad. La combinación de ambos fenómenos redunda finalmente en una baja tasa de crecimiento poblacional. Este concepto se abordará más detalladamente en el siguiente apartado.

² La razón por la que este trabajo se centrará en dichos niveles es que el impacto más inmediato se apreciará en ese tramo de la escolaridad. No obstante, es importante señalar que a futuro estos procesos demográficos tendrán consecuencias también sobre la demanda educativa del Nivel Secundario.

nacimientos que se viene registrando tendrá como correlato una caída en el volumen de niñas y niños en condiciones de acceder a la educación formal. En parte, este proceso ya se está observando en la reducción de estudiantes que se registra en las salas de Jardín de Infantes: desde 2019 la cantidad de niñas y niños matriculados muestra un descenso que se sostiene incluso hasta 2023 (último dato disponible) y las proyecciones permiten prever que dicha caída se profundizará en los próximos años. A modo de ejemplo, se prevé que para 2025 la matrícula de Jardín de Infantes sea el 34% menor a la cantidad de estudiantes registrados en 2019. De manera similar, en 2028 la educación primaria vería reducida su matrícula el 25% en comparación con el mismo año base.

La intención del presente documento es resaltar la importancia de considerar estos cambios demográficos no sólo para la elaboración de diagnósticos sino también como insumo para el diseño de políticas. Por ello, se procurará dar cuenta de las oportunidades y desafíos que estas tendencias traen aparejadas a fin de brindar un aporte para el planeamiento educativo de la jurisdicción, entendiendo que dicha tarea debe estar fundada en decisiones informadas. Diversos autores sostienen que el escenario demográfico actual puede representar una oportunidad (Rofman *et al.*, 2022; Salinas Ulloa y Potter, 2008) siempre que se adopten decisiones políticas que permitan aprovechar las ventajas que supone para las diferentes áreas: previsional, laboral, de cuidados, etc. Al respecto, al final del documento se delinean algunas recomendaciones acerca del modo de anticipar y abordar este esperable descenso en la demanda educativa, una coyuntura que puede resultar favorable para ampliar la inclusión educativa, mejorar las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje y avanzar en formatos de extensión de la jornada escolar, entre otros aspectos.

1. Cambio demográfico: perspectiva mundial, regional y nacional

La denominada “teoría de la transición demográfica” es un modelo teórico surgido en Europa hacia mediados del siglo XX y que, pese a las numerosas críticas recibidas³, constituye el corpus principal de la demografía en tanto ciencia que busca estudiar las poblaciones humanas en lo que refiere a su dimensión, estructura, evolución y características generales desde un enfoque cuantitativo y estadístico (CELADE, 1985). Su postulado general señala que el crecimiento poblacional en las sociedades modernas se vincula principalmente con los cambios en el comportamiento reproductivo y en la mortalidad, factores que permiten caracterizar a las sociedades en determinado momento histórico y establecer cierta periodización o etapas que éstas atraviesan. En este sentido, se habla de la transición desde una situación caracterizada por elevadas tasas de fecundidad y mortalidad hacia otra en la cual ambas disminuyen. Inicialmente, se observa un descenso progresivo de la mortalidad (asociado con mejoras en las condiciones de vida, avances en materia sanitaria, de salud, cuidado y nutrición) mientras que la fecundidad se mantiene en niveles elevados, dando lugar así a procesos de fuerte crecimiento poblacional. En una segunda etapa se registra una baja también progresiva de la fecundidad, lo cual tiende a moderar dicho fenómeno y orientar la evolución demográfica hacia una baja tasa de crecimiento poblacional. Finalmente, las mejoras sostenidas en materia de ampliación de la expectativa de vida, reducción de la mortalidad general y en particular de la mortalidad infantil, sumadas a un comportamiento reproductivo típico de sociedades post-industriales, dan como resultado poblaciones más envejecidas, con tasas de crecimiento vegetativo que tienden a disminuir llegando incluso a la posibilidad de una contracción demográfica (Turra y Fernandes, 2021). Estos procesos pueden darse de manera más lenta o más veloz, según se trate de países desarrollados o en vías de desarrollo, pero en ambos

³ Una de las críticas más habituales señala el afán generalizador de una teoría cuya base empírica está fundada en el comportamiento de las poblaciones europeas hacia fines del siglo XIX y que difícilmente pueda trasladarse sin más a otras regiones del mundo. Asimismo, se señala que más que una teoría de la evolución de las poblaciones se trata de “una descripción sintética de aparentes regularidades observadas en el pasado (...), una tipología que permite clasificar a los países según el estadio en que se encuentren” (Arango, 1980: 173). A su vez, se le objeta que no contempla factores relevantes como las migraciones en su formulación general; lo que hace que su capacidad explicativa sea más débil en regiones como América Latina, donde ese elemento ha tenido un rol muy relevante en el crecimiento poblacional.

casos se trata de transformaciones que se dan a lo largo de varias décadas. En América Latina la primera fase de la transición asociada con la disminución de la mortalidad se produjo en un lapso mucho menor a la experimentada en los países europeos. Siguiendo a Zavala de Cosío (1995), es posible ubicar el inicio de la transición de la mortalidad en la región alrededor de 1930 y para 1965 comenzaba ya a observarse un proceso de caída en la natalidad. La abrupta reducción de la mortalidad que se dio en este período relativamente breve dio lugar a una explosión en el crecimiento demográfico. Sin embargo, ya para la década del ochenta la fecundidad había descendido de manera notoria, incluso en sectores sociales más empobrecidos. En este sentido, lo que en Europa llevó prácticamente 200 años en América Latina tuvo lugar en poco más de medio siglo. El período que se abre desde los años noventa en adelante en la región se caracteriza por un sostenido descenso de la fecundidad con rasgos particulares: más allá de ciertas heterogeneidades nacionales, no se registró un aumento notable de la edad media de la maternidad (como resultado de tendencias contrapuestas por grupos sociales, entre madres con mayor nivel educativo que tienden a postergar más su maternidad y madres con menor nivel educativo en las que se continuó experimentando la maternidad temprana) y se sostienen niveles altos de fecundidad adolescente. Ambos aspectos delinear una situación peculiar en la región que la diferencia de los procesos que tuvieron lugar en Europa (Cabella y Pardo, 2014).

Dentro del contexto latinoamericano, Argentina fue uno de los países donde este proceso de transición demográfica se dio más tempranamente. Por ello, es posible afirmar que el país ya se encontraba en una etapa avanzada de dicha transición hacia fines del siglo XX (CELADE, 1994). Ya desde las últimas décadas del siglo XIX la mortalidad comenzó a reducirse de manera constante, dando lugar a un importante crecimiento poblacional que a su vez fue alimentado por una clara política inmigratoria orientada a poblar el territorio en el menor tiempo posible. La precoz tendencia a la reducción de la mortalidad en Argentina se vincula con la temprana modernización de su sociedad en comparación con el resto de la región, sus altos niveles de urbanización y la fuerte expansión de la educación formal. En la década de 1950, mientras muchos países de América Latina se encontraban dando los primeros pasos en la transición epidemiológica, Argentina ya había avanzado significativamente en su recorrido (Gragnolati *et al.*, 2014). A principios del siglo XX la fecundidad comenzaba un proceso de disminución también de manera adelantada al resto de la región; sin embargo, esa tendencia se estabilizó unas décadas más tarde (incluso mostrando un leve crecimiento entre 1970 y 1980) y recién retomó una clara senda descendente a mediados de la década del ochenta. Para fines del siglo XX este particular derrotero, combinado con la abrupta reducción de la fecundidad que el resto de la región experimentó a partir de 1965, dio como resultado un escenario de convergencia entre el perfil nacional y el de América Latina en relación con la tasa global de fecundidad (TGF)⁴ (Rofman *et al.*, 2022).

⁴ La TGF se define como el número de hijos que en promedio tendría cada mujer al final de su vida reproductiva si durante toda su vida reproductiva estuviera expuesta a las Tasas de Fecundidad por edad del momento y no estuviese expuesta al riesgo de muerte desde el inicio hasta el fin del período fértil (Dirección Nacional de Población, 2021: 22).

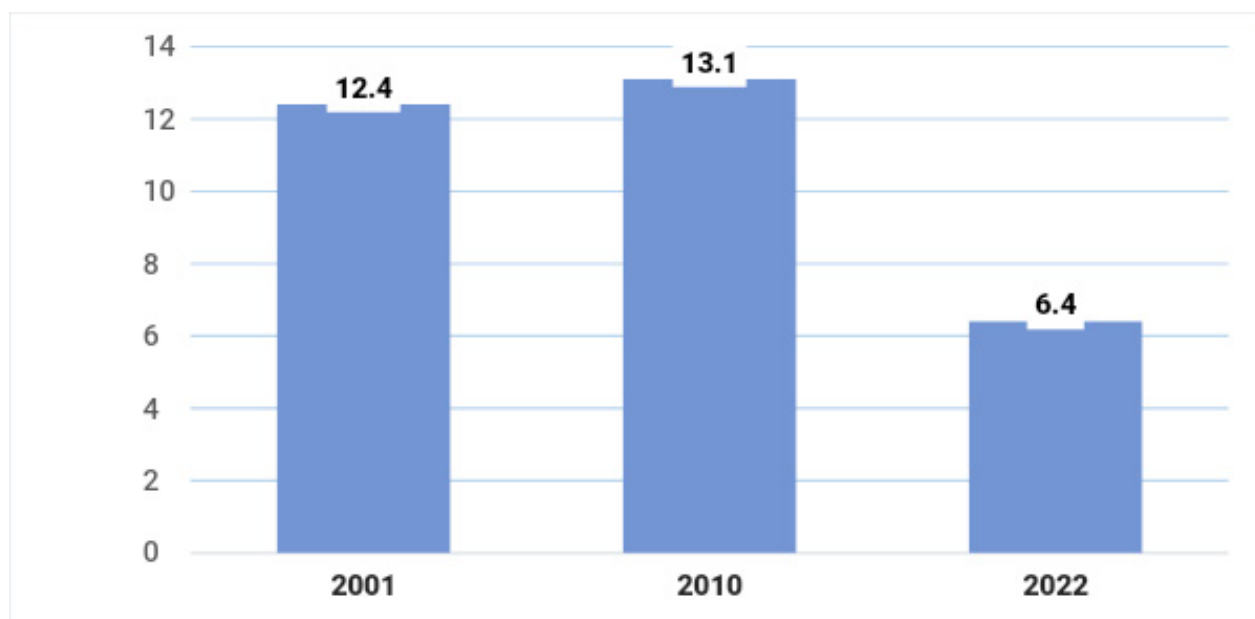
No obstante, en los últimos años Argentina registra un fenómeno sin precedentes: una aceleración en la caída de la fecundidad que, desde que existen registros sistemáticos de este indicador, nunca se había dado de manera tan marcada. Entre 2014 y 2021 la TGF descendió un 35% ubicándose en el valor más bajo en la historia del país y llegando por primera vez a niveles menores a la tasa de reemplazo⁵. Esta abrupta caída difícilmente pueda explicarse sólo a partir de la teoría de la transición demográfica, cuyos cambios tienden a manifestarse en movimientos más graduales y en períodos de tiempo más extendidos. Se vuelve necesario entonces recurrir a otros factores para comprender este profundo cambio en el comportamiento reproductivo de la población.

Si bien no es el objetivo principal de este trabajo dilucidar exhaustivamente las causas de este fenómeno, sino poner el foco en sus consecuencias, cabe señalar que la caída de la natalidad se vincula fuertemente con la mayor autonomía conquistada por las mujeres en la toma de decisiones relativas a la maternidad, relacionada, a su vez, con la creciente participación femenina en la educación superior y en el mercado de trabajo. Sin embargo, dado que en Argentina estas características sociodemográficas son de larga data, no explican cabalmente los cambios recientes. En cambio, la fuerte reducción de la maternidad en el segmento adolescente, la postergación de la llegada del primer hijo hacia edades más avanzadas e incluso la decisión de no procrear (rechazando el mandato tradicional de mujer/madre) son procesos que se pueden asociar más estrechamente con el marcado descenso de la fecundidad señalado.

El análisis de las tasas de fecundidad específicas por grupos de edad permite advertir que entre las adolescentes se redujo más fuertemente que en el conjunto de mujeres de 20 años y más. Se trata de un dato auspicioso, dado que en la mayor parte de los casos la maternidad en ese segmento etario no suele ocurrir como resultado de una decisión, sino como consecuencia de vulneraciones de sus derechos reproductivos. Según estudios del Ministerio de Salud de la Nación y UNICEF, el embarazo no intencional o no planificado constituye más de dos tercios de los casos de maternidad adolescente en Argentina y, particularmente entre las madres menores de 15 años, los nacimientos suelen ser producto de situaciones de abuso (MSAL, 2022; UNICEF, 2022). Asimismo, la maternidad temprana suele derivar en la interrupción de las trayectorias escolares y en menores posibilidades de inserción en el mercado laboral, tendiendo así a una reproducción de los roles tradicionales de género que asignan a las mujeres una mayor (o exclusiva) responsabilidad sobre las tareas domésticas y de cuidado. Esta importante caída en la fecundidad adolescente fue recientemente analizada por un documento oficial de la serie de informes temáticos sobre el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC, 2024). A continuación se observa claramente cómo el porcentaje de madres adolescentes (15 a 19 años) se reduce a menos de la mitad entre las dos últimas mediciones censales, es decir entre 2010 y 2022.

⁵ La tasa global de fecundidad de Argentina en 2021 fue de 1.5 hijos/as por mujer (DNP, 2023). Se considera que la tasa de reemplazo generacional es 2.1 hijos/as por mujer, dado que es el nivel de fecundidad que permite garantizar la estabilidad de una población en el tiempo a partir de la reposición del número de mujeres en edades reproductivas, sin considerar el saldo migratorio. El sostenimiento de una fecundidad por debajo del nivel de reemplazo producirá, en el largo plazo, una disminución de la población (Cabella y Nathan, 2018).

Gráfico 1. Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años en viviendas particulares con hijas e hijos nacidos vivos. Total país. Años 2001-2010-2022

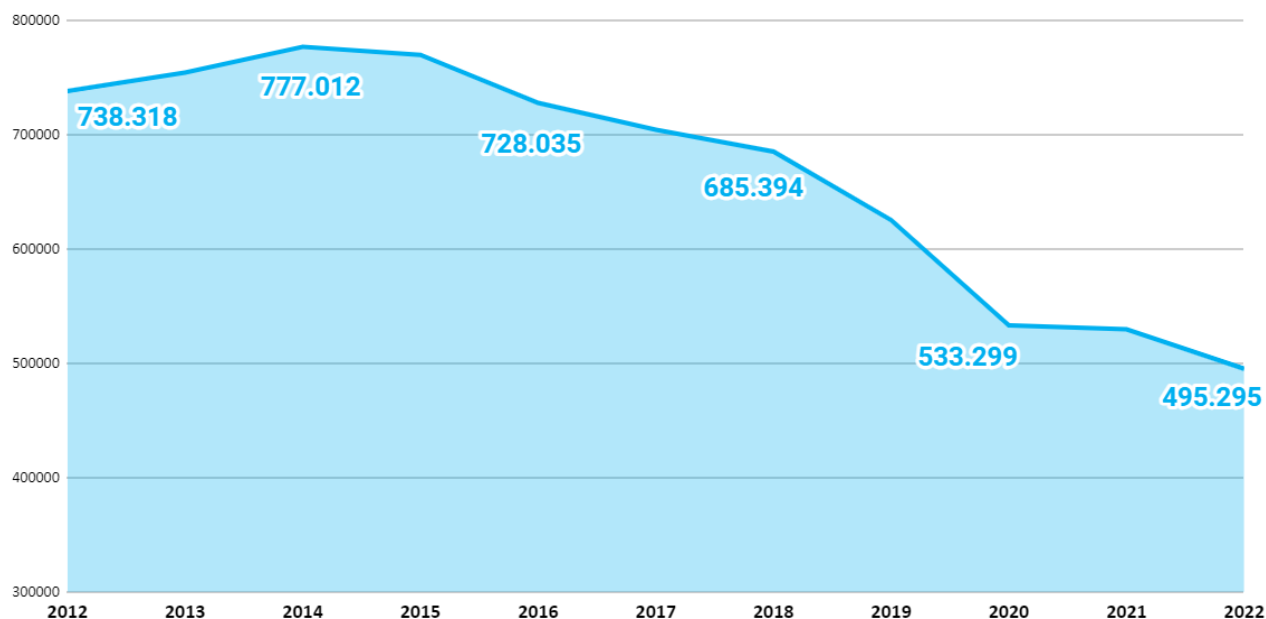


Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

A partir de las estadísticas vitales que publica el Ministerio de Salud nacional se corrobora que entre 2014 y 2020 el descenso de la tasa de fecundidad adolescente (menores de 20 años) fue del 55%. La caída fue incluso mayor en lo que respecta a la fecundidad adolescente temprana (menores de 15 años) la cual se redujo el 58% durante ese mismo período (Rofman *et al.*, 2022). Tal como se señaló previamente, para el total de mujeres la reducción había sido del 34%. Si bien se trata de un fenómeno muy reciente, distintos especialistas han señalado que este cambio notable se asocia con definiciones de política pública y transformaciones legislativas. Por un lado, la inclusión de la Educación Sexual Integral en la currícula escolar. Por otro, el despliegue del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) como política multisectorial que enfoca sus esfuerzos en el acceso de la población adolescente a sus derechos sexuales y reproductivos. En este marco, la distribución masiva del implante subdérmico (una nueva clase de anticonceptivo de larga duración y elevada efectividad) juega un rol muy importante. Por último, y más recientemente, cabe considerar también la importancia del marco legal dado por la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (Ley 27.610/2020).

Otro indicador que permite advertir el importante cambio que se dio en el comportamiento reproductivo de la sociedad argentina en los últimos años es la cantidad de niñas y niños nacidos vivos por año. La evolución durante la última década muestra que la tendencia creciente que venía observándose se sostuvo hasta 2014, para dar paso luego a un descenso muy marcado en el volumen de nacimientos que se sostiene hasta 2022 (último dato disponible). La variación registrada entre 2014 y 2022 revela una caída del orden del 36%, lo que equivale en términos absolutos a una reducción de los nacimientos cercana a los 280.000.

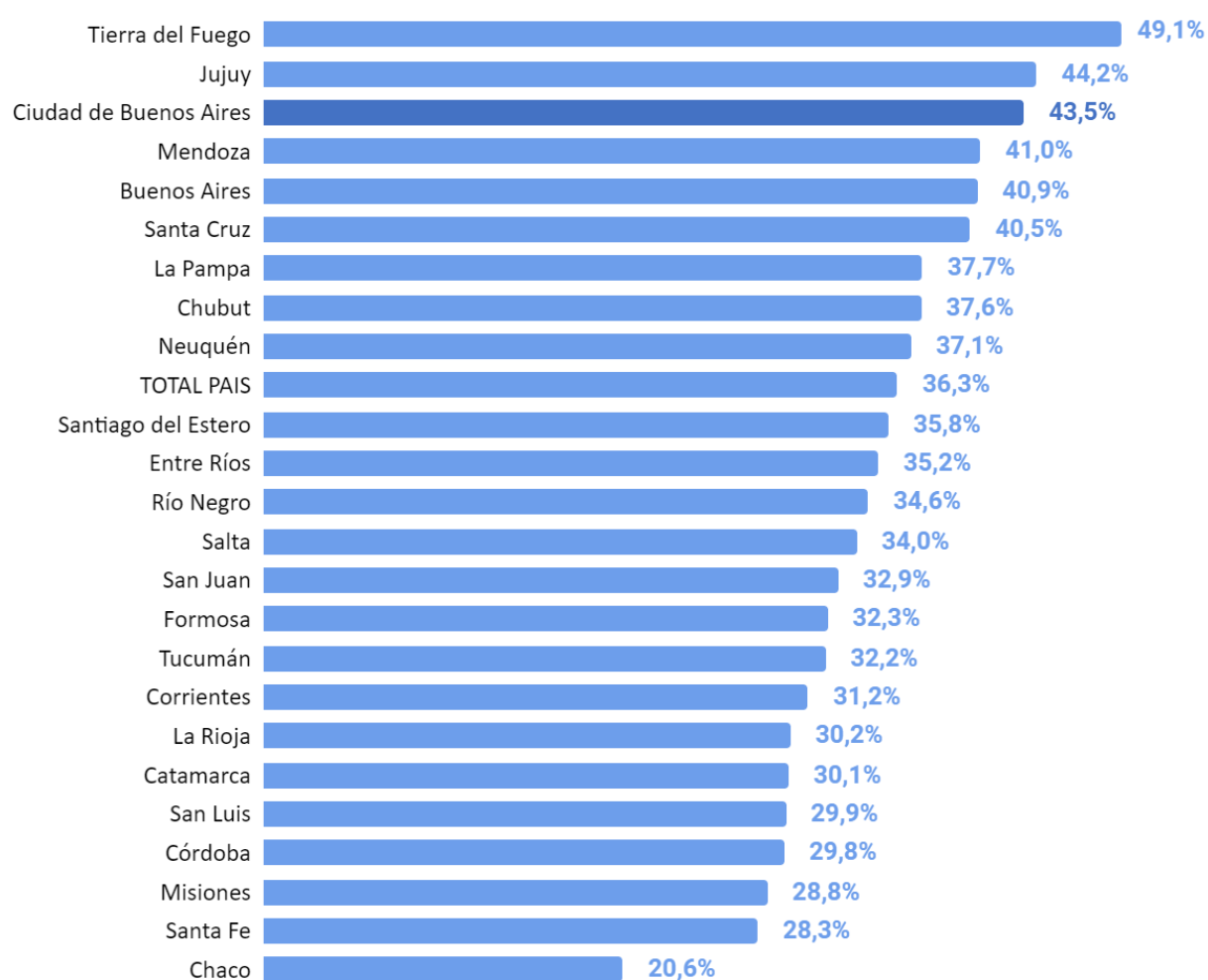
Gráfico 2. Evolución de la cantidad de nacidos vivos. Total país. 2012/2022



Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación (GCABA) con base en datos de Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (Ministerio de Salud), Estadísticas Vitales 2012/2022.

Este notable descenso en la cantidad de nacidos vivos por año se presenta en todas las jurisdicciones del país, lo que indica que se trata de un fenómeno de vasto alcance. Tal como se puede advertir en el Gráfico 3, si bien ocurre en todo el territorio nacional la intensidad de este proceso varía entre provincias. Un grupo de seis jurisdicciones se distinguen del resto, ya que en ellas la caída en el volumen de nacimientos fue superior al 40% durante el período analizado; es decir, claramente por encima de la media nacional. Entre ellas se encuentra la Ciudad de Buenos Aires (43,5%) junto a otras cinco provincias de diversa pertenencia territorial: Tierra del Fuego y Santa Cruz (Patagonia), Jujuy (NOA), Mendoza (Cuyo) y Provincia de Buenos Aires (Centro). En el otro extremo, la jurisdicción con menor descenso en la cantidad de nacidos vivos fue Chaco (20,6%) que, junto con Misiones y Santa Fe, son las únicas tres provincias cuyo descenso en la natalidad fue menor al 30% durante el período analizado.

Gráfico 3. Porcentaje de reducción en la cantidad de nacidos vivos 2014/2022 según jurisdicción.



Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación (GCABA) con base en datos de Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (Ministerio de Salud), Estadísticas Vitales 2014/2022.

Habiendo delineado el contexto macro regional y nacional, en el apartado siguiente se pone el foco en la situación particular de la Ciudad de Buenos Aires para observar cómo ha evolucionado en los últimos años la fecundidad y la natalidad, considerando la heterogeneidad territorial propia de la jurisdicción a partir de un análisis pormenorizado en términos de zonas y comunas.

2. Evolución de la fecundidad y natalidad en la Ciudad de Buenos Aires

En virtud de la magnitud de la caída de la natalidad en la Ciudad de Buenos Aires, cabe profundizar en el análisis de los cambios experimentados en la fecundidad en la jurisdicción. Tal como señala un documento oficial:

La Ciudad de Buenos Aires completó su transición demográfica en la década de 1960 y desde 1991 su nivel de fecundidad se encuentra por debajo del reemplazo generacional (menos de 2,1 hijos por mujer). Su nivel ha sido más o menos constante pero siempre inferior al resto del país y se espera que la transición hacia una fecundidad más baja continúe y se expanda en el futuro (DGEyC, 2022: 2).

Según datos oficiales, la TGF de la jurisdicción pasó de 1,9 en el trienio 2010/2012 a 1,2 hijos por mujer en el período 2020/2022, es decir una reducción del 36% en tan solo una década. Al respecto, Mazzeo (2023) analiza el comportamiento reproductivo de las mujeres residentes en la Ciudad entre 2010 y 2021, destacando no sólo la reducción general de los nacimientos sino también la postergación de la edad en que las mujeres se convierten en madres. La autora identifica dos rasgos clave en el proceso de cambio del comportamiento reproductivo en la Ciudad: su precocidad y su rapidez. En el contexto nacional, las porteñas iniciaron la regulación de su fecundidad antes que otras jurisdicciones: ya desde 2010 se advierte una reducción notable de la fecundidad marital que se vincula tanto con el descenso y la inestabilidad de las uniones como también con la postergación de las edades al momento de la unión y del primer nacimiento. Asimismo, al compararse las tasas brutas de natalidad⁶ correspondientes a 2015 y 2021 la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en ambos casos en el grupo de jurisdicciones que presentan tasas inferiores al promedio nacional⁷. Siguiendo a esta autora, el perfil reproductivo en la Ciudad se caracteriza, entre otros rasgos, por:

⁶ La tasa bruta de natalidad es el cociente entre el número de nacimientos ocurridos en una población y el número total de personas que la conforman (CELADE, 1985).

⁷ También quedan dentro de este agrupamiento las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chubut y La Pampa.

- la disminución de fecundidad en el segmento de mujeres de menos de 40 años, especialmente entre menores de 35 años;
- el aumento de la edad media del primer matrimonio de las mujeres (casi 6 años más entre 2000 y 2021);
- el aumento de la edad promedio de las madres (2,5 años más entre 2010 y 2021);
- el aumento de la fecundidad de las mujeres entre 40 y 49 años, junto con el crecimiento relativo de madres que tuvieron su primer hijo/a después de los 45 años.

Mazzeo sostiene que, si bien es necesario indagar cualitativamente las causas de estos comportamientos, cabe considerar que el avance actual de las tecnologías reproductivas y los cambios en la legislación vigente que habilitan nuevas modalidades de tener hijos extienden la posibilidad de tener descendencia biológica. Sin duda, estos elementos conjugados con factores de orden económico y cultural podrían explicar la extensión de la edad del primer hijo y el crecimiento de la fecundidad de las mujeres mayores de 40 años en un contexto de descenso general de los nacimientos.

A fin de comprender las particularidades de estos procesos demográficos al interior de la Ciudad de Buenos Aires, y considerando la fuerte heterogeneidad que caracteriza a esta jurisdicción, es pertinente abordar territorialmente la evolución de la natalidad. Para ello se toma como referencia el modelo de zonificación de la Ciudad adoptado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC), que procura plasmar el fenómeno de la segregación residencial y socioeconómica reflejando el modo en que las desigualdades sociales se articulan con el espacio urbano (Mazzeo *et al.*, 2012). A partir del análisis conjunto de 35 indicadores referidos a diferentes dimensiones de las condiciones de vida de la población⁸ se configuraron tres conglomerados:

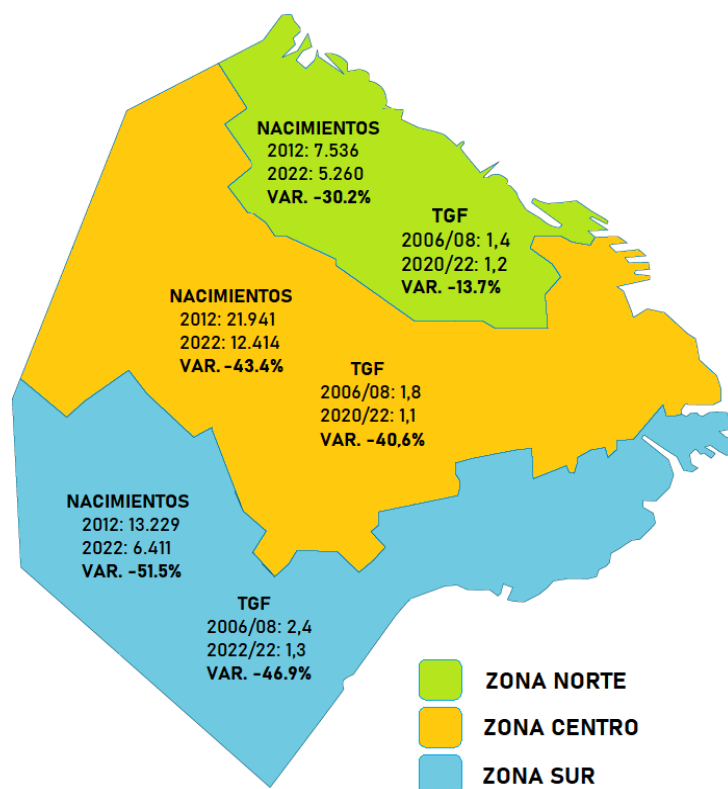
- a) la zona Norte (integrada por las comunas 2, 13 y 14) se caracteriza por exhibir mejores ingresos per cápita familiar, bajos porcentajes de hogares con hacinamiento y de población sin cobertura de salud, altos porcentajes de población adulta con educación secundaria completa y elevadas tasas de escolarización del Nivel Secundario;
- b) la zona Sur (compuesta por las comunas 4, 8, 9 y 10) presenta menores ingresos per cápita familiar y elevado peso de hogares con ingresos menores a la canasta básica total, altos porcentajes de hogares con hacinamiento, menor cobertura de salud, elevada proporción de población adulta sin secundario completo y tasas de escolarización del Nivel Secundario más bajas;

⁸ Mediante este conjunto de indicadores se busca dar cuenta de aspectos como: pobreza, actividad económica, ingresos, características demográficas, educación, salud, entre otros.

c) la zona Centro (comunas 1, 3, 5, 6, 7, 11, 12 y 15) se ubica en una posición intermedia respecto de las anteriores, de acuerdo con los indicadores contemplados (Di Pietro, Tófaló *et al.*, 2014.)

Si se observan las TGF por zona geográfica para el trienio 2020/2022 se advierte una relativa paridad entre los tres aglomerados: mientras que la TGF de la zona Norte es de 1,2 hijos por mujer, en la zona Centro alcanza 1,1 y en la zona Sur se ubica en 1,3. No obstante, esta situación es novedosa en la jurisdicción ya que la brecha de fecundidad entre zonas era más marcada hace algunos años. A modo de ejemplo, para el trienio 2006/2008 el valor de la TGF para la zona Norte era de 1,4 hijos por mujer, en la zona Centro llegaba 1,8 y la zona Sur se despegaba de las anteriores alcanzando una tasa de 2,4. En este sentido se advierte una progresiva convergencia del perfil reproductivo de la Ciudad, incluso entre zonas geográficas muy distintas en cuanto a sus características socioeconómicas y que tradicionalmente habían tenido un comportamiento diferenciado. Esto puede observarse también a partir de la cantidad de nacimientos que, si bien muestra una caída en todas las zonas de la Ciudad durante la última década, fue mucho más notoria en los territorios más desfavorecidos: entre 2012 y 2022 se redujo 52% en la zona Sur, mientras que la zona central lo hizo en un 43% y el grupo de comunas del corredor norte en un 30%.

Mapa 1. Evolución de la cantidad de nacidos vivos 2012/2022 y de la tasa global de fecundidad trienal 2006/2022 según zona geográfica de la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación (GCABA) con base en datos de Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (Ministerio de Salud), Estadísticas Vitales 2012/2022 y Dirección General de Estadísticas y Censos (GCABA), Estadísticas Vitales y Proyecciones de población 2006/2022.

En un contexto en el cual la población de la Ciudad no se ha modificado sustancialmente en las últimas tres décadas, e incluso mostrando un crecimiento del 9% en el volumen de mujeres en el segmento de 15 y 49 años en el mismo lapso, la fuerte caída neta en la cantidad de nacimientos sólo se explica por un cambio en el comportamiento reproductivo que, como ya se anticipó, es relativamente reciente y tiene un impacto significativo en los niveles de fecundidad de la jurisdicción en su conjunto.⁹

Cabe analizar de qué manera los cambios en las tendencias de natalidad se vinculan con variaciones en la demanda educativa sobre los primeros años de la educación obligatoria. El análisis conjunto de las estadísticas vitales y la matrícula escolar permite anticipar una importante reducción de la población que potencialmente ingresará al sistema educativo de la Ciudad en los próximos años, aspecto que se estudia en detalle en el Apartado 3.

⁹ Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC) en 1991 la Ciudad contaba con 2.965.403 habitantes y en 2022 este valor ascendía a 3.121.707 (5,3% de aumento). En el caso de las mujeres de 15 a 49 años el valor para 1991 era 751.139 y pasó a 821.707 en 2022 (9,4% de aumento).

3. Cambio demográfico y demanda educativa en la Ciudad de Buenos Aires

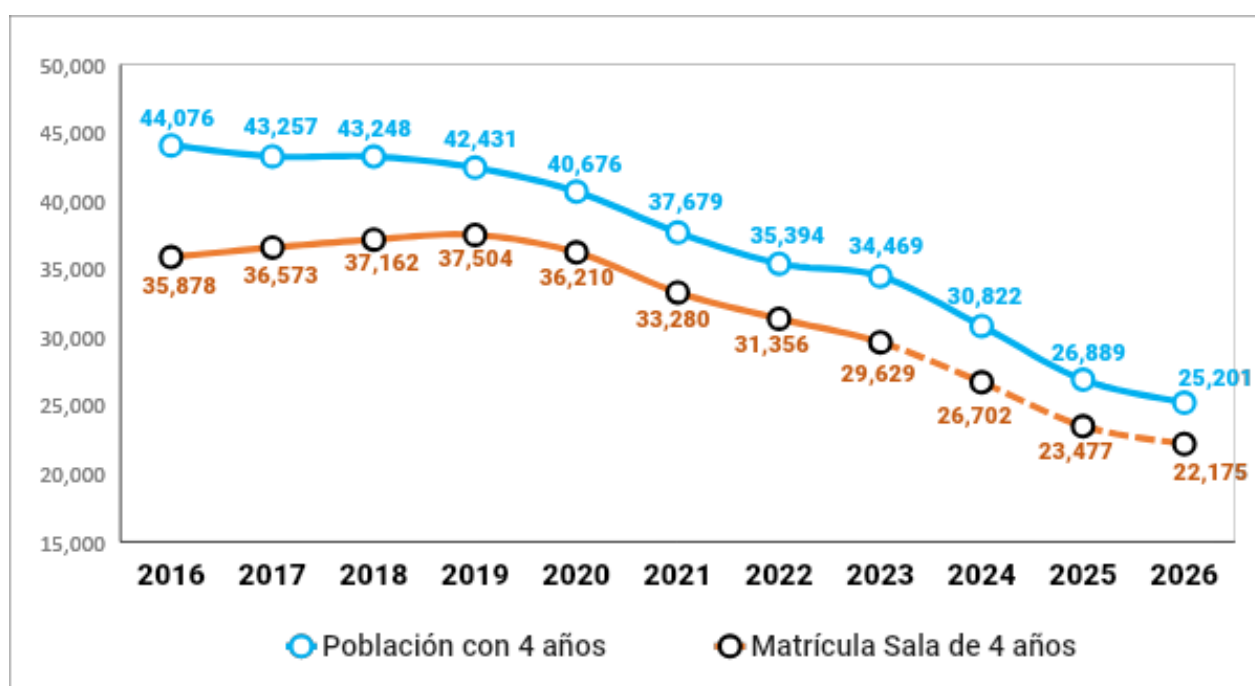
En congruencia con el propósito de este estudio, el presente apartado se aboca a considerar los efectos de la caída en la natalidad -abordada precedentemente- en la demanda educativa futura. De este modo, se busca poner a disposición una información valiosa para la elaboración de diagnósticos y para la definición de políticas en el sector educativo. Se parte del supuesto de que el cambio que se viene observando en el comportamiento reproductivo de la población tendrá inevitablemente su correlato en la reducción del volumen de niñas y niños en condiciones de ingresar al sistema educativo de la Ciudad. Para estimar la magnitud de este impacto se realiza, en primer lugar, un ejercicio de proyección de cohortes basado en estadísticas vitales (nacimientos y defunciones) del Ministerio de Salud nacional que permite prever qué cantidad de población podría ingresar al segmento obligatorio del sistema educativo en los próximos años¹⁰. Esto surge como necesidad, dado que las proyecciones poblacionales oficiales se formularon con posterioridad al Censo 2010; razón por la cual no pueden incorporar en sus estimaciones el fenómeno demográfico que comenzó a manifestarse con claridad a partir de 2015. Una vez obtenidas las proyecciones poblacionales por edad simple se procede a comparar las mismas con las tendencias de matrícula registradas entre 2016 y 2023 (último dato disponible) para observar su comportamiento conjunto. Finalmente, se estiman ambas magnitudes (población y matrícula) para los próximos años con foco en el segmento etario de 4 a 6 años, que corresponde al tramo obligatorio del Nivel Inicial y el primer grado de la educación primaria.

El impacto de la caída de la natalidad en la demanda educativa se analiza primero en términos globales para toda la Ciudad, luego a nivel territorial (en función de las comunas y zonas), más adelante a través de la división propia de la administración del sistema educativo local en distritos escolares y, finalmente, por sector de gestión.

¹⁰ Para más detalles sobre la proyección de cohortes a partir de estadísticas vitales puede consultarse el anexo metodológico del presente informe.

Comenzando entonces por la población de 4 años, es posible advertir que la misma viene reduciéndose desde 2016 de manera constante y que resulta esperable que este proceso siga su curso en los años venideros. En cuanto a la matrícula, tal como puede observarse en el Gráfico 4, hasta 2019 la sala de 4 del Nivel Inicial mantuvo un derrotero creciente, vinculado con la ampliación de la cobertura luego de establecerse como obligatoria en 2014 por la Ley N°27.045. Sin embargo, a partir de 2020 se registra una disminución de la cantidad de estudiantes que se sostiene hasta 2023 (último dato obtenido por el Relevamiento Anual) mostrando los efectos del cambio demográfico antes señalado. A partir de allí las proyecciones indican que esta reducción de la demanda continuará su curso, profundizando la tendencia observada. Se espera que para 2026 la matrícula de sala de 4 en la Ciudad de Buenos Aires sea de poco más de 22.000 estudiantes, lo que supone una disminución del 25% respecto de 2023 y en términos absolutos unos 7.500 niños y niñas menos.

Gráfico 4. Evolución de la población de 4 años y la matrícula de sala de 4 de Nivel Inicial. Ciudad de Buenos Aires. Año 2016-2026



Nota: la línea punteada indica proyección de matrícula.

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, 2016/2023 y datos de Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (Ministerio de Salud), Estadísticas Vitales 2011/2022.

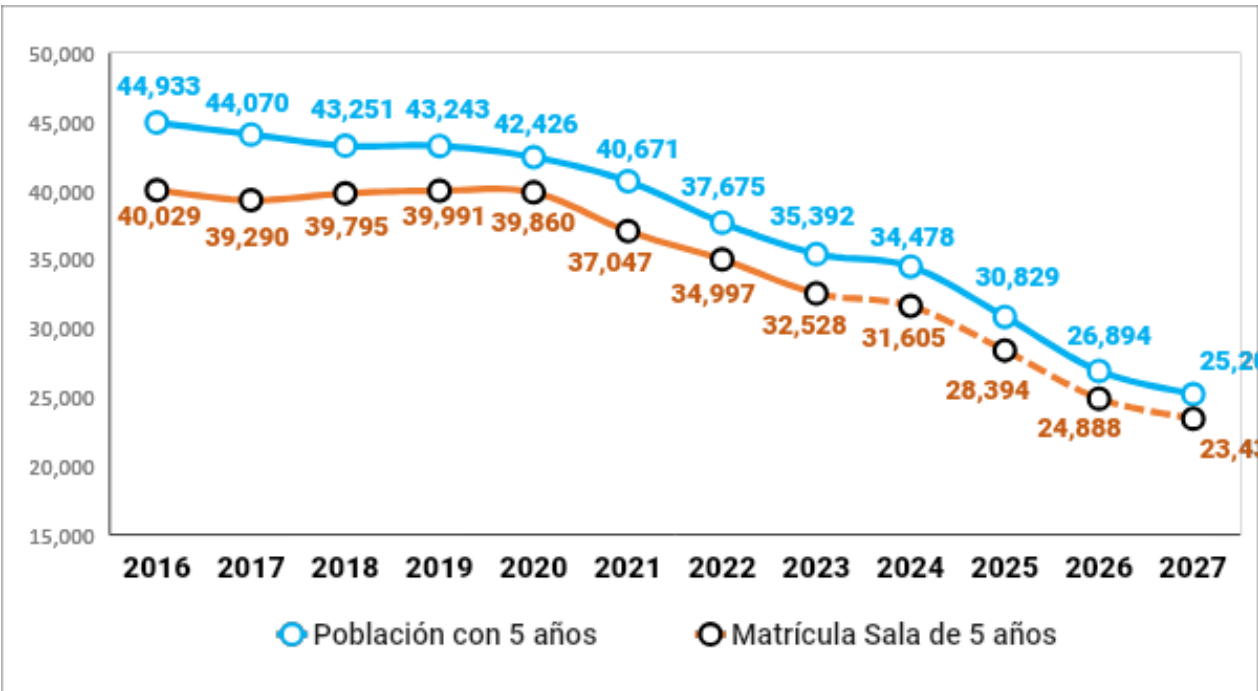
Cuadro 1. Población con 4 años y matrícula de sala de 4 de Nivel Inicial, variación absoluta y relativa. Ciudad de Buenos Aires. Años 2016/2023/2026

	AÑO			VARIACIÓN	
	2016	2023	2026 (proyección)	2016/2023	2023/2026
Población con 4 años	44.076	34.469	25.201	-9.608 -22%	-9.268 -27%
Matrícula Sala de 4	35.878	29.629	22.175	-6.249 -17%	-7.454 -25%

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, 2016/2023 y datos de Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (Ministerio de Salud), Estadísticas Vitales 2011/2022

De manera similar, la población de 5 años muestra desde 2016 una tendencia decreciente que se vuelve más marcada aún a partir de 2020. Las proyecciones indican que el proceso se profundizará a partir de 2024 impactando fuertemente en la demanda educativa. En este sentido, se puede prever que la matrícula de sala de 5 contará en 2027 con 23.500 estudiantes aproximadamente, lo que representa un 28% menos que lo registrado en 2023 y una reducción neta de algo más de 9.000 niñas y niños durante el mismo período.

Gráfico 5. Evolución de la población con 5 años y la matrícula de sala de 5 años de Nivel Inicial. Ciudad de Buenos Aires, 2016/2027



Nota: la línea punteada indica proyección de matrícula.

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, 2016/2023 y datos de Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (Ministerio de Salud), Estadísticas Vitales 2010/2022.

Cuadro 2. Población con 5 años y matrícula de sala de 5 de Nivel Inicial, variación absoluta y relativa. Ciudad de Buenos Aires. Años 2016/2023/2027

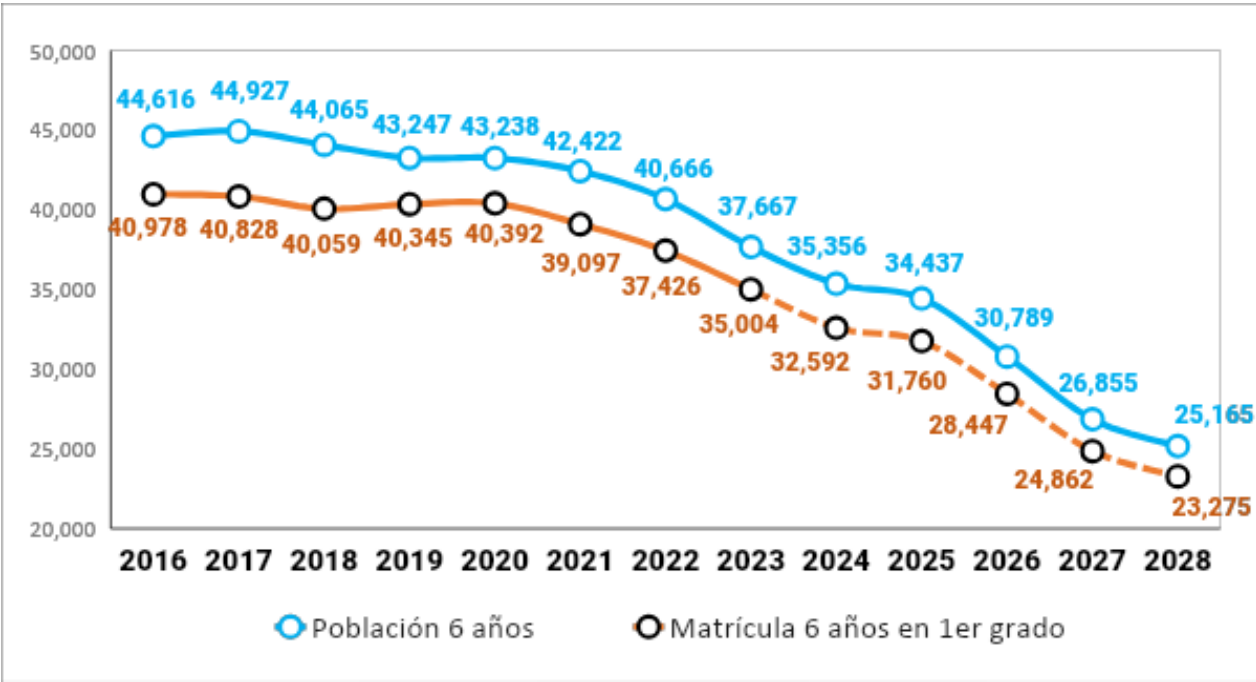
	AÑO			VARIACIÓN	
	2016	2023	2027 (proyección)	Var. 2016/2023	Var. 2023/2027
Población con 5 años	44.933	35.392	25.204	-9.541 -21%	-10.188 -29%
Matrícula Sala de 5	40.029	32.528	23.435	-7.501 -19%	-9.093 -28%

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, 2016/2023 y datos de Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (Ministerio de Salud), Estadísticas Vitales 2010/2022.

Como se aprecia con claridad en los gráficos 4 y 5, las líneas que reflejan la evolución poblacional y la de matrícula de Nivel Inicial expresan movimientos similares durante el período analizado y, particularmente desde 2020 en adelante, la caída de ambos indicadores resulta prácticamente equivalente. Dado que el margen de inclusión en salas de 4 y 5 años es reducido por su carácter universal y obligatorio, la fuerte correlación observada entre demanda potencial y matrícula anticipa para los próximos años una disminución muy significativa en la cantidad de estudiantes que ingresarán al segmento obligatorio de la escolaridad.

En cuanto a la población de 6 años, la cual por su edad debería asistir al primer grado de la educación primaria, se advierte también un proceso de intensa reducción que se vuelve más notorio incluso a partir de 2021. Asimismo, las proyecciones ofrecen una idea de cómo seguirá evolucionando este grupo poblacional, lo que permite prever una importante caída en la demanda educativa. Como se advierte en el Gráfico 6, se espera que para 2028 la matrícula de primer grado se ubique en torno a los 23.300 estudiantes, implicando una disminución del 33% respecto de 2023. En valores absolutos, esto supone que habría cerca de 12.000 estudiantes menos.

Gráfico 6. Evolución de la población con 6 años y la matrícula de primer grado de Nivel Primario. Ciudad de Buenos Aires. Años 2016/2028



Nota: la línea punteada indica proyección de matrícula.

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, 2016/2023 y datos de Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (Ministerio de Salud), Estadísticas Vitales 2009/2022.

Cuadro 3. Población con 6 años y matrícula de primer grado, variación absoluta y relativa. Ciudad de Buenos Aires. Años 2016/2023/2028

	AÑO			VARIACIÓN	
	2016	2023	2028 (proyección)	Var. 2016/2023	Var. 2023/2028
Población con 6 años	44.616	37.667	25.165	-6.949 -16%	-12.502 -33%
Matrícula 1er grado	40.978	35.004	23.275	-5.974 -15%	-11.729 -34%

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, 2016/2023 y datos de Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (Ministerio de Salud), Estadísticas Vitales 2009/2022.

La dimensión territorial del cambio en la demanda educativa

En el presente apartado se aborda la evolución que experimentará la demanda educativa proyectada tomando como punto de partida 2023 (último dato relevado), considerando la comuna como unidad de análisis y posteriormente la agrupación de las mismas en

zonas. La primera conclusión que arroja este análisis es que prácticamente en todas las comunas de la Ciudad se producirá una caída significativa de la cantidad de alumnos que ingresarán al tramo educativo obligatorio del Nivel Inicial. No obstante, se presentan importantes diferencias en cuanto a la intensidad de este fenómeno.

En relación con la demanda potencial de la sala de 4 años, para 2026 se prevé un descenso muy marcado en las comunas 4, 7, 8, 9, 10 y 13, donde la reducción proyectada de población con 4 años será mayor al 25% en relación con 2023 (último dato relevado). En cambio, en las comunas 2 y 15 la caída será menor al 10% para el mismo período.

Cuadro 4. Matrícula de sala de 4 años y población con 4 años, variación absoluta y relativa según comunas. Ciudad de Buenos Aires. Años 2023/2026

Comuna	Año		Variación	
	2023 (matrícula)	2026 (población)	2023/2026	
1	2.090	1.728	-362	-17%
2	1.129	1.031	-98	-9%
3	1.739	1.326	-413	-24%
4	2.855	1.926	-929	-33%
5	1.380	1.183	-197	-14%
6	1.634	1.291	-343	-21%
7	2.050	1.496	-554	-27%
8	3.522	2.111	-1.411	-40%
9	1.952	1.264	-688	-35%
10	1.663	1.137	-526	-32%
11	1.746	1.362	-384	-22%
12	2.096	1.864	-232	-11%
13	2.459	1.801	-658	-27%
14	2.008	1.753	-255	-13%
15	1.306	1.305	-1	-0,1%

Nota: las celdas en color indican las comunas con un descenso proyectado de la demanda educativa igual o superior al 25%.

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, Relevamiento Anual 2023 y datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

De igual modo, en lo que respecta a niños y niñas de 5 años, para 2027 en todas las comunas se registrará una disminución considerable en la cantidad de estudiantes en condición de asistir al último tramo del Nivel Inicial. Entre 2023 y 2027 la mayoría de las mismas experimentará una caída superior al 25% de la matrícula, mientras que solo las comunas 2, 12 y 15 tendrán reducciones inferiores al 14%.

Cuadro 5. Matrícula de sala de 5 años y población con 5 años, variación absoluta y relativa según comunas. Ciudad de Buenos Aires. Años 2023/2027

Comuna	Año		Variación	
	2023 (matrícula)	2027 (población)	2023/2027	
1	2.318	1.732	-586	-25%
2	1.145	1.031	-114	-10%
3	1.945	1.328	-617	-32%
4	3.229	1.931	-1.298	-40%
5	1.524	1.183	-341	-22%
6	1.794	1.291	-503	-28%
7	2.246	1.497	-749	-33%
8	3.889	2.129	-1.760	-45%
9	2.273	1.290	-983	-43%
10	1.828	1.141	-687	-38%
11	2.001	1.380	-621	-31%
12	2.152	1.869	-283	-13%
13	2.571	1.802	-769	-30%
14	2.173	1.754	-419	-19%
15	1.440	1.307	-133	-9%

Nota: las celdas en color indican las comunas con un descenso proyectado de la demanda educativa igual o superior al 25%.

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, Relevamiento Anual 2023 y datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

En cuanto a la demanda escolar para el primer grado de la escuela primaria, se prevé para 2028 una disminución significativa en todas las comunas. La variación proyectada es mayor al 25% de caída en diez comunas, superando el 40% en el caso de la Comuna 3 y las que pertenecen al corredor sur de la Ciudad. Solo en las comunas 2 y 12 se espera una reducción menor al 20%.

Cuadro 6. Matrícula de primer grado de Nivel Primario y población con 6 años, variación absoluta y relativa según comunas. Ciudad de Buenos Aires. Años 2023/2028

Comuna	Año		Variación	
	2023 (matrícula)	2028 (población)	2023/2028	
1	2.338	1.770	-568	-24,3%
2	1.260	1.064	-196	-15,6%
3	2.204	1.315	-889	-40,3%
4	3.678	2.027	-1.651	-44,9%
5	1.680	1.192	-488	-29,0%
6	1.959	1.299	-660	-33,7%
7	2.493	1.522	-971	-38,9%
8	3.841	2.181	-1.660	-43,2%
9	2.722	1.377	-1.345	-49,4%
10	2.091	1.214	-877	-41,9%
11	2.397	1.497	-900	-37,5%
12	2.348	1.949	-399	-17,0%
13	2.795	1.862	-933	-33,4%
14	2.304	1.801	-503	-21,8%
15	1.640	1.317	-323	-19,7%

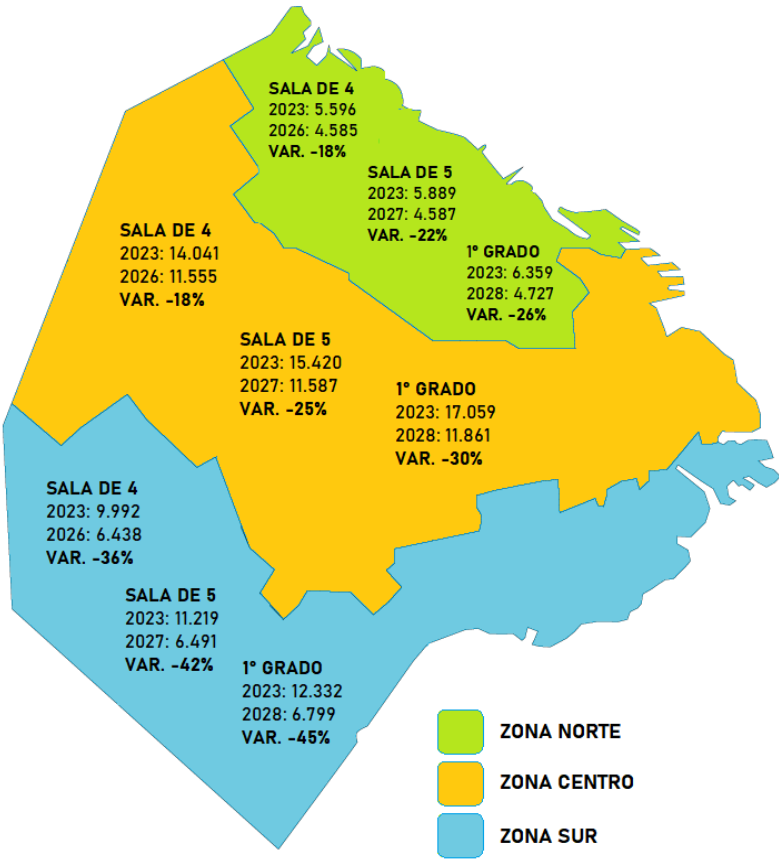
Nota: las celdas en color indican las comunas con un descenso proyectado de la demanda educativa igual o superior al 25%.

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, Relevamiento Anual 2023 y datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

Dado que la movilidad de estudiantes entre comunas puede resultar habitual en las escuelas y jardines que se encuentran cercanas a los límites comunales (lo que modificaría la equivalencia entre lugar de residencia y de asistencia escolar que se toma como supuesto en este estudio), puede resultar útil complementar el análisis efectuado abordando los cambios en la demanda educativa prevista para los niveles Inicial y Primario en las distintas zonas de la Ciudad. Asimismo, esto permitirá evaluar si la esperada caída de la matrícula presenta perfiles diferenciados de acuerdo con la ya mencionada heterogeneidad social que se expresa en la zonificación adoptada por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

En el caso de la zona Norte (comunas 2, 13 y 14) la caída proyectada en sala de 4 años para 2026 es del 18%, reduciéndose en términos absolutos algo más de 1.000 niños/as. En la sala de 5 años la matrícula esperada para 2027 es un 22% menor a la registrada en 2023, lo que supone una reducción de poco más de 1.300 niños/as. Para la educación primaria se proyecta que la población en condiciones de ingresar a primer grado en 2028 sea un 26% menor, lo que implicaría una reducción cercana a los 1.600 estudiantes.

Mapa 2. Proyección de demanda educativa 2023/2028 para salas de 4 y 5 de Nivel Inicial y primer grado de Nivel Primario según zonas geográficas de la Ciudad de Buenos Aires.



Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, Relevamiento Anual 2023 y datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

Cuadro 7. Matrícula y proyección de población para Jardín de Infantes y primer grado de Nivel Primario. Zona Norte de la Ciudad de Buenos Aires. Años 2023-2028

AÑO	AÑO DE ESTUDIO		
	Sala de 4	Sala de 5	Primer grado
2023 ¹	5.596	5.889	6.359
2024	4.921	5.134	5.597
2025	4.601	4.923	5.274
2026	4.585	4.604	5.063
2027	///	4.587	4.744
2028	///	///	4.727
Variación	-18%	-22%	-26%

1 Matrícula de Educación Común.

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA, Relevamiento Anual 2023 y datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

En la zona Sur (comunas 4, 8, 9 y 10) se espera que la demanda sobre sala de 4 años registre una disminución del 36% para 2026, lo que supone unos 3.500 niños y niñas menos en comparación con la matrícula de 2023. Para la sala de 5 años se espera que en 2027 la demanda se contraiga un 42% que representa en absolutos cerca de 4.700 estudiantes menos. Por su parte, en el inicio de la escolaridad primaria se estima una reducción del 45% para 2028, esto es prácticamente 5.500 niños y niñas menos que en 2023.

Cuadro 8. Matrícula y proyección de población para Jardín de Infantes y primer grado de Nivel Primario. Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires. Años 2023-2028

AÑO	AÑO DE ESTUDIO		
	Sala de 4	Sala de 5	Primer grado
2023 ¹	9.992	11.219	12.332
2024	8.068	8.993	10.014
2025	7.091	8.133	9.300
2026	6.438	7.156	8.441
2027	///	6.491	7.464
2028	///	///	6.799
Variación	-36%	-42%	-45%

1 Matrícula de Educación Común.
Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA Relevamiento Anual 2023 y datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

Finalmente, en la zona Centro la demanda estimada para 2026 sobre la sala de 4 años se verá reducida un 18% en comparación con 2023, lo que equivale a cerca de 2.500 niños y niñas menos. Respecto de la población con 5 años se espera una disminución del 25% para 2027 (unos 3.800 niños y niñas menos). Por último, la proyección de demanda sobre el primer grado de la educación primaria muestra una reducción del 30% para 2028, implicando alrededor de 5.000 ingresantes menos en el nivel.

Cuadro 9. Matrícula y proyección de población para Jardín de Infantes y primer grado de Nivel Primario. Zona Centro de la Ciudad de Buenos Aires. Años 2023-2028

AÑO DE ESTUDIO			
AÑO	Sala de 4	Sala de 5	Primer grado
2023 ¹	14.041	15.420	17.059
2024	13.639	14.931	16.561
2025	12.296	13.672	15.206
2026	11.555	12.324	13.944
2027	///	11.587	12.599
2028	///	///	11.861
Variación	-18%	-25%	-30%

1 Matrícula de Educación Común.

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación del GCABA Relevamiento Anual 2023 y datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

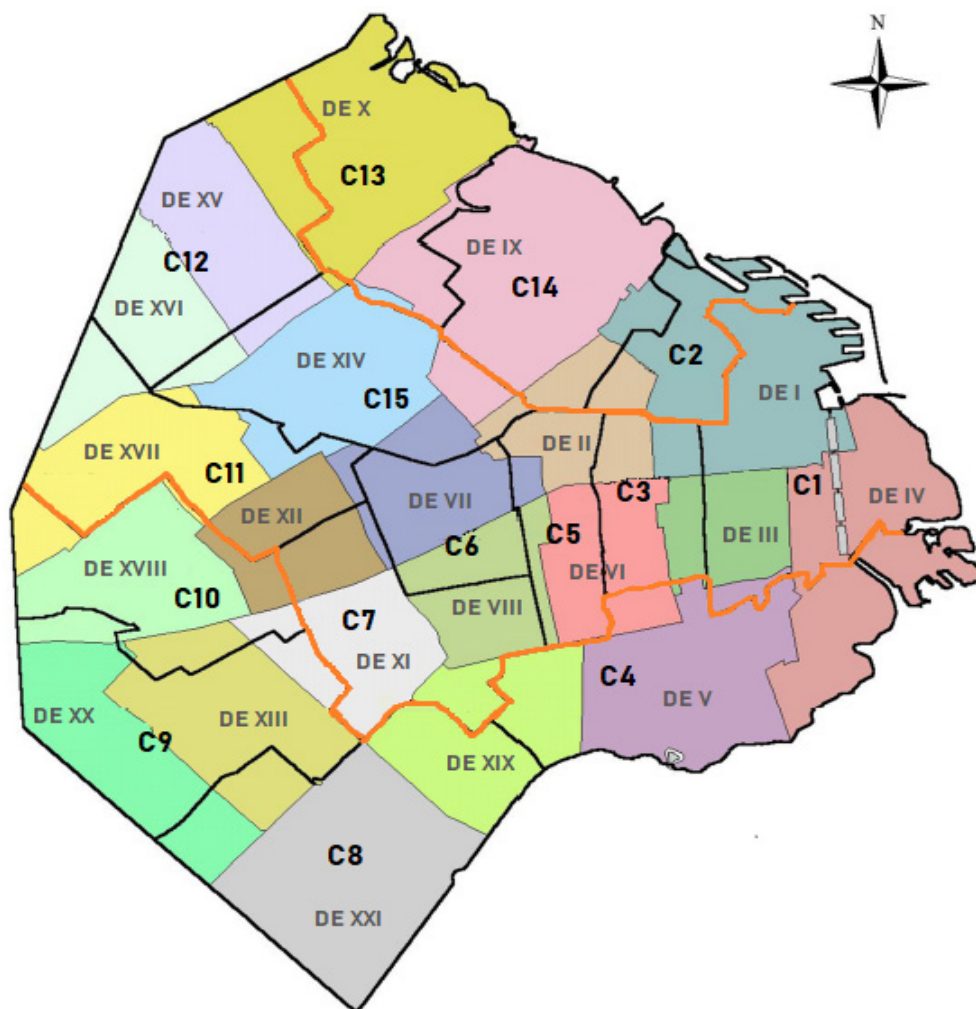
En síntesis, si bien se espera que la reducción de la demanda educativa se verifique en toda la jurisdicción, la magnitud de este fenómeno no será homogénea, sino que registrará importantes diferencias en función de la zonificación de la Ciudad. En las comunas del corredor sur se verá el mayor impacto, ya que la caída en el segmento etario de 4 a 6 años tendrá un correlato significativo en la cantidad de estudiantes que ingresan al segmento obligatorio del Nivel Inicial y a la educación primaria en los próximos años. En cambio, en la zonas norte y centro se prevé una reducción de la demanda menos marcada, aunque igualmente relevante, con porcentajes de caída similares para ambos aglomerados en los diferentes años de estudio analizados.

Impacto en los Distritos Escolares

Teniendo en cuenta que los subsistemas de educación inicial y primaria de gestión estatal se organizan administrativamente en función de los distritos escolares y no de la división comunal de la Ciudad, en este apartado se busca brindar algunas orientaciones respecto del impacto que tendrá la reducción de demanda educativa en las áreas territoriales que corresponden a las supervisiones escolares. Dado que no hay coincidencia entre los límites de las comunas y de los distritos escolares, lo que se ofrece a continuación es una correlación aproximada entre ambas clasificaciones, tomando como referencia

la mencionada zonificación de la Ciudad que se apoya, como se señaló, en la división territorial por comunas.

Mapa 3. División territorial de comunas, zonas y distritos escolares de la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (GCABA) y *¿Existe relación entre las características socioeconómicas y demográficas de la población y el lugar donde fija su residencia? Una propuesta de zonificación de la Ciudad de Buenos Aires* (Mazzeo et al., 2012).

Tal como se puede observar en el Mapa 3, la zona Norte de la Ciudad se corresponde con los distritos IX y X y abarca también parte de los distritos I y II. Según el análisis precedente, estos distritos serían los menos impactados por la caída de la demanda, ya que la reducción de la natalidad viene siendo menos marcada en estos territorios.

Por su parte la zona Centro, que abarca la mayor parte del territorio de la Ciudad, incluye a los distritos III, VII, VIII, XII, XV, XVI y XVII y una porción relevante de los distritos I, II, IV, XI y XIV. De acuerdo a la proyección realizada, se prevé que estos distritos experimenten una reducción similar aunque levemente mayor a la del corredor norte.

Finalmente, en la zona Sur se encuentran los distritos XIII, XVIII, XX y XXI, junto con la mayor parte de los distritos V y XIX y una porción del distrito IV. Dado que estos territorios son los más afectados por la caída de la natalidad, en los distritos mencionados se espera que la caída de la demanda sea muy significativa.

Previsiones de demanda educativa según sector de gestión

Considerando que la matrícula de educación común de los niveles Inicial y Primario se distribuye de modo semejante entre instituciones estatales y privadas, este análisis busca aportar evidencia para la definición de políticas y estrategias de intervención en ambos ámbitos de gestión al proceso de reducción de la matrícula que se viene observando y aquel que se profundizará en los próximos años.

Los últimos datos oficiales (2023) muestran que el 51% de la matrícula de primer grado de la educación primaria pertenece al sector estatal y en el caso de las salas de 4 y 5 del Nivel Inicial se perfila una situación similar: el 49% de las niñas y niños asisten a instituciones del Estado. Dada esta condición de cuasi equivalencia en términos matriculares entre ambos sectores de gestión, las consecuencias de los procesos demográficos descritos sobre la demanda escolar se tornan un asunto de interés no solo para los tomadores de decisión del ámbito estatal sino también las áreas de gestión de la educación privada.

La reducción en la cantidad de estudiantes en las salas de 4 y 5 años ya se viene haciendo evidente en los últimos años: entre 2019 y 2023 los jardines estatales vieron disminuir su matrícula aproximadamente en 6.300 niñas y niños; mientras que el sector privado contabilizó cerca de 9.000 estudiantes menos en este tramo inicial de la escolaridad obligatoria durante el mismo período. De manera similar, en el primer grado de la educación primaria las escuelas estatales en su conjunto experimentaron una reducción de la matrícula de casi 6.500 estudiantes entre 2019 y 2023; proceso que también se verifica en el sector privado incluso con más intensidad, registrando una merma de 7.400 alumnos en esos cinco años.

Proyectando la demanda a 2026 se espera que la población con 4 y 5 años en la Ciudad experimente una reducción del 25% respecto de 2023, que en términos absolutos supone una caída de la demanda cercana a 15.000 niñas y niños. Bajo el supuesto de que la relación entre matrícula estatal y privada mantendrá las mismas proporciones que en 2023, es posible prever que habrá aproximadamente 7.400 estudiantes menos en el tramo obligatorio del Nivel Inicial estatal y unos 7.600 en las salas de 4 y 5 de instituciones privadas. En relación con el primer año de estudio de la escuela primaria, las estimaciones de población con seis años indican que para 2028 este segmento se reducirá un 34%, lo cual traducido en demanda educativa implica una caída aproximada de 12.000 estudiantes. Nuevamente, si se sostiene la distribución actual entre sectores de gestión, las escuelas primarias estatales tendrán para 2018 unos 6.000 ingresantes menos, mientras que en el sector privado se estima una merma cercana a los 5.700 estudiantes.

Bibliografía

Arango, J. (1980). La teoría de la transición demográfica y la experiencia histórica, Revista Española de Investigaciones sociológicas, N° 10, pp. 169.198.

Cabella, W. y Pardo, I. (2014). Hacia un régimen de baja fecundidad en América Latina y el Caribe, 1990-2015. En Cavenaghi y Cabella: Comportamiento reproductivo y fecundidad en América Latina: una agenda inconclusa. Río de Janeiro: ALAP y UNFPA. Disponible en:

https://files.alapop.org/alap/Serie-E-Investigaciones/N3/SerieE-Investigaciones_N3_ALAP.pdf

Cabella, W. y Nathan, M. (2018). Los desafíos de la baja fecundidad en América Latina y el Caribe. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 34.

CELADE (1985). Diccionario demográfico multilingüe. Ediciones Ordina. Bélgica.

CELADE (1994). Argentina: caracterización demográfica y su impacto sobre los servicios sociales. Informe BID, Santiago: Centro Latinoamericano de Demografía. Disponible en:

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32735>

Di Pietro, S., Tófaló, A. et al. (2014) “La oferta de educación primaria y la trayectoria de los estudiantes en la Ciudad de Buenos Aires: logros de la última década y persistencia de desigualdades” Población de Buenos Aires, vol. 11, núm. 19, abril-, 2014, Dirección General de Estadística y Censos, Buenos Aires, 2014. Disponible en:

<https://revista.estadisticaciudad.gob.ar/ojs/index.php/poblacionba/article/view/68>

Di Pietro, S., Tófaló, A. et al. (2017) El proyecto de Jornada Extendida en su primer año de implementación Estudio sobre sus propósitos, avances y desafíos. UEICEE. Disponible en:

<https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2018/05/03/d7eae4fda2be63b7b2d73ed-4008718c2b3717c28.pdf>

Dirección General de Estadísticas y Censos (2022). La fecundidad en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2021. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda y Finanzas. Disponible en:

https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/11/Ir_2022_1710.pdf

Dirección Nacional de Población (2021). La natalidad y fecundidad en la Argentina entre 1980 y 2019. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio del Interior. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/natalidad_y_fecundidad_en_argentina_entre_1980_y_2019.pdf

Dirección Nacional de Población (2023). Análisis de Tendencias de Nacimientos en Argentina 2012-2021 a partir de Registros Administrativos del RENAPER. Buenos Aires: Ministerio del Interior. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/10/informe_natalidad_2023.pdf

Gortazar, L. y Galindo, G. (2023). Las escuelas se están quedando sin niños: una oportunidad para transformar el sistema educativo. ESEADE. Disponible en:

<https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/las-escuelas-se-estan-quedando-sin-ninos-una-oportunidad-para-transformar-el-sistema-educativo>

Gragnolati, M.; Rofman, R.; Apella, I.; Troiano, S. (2014) Los años no vienen solos, Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Banco Mundial, Buenos Aires, Argentina. Disponible en:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/419121468002092154/pdf/880550WP0P13310o0vienen0so-los0FINAL.pdf>

INDEC (2024). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos. Fecundidad. Ciudad de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en:

https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_fecundidad.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. Disponible en:

<https://www.redalyc.org/pdf/3171/317142308002.pdf>

Mazzeo, V., Lago, M.-E., Rivero, M., Zino, N. ¿Existe relación entre las características socioeconómicas y demográficas de la población y el lugar donde fija su residencia? Una propuesta de zonificación de la Ciudad de Buenos Aires. Revista Población de Buenos Aires, vol. 9, núm. 15, abril-, 2012, pp. 55-70 Dirección General de Estadística y Censos Buenos Aires, Argentina. Disponible en:

<https://revista.estadisticaciudad.gob.ar/ojs/index.php/poblacionba/article/view/106/155>

Mazzeo, V. (2023). La fecundidad en la Ciudad de Buenos Aires a partir del 2010: ¿Se redujeron los nacimientos y se postergó la edad al 1 hijo? Revista Población de Buenos Aires, Año 2023, N° 32.

Ministerio de Salud (2022). Tablero de Monitoreo para la toma de decisiones. Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Disponible en:

https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2022-10/MSAL_TableroMonitoreo2020_27092022.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. Disponible en:

<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/11/INF-PS-Odisea-demografica-11.22.pdf>

Salinas Ulloa, V. y Potter, J. (2008). Cambio demográfico y oportunidades educativas en México, Brasil y Chile. III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) Córdoba, Argentina, septiembre 2008.

Secretaría de Evaluación e Información Educativa (2023). Tendencias demográficas recientes y su impacto en la matrícula escolar. Un estudio basado en estadísticas vitales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_tendencias-demograficas.pdf

Turra, C. y Fernandes, F. (2021). La transición demográfica. Oportunidades y desafíos en la senda hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en:

<https://repositorio.cepal.org/items/fc644fef-f1be-4021-ae12-ab7333acb37a>

UNICEF (2022). Adolescencias y Educación. Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (MICS) 2019/2020. Buenos Aires: UNICEF Argentina. Disponible en:

<https://www.unicef.org/argentina/documents/adolescencias-y-educacion>

Zavala de Cosío, M. E. (1995). Dos modelos de transición demográfica en América Latina. Perfiles Latinoamericanos, 4(6), 29–47. Disponible en:

<https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/442>

Anexo metodológico

En este apartado se describen en detalle los procedimientos y fuentes de datos utilizados para la estimación de demanda potencial sobre el sistema educativo. La demanda escolar se define por una conjunción de factores: la población en edad de asistir a determinado tramo del sistema educativo en la jurisdicción de referencia, el carácter obligatorio (o no) de esos estamentos, el nivel de inclusión educativa en los años de estudio que se observan y la afluencia de estudiantes de otras jurisdicciones. En este caso, la estimación se realiza sobre la población de 4 a 6 años, es decir, aquella que por su edad debería asistir al tramo obligatorio del Nivel Inicial y el primer año de estudio del Nivel Primario. Se trata de un segmento de la escolaridad que en la Ciudad de Buenos Aires se caracteriza por tener una muy alta cobertura, cercana a la universalidad. En este sentido, la demanda potencial se torna prácticamente equivalente a la demanda efectiva, ya que resulta esperable que todas las niñas y niños en esas edades concurren al sistema educativo y soliciten una vacante en salas de 4 y 5 años, o en el primer grado de la escuela primaria en la jurisdicción. Respecto de la afluencia de estudiantes domiciliados fuera de la Ciudad de Buenos Aires, se consideró como referencia el porcentaje que asistían al Jardín de Infantes y a la escuela primaria según los datos del Relevamiento Anual 2023.

Si bien existen proyecciones de población oficiales hasta 2040 realizadas por el INDEC a nivel nacional y jurisdiccional, las mismas presentan algunas limitaciones que vuelven necesario generar estimaciones alternativas. En primer lugar, esas proyecciones se realizan por grupos quinquenales de edad que no permiten observar segmentos específicos como en este caso (4 a 6 años). Aunque es posible realizar estimaciones que permiten calcular la población por edad simple a partir de un dato agregado por grupos etarios¹¹, surge una segunda limitación: que las proyecciones vigentes toman como referencia los censos de población y las tasas de mortalidad y fecundidad hasta 2010¹², razón por la cual no

¹¹ El método de Multiplicadores de Sprague es un modelo matemático que permite desagregar las proyecciones poblacionales para grupos etarios quinquenales en edades simples.

¹² Las proyecciones de población vigentes fueron realizadas por el INDEC mediante el programa RUPLEX a partir de una población base para el 1 de julio de 2010 que surge de la evaluación demográfica realizada, aplicando el método de componentes. Para más precisiones sobre el método de estimación utilizado por el INDEC para sus

podrían captar un fenómeno tan reciente como la caída de la natalidad que se observa desde 2015.

Por ello, para las estimaciones de población que se elaboraron en este estudio se decidió utilizar dos fuentes alternativas. Por un lado, las Estadísticas Vitales que publica anualmente el Ministerio de Salud nacional a través de la Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (DEIS), lo que permite realizar proyecciones para la Ciudad en su conjunto. Por otro lado, la información del último Censo Nacional de Población (2022) del INDEC, necesarias para las estimaciones por zonas y comunas dado que las estadísticas vitales se presentan sólo para el total de la Ciudad de Buenos Aires y no permiten efectuar análisis con mayor nivel de desagregación territorial.

El método de estimación mediante estadísticas vitales se basa en la proyección de cohortes a partir de información de nacimientos y defunciones. La DEIS informa anualmente la cantidad de nacidos vivos y también la cantidad de defunciones por edad simple hasta los cuatro años y por grupos quinquenales a partir de los cinco años. Esta información se presenta para el total país y por provincias. En el caso de nacimientos se determina la jurisdicción en función del lugar de residencia de la madre; en el caso de las defunciones se toma el lugar de residencia de la persona fallecida, salvo en el caso de menores de un año donde también se utiliza como referencia la jurisdicción donde vive su madre. Utilizando este insumo, es posible aproximar el volumen poblacional de una cohorte considerando los nacimientos y restándole las defunciones¹³.

- Se calculó en primer lugar la cantidad total de nacidos vivos para el periodo de referencia, que abarca del 1° de julio de 2009 al 30 de junio de 2022, utilizando así las fechas que el sistema educativo aplica para definir las cohortes de estudiantes. Esto permite estimar las cohortes que ingresaron a primer grado con 6 años entre 2016 y 2023 y proyectar los futuros ingresos hasta 2028; del mismo modo, tomando los nacimientos ocurridos entre 2010 y 2022 se pueden calcular las cohortes de niñas y niños con 5 años entre 2016 y 2023 y efectuar proyecciones a 2027; y finalmente quienes nacieron entre 2010 y 2022 conforman las cohortes que accedieron a sala de 4 entre 2016 y 2023 y son la base de las proyecciones a 2026.

proyecciones poblacionales se puede consultar el informe Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040, total del país. Disponible en:

https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/proyeccionesyestimaciones_nac_2010_2040.pdf

¹³ 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, según datos del Relevamiento Anual 2023, el peso relativo de estudiantes extranjeros en la matrícula del Nivel Inicial resulta marginal (2.7%) y en el Nivel Primario no supera el 6% (5,7%). Asimismo, los últimos relevamientos muestran una tendencia a la reducción relativa de matrícula extranjera en estos niveles educativos, de manera que difícilmente puedan alterar de manera sustantiva las estimaciones efectuadas.

- Como la información de nacimientos se publica por año calendario y no por mes, se consideró para cada cohorte el promedio de nacidos vivos en dos años consecutivos. 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 corresponde a los nacidos durante la segunda mitad del año (1 de julio al 31 de diciembre).
- Luego, se realizó el cálculo de mortalidad para la población de 0 a 6¹⁴ años entre el 1 de julio de 2009 y el 30 de abril de 2022, es decir, siguiendo a las cohortes en el tiempo y considerando las defunciones que pudieran ser captadas como merma de matrícula a la fecha de corte del Relevamiento Anual. Cabe señalar que las defunciones de cada cohorte sólo pueden calcularse hasta 2022 (último año de estadísticas vitales publicado); para el período 2023/2028 las estimaciones de mortalidad se realizaron proyectando la relación entre nacimientos y defunciones registrada entre 2016 y 2022¹⁵.
- Finalmente, al valor de nacidos vivos ya obtenido se restó la estimación de defunciones, obteniendo así el valor poblacional de las cohortes con 4, 5 y 6 años de edad entre 2016 y 2028.

Por su parte, las estimaciones de población por comunas y zonas de la Ciudad se basaron en la cantidad de niñas y niños de 0 a 5 años relevados en la jurisdicción por el INDEC en ocasión del último censo poblacional (2022).

- Al igual que en el caso anterior, para establecer el valor inicial de cada cohorte se tomó el promedio de población en dos edades consecutivas, de manera de aproximar los datos a las fechas de corte del sistema educativo. A modo de ejemplo, la media de población con 1 y 2 años al momento del censo conforman la cohorte que ingresará a sala de 4 años en 2025; la media de quienes tenían entre 0 y 1 año en 2022 conforman la cohorte que ingresará a esa misma sala en 2026, etc.
- A este valor inicial se le restaron los cálculos de mortalidad utilizando la misma metodología que se detalló en el párrafo anterior y se aplicó una corrección para incorporar a los/las estudiantes domiciliados fuera de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁴ Dado que las defunciones se publican por edad simple hasta los 4 años, el cálculo de las mismas para población de cinco y seis años tomó como referencia la cantidad de defunciones del grupo de 5 a 9 años y se dividió cada uno de estos valores por cinco. Se trata sin duda de un valor aproximado que se basa en el supuesto de que las defunciones mantienen un nivel estable por edad en la población de 5 a 9 años.

¹⁵ A modo de ejemplo, en 2016 las defunciones para la cohorte de 4 años (nacidos entre 01/07/2011 y 30/06/2012) representaron el 0,97% de los nacidos vivos. Para 2022, esa proporción se redujo a 0,73% por efecto de mejora de la mortalidad infantil. La variación entre ambos valores es equivalente a una reducción del 3,8% interanual promedio entre 2016 y 2022. Tomando ese valor como referencia, se proyectó el porcentaje de defunciones sobre nacimientos aplicando dicha tasa de variación media interanual al período 2023/2028.

Esto último fue realizado en función del porcentaje de estudiantes con domicilio en otra provincia que presentaba cada comuna según el Relevamiento Anual 2023 para Jardín de Infantes y educación primaria común¹⁶.

- Una vez obtenida la estimación de cohortes para cada comuna, se procedió a agrupar los valores por zonas geográficas tomando como modelo la zonificación adoptada por la Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA (Mazzeo et al., 2012).

Consideraciones para la interpretación de las estimaciones

Es importante considerar que las estimaciones poblacionales permiten efectuar una previsión de la evolución demográfica pero a la vez comportan siempre un margen de error, dado que las mismas se construyen a partir de ciertos supuestos que, según su grado de cumplimiento efectivo, generan fluctuaciones. Uno de ellos se vincula con la jurisdicción de residencia. En el caso de las estadísticas vitales la misma se establece a partir del domicilio de la madre al momento del nacimiento. Por una cuestión de disponibilidad de información, el modelo de estimaciones no puede incluir en sus cálculos los posibles movimientos residenciales de las personas en el tiempo, por lo cual, si la familia se muda a otra jurisdicción con posterioridad al nacimiento, esa niña o niño ya no formaría parte de la demanda potencial de la Ciudad de Buenos Aires. Sin duda estos movimientos existen, así como también los de tipo inverso (familias que se mudan a la Ciudad desde otras jurisdicciones) pero no pueden dimensionarse. Lo mismo ocurre con la información censal utilizada para estimar las variaciones poblacionales por comunas y zonas: el supuesto es que quienes residían en 2022 en la Ciudad seguirán haciéndolo en los años subsiguientes hasta donde se extienden las previsiones.

A los fines de este trabajo, las estimaciones poblacionales se tomaron como referencia para calcular la dimensión de la caída en la demanda educativa que se producirá en los próximos años. En este sentido, lo relevante es observar que el movimiento entre ambas magnitudes (población y matrícula) resulta muy similar, lo que se aprecia en los gráficos de línea incluidos en el informe. Esto permite prever que un cambio en el comportamiento demográfico tendrá un impacto en el mismo sentido y en similar proporción sobre el volumen de estudiantes. Las brechas que pueden observarse entre las estimaciones de población y matrícula no deben tomarse como indicativas del grado de cobertura escolar (es decir, no sería correcto interpretarlas como un problema de

¹⁶ La cantidad de estudiantes domiciliados en una jurisdicción distinta a la Ciudad de Buenos Aires viene reduciéndose en los últimos años, tanto en el Nivel Inicial como en la educación primaria, probablemente debido a que el fenómeno de caída de la natalidad también afecta de manera notoria a los partidos del Conurbano Bonaerense, de donde proviene la mayor parte de los/las estudiantes que no viven en la Ciudad. Al utilizar como referencia el último dato disponible sobre proporción de estudiantes domiciliados por fuera de la Ciudad de Buenos Aires (2023) se adopta el supuesto de que esta relación no va a variar en el futuro, un criterio conservador en vistas de la evolución de los últimos años.

inclusión) ya que pueden surgir, como se señaló, del margen de error propio de la proyección de cohortes realizada.

Al respecto, resulta más adecuado revisar la información censal de 2022 que indica que el 97% de las niñas y niños de 4 años que residían en viviendas particulares en la Ciudad de Buenos Aires se encontraba asistiendo a un establecimiento educativo, proporción que asciende a 98% entre la población con 5 años y 6 años al momento del relevamiento. Cabe señalar también que en el caso de segmento etario que corresponde a la educación inicial existe una porción de niñas y niños que, si bien asisten a un establecimiento educativo, no necesariamente lo hacen en Jardines de Infantes de educación formal, sino que pueden estar concurriendo a otras ofertas como Centros de Desarrollo Infantil, Centros Educativos de Primera Infancia u otros espacios de educación y cuidado dependiente de reparticiones públicas (por ejemplo, Desarrollo Social) o de organizaciones de la sociedad civil (ONG, sindicatos), que no son relevados como matrícula por el Relevamiento Anual por no contar con reconocimiento oficial. Sobre esta cuestión, el propio Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 ofrece algunas pistas: si se considera solo a la población que asiste a salas de 4 o 5 años los porcentajes de cobertura bajan a 92% y 95% respectivamente; esto indica que una porción de la población relevada por el censo en la jurisdicción –aunque minoritaria– asiste a establecimientos educativos no oficiales.

En síntesis, los factores enumerados pueden generar fluctuaciones que impactan tanto en la estimación de cohortes como también en el relevamiento de estudiantes, dando como resultado una brecha entre población y matrícula que no necesariamente es indicativa del nivel de inclusión escolar. A modo de ejemplo, si se calcula la tasa de escolarización para la población con 4 años basada en el modelo de proyección de cohortes y en la matrícula de sala de 4 arrojaría un nivel de inclusión escolar de 89% en 2022, mientras que el relevamiento censal del INDEC para ese mismo año indicaba una cobertura del 92%. De manera similar, para la población con 5 años el modelo de proyección de cohortes indicaría un 92% de inclusión escolar en 2022, tres puntos porcentuales menos que el censo (95%).

