



La gestión de las políticas educativas en Argentina: desafíos críticos en un contexto de cambio demográfico.

Lic. María Aurelia Lupis

Coordinadora del Observatorio de Gestión
en Educación, Ciencia y Tecnología, IGEDECO, UBA.

Documento de trabajo

Para ser presentado en la
“2025 China International Conference on Talent Exchange”
Changchun Normal University, Jilin, República Popular China

19-24 de octubre 2025

Resumen

Este trabajo analiza el profundo impacto de los cambios demográficos —especialmente la fuerte caída en la tasa de natalidad— sobre el sistema educativo argentino. En la última década, Argentina ha experimentado una disminución del 46% en los nacimientos, con tasas de fertilidad por debajo del nivel de reemplazo poblacional. Estos cambios están transformando la estructura de los hogares, aumentando la población adulta mayor y reduciendo los grupos en edad escolar, especialmente en los niveles inicial y primario.

El estudio explora cómo la descentralización del sistema educativo en los '90 profundizó las desigualdades territoriales, colocando a las provincias como las principales responsables del sostenimiento económico del sistema. En ese contexto, las tendencias demográficas desafían la planificación, el financiamiento y la gestión de la educación obligatoria.

Se destaca la necesidad de aportar respuestas estratégicas en cada nivel educativo. Entre las recomendaciones clave se encuentran impulsar cambios en el Nivel Inicial, la expansión de la jornada escolar, la implementación de modelos de co-docencia y el fortalecimiento de la formación y remuneración docente. El documento sostiene que la disminución de la matrícula escolar no debe ser vista como un pretexto para el recorte presupuestario, sino como una oportunidad para mejorar la equidad y la calidad educativa. Finalmente, se propone una reconfiguración del sistema educativo para responder a las nuevas demandas sociales y laborales, destacando el rol de la escuela como espacio central para la construcción de ciudadanía y cohesión social en una sociedad cada vez más envejecida.

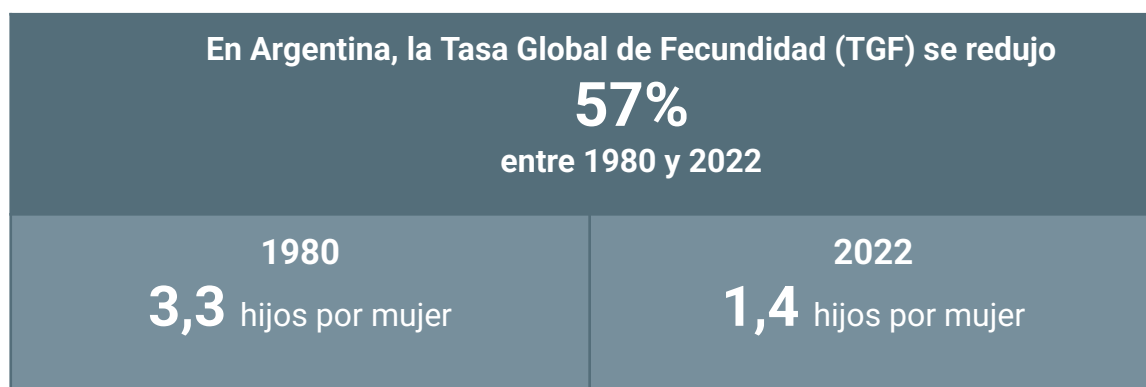
1. La caída de la natalidad en los últimos 10 años

Durante la última década, los informes de la ONU vienen mostrando que el crecimiento mundial de habitantes se desaceleró en casi todo el planeta. De hecho, la media de nacimientos vivos por mujer en más de la mitad de los países es inferior a 2,1 el nivel necesario para que una población se mantenga estable a lo largo del tiempo.

Casi un quinto de las naciones tiene una tasa de fertilidad muy baja, con menos de 1,4 hijos por mujer, por lo que sus poblaciones envejecen ante el aumento de

la expectativa de vida y en unos años disminuirán en volumen por la escasez de alumbramientos.

Argentina no es ajena a este proceso, pero se incorporó a él con una vertiginosidad notable, y de manera mucho más rápida que otros países de la región. Desde hace más de 50 años, nuestro país está experimentando un descenso significativo de la población debido a una fuerte caída en la tasa de natalidad; y desde 2014, dicha tasa ha disminuido más del 40%. Si bien este proceso se venía dando de manera gradual, se aceleró en los últimos años. Entre 2005 y 2015 nacían unas 700.000 personas por año. En 2024 esa cifra descendió a 400.000, y las proyecciones siguen a la baja¹. Es decir, entre 2014 y 2024 el descenso de la natalidad del país fue de un 46%. Probablemente, este sea uno de los cambios más drásticos e invisibilizados que nos toca vivir a los argentinos.

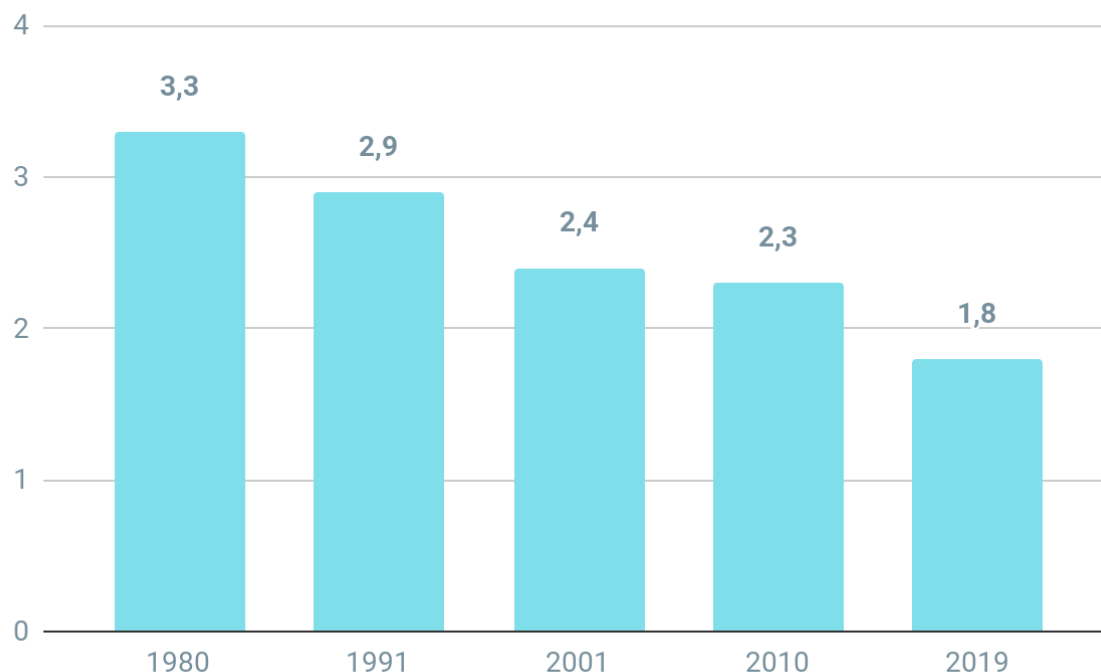


Las causas de este abrupto descenso son múltiples: el fuerte desarrollo de políticas de salud reproductiva, el masivo ingreso de las mujeres al mercado laboral, la postergación de la edad del primer embarazo, el factor económico –el costo de la crianza, incluyendo la salud y la educación–, la inseguridad laboral y los cambios de mandatos culturales, aparecen como factores clave. Varias investigaciones sociales (encuestas, grupos focales, estudios de caso, entre otros) muestran un cambio en las preferencias individuales: tener hijos ya no aparece como un deseo universal ni como una –o la única– forma de realización personal. Numerosos estudios realizados durante los últimos cinco años revelan que casi el 50% de las mujeres argentinas entre 18 y 24 años no contempla la maternidad en sus planes futuros, a la vez que el 16% del total de encuestadas no es madre ni planea serlo². En 2009, la edad promedio de las madres primerizas en la Argentina era de 26 años; hoy es de 32.

¹ Datos obtenidos de la Dirección de Estadísticas e Información (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación. disponible en: <http://datos.salud.gob.ar/dataset/tasa-de-natalidad>

² Ver Estudio de Voices- UADE (2023). disponible en: <https://www.voicesconsultancy.com/Prensa/El-50-de-las-mujeres-de-18-a-24-anos-descart-a-la-maternidad>

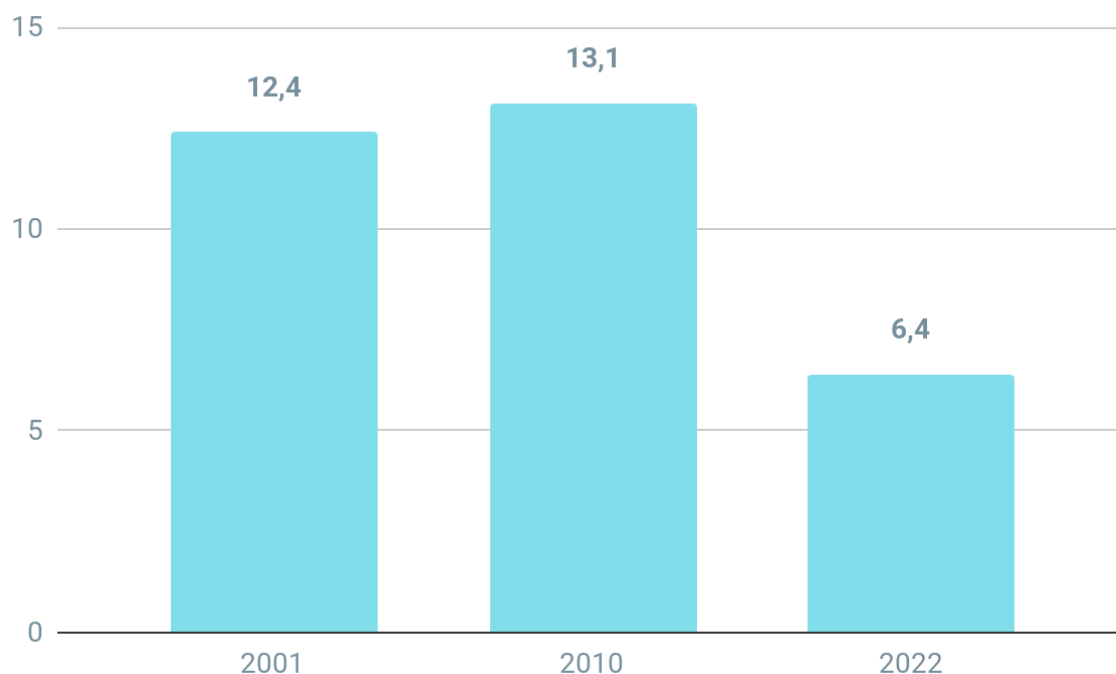
Gráfico 1 – Tasa global de fecundidad. Total del país Años 1980, 1991, 2001,2010 y 2019.



Sin embargo, uno de los pocos datos alentadores en relación con la baja de la fecundidad en todas las franjas etarias, es la brusca disminución de la maternidad adolescente desde 2020³ (que ya venía disminuyendo sostenidamente desde 2014). La tasa de fecundidad adolescente (cantidad de nacimientos por cada mil mujeres de entre 10 y 19 años) viene descendiendo desde 2011, de acuerdo con la información del Ministerio de Salud de la Nación.

³ Según los datos de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación de Argentina, entre 2019 y 2020, la tasa de fecundidad adolescente tardía (15 a 19 años) pasó de 40.7 a 30.3 nacimientos por cada 1000 mujeres adolescentes, mientras que la tasa de fecundidad temprana (niñas menores de 15 años) disminuyó de 1.1 a 0.7.

Gráfico 2. 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.

Esa disminución se explica, entre otros motivos, por diferentes políticas públicas como la inclusión en las aulas de la educación sexual integral, el reparto de métodos anticonceptivos gratuitos, la aprobación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo y el Plan Enia (Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional Adolescente), una experiencia inédita en el país de carácter intersectorial e interjurisdiccional que articuló servicios de salud, educación y protección social⁴. Según datos oficiales, la tasa de fecundidad adolescente (cantidad de nacimientos por cada mil mujeres de entre 10 y 19 años) en 2023 fue de 11,5, lo que implica una disminución del 64% en relación con el año 2005; es decir, el índice se redujo más que la fecundidad general de todo el país en el mismo período (46,1%). Esta caída, según especialistas, implica mayores oportunidades para que las adolescentes completen estudios y puedan mejorar su inserción laboral.

Entre las madres de menor nivel educativo (hasta primaria completa), los nacimientos se redujeron un 77% desde 2005. En los niveles educativos

⁴ El Plan ENIA fue desmantelado en 2024 por el recorte presupuestario implementado por el gobierno de Javier Milei que afectó a las políticas sociales, educativas y de salud.

superiores, un 13% (secundario incompleto) y un 7% (secundario completo y más).

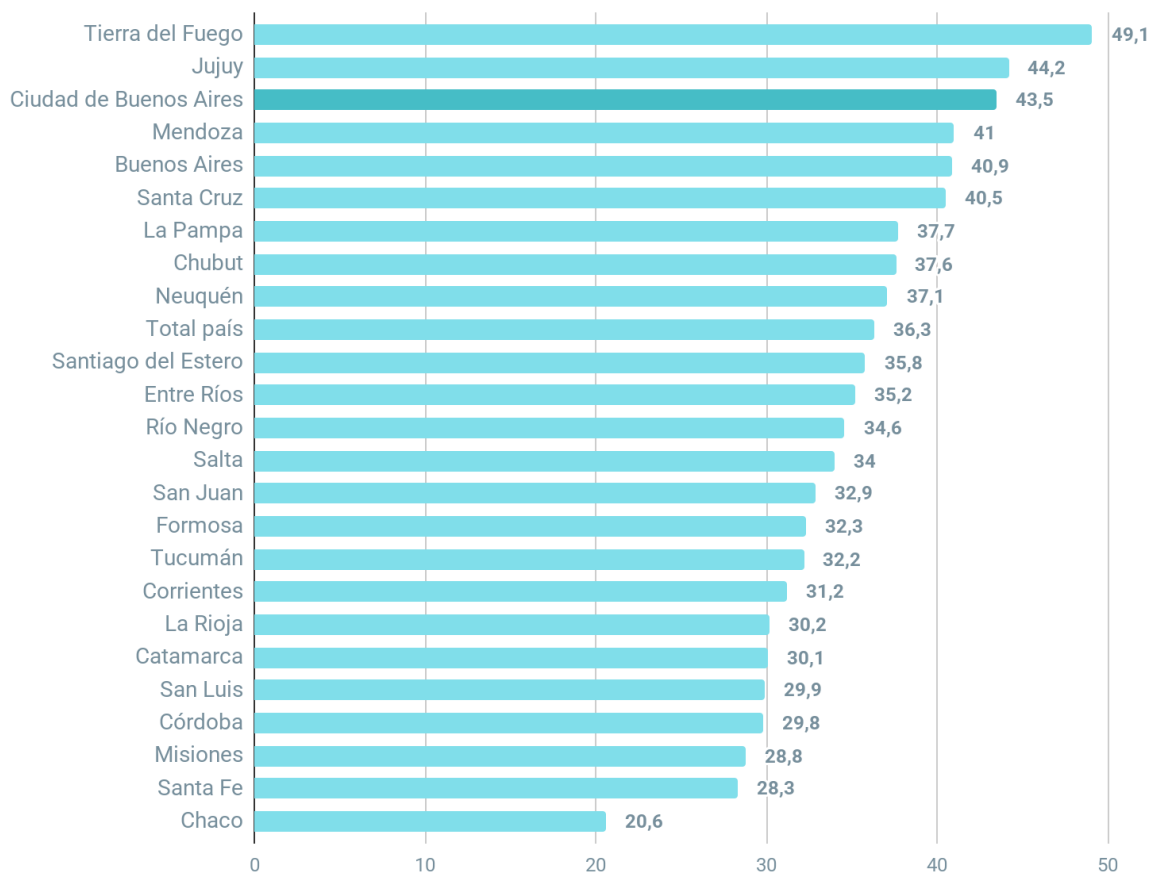
Entre 2014 (año en que se dio el pico máximo de cantidad de nacimientos del periodo analizado) y 2023, la reducción en la cantidad total de nacimientos fue del 43%.

La caída de la natalidad es un fenómeno transversal, que se da en todas las clases sociales, aunque los sectores populares comenzaron el descenso desde índices de fecundidad históricamente más altos. El fenómeno también abarca a todo el territorio nacional. No hay ninguna jurisdicción que muestre una tendencia opuesta, aunque existen diferentes velocidades en cada territorio. Las provincias con caídas más pronunciadas desde el año 2014 y hasta 2023 son Tierra del Fuego (49%), Santa Cruz (49%), Jujuy (44%) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (44%).

Por el contrario, entre las que descienden de manera más lenta se encuentran Chaco (21%), Santa Fe (28%) y Misiones (29%). Junto con las provincias de Santiago del Estero y Tucumán, mostraron una menor pérdida de nacimientos con caídas de entre el 33% y 35%, ubicándose por debajo del promedio nacional: la tasa de natalidad del país disminuyó un 43% entre 2014 y 2023. Estas diferencias reflejan las distintas realidades demográficas y socioeconómicas en cada territorio, incluyendo factores como la estructura etaria, las tendencias migratorias internas y las condiciones locales que impactan en las tendencias reproductivas⁵.

⁵ Cifr. Dirección Nacional de Población (2025): *Natalidad y Educación en Argentina. Perspectivas a futuro.*, Registro Nacional de las Personas (RENAPER), marzo, pág. 18-20.

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.

2. Cambios demográficos en Argentina (Censo 2022).

a) Información general

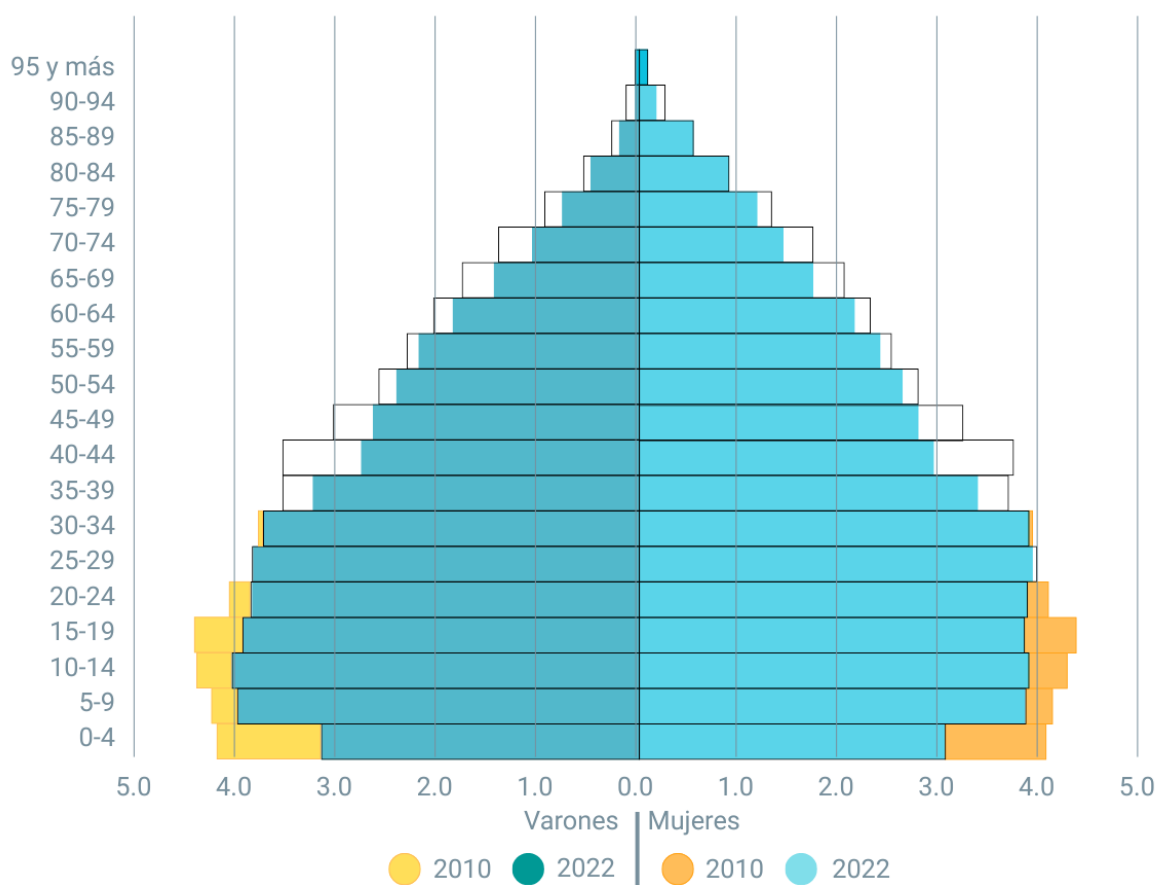
La República Argentina se encuentra ubicada en América del Sur. Limita al norte con el Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Paraguay, al sur con la República de Chile y el océano Atlántico, al este con la República Federativa del Brasil, República Oriental del Uruguay y el océano Atlántico y al oeste con la República de Chile.

El territorio argentino tiene una superficie de 3.761.274 km². Se divide en 24 jurisdicciones, 529 departamentos y 2160 municipios.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Argentina en 2025 posiciona al país en el puesto 47 a nivel mundial y 2do en América Latina (por detrás de Chile). Este valor posiciona al país en un nivel muy alto, destacándose por su salud y educación.

El último Censo nacional de población, realizado en 2022 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), muestra que la población total de Argentina es de 45.892.285, de los cuales el 51% son mujeres (23.705.494); el 48% son varones (22.186.791), y el 0.4 % restante (196.956) son personas que no se sienten identificadas con el sexo registrado al nacer y decidieron cambiarlo⁶.

Gráfico 4: Comparación de pirámides poblacionales de Argentina 2010-2022



Fuente: elaborado por la Dirección Nacional de Población en base a Censos 2010 y 2022

⁶ Desde 2012 Argentina cuenta con una Ley de Identidad de Género (Ley N° 26743) que establece el derecho de todas las personas a ser reconocidas y tratadas de acuerdo con su identidad de género autopercibida, reconociendo que esta puede no coincidir con el sexo asignado al nacer. La ley permite el cambio de nombre y sexo en los documentos oficiales (DNI) sin necesidad de autorización judicial o diagnósticos médicos, y garantiza el acceso a tratamientos de salud integrales para la adecuación corporal.

b) Tendencias demográficas actuales

Los datos del INDEC de 2022 muestran que el país experimenta un cambio en su estructura demográfica mediante el incremento de la población de adultos mayores, el aumento de mujeres al frente del hogar, y la fuerte caída de la tasa de natalidad, entre otros factores. También muestran que los hogares sin niños crecieron de manera sostenida, representando el 57% del total en el censo de 2022, frente al 44% registrado en 1991.

Los porcentajes están casi invertidos entre los dos extremos analizados: en 1991, en el 56% de las viviendas había menores de 18 años y en el 44% no. Mientras que hoy las cifras son 57% (sin hijos menores) versus 44% (con hijos menores), lo que muestra cómo cambió la composición de los hogares, debido tanto a la caída de nacimientos como al envejecimiento de la población.

Cambio en la composición de los hogares: 1991-2022

1991 56% viviendas con hijos menores de 18 años	2022 44% viviendas con hijos menores de 18 años
13% hogares unipersonales	25% hogares unipersonales

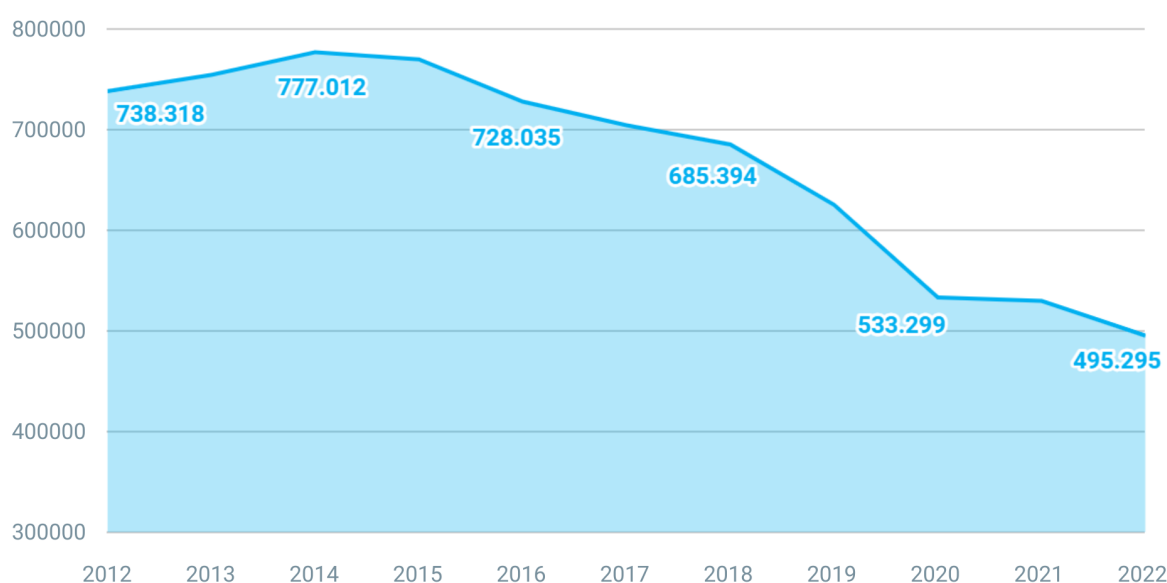
Otro cambio importante en las dinámicas familiares es el aumento de los hogares unipersonales, que ahora representan el 25% del total en comparación con el 13% en 1991. En paralelo, los hogares monoparentales, en su mayoría liderados por mujeres, también muestran un marcado incremento. En tanto, la población de adultos mayores creció considerablemente, con los mayores de 85 años que aumentaron del 1,5% al 11,8% de la población total desde 1991.

Hoy en Argentina se evidencia una composición por sexo más feminizada y por edad más envejecida. La pirámide es de base angosta y cúspide ensanchada,

dado el descenso de la natalidad y de la mortalidad y la mayor sobrevivencia femenina.

Si miramos el fenómeno en relación al contexto regional, la transición demográfica de América Latina y el Caribe se caracteriza por una caída sostenida en las tasas de natalidad, que han pasado de cinco hijos por mujer en la década de 1950 a menos de dos hijos en la actualidad (CEPAL, 2024). Este descenso se combina con un incremento de la esperanza de vida, que actualmente supera los 75 años en promedio. En Argentina, estas tendencias son aún más pronunciadas, con una tasa global de fecundidad de 1,54 hijos por mujer en 2022, muy por debajo del nivel de reemplazo poblacional.

Gráfico 5. 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.

3. Algunas características del sistema educativo en Argentina

a) Características generales

La República Argentina está dividida en 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (que además, es la capital del país), y 2160

municipios. Tiene un régimen educativo federal con un sistema de financiamiento descentralizado, en el cual las provincias conservan su autonomía pero están integradas en un sistema federal bajo la dirección del Estado nacional, que es el que establece las políticas y estrategias educativas. El sistema educativo está regulado por la Ley de Educación Nacional N° 26.206 sancionada en el año 2006, que establece la obligatoriedad de la educación para asegurar la gratuidad de la enseñanza, la igualdad de oportunidades y la calidad educativa. El objetivo de esta ley es que toda la población pueda acceder a una educación de calidad que garantice la inclusión y la equivalencia de los resultados, más allá de las diferencias de origen. Para ello el Estado nacional tiene que asegurar el sostenimiento de la educación pública y gratuita a través de diferentes programas, así como la unificación nacional del sistema educativo con respecto a la organización y a los contenidos que se enseñan en las escuelas de todo el país.

El Ministerio de Educación de la Nación se encarga de definir las políticas y estrategias educativas a nivel nacional, y de proporcionar el financiamiento necesario para que las provincias cumplan con sus responsabilidades. Es el responsable de hacer cumplir la estructura de gestión establecida en la Ley de Educación Nacional, es decir, debe garantizar que se cumplan los objetivos y principios establecidos no solo en la ley sino también en las legislaciones nacionales vigentes. Aunque no tiene escuelas a su cargo, su función es fijar la política pública y el rumbo de la educación del país con el objeto de conservar el acervo cultural y la identidad nacional, y garantizar un desarrollo pleno de todas las personas que habitan el territorio argentino.

Los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los encargados de garantizar el derecho a la educación en su territorio; para ello deben planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su propio distrito. Esto implica que se encargan de definir el calendario escolar, determinar los salarios docentes, desarrollar los currículos de cada nivel, crear nuevas vacantes, construir nuevas escuelas, brindar mantenimiento a la infraestructura escolar existente, comprar equipamiento. Básicamente, tienen a su cargo todo lo que contribuye al funcionamiento del sistema educativo.

b) Financiamiento del sistema

La actual configuración del sistema educativo argentino se delineó durante la década del 90, cuando se produjo la descentralización del sistema y la consecuente transferencia de los servicios educativos desde la Nación hacia

las provincias, lo que implicó el traspaso de la educación media y terciaria no universitaria del nivel nacional al provincial. Esas políticas significaron el desplazamiento de las responsabilidades financieras y administrativas desde el nivel nacional hacia las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; es decir, las nuevas responsabilidades se traspasaron sin acompañarlas con los recursos económicos necesarios para implementarlas, lo que aumentó la carga presupuestaria para las provincias. La supervivencia de las escuelas y del sistema educativo pasó a depender de las posibilidades presupuestarias y de las prioridades políticas de cada distrito. De ese modo, los procesos de descentralización de los servicios educativos reforzaron las inequidades territoriales, especialmente en los niveles de educación inicial, básica y media, es decir, los obligatorios.

Actualmente las provincias argentinas presentan profundas diferencias en cuanto a su capacidad institucional, administrativa y financiera, y sólo unas pocas han logrado integrar en forma armónica y casi sin conflictos la totalidad de los servicios educativos que les fueron transferidos. En muchos casos esto derivó en un deterioro de las prestaciones locales y contribuyó a aumentar la fragmentación del sistema educativo nacional.

La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) N° 260475 en 2005, cristalizó el consenso social que postulaba la necesidad de incrementar el presupuesto destinado a educación en todo el territorio. La LFE establece que a partir de 2010 el gasto consolidado en educación (es decir, la sumatoria de la inversión del Estado nacional y las provincias) debía representar un piso mínimo equivalente al 6% del Producto Interno Bruto (PIB). Esto sólo se cumplió una vez, durante el año 2015. Entre 2019 y 2022 el gasto se ubicó entre el 4,7% y el 5% del PIB. De ese total, las provincias aportaron el 80% de los recursos, mientras que la Nación sólo aportó el 20%. Esto muestra que las provincias no solo son las principales administradoras y gestoras del sistema educativo, sino también sus principales financiadoras.

Las responsabilidades sobre el financiamiento educativo están distribuidas entre los distintos niveles de gobierno, con un rol preponderante de las jurisdicciones provinciales y una participación minoritaria de los municipios. Concretamente, las provincias financian casi la totalidad de la educación básica y parte de la educación superior, mientras que la Nación tiene bajo su órbita la mayor parte de la educación superior, así como también iniciativas relacionadas con complementos salariales, formación docente, infraestructura y equipamiento escolar. Asimismo, las actividades relacionadas con ciencia y técnica se encuentran mayormente bajo responsabilidad del gobierno nacional. En este contexto, la inversión municipal

interviene principalmente en la educación básica, y se concentra en la educación inicial.

Hoy, 3 de cada 4 pesos invertidos en educación (78%) son aportados por las provincias⁷, mientras que solo 1 de cada 4 pesos (22%) proviene del Estado nacional⁸. Esto genera que los resultados sean muy heterogéneos entre las distintas jurisdicciones.

Por otra parte, la mayor parte del presupuesto educativo (entre el 85% y el 92%, según la jurisdicción) se destina para cubrir costos administrativos y gastos corrientes o de funcionamiento. Es decir, que la mayor parte del presupuesto educativo del país se asigna al pago de salarios. Esto se vuelve más significativo cuando crece el presupuesto, porque cada peso que excede la cobertura de salarios y gastos corrientes permite expandir la infraestructura escolar y mejorar las condiciones de enseñanza. Sin embargo, desde diciembre de 2023 la inversión en educación por parte del Estado nacional ha caído un 40%, como efecto de las políticas de ajuste fiscal implementadas por el actual gobierno⁹.

En síntesis, la estructura de nuestro sistema educativo se caracteriza por la existencia de distintos niveles de gestión, y es la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano -en representación del Estado nacional- la que debe garantizar los recursos financieros, técnicos e institucionales para intentar minimizar las desigualdades existentes entre las escuelas de cada jurisdicción, con el sentido último de que las condiciones simbólicas y materiales con las que se enseña y se aprende sean las mismas en cualquier lugar de la Argentina.

Ante esta realidad, resulta fundamental la consideración de los cambios demográficos que ocurren en sus territorios, particularmente la disminución de los nacimientos en las últimas décadas, ya que tienen un impacto directo sobre la estructura del sistema educativo, y por lo tanto, respecto a la cantidad de recursos demandados.

⁷ La mayor parte del gasto educativo provincial se corresponde con responsabilidades de gestión y operación de las escuelas. Casi 80% de las erogaciones provinciales en Educación se vinculan a remuneraciones. A eso hay que sumar las transferencias a educación privada -que también se destinan a financiar salarios docentes-; por lo tanto, más del 90% del gasto educativo provincial se concentra en partidas salariales. Ver Rivas, A. y Dborkin, D. (2018): Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina. Documento de Trabajo n° 162, CIPPEC-Grupo Compromiso con el sistema educativo, Buenos Aires.

⁸ Morduchowicz, A.; Sáenz Guillén, L. y Volman, V. (2024) Evolución del financiamiento educativo. Observatorio de Argentinos por la Educación.

⁹ Curcio, J; Sáenz Guillén, L. y Volman, V. (2023) Presupuesto Educativo Nacional 2024. Observatorio de Argentinos por la Educación.

c) Funcionamiento del sistema: Educación obligatoria y modalidades

El tramo de escolarización obligatoria se extiende por 14 años y engloba tres niveles (inicial, primario y secundario). La educación primaria es obligatoria desde la Ley 1420 de 1884. En 2006 se estableció la obligatoriedad de la educación secundaria, y en 2015 la obligación de la sala de 4 años del nivel inicial.

Actualmente el sistema educativo argentino se compone de cuatro niveles: inicial, primario, secundario y superior, y de ocho modalidades: 1) Técnico-profesional, 2) Artística, 3) Especial, 4) Educación permanente de jóvenes y adultos, 5) Rural, 6) Intercultural Bilingüe, 7) Educación en contextos de privación de libertad, y 8) Educación domiciliaria y hospitalaria.

Toda la oferta de servicios educativos es regulada por el Estado. Las instituciones educativas pueden ser gestionadas por el Estado, por privados, por cooperativas y por otras organizaciones de la sociedad civil. Aquellas que no son gestionadas por el estado pueden recibir, o no, financiamiento proveniente del tesoro nacional.

Cuadro: Estructura del sistema educativo argentino

Sistema educativo argentino					
Nivel		Edades		Modalidad	
INICIAL	Jardín maternal/CDI	0 a 2			
	Jardín de Infantes	3			
			4 y 5	OBLIGATORIO	
PRIMARIA		6 a 11/12			
SECUNDARIA	Ciclo básico	12 a 14			
	Ciclo orientado	15 a 17			
SUPERIOR	Terciarios	18 y +			

	Universitarios	18 y +	
	Postgrados	18 y +	

Educación inicial: brinda educación a niños y niñas de entre 45 días y 5 años de edad. Los jardines maternos los atienden entre los 45 días y los 2 años. Los jardines de infantes desde los 3 hasta los 5 años.

Desde 2006 la población de niñas y niños de 5 años que concurre a establecimientos educativos se ha mantenido estable, y alcanza aproximadamente un 95,5%. Es obligatorio desde los 4 años.

Educación primaria: Ofrece educación a niñas y niños desde los 6 hasta los 11 ó 12 años según la provincia. Es obligatoria y está prácticamente universalizada.

Educación secundaria: Es la que se ofrece a los niños y niñas que completaron la educación primaria. La edad de referencia es entre los 11/12 años, hasta los 17/18 según la provincia. Es obligatoria desde 2006. La proporción de adolescentes de entre 15 y 17 años escolarizados se ha mantenido estable desde 2006, con aproximadamente el 88.5% que concurre a la secundaria.

Educación Técnico- profesional: es el conjunto de acciones formativas intencionadas que se orientan a la adquisición y mejora de habilidades laborales. Incluye la especialización y profundización de conocimientos y capacidades. Esta formación profesional se ofrece dentro y fuera del sistema educativo. Es una modalidad dentro del nivel secundario y del nivel superior, pero también se ofrece por fuera del sistema educativo en la modalidad No formal (que no habilita la continuidad de los estudios).

Educación Superior: Se ofrece educación superior universitaria y no universitaria. Educación superior no universitaria: es la formación académica de grado para el ejercicio de la docencia, el desempeño técnico, profesional artístico, o el conocimiento y la investigación científico- tecnológica, a través de sus instituciones. La educación superior universitaria se ofrece en institutos universitarios y en universidades de gestión estatal o privada, que cuentan con autonomía académica e institucional.

4. ¿Cómo impactan estas tendencias demográficas en los niveles obligatorios del sistema educativo argentino?

La caída sostenida de la natalidad ya está impactando en la matrícula escolar argentina. Este efecto se observa tanto en la disminución de estudiantes por nivel educativo, como en las variaciones registradas en cada provincia, configurando un escenario de menor demanda que obligará a rediseñar la

planificación y gestión de los niveles obligatorios, que incluyen desde Sala de 4 y 5 años, hasta Primaria y Secundaria.

El impacto más directo del decrecimiento poblacional se produce en los primeros tramos de la escolaridad, en los niveles Inicial y Primario. Pero en el futuro inmediato estas transformaciones demográficas tendrán consecuencias también sobre la demanda educativa de los niveles Secundario, e incluso del Superior.

Cabe aclarar que el análisis que sigue se basa en información general. Hasta la fecha, cada jurisdicción posee su propio sistema de datos donde recaban distintos tipos de información y miden distintos indicadores. Esto se refleja en el Sistema Integral de Información Digital Educativa (SInIDE)- Base Nacional Homologada del Ministerio de Educación Nacional, que cuenta con información muy limitada de las 24 jurisdicciones. Esta realidad dificulta la comparación y el acceso a los datos necesarios para realizar un diagnóstico preciso. Es necesario contar con un sistema unificado de datos, de uso federal, que permita construir indicadores comunes y al mismo tiempo recabar información en tiempo real: cuántos docentes hacen falta y de qué área, cantidad de días de clases cumplidos efectivamente en cada bimestre, nivel de ausentismo de los estudiantes, etc. Porque una de las dimensiones clave para afrontar las dificultades para la gestión es el manejo de la información: se necesitan datos del sistema educativo que sean actualizados, confiables, representativos, diversos, y a la vez amplios y específicos.

Gráfico 6. Evolución de la matrícula (2012-2023) y proyecciones para sala de 4 años. Nivel Inicial, total país

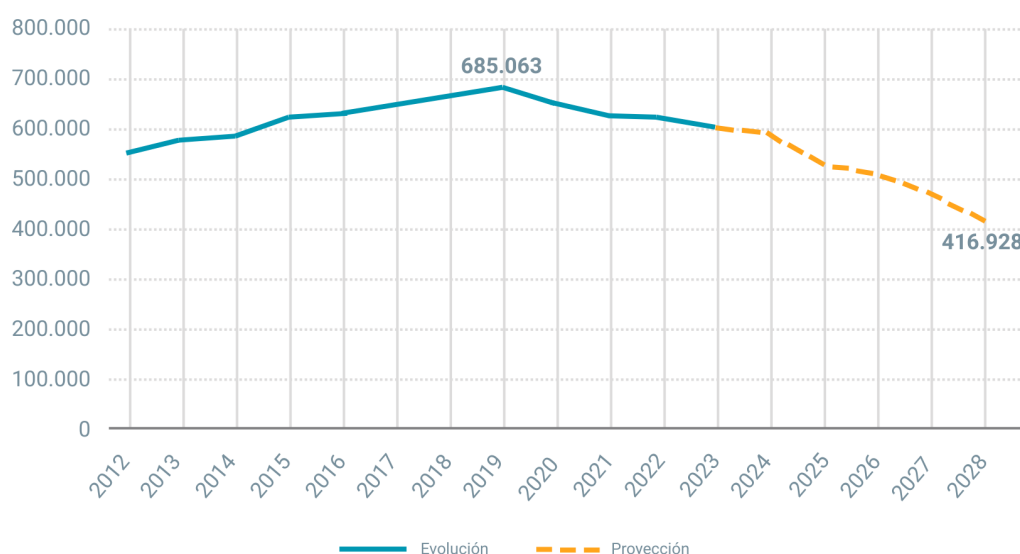
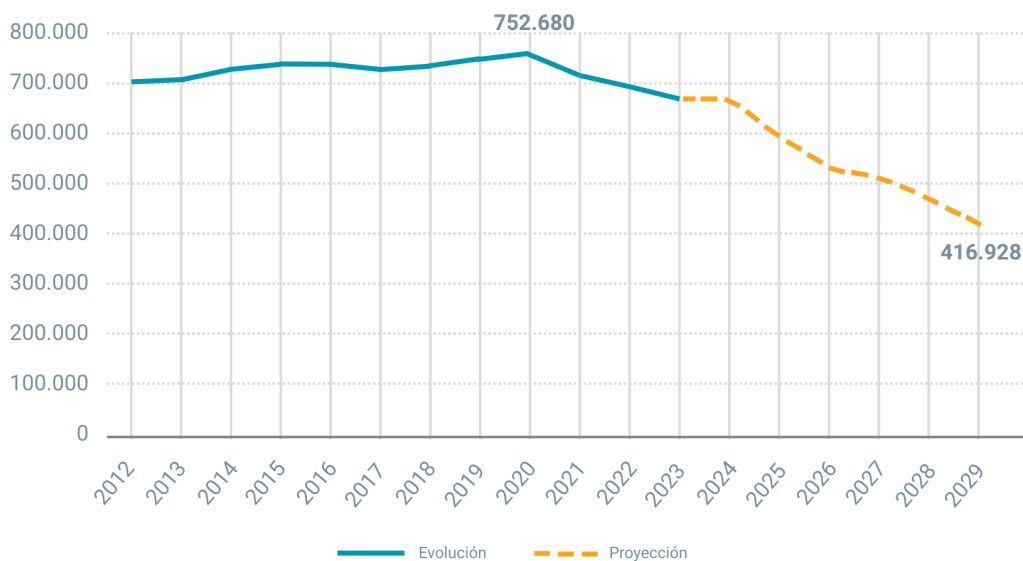
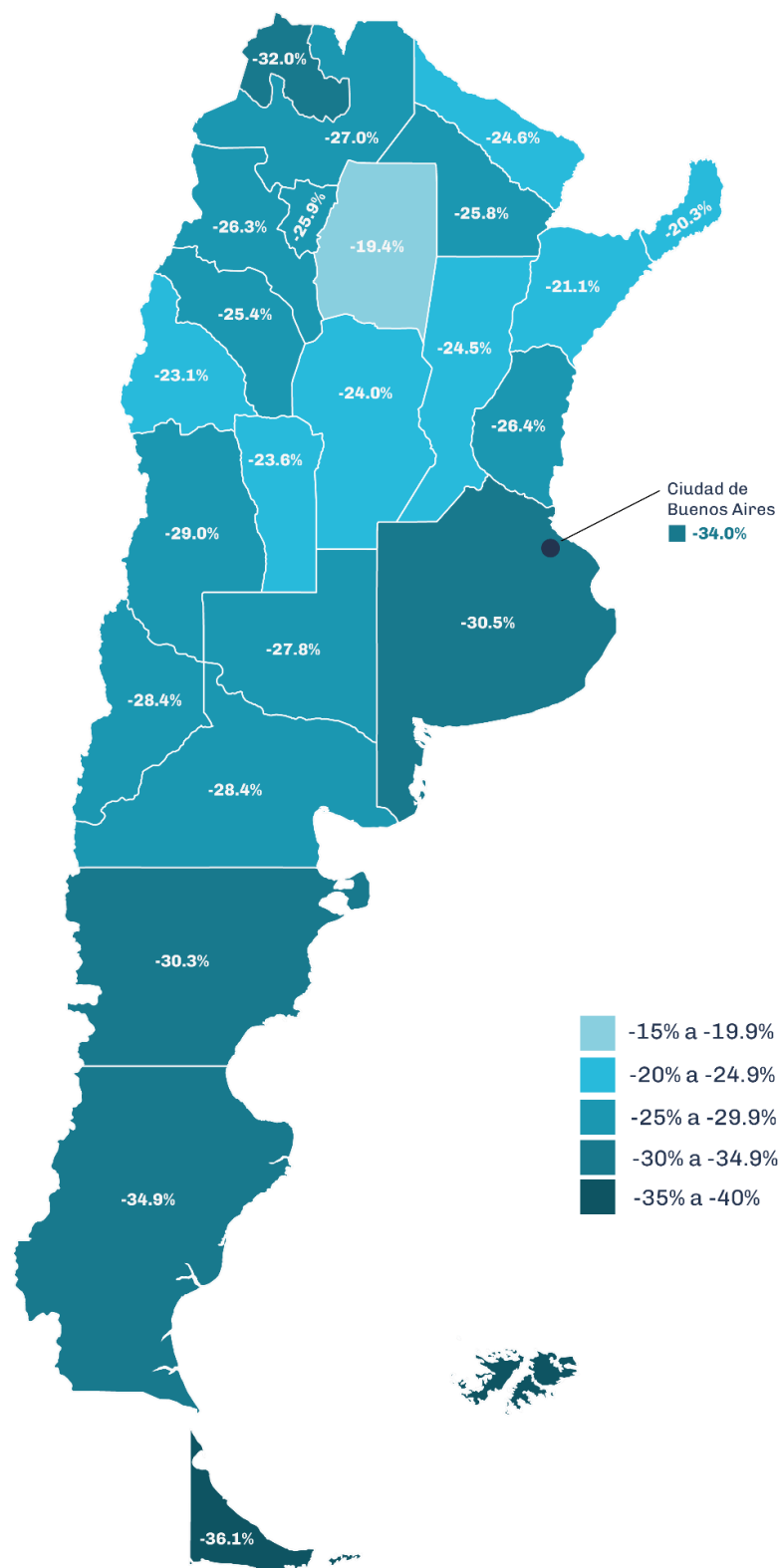


Gráfico 7. Evolución de la matrícula (2012-2023) y proyecciones para sala de 5 años. Nivel Inicial, total país



Fuente: Dirección Nacional de Población (2025): Natalidad y Educación en Argentina. Perspectivas a futuro, RENAPER, pág. 23.

Imagen 1: Caída estimada de la matrícula de escuelas primarias (1ro a 6to grado) entre los años 2025 y 2030 (%). Por provincia.



Fuente: Dirección Nacional de Población (2025): Natalidad y Educación en Argentina. Perspectivas a futuro. RENAPER, pág. 2

Impacto en Educación Inicial: Jardín maternal y Centros de Desarrollo de la Infancia (CDI)

- **Sala de 4 años (primer grado obligatorio)**
- **Sala de 5 años**

La principal fortaleza del **Nivel Inicial** de enseñanza es que permite la alfabetización temprana. Y a diferencia de otros países, no se centra únicamente en la socialización, sino que tiene sus propios diseños curriculares con objetivos de aprendizaje concretos.

La normativa vigente establece la obligatoriedad de **las salas de 4 y 5 años con el compromiso del Estado de universalizar los servicios educativos para la sala de 3 años**. Esto significa que en Argentina la educación inicial es obligatoria desde edades más tempranas que otros países de América Latina y de Europa (es el caso de países como Chile, Colombia, República Checa o Reino Unido donde la obligatoriedad se da a partir de la sala de 5).

Hasta hace unos años, la falta de vacantes en jardín de infantes (sala de 4 años) era un problema que se repetía en la agenda de demandas de la mayoría de provincias del país. Hoy en día esa situación ha quedado subsanada más por cuestiones biológicas antes que por políticas públicas destinadas a resolverla: la matrícula de niños y niñas de Nivel Inicial se ha reducido de forma sostenida (a excepción de la sala de deambuladores de 2 años). Esa disminución se explica por las variaciones demográficas, pero también por el impacto de la pandemia, en tanto modificó las dinámicas de organización familiar.

Los datos indican que en el próximo ciclo lectivo, con solo mantener abiertas las vacantes actuales (sin cambios desde 2023), sin necesidad de aumentar la inversión, y sin cerrar ningún curso de jardín de infantes, podría universalizarse en todo el país la sala de 3 años –que hoy sólo cursa el 53% de los niños de esa edad– a causa de la menor demanda que habrá por la disminución de nacimientos: “Con solo mantener el volumen global de 1,56 millones de vacantes del jardín de infantes bastaría para ofrecer una vacante a cada uno de los niños que tendrán 3, 4 o 5 años en 2026, que serían 1,53 millones.”¹⁰

¹⁰ Al respecto, ver UNICEF (2024): **10 años de la obligatoriedad de la sala de 4 en Argentina. Avances y nuevos desafíos en la cobertura del nivel inicial**. Buenos Aires: UNICEF, y también: Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (2024): Impacto de la caída de la natalidad en la matrícula escolar en los niveles inicial y primario, junio.

En un contexto donde está garantizado el acceso a las salas de educación obligatoria, y hay una tendencia a la disminución de la natalidad, los distintos sistemas educativos deberían implementar acciones orientadas a realizar un uso más eficiente de los recursos disponibles, priorizando nuevas dimensiones tales como: a) promover el acceso y la retención de los niños y niñas en la educación inicial desde los primeros meses de vida; y b) mejorar la calidad de los establecimientos educativos¹¹.

Además de la disminución en la cantidad de nacimientos, otro factor que podría estar afectando la matriculación de niños y niñas en Nivel Inicial es la organización de las instituciones educativas, especialmente, en relación al horario en el cual funciona este nivel. Esto permitiría acompañar las modificaciones en las dinámicas de organización familiar producidas en los últimos años, especialmente luego de la pandemia.

Desafíos críticos: Políticas con foco en el acceso, la retención y la calidad.

- **Convertir los Centros de Desarrollo de la Infancia que hay en todo el país en jardines de infantes dependientes de los Ministerios de Educación de las provincias.** Los CDI pertenecen en general a los Ministerios de Desarrollo Social/Humano de cada jurisdicción y funcionan a modo de guarderías. Quienes se quedan al cuidado de los chicos y chicas no son docentes y el espacio tiene como objetivo la socialización y el cuidado de esos niños, es decir que las actividades que hacen no tienen que ver con ningún diseño curricular. Son espacios a los que suelen acudir familias de recursos medios o bajos para dejar a sus hijos durante la jornada laboral.
- **Promover el acceso y la retención de los niños y niñas a la educación inicial:**
 - a) el descenso de la matrícula en las salas de 4 y 5 puede ser considerado una oportunidad para fortalecer el acceso desde edades más tempranas (por ejemplo, sala de deambuladores de 2 años, donde la evolución de la matrícula viene en aumento)
 - b) Lograr la universalización de la sala de 3, apuntando a una mayor inclusión escolar sin ampliar necesariamente la oferta.

¹¹ Coordinación General de Evaluación de Programas y Políticas de la CABA (2024) **Evolución de la Matrícula en nivel Inicial. Análisis de evidencia y experiencias internacionales.** Unidad de Evaluación Integral y Calidad y Equidad Educativa de la Ciudad de Buenos Aires, junio.

c) Extensión de la jornada escolar, y/o flexibilización de los horarios de entrada y salida atendiendo a las distintas dinámicas familiares.

- **Seguimiento nominalizado de los/as niños/as:** generar herramientas que permitan el seguimiento de las trayectorias educativas de los niños y niñas, sin importar la oferta educativa en la cual se encuentren inscriptos, con el objetivo de monitorear no solo el acceso sino también su permanencia en el sistema educativo, incluyendo aquellos de 0 a 3 años.
- **Ampliar los servicios de jornada extendida:** En nivel inicial la oferta mayoritaria (95%) es de jornada simple, que son 3 o 4 horas, según el distrito. El planteo de ampliar la oferta de jornada extendida apunta a llevar esa jornada a dos horas más, al menos.

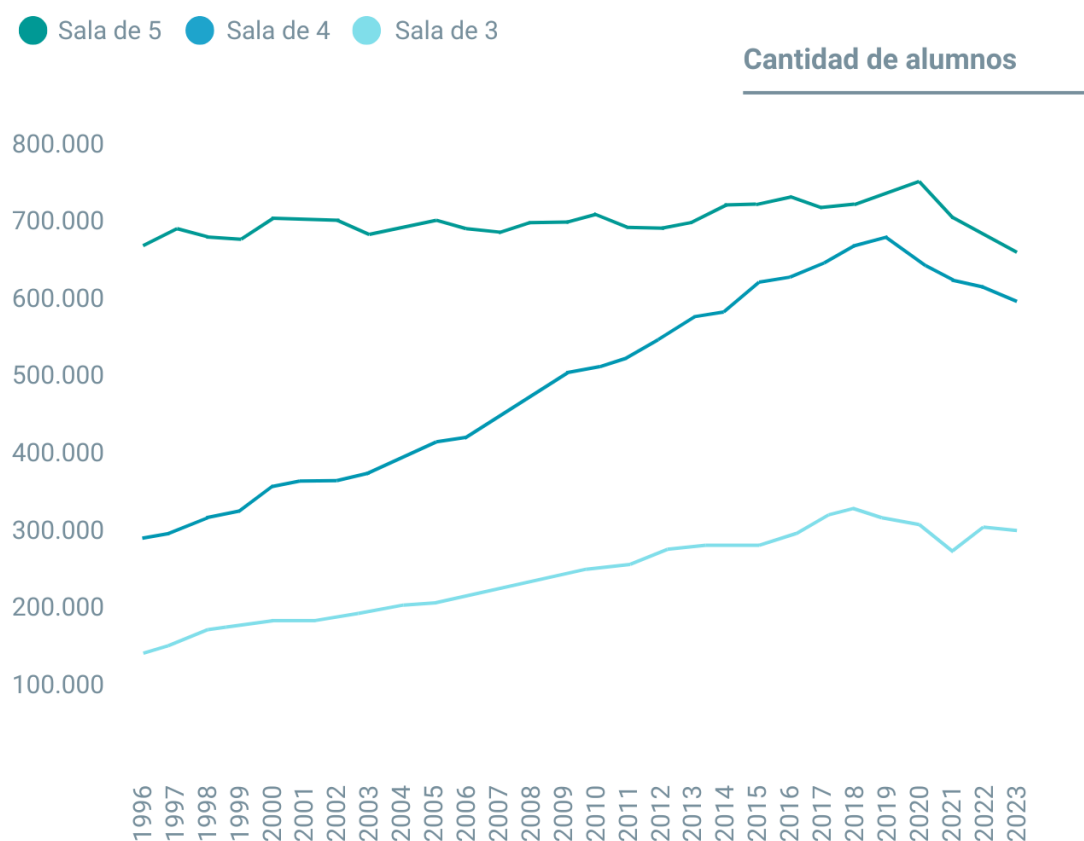
- **Monitoreo de la Calidad de la educación en el Nivel Inicial:**

a) Fortalecimiento de nuevas metodologías y formas de trabajo docente (por ejemplo, mediante la reducción de la cantidad de niños/as por docente, lo que permite un trabajo más individualizado, o la reasignación de funciones como tutores).

b) Contenidos específicos para sala de 4 años, con foco en la profundización de Lengua y Matemática, el desarrollo socioemocional y la inclusión de Educación ambiental, Artes y Ciencias.

En suma, es necesario llevar adelante un trabajo de planificación orientado a reestructurar, relocalizar y refuncionalizar la oferta educativa de nivel inicial poniendo en foco el acceso, la retención y la calidad educativa.

Gráfico 8. Alumnos matriculados en jardín de infantes según sala (1996-2023)
Total país.



En el Nivel Primario:

En cuanto a la demanda escolar para el primer grado de la escuela primaria, se prevé para 2028 una disminución significativa en todas las jurisdicciones. La variación proyectada es una caída de entre el 20% y 25%. Y para 2030 el porcentaje de disminución será aún mayor. Pero ese impacto afecta de manera dispar a cada provincia, y también plantea diferencias según los distritos escolares: dentro de los mismos distritos, en algunas escuelas la matrícula ha descendido fuertemente, mientras que otras conservan una cantidad de alumnos por grado acorde al promedio esperable.

Pero en términos generales, la fuerte reducción casi a la mitad de la matrícula educativa potencial abre interrogantes sobre el sistema educativo y cómo asignar los recursos para lograr acceso, equidad e inclusión, en un país donde las pruebas internacionales como PISA ponen el alerta sobre que 1 de cada 2

chicos de 3er grado (8 años) no logra los niveles mínimos de comprensión lectora.

Desafíos críticos: planificar con anticipación el ingreso e intensificar el tiempo de enseñanza efectivo.

- **Optimización de infraestructura escolar en base al cruce de datos censales:** si se sabe en qué zonas específicas la matrícula caerá en los próximos años, se pueden reubicar los recursos en lugar de reaccionar tardíamente cerrando escuelas.
- **Evaluar la oferta en relación con la movilidad de los estudiantes:**
 - Identificar cuántos estudiantes se trasladan de una provincia a otra, en qué niveles educativos y con qué frecuencia, permite anticipar la demanda en las escuelas receptoras y planificar la oferta.
 - Coordinación entre provincias para gestionar la movilidad.
- **Planificación y desarrollo de la docencia:** con datos nominales continuos se puede prever la demanda de docentes por nivel y modalidad, evitando tanto la sobrecarga como la falta de personal en distintas regiones.
 - incorporación de pareja pedagógica
 - Planificación del aula:
 - Actualizaciones periódicas sobre distribución de estudiantes en aulas (año/sección): permite redistribución de docentes en aulas heterogéneas.
 - Evaluaciones de ambiente de aprendizaje

Dado que la estadística está anticipando los problemas que se vienen, hay que aprovechar el margen de oportunidad para romper las brechas de inequidad en el nivel primario.

En el Nivel Secundario:

La expansión de la escolarización secundaria es un logro incuestionable de las últimas décadas. La sanción en 2006 de la Ley Nacional de Educación N° 26.206, dispuso la obligatoriedad del nivel Secundario y su estructura académica en el marco de una transformación integral del sistema educativo.

Sin embargo, el cumplimiento de la obligatoriedad representa un desafío para las políticas educativas en términos de lograr escolarizar a aquellos jóvenes y adolescentes que en la actualidad no asisten a la escuela, al mismo tiempo que ofrecer una oferta de calidad que permita incorporar aprendizajes significativos y garantizar que todos puedan finalizar sus estudios. En términos concretos, implica garantizar el acceso, la permanencia y la terminalidad de los estudios de todos los jóvenes y los adolescentes, en particular de aquellos pertenecientes a aquellos sectores sociales más vulnerables, es decir, aquellos que no fueron sus destinatarios históricos.

Si bien la disminución de la natalidad no está influyendo aún de manera directa en la dinámica de la matrícula del nivel secundario, en los próximos años se verán sus efectos, sobre todo en materia de la oferta educativa: la actual estructura académica del nivel Secundario se halla inmersa en un contexto en el cual se está replanteando su reorganización en algunos distritos (porque la situación que presenta cada provincia es dispar), pero también se está transformando la oferta del nivel y sus ciclos. Los últimos datos disponibles muestran que la transformación de la oferta ya ha comenzado, y se observa una disminución en la cantidad de establecimientos de educación secundaria como resultado del proceso de integración o articulación de los ciclos del nivel antes ofertados en forma independiente, a la vez que un proceso de unificación de cursos, al mismo tiempo que se verifica un crecimiento de la matrícula total del nivel Secundario.

En ese sentido, los desafíos críticos se vinculan con impulsar políticas que estimulen el acceso, la permanencia y la terminalidad de este nivel.

Desafío crítico: oferta de calidad que garantice el acceso, la permanencia y la terminalidad.

- Impulsar estrategias para proteger las trayectorias escolares mediante un sistema integral de acompañamiento para fortalecer la permanencia y evitar el abandono escolar.
- Innovación pedagógica y curricular en relación con los contenidos, las estrategias y los formatos para la transmisión de conocimientos y el intercambio en el aula.
- Complementar los contenidos tradicionales con las nuevas demandas de conocimientos, relacionados con las habilidades interpersonales y analítico-reflexivas.

- Promover políticas sociales que acompañen las trayectorias del nivel secundario, orientadas a romper las brechas de aprendizaje y los patrones de exclusión escolar asociados al origen social y al área geográfica de residencia.

A futuro, la caída en la demanda de los sistemas educativos y su impacto en el nivel secundario (e incluso en el superior), dependerá de las acciones que tomen en cuenta estas problemáticas y planteen su resolución, pero también del impacto hacia adelante de aquellas políticas destinadas a transformar los niveles Inicial y Primario.

5. Líneas de acción posibles para incrementar la calidad en la educación obligatoria frente a la caída de la demanda de los servicios educativos.

Más allá de los desafíos críticos que se plantean para cada nivel educativo, la inevitable contracción de la matrícula escolar puede verse como un escenario de consecuencias negativas (disminución de la inversión en educación, cierre de sedes educativas de todos los niveles, aumento de aranceles en colegios privados), o como una oportunidad para implementar políticas públicas orientadas a mejorar la calidad educativa y a optimizar los recursos disponibles.

El primer escenario es el que predomina en las orientaciones de las políticas actuales: al estrechamiento de la matrícula lo acompaña el achicamiento de los recursos presupuestarios, el cierre de escuelas y la clausura de grados. En relación con el financiamiento del sistema educativo, condición necesaria para la mejora de la calidad educativa, cabe decir que si bien la mayor parte de la responsabilidad de la inversión es provincial (73% aproximadamente), el sostenimiento y la distribución equitativa de los recursos nacionales entre las provincias es central para cerrar las brechas de desigualdad. El estado nacional, a lo largo de los últimos 40 años, ha recortado la inversión educativa en tiempos de crisis, cuando resulta más necesaria, y la ha aumentado sólo en tiempos de crecimiento. Solamente en los últimos 2 años la inversión educativa nacional cayó un 40%. En segundo lugar, con respecto a la caída de la demanda, esta afecta de modo particular a las instituciones escolares públicas y privadas, que la viven como una amenaza, antes que como una oportunidad. En el caso de las privadas, la disminución en la cantidad de alumnos y la crisis económica impactan fuertemente en los colegios, aumentando los costos operativos y las dificultades en el pago de las cuotas por parte de las familias, lo que ha llevado a aumentar los aranceles para sostener las actividades, y ha contribuido al cierre de varias escuelas, o a la fusión entre ellas como

estrategia de supervivencia. En relación con las escuelas públicas, casi todas las provincias están optando por reorganizar la oferta educativa unificando grados y cerrando escuelas.

El segundo escenario postula que dado que las matrículas escolares se están reduciendo al ritmo que dictan las proyecciones poblacionales, se podría pensar que el presupuesto por alumno crecerá de manera automática (incluso si la inversión en educación se mantuviera constante en términos reales). Esto aportaría una oportunidad única para planificar estratégicamente cómo invertir esa mayor cantidad de recursos, y también podría convertirse en el motor para discutir la planificación educativa en clave participativa, incluyendo en el diagnóstico a docentes, familias y equipos directivos. Sobre la base de ese segundo escenario, se plantean algunas estrategias posibles para impulsar una agenda de transformación orientada a incrementar la calidad educativa.

Líneas de acción para mejorar la calidad educativa:

Reasignar recursos humanos:

- **Reasignar docentes a zonas o instituciones con mayores necesidades:**
busca optimizar el uso de los recursos disponibles, asegurando que las escuelas con mayor demanda o con poblaciones vulnerables cuenten con el personal necesario para mantener e incluso mejorar la calidad educativa. Permite equilibrar la distribución del personal, evitando la sobreactividad de ciertos establecimientos con bajas matrículas mientras se refuerzan aquellos con más desafíos, como áreas rurales o barrios con mayores desafíos en términos de desarrollo. De este modo, se contribuye a la equidad educativa, garantizando que todos los niños y niñas, independientemente de su lugar de residencia, tengan acceso a una educación de calidad.
- **Bajar la ratio de estudiantes por docente:**
es una medida que contribuye a mejorar la personalización de la educación con el consecuente aumento de la calidad educativa¹², al permitir a los docentes una atención más individualizada, adaptar la enseñanza a los estilos de aprendizaje de cada estudiante, y mejorar la calidad de las interacciones. Las clases con grupos reducidos permiten implementar de manera más efectiva metodologías participativas, trabajo cooperativo, por proyectos y otras actividades que requieren

¹² Al respecto, ver Rofman, R.; Nistal, M. y Sáenz Guillén, L. (2024) En ese documento desarrollado por el Observatorio Argentinos por la Educación, estos autores exploran la evidencia que demuestra que la menor cantidad de alumnos por sección educativa contribuye a mejorar la calidad educativa.

mayor interacción y recursos personales. Su efecto es más significativo cuando se combina con formación docente y un enfoque pedagógico adecuado.

- **Implementar sistemas de co-enseñanza o parejas pedagógicas:**

Este recurso ya está siendo aplicado en algunos países como Chile e incluso en Argentina, con experiencias exitosas documentadas en las provincias de Buenos Aires y La Pampa. Los beneficios de este sistema incluyen la disminución de la deserción escolar y de la inasistencia a clases, la mejora en la comunicación y coordinación entre los profesionales, y la optimización de los apoyos para estudiantes con dificultades de aprendizaje. Incluso, la evidencia indica que este sistema contribuye al desarrollo de un sentido de comunidad, una mayor motivación, crecimiento profesional y sentido de satisfacción con el trabajo por parte de los y las docentes. También influye en la disminución de los índices de ausentismo docente, ya que, ante la inasistencia de uno de los integrantes del equipo pedagógico, el otro profesional puede hacerse cargo de la clase, sin interrumpir la continuidad académica.

- **Invertir en recursos docentes y no docentes:**

aumentar los fondos asignados a salarios e incentivos docentes podría ser una política clave, no solo para contrarrestar el deterioro salarial histórico de los educadores y del personal administrativo, sino también para recuperar el prestigio de la profesión y atraer a los y las jóvenes más talentosos hacia la docencia.

- Redefinir los criterios de asignación de recursos también exige ampliar la mirada más allá de la matrícula estricta e **incorporar indicadores de vulnerabilidad social, de inclusión y de necesidades comunitarias**, que sirvan como ejes para discutir la planificación educativa en clave participativa, incluyendo en el diagnóstico a docentes, familias y equipos directivos, y todas aquellas personas afectadas por esas decisiones.

Resolver problemas de Infraestructura:

- **Focalizar los recursos en el mantenimiento de los espacios educativos existentes** (tanto en Jardín de Infantes como Nivel Primario).
- **Asignar recursos para ampliar la oferta de servicios educativos y de cuidado para la primera infancia (de 45 días a dos años).** Esta alternativa tendría alto impacto educativo y social. La evidencia indica que los niños y niñas que acceden a instituciones de cuidado y educación

en la primera infancia obtienen mejores rendimientos educativos a lo largo de su vida y tienen mayores probabilidades de realizar estudios superiores, lo que sin dudas mejoraría sus oportunidades a futuro.

- **Invertir en espacios de educación infantil también contribuye a reducir las brechas de género en el mercado laboral**, ya que facilita el acceso de las mujeres a mejores oportunidades de empleo (dado que, de acuerdo a estadísticas oficiales, ellas asumen el rol de principales cuidadoras en la mayoría de las familias).
- **Reasignar los espacios de la infraestructura escolar:** es una medida que se toma en estadíos avanzados de reducción de matrículas, donde establecimientos educativos pierden una porción significativa de su población estudiantil dejando edificios con gran parte de su capacidad ociosa. Esto plantea la alternativa de reutilización de los edificios educativos para otros fines. Algunas experiencias que están comenzando a implementarse incluyen la reconversión de edificios escolares para su uso comunitario (como residencias de adultos mayores, museos y hasta un acuario). En Argentina aún no existe esta realidad tan marcada, pero es probable que las instituciones educativas se encuentren cada año con mayor disponibilidad de espacios libres. En estos casos, un ejemplo de reutilización de la infraestructura dentro del propio sistema educativo podría ser transformar una parte de una escuela que ya se encuentre en funcionamiento en un centro de educación y cuidado para la primera infancia; readaptando y destinando alguna sección del edificio para este nuevo público.
- **Adaptación de públicos:** refiere esencialmente a reestructurar la infraestructura educativa y los programas de formación para atender a otros grupos poblacionales, como los adultos que requieren reorientación laboral, formación continua o capacitación técnica. También puede incluir la ampliación de la oferta educativa para personas mayores, programas de educación a distancia, o la creación de espacios de aprendizaje más flexibles que favorezcan la inclusión social y laboral.

Garantizar las condiciones pedagógicas adecuadas para mejorar la calidad educativa.

- **Replantear la organización de las jornadas escolares:** La coexistencia de la jornada simple y la jornada completa responde a diferentes modos de vida familiar y a diversas formas de organización cotidiana. Para

muchas familias, **la jornada simple** permite sostener dinámicas laborales, cuidado de hermanos menores o participación en actividades extra escolares. Para otras, **la jornada completa** representa una oportunidad de contar con un espacio escolar que brinde mayor tiempo pedagógico, acompañamiento y acceso a experiencias culturales que no siempre están disponibles en el hogar. Diversos estudios sostienen que la doble jornada tiene un impacto positivo y significativo en el rendimiento académico de los alumnos, y que este impacto es mayor en los grupos de estudiantes de menores ingresos (IIPE-UNESCO, 2010). En Argentina, a nivel de educación primaria, solo el 22% de las escuelas ofrecen jornada extendida, y esto alcanza al 14% de los alumnos (Bottinelli, 2016). En este contexto, la caída proyectada de la matrícula escolar en los próximos años podría ofrecer una oportunidad clave para concentrar los esfuerzos en ampliar la jornada educativa, permitiendo una distribución más equitativa de los recursos y un mejor aprovechamiento del tiempo escolar. Pero es necesario pensar políticas que articulen ambas propuestas, y no que las enfrenten, para garantizar una escuela primaria que se adapte a las realidades familiares diversas, en lugar de imponer un modelo único que no contemple sus necesidades.

- **Personalizar la experiencia de aprendizaje: clases de refuerzo y parejas pedagógicas.** Se podría aprovechar la situación para trabajar con menos estudiantes por grado para que la experiencia del aprendizaje sea más personalizada. Además podrían establecerse parejas pedagógicas (dos maestros por curso) de manera de atender las diferencias de velocidades en los aprendizajes dentro de cada aula o también se podría pensar en equipos interdisciplinarios que mejoren las condiciones de inclusión de aquellos niños que poseen rasgos particulares, como puede ser TEA, dislexia, etc.
- **Fortalecer los programas de refuerzo escolar.** La Unión Europea cuenta desde el año 2011 con un Programa que lucha contra el fracaso escolar, e incluye como uno de los puntos salientes a las políticas de apoyo y refuerzo educativo. Bajo este marco, numerosos países han implementado estrategias de apoyo institucional e individual, refuerzo de contenidos y acompañamiento para los estudiantes con menores rendimientos. Estos programas no solo apuntan a mejorar los resultados académicos, sino que a través de la detección precoz de alumnos en situación de riesgo intervienen mediante un seguimiento personalizado, no solo sobre los contenidos curriculares sino también

buscando fomentar una mejor relación con sus familias y mejorar el entorno educativo¹³.

- **Adaptación de contenidos:** Esta adaptación implica un análisis exhaustivo de los problemas específicos de la población estudiantil de cada región y la incorporación de temáticas relevantes en las currículas, con el fin de abordar dichos desafíos. Numerosas experiencias implementadas en diferentes países muestran que incluir estos aspectos en las aulas genera una mejora en el aprendizaje social y emocional de los estudiantes.

Prestigiar la docencia en todos los niveles.

- **Empoderar la docencia y elevar su status social:** La profesión docente atraviesa una profunda crisis: la pérdida de vocación, la sobrecarga laboral y la falta de acompañamiento, las pésimas condiciones de trabajo y de contratación, los magros salarios, las situaciones de violencia y la ausencia de espacios de contención, son factores que contribuyen a la escasez de docentes sin precedentes a nivel global, que está poniendo en riesgo el acceso a una educación de calidad. Desde la pandemia, la UNESCO viene advirtiendo sobre este fenómeno: no es posible asegurar la obligatoriedad de la educación básica sin docentes calificados. La profesión docente atraviesa una profunda crisis vocacional: la tasa de abandono del profesorado de primaria —el porcentaje de docentes de primaria que dejan la profesión— se ha duplicado, pasando del 4,6% en 2015 a más del 9% en 2022. Para contener estas dificultades, el estado debe fortalecer sus capacidades para evaluar las necesidades del personal docente a través de la creación de indicadores relativos a la profesión docente, que incluyan el estatus, la carrera, el desarrollo, las condiciones de trabajo y la participación. También debe elaborar políticas sólidas, basadas en evidencia, en materia de contratación, asignación, gestión y desarrollo profesional de las y los docentes. Otra tarea pendiente es apoyar al personal docente en el uso de las tecnologías digitales en la educación, que están transformando inevitablemente la profesión. El objetivo es empoderar la profesión docente a través de políticas inclusivas, de condiciones de empleo justas que respalden al personal a lo largo de su trayectoria profesional, aumentar su participación en las decisiones que los involucran, e impulsar estrategias para elevar el status social de esa profesión.

¹³ Villar y Gambau (2020).

- **Invertir en formación y capacitación docente:** mejorar la formación inicial y la capacitación docente implica desarrollar programas de formación continua apuntando a promover perfiles más flexibles, que estén capacitados para enseñar en diferentes niveles y/o áreas de conocimiento, con una mayor versatilidad para adaptarse a nuevas formas de enseñanza, en particular en lo referido a los avances tecnológicos en torno a los procesos educativos. En este marco, resulta necesario considerar especialmente la capacitación docente en educación inclusiva como un eje estratégico. La formación continua en este ámbito no solo responde a los marcos normativos vigentes en materia de equidad y derecho a la educación, sino que también permite optimizar el uso de la infraestructura y los recursos humanos en contextos de aulas heterogéneas y con menor densidad estudiantil.
- **Incrementar los salarios:** podría ser una política clave, no solo para contrarrestar el deterioro salarial histórico de los educadores, sino también para recuperar el prestigio de la profesión y atraer a los y las jóvenes más talentosos hacia la docencia.
- **Planificación y desarrollo de la docencia:** con datos nominales continuos, se puede prever la demanda de docentes por nivel y modalidad, evitando tanto la sobrecarga como la falta de personal en distintas regiones.
- **Prestigiar la profesión docente:** Argentina es el país con más docentes que tiene otro trabajo remunerado por fuera de la escuela en toda la región latinoamericana. El porcentaje de docentes de escuela primaria con otra actividad laboral (14,4%) está muy por encima del promedio regional (8,4%). A su vez, es el segundo país en el que los docentes trabajan en 2 o más escuelas porque un solo salario no les alcanza para cubrir el costo de vida. La cifra alcanza al 30,5% de los maestros de primaria, muy superior al promedio de los países de América Latina (11,4%), y sólo superada por Brasil (38,6%). El pluriempleo era un problema que se pensaba que correspondía solamente a los docentes del Nivel Secundario, los denominados “docentes taxi” que se trasladan de una escuela a otra; sin embargo, ahora se sabe que, aunque en menor medida, esa también es una problemática de los docentes del Nivel Primario. Trabajar en más de una escuela implica duplicar o triplicar la cantidad de alumnos, familias y equipos profesionales con los cuales el docente interactúa, lo que intensifica las demandas profesionales y emocionales de su tarea. En ese escenario de dispersión laboral,

probablemente, aún el docente mejor formado verá afectado su desempeño.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha analizado de qué manera los cambios demográficos producidos durante los últimos años están impactando en el sistema educativo argentino. A través del análisis de cómo las tendencias a la baja de la natalidad impactaron en las matrículas en los distintos niveles educativos, se identificaron algunos de los desafíos críticos que es necesario considerar de cara a la planificación de los servicios en los próximos años.

La disminución de la matrícula escolar nos pone ante la evidencia de un cambio social que se profundiza año a año siguiendo un patrón exponencialmente descendente. Lejos de ser solo un desafío, constituye también una oportunidad para reorientar los recursos disponibles y rediseñar algunos aspectos del sistema educativo en función de las nuevas demandas sociales y laborales. No alcanza con reorganizar el trabajo en el aula en función de la cantidad de estudiantes y docentes disponibles. Es indispensable pensar formas de organización de las escuelas en las que se profundice un modelo pedagógico que priorice la socialización, el intercambio de ideas, la convivencia, y la construcción de espacios comunitarios, para que sigan siendo el eje de la vida escolar.

La caída de la natalidad, sin embargo, no parece ser un tema prioritario en la agenda política; algunos lo evitan porque consideran que poner esta cuestión en las agendas de la nación y las provincias podría abrir la puerta a discursos funcionales a las políticas de ajuste. Algunos distritos (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Jujuy, Tierra del Fuego, entre otros) están tomando cartas en el asunto, particularmente en relación a su impacto educativo. El tema también es marginal en la discusión pública, aunque implica una transformación social de enormes dimensiones, que impacta en las familias, en lo laboral, y lo social, entre otros ámbitos.

Los desafíos que plantea esta problemática son mucho más amplios y también más complejos. Se estima que en apenas cinco años, en 2030, la Argentina perderá lo que se denomina el “bono demográfico”: esto significa que dejará de tener mayor número de personas laboralmente activas y pasarán a ser mayoría los adultos mayores dependientes. ¿Cómo impactarán estos fenómenos sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones? ¿Qué sucederá con los empleos y los servicios que demandará esa nueva configuración

demográfica? ¿de qué manera se sostendrá la integración social en una sociedad con la mayor parte de la población altamente envejecida?

La respuesta a cualquiera de estos interrogantes debería empezar por el sistema educativo. Porque la escuela es el espacio clave para la construcción de ciudadanía, donde se transmiten valores, normas y saberes que les permiten a los individuos integrarse a la sociedad, interactuar con otros y participar activamente de la vida pública en la búsqueda del “bien común”. El verdadero desafío crítico es impulsar políticas que apunten a reforzar la construcción de una identidad colectiva con el objetivo de sostener y anudar el lazo social.-

Bibliografía y fuentes:

Anuarios

educativos:

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>

<https://data.educacion.gob.ar/>

Barbieri, Alberto (2023): **Cómo transformar la educación y no fracasar (otra vez) en el intento**. Eudeba- Siglo Veintiuno Edit., septiembre.

Bottinelli, L. (2016): **La ampliación de la jornada escolar en perspectiva: estudio sobre la situación de la jornada extendida y completa en el nivel primario**. Dirección Nacional de Estadística Educativa, Serie Apuntes de Investigación. Ministerio de Educación y Deportes, Buenos Aires.

Bottinelli, L.; Cappellacci, I.; Ginocchio, M.V.; Lara, L.; Schoo, S. (2010). **La obligatoriedad del nivel Secundario: Sentidos y diversidad de la oferta. Caracterización de la estructura y la voz de los actores**. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5540/ev.5540.pdf

Cardini, A. y D'Alessandre, V. (agosto 2019). **Transformar la educación secundaria**. Metas estratégicas para transformar Argentina. CIPPEC, Buenos Aires.

En:

<https://www.cippec.org/publicacion/transformar-la-educacion-secundaria/>

Coordinación General de Evaluación de Programas y Políticas de la CABA (2024) **Evolución de la Matrícula en nivel Inicial. Análisis de evidencia y experiencias internacionales**. Unidad de Evaluación Integral y Calidad y Equidad Educativa de la Ciudad de Buenos Aires, junio.

Curcio, J; Sáenz Guillén, L. y Volman, V. (2023) **Presupuesto Educativo Nacional 2024**. Observatorio de Argentinos por la Educación.

Dirección Nacional de Población (2025): **Natalidad y Educación en Argentina. Perspectivas a futuro**. Registro Nacional de las Personas (RENAPER), Vicejefatura de Gabinete del Interior, JGM, Argentina, marzo.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC):

CENSO 2022: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>

CENSO 2010: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

CENSO 1991: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-136>

CENSO 1980: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-164>

Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS). (n.d.). *Tasa de natalidad*. Ministerio de Salud de la Nación. Disponible en: <http://datos.salud.gob.ar/dataset/tasa-de-natalidad>

Lupis, Aurelia; Glickman, Brenda et alt. (2025): **Gestionar la educación: los desafíos educativos a raíz de la pandemia de Covid 19 en Argentina, Colombia y México**. OGEcyT, IGEDECO, FCE, Mimeo. Abril, 2025

Morduchowicz, A., Sáenz Guillén, L. & Volman, V., (2024). **Evolución del financiamiento educativo**. Observatorio Argentinos por la Educación. Disponible en: <https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2024/09/Evolucion-del-financiamiento-educativo-1.pdf>

Porfiri, M. (2021). **La pareja pedagógica como proceso de construcción de las prácticas en la enseñanza primaria**. Investiga Más, 4(4), 147-156. http://www.upc.edu.ar/wp-content/uploads/2015/09/investiga_mas_a4n4.pdf

Prieto, S. (et al.) (2022). **El costo de cuidar. Las brechas de género en la economía argentina**. 1er trimestre 2022. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG). Ministerio de Economía. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/el_costo_de_cuidar_las_brechas_de_genero_en_la_economia_argentina.pdf

Rofman, R., Nistal, M. & Sáenz Guillén, L. (2024). **Natalidad y demanda educativa**. Observatorio de Argentinos por la Educación. Disponible en: <https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2024/06/Natalidad-y-demanda-educativa.pdf>

Rofman, R. della Paolera, G., Camicassa, J. y Lopez mendez, C. (oct. 2022): **Odisea demográfica. Tendencias demográficas en Argentina: insumos claves para el diseño del bienestar social**. CIPPEC, UNICEF y UNFPA

Rosemberg, Diego (2025) "Una escuela para la baja natalidad argentina". Revista Crisis. Agosto. Disponible en: <https://revistacrisis.com.ar/notas/una-escuela-para-la-baja-natalidad-argentina>

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, 2019). Argentina. Perfil de País. IIPe-UNESCO. Buenos Aires. Oficina para

América Latina. Disponible en:
https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_ed_argentina_20190422.pdf

UNICEF (2025): Informe mundial sobre personal docente. Afrontar la escasez de docentes y transformar la profesión. París. Disponible en:
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000393262>

UNICEF (2024): **10 años de la obligatoriedad de la sala de 4 en Argentina. Avances y nuevos desafíos en la cobertura del nivel inicial.** Buenos Aires: UNICEF.

Villar-Aldonza, Adriano y Borja Gambau-Suelves (2020): “La desigualdad educativa, ¿son los programas de refuerzo la solución? Evidencia empírica del impacto a nivel intracentros.” *Revista de Investigación Educativa*. Disponible en:
[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/jsnchezprieto,+05+rie.38.2.-W-1%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/jsnchezprieto,+05+rie.38.2.-W-1%20(2).pdf)