

## Políticas y expansión de la educación inicial en Jujuy, Argentina: la puesta en acto y las estrategias de los actores en contextos rurales

*Policies and the Expansion of Early Childhood Education in Jujuy, Argentina:  
Policy Enactment and Actors' Strategies in Rural Contexts*

*Políticas e expansão da educação infantil em Jujuy, Argentina:  
a implementação e as estratégias dos atores em contextos rurais*

Andrea Beatriz Alvarez<sup>1</sup>  
Universidad Nacional de Jujuy

Nora Zoila Lanfri<sup>2</sup>  
Universidad Nacional de Córdoba

**Resumen:** El trabajo analiza la expansión de la educación inicial en contextos rurales de Jujuy, Argentina, entre 2007 y 2019, centrado en la puesta en acto de políticas educativas. Desde un enfoque cualitativo, se examina cómo supervisoras, docentes y directivas interpretan, adaptan y recontextualizan las normativas para garantizar el derecho a la educación. A partir de los aportes de Stephen Ball y Guillermo Ruiz, se destacan estrategias como la organización de plurisalas y la flexibilización normativa frente a condiciones territoriales diferentes. Asimismo, se recupera el papel de las “pioneras” en la institucionalización del nivel. El estudio evidencia que la expansión del nivel resulta de procesos micropolíticos donde los actores locales producen y transforman la política pública.

**Palabras clave:** Política educativa; Expansión; Derecho; Educación Inicial; Ruralidad.

**Abstract:** This study analyzes the expansion of early childhood education in rural contexts of Jujuy, Argentina, between 2007 and 2019, with a focus on the enactment of educational policies. Adopting a qualitative approach, it examines how supervisors, teachers, and school leaders interpret, adapt, and recontextualize regulations to ensure the right to education. Drawing on the contributions of Stephen Ball and Guillermo Ruiz, the study highlights strategies such as the organization of multi-age classrooms and regulatory flexibility in response to diverse territorial conditions. It also recovers the role of “pioneer” educators in the institutionalization of the early childhood level. The findings show that the expansion of this educational level results from micropolitical processes in which local actors produce and transform public policy.

**Keywords:** Educational Policy; Expansion; Right to Education; Early Childhood Education; Rural contexts.

**Resumo:** O trabalho analisa a expansão da educação infantil em contextos rurais de Jujuy, Argentina, entre 2007 e 2019, com foco na atuação das políticas educacionais. A partir de uma abordagem qualitativa, examina-se como supervisoras, docentes e gestoras interpretam,

<sup>1</sup> Magíster en Didáctica, Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de grado y posgrado, e investigadora, Universidad Nacional de Jujuy (UNJu), Argentina (AR). E-mail: [abalvarez@fhyics.unju.edu.ar](mailto:abalvarez@fhyics.unju.edu.ar); ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8593-2453>.

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Córdoba (UNC) Docente de posgrado e investigadora, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (AR). E-mail: [nora.lanfri@unc.edu.ar](mailto:nora.lanfri@unc.edu.ar); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7336-4508>.

adaptam e recontextualizam as normativas para garantir o direito à educação. Com base nas contribuições de Stephen Ball e Guillermo Ruiz, destacam-se estratégias como a organização de turmas multietárias e a flexibilização normativa diante de diferentes condições territoriais. Além disso, recupera-se o papel das “pioneiras” na institucionalização do nível. O estudo evidencia que a expansão do nível resulta de processos micropolíticos nos quais os atores locais produzem e transformam a política pública.

**Palavras-chave:** Política Educacional; Educação Infantil; Expansão Educacional; Direito à educação; Contextos rurais.

---

**Recibido en:** 11 de abril de 2026.

**Aceptado en:** 25 de mayo de 2026.

---

## Introducción

Presentamos el avance de una investigación que estudia el proceso de expansión de la educación inicial —jardines de infantes, salas de 3, 4 y 5 años, en modalidad rural— en la provincia de Jujuy, República Argentina, entre 2007 y 2019. El análisis se centra en la “puesta en acto” de las políticas educativas dirigidas a la primera infancia, observando cómo actores del sistema —docentes, directivos y supervisores— interpretan, adaptan y resignifican las políticas públicas en contextos rurales.

Partimos de una perspectiva que reconoce a los actores territoriales como agentes activos. En lugar de limitarse a aplicar normas, toman decisiones situadas que, en muchas ocasiones, tensionan las directivas formales, priorizando el derecho a la educación y respondiendo a las realidades concretas de sus comunidades.

Dos marcos conceptuales guían el análisis: la noción de políticas como texto y como discurso de Stephen Ball (2002), que resalta la dimensión interpretativa y contingente de la política educativa, y el enfoque de Guillermo Ruiz (2020), que concibe a la educación como un derecho humano estructurado en torno a los principios de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

La investigación adopta un enfoque cualitativo. Se utilizan entrevistas como técnica principal de recolección de datos, combinadas con herramientas de la teoría fundamentada, tales como la comparación constante, la elaboración de memos, y la articulación con literatura especializada.

Desde este enfoque, se realizaron entrevistas en el marco del trabajo de campo desarrollado entre 2023 y 2024 a siete supervisoras, cuatro docentes y tres directoras de jardines de infantes rurales, complementadas con análisis documental. Se construyeron categorías analíticas que permiten interpretar las estrategias organizativas y

pedagógicas desplegadas por los actores escolares. La selección de las participantes se basa en su experiencia profesional durante el período estudiado (2007–2019) y en su desempeño en contextos rurales.

El propósito de este estudio es integrar las voces de sus protagonistas —supervisoras de educación inicial y directoras de escuelas rurales— con el fin de recuperar sus experiencias y perspectivas acerca de las estrategias implementadas para favorecer la asequibilidad de la educación inicial. Estos aportes cualitativos ofrecen claves interpretativas para comprender los procesos que subyacen a los resultados sobre la expansión del nivel en términos de cobertura, los cuales no serán abordados en esta oportunidad.

El análisis articula diferentes escalas de realidad —internacional, nacional, provincial e institucional— así como distintas temporalidades, con el propósito de comprender cómo los procesos históricos de institucionalización de la educación inicial se expresan y resignifican en las prácticas actuales de los actores sociales. Desde esta perspectiva, las experiencias de supervisoras, directivas y docentes no son interpretadas como hechos aislados, sino como parte de una trama histórica más amplia vinculada a la expansión del derecho a la educación y a la construcción de la educación inicial como nivel educativo en contextos rurales.

En 2017, la provincia de Jujuy contaba con 344 escuelas rurales: 265 en zonas de ruralidad dispersa y 79 en ruralidad agrupada (Ministerio de Educación de la Provincia de Jujuy, 2017). La ruralidad en Jujuy presenta características diferenciadas según las regiones ecológico-productivas —Puna, Quebrada, Valles Cálidos, Valles Templados y Valles de Altura—, clasificación ampliamente utilizada en la geografía social y económica jujeña (Golovanevsky; Bergesio; Reid Rata, 2021; Bergesio; Golovanevsky; González, 2018).

Asumimos la premisa de que la ruralidad no constituye una categoría homogénea, sino que adquiere características singulares según la región en la que se la analice. En este sentido, nos aproximamos a la perspectiva de Castro y Reboratti (2007), quienes cuestionan la mirada dicotómica que entiende lo rural únicamente como lo opuesto a lo urbano. De este modo, partimos de la idea de que los jardines de infantes son instituciones territoriales, entendiendo al territorio —desde la perspectiva de estos autores— como una construcción sociocultural situada en un espacio y tiempo determinados, donde convergen actores, trayectorias e identidades. Asimismo, consideramos que estas configuraciones territoriales son producto de procesos históricos atravesados por diferentes escalas de realidad —locales, provinciales y nacionales— que inciden en las formas de acceso, organización e institucionalización de la educación inicial en contextos rurales.

## Estrategias de las supervisoras y organización institucional

Una de las categorías centrales analizadas es la de “organización institucional”, especialmente en lo referido a la creación de plurisalas<sup>3</sup> y a la gestión de recursos en zonas rurales. Las supervisoras, actuando desde un lugar intermedio del sistema, desarrollaron prácticas que pueden leerse como formas de agencia y micropolítica.

Por ejemplo, ante la baja matrícula en zonas dispersas, tomaron decisiones como incluir a niños de diferentes edades en una misma sala, ampliando los márgenes de acción para garantizar el acceso. Estas estrategias, aunque en ocasiones contrarias a normativas como la Resolución N.º 403, se fundamentan en una ética del cuidado y en el compromiso con la inclusión. Al mismo tiempo, el relevamiento de las posibilidades de apertura de salas de jardín de infantes, a partir de los registros de niños existentes en la zona provenientes de centros de salud, se constituye también en una práctica común entre directivos de jardines y supervisoras del nivel inicial. Esta estrategia se orienta a garantizar la indelegable oferta escolar, en el marco de la obligación estatal de asegurar el derecho a la educación, aun en zonas rurales dispersas y de difícil accesibilidad geográfica.

El testimonio de una supervisora da cuenta de estrategias organizativas —como la conformación de salas integradas de 4 y 5 años para alcanzar la matrícula mínima y el relevamiento de niños en los centros de salud— que permitieron garantizar la apertura de secciones en contextos rurales:

Íbamos al centro de salud antes de que empiecen las clases, y preguntábamos cuántos chicos de 4 años había. Ponéle que teníamos cinco de 5 años. No podíamos abrir, pero qué culpa tenían esos chicos, no iban a ir a primer grado. Entonces podíamos agregarlos a esos chicos, a los de cuatro, y al año siguiente volvían (...). Así que así fuimos nosotros haciendo la sala de 4 y 5 juntas (...). O sea, no fue idea mía. Lo hicimos entre todas las que teníamos chicos rurales (Supervisora 1, 2023, párr.143).

La reiteración de este discurso en las voces de otras supervisoras de la jurisdicción permite interpretar dichas prácticas como una modalidad de traducción de la política educativa a escala provincial, y posibilita formular el supuesto de que no constituyeron iniciativas aisladas, sino modalidades organizativas compartidas entre equipos de supervisión del nivel

---

<sup>3</sup> En el contexto argentino, las “plurisalas” son secciones de la educación inicial integradas por niños y niñas de distintas edades que comparten un mismo espacio pedagógico y docente, modalidad frecuente en ámbitos rurales de baja densidad poblacional. En Jujuy, esta forma organizativa resultó central para la expansión territorial de la educación inicial rural.

inicial. Tales estrategias evidencian decisiones orientadas a garantizar la disponibilidad y la adaptabilidad del servicio educativo, contribuyendo a la temprana escolarización de las infancias rurales de 4 años.

En este marco, la conformación de plurisalas se presenta como una estrategia pedagógica alternativa que responde a los principios de accesibilidad —tanto material como geográfica— y de adaptabilidad a las condiciones sociales, culturales y económicas de cada territorio. En efecto, experiencias desarrolladas en otras provincias del país, como Tucumán y Entre Ríos, muestran que las secciones multiedad o multisalas han constituido una respuesta clave para la ampliación de la obligatoriedad de la educación inicial en contextos rurales (Visentín; Prudent; Kuppe, 2014).

Estas acciones también muestran efectos positivos sobre la trayectoria escolar de los niños, al ofrecer una estimulación temprana que mejora su transición a la educación primaria. Las supervisoras construyen, así, saber pedagógico situado y reconfiguran las políticas desde una lógica de justicia educativa.

En efecto, en la provincia de Jujuy, la geolocalización de establecimientos educativos del nivel inicial elaborada por el Ministerio de Educación de la Provincia de Jujuy (s. f.) da cuenta de la existencia de jardines de infantes incluso en departamentos con un 100 % de ruralidad y de difícil accesibilidad geográfica en la Puna, la Quebrada y los Valles de Altura. En este sentido, las estrategias desplegadas por supervisoras y directivos —como el relevamiento de la población infantil a partir de registros de centros de salud y la conformación de plurisalas— contribuyeron a sostener y expandir la oferta educativa en estos territorios, en el marco de la obligación estatal de garantizar la disponibilidad del servicio como derecho fundamental vinculado a la escolaridad obligatoria (Ruiz, 2020).

### **Flexibilidad normativa como estrategia de acceso**

Otro aspecto destacado es la interpretación flexible de la normativa. Las supervisoras priorizaron el derecho a la educación por sobre requisitos formales, como la cantidad mínima de matrícula. De este modo, se sostuvo la continuidad de cargos docentes aun con pocos alumnos, garantizando la presencia del nivel inicial en zonas rurales.

Al respecto, la directora de un jardín de infantes anexo a una escuela rural de Villa Montes, departamento Santa Bárbara, señala:

O sea, habían tres chiquitas, tres nenas, estaba Fiorella, pero eran de dos añitos para tres añitos, porque por contención se los tenía, porque estaban sus hermanitos en la escuela primaria. (...) Yo no tuve problemas, a mí jamás me dijeron nada, nunca, y la supervisora sabía muy bien, o sea, todo el mundo sabía, si yo a todo el mundo le contaba de mi escuela (Directora 2, 2024, párr. 50).

Este relato evidencia estrategias institucionales avaladas por las autoridades educativas —en particular, la supervisión— que promovieron la escolarización de las infancias en zonas rurales, tales como el sostenimiento de la oferta del jardín de infantes a pesar de la baja matrícula y en tensión con la reglamentación provincial sobre la organización del nivel inicial (Resolución N.º 403).

En línea con la dimensión de adaptabilidad del derecho a la educación propuesta por Tomasevski (2004) y retomada por Ruiz Muñoz (2014), estas intervenciones dan cuenta de la capacidad del sistema educativo para ajustarse a contextos rurales de baja densidad poblacional, garantizando la continuidad del servicio aun en condiciones de baja matrícula y priorizando el principio del interés superior del niño.

Asimismo, esta decisión implica una defensa del nivel inicial como una etapa educativa con identidad y funciones propias, que no debe subsumirse bajo la lógica de la educación primaria.

El relato de una supervisora de educación inicial aporta elementos para interpretar esta estrategia, destacando la decisión político-institucional de sostener escuelas de baja matrícula y evitar su cierre, priorizando el derecho a la educación por sobre criterios estrictamente administrativos:

¿Y cerrar una escuela? ¡Era un sacrilegio! Así que pasábamos años haciéndole el seguimiento a la escuela para cerrarla, ¿sí? Y otra anécdota que puedo contar como supervisora, que éramos con la supervisora de primaria, en la escuela de Los Alisos, cuando recién hemos entrado, había muy poca matrícula, pero, a ver, 10 chicos. Y me acuerdo cuando fuimos: “¡No, qué! Bueno, y los 10 chicos, ¿adónde van a ir y cuál es la otra escuela más cercana? Los Ávalos. ¡No, cuánto tienen que andar en colectivo el chico de Los Alisos a Los Ávalos!” Muy bien. Nunca la cerramos. Después no hemos olvidado, o aparte, yo ya me había ido a otro lado, me vivían cambiando de lugar. Y la escuela cada vez, me acuerdo que me encuentra la supervisora y me dice: “Liliana, no sabés, cada vez tiene más matrícula”. “Y sí”, le digo, con todas las casas de Alto Comedero, los barrios nuevos que han empezado a fines de 1999 y comienzos de 2001 (...) y hoy tiene un módulo de jardín de infantes y tiene sala de 3, 4 y 5; y lo que eran antes los jardines de infantes del Plan Social se han transformado en aulas. (...) No podíamos decidir cerrarla, ¿entendés?, porque era la única en el pueblo (Supervisora 5, 2024, párr. 94).

Este testimonio permite advertir cómo la permanencia de las instituciones, incluso en contextos de baja matrícula inicial, junto con la expansión urbana y el crecimiento

demográfico, genera condiciones para la ampliación progresiva de la cobertura. En este sentido, la traducción territorial de las políticas educativas —expresada en la apertura, el sostenimiento y el fortalecimiento de las escuelas— operó de manera decisiva en la garantía del derecho a la educación de las infancias.

## **Lucha por el reconocimiento de la educación inicial**

El ingreso de la educación inicial al sistema educativo nacional es el resultado de la militancia de docentes del nivel, especialmente a través de sus referentes en cada provincia del país, así como de diversos sectores sociales que bregaron por su reconocimiento. A lo largo de la historia, y de manera metafórica, la educación inicial puede pensarse como nacida de la “costilla” del nivel primario; sin embargo, con el paso del tiempo, buscó desprenderse de esa génesis para construir una identidad propia. Se trata de una historia atravesada por el lugar atribuido a la mujer y al niño en la sociedad —desde su concepción como menor hasta su reconocimiento como sujeto de derecho—, así como por el rol del Estado en su configuración.

Un primer esbozo de legalidad para el jardín de infantes se establece con la sanción de la Ley 1420, de 1884, cuyo artículo 11 considera la educación de los más pequeños como una escuela especial que podría instalarse en aquellas ciudades donde fuera posible sostenerla adecuadamente. De este modo, desde el punto de vista legal, la educación inicial en el país emerge como un espacio especial, prescindente, de carácter urbano y condicionado por la disponibilidad presupuestaria. A su vez, su génesis se vincula con un discurso pedagógico de origen extranjero —el kindergarten alemán—, difundido posteriormente por los Estados Unidos a través de figuras como Mary Mann, cuya influencia llegó al país mediante la intervención de Sarmiento (Fernández Pais, 2018).

La resistencia al kindergarten en la Argentina de fines del siglo XIX y comienzos del XX puede interpretarse como el resultado de la convergencia de diversos factores de orden pedagógico, social y político. En el plano pedagógico, la propuesta froebeliana —centrada en el juego, la intuición y una concepción integral del desarrollo infantil— entraba en tensión con el paradigma positivista predominante, que privilegiaba la instrucción racional, la disciplina y la alfabetización temprana (Ponce, 2012; Fernández Pais, 2018).

A ello se sumaba una dimensión de género, en tanto las prácticas propias del nivel inicial, sostenidas por educadoras formadas en la tradición normalista vinculada a Sara Eccleston y figuras como Rosario Vera Peñaloza, tendían a ser desvalorizadas al asociarse con lo doméstico y lo afectivo, en un contexto cultural que subordinaba el trabajo femenino (Ponce, 2012).

En el plano político-educativo, la consolidación del sistema educativo nacional supuso la priorización de la escuela primaria como dispositivo central de alfabetización y formación ciudadana (1884), relegando al kindergarten a un lugar marginal dentro de las políticas públicas, muchas veces considerado un gasto prescindible debido a su costo y a su limitada cobertura, percibida como elitista (Fernández Pais, 2018).

Finalmente, su origen extranjero también operó como un elemento de sospecha respecto de su adecuación a las necesidades locales (1900), en un contexto atravesado por debates en torno a la construcción de una educación nacional.

Desde las organizaciones anarquistas y socialistas hasta las primeras kindergardnerinas que fundaron, desde las primeras décadas del siglo XX, diversas asociaciones —como la Unión Froebeliana, posteriormente convertida en la Unión Nacional de Educadores de Nivel Inicial (UNADENI), la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP) y los sindicatos docentes— se expresaron en distintos espacios acerca de la necesidad de universalizar este nivel como parte integral del sistema educativo (Malajovich, 2016).

Cabe señalar que la UNADENI se denominaba previamente Unión Nacional de Asociaciones de Educadores Preescolares (UNADEP) (1971) y que, en 1986, en la ciudad de Cosquín, provincia de Córdoba, modificó su denominación para bregar, a través de su nueva sigla, por la autonomía e independencia del nivel inicial.

En la década de 1990, ya incorporado legalmente el nivel inicial al sistema educativo mediante la Ley Federal de Educación —que establecía la obligatoriedad solo de la sala de cinco años—, se registran una serie de hechos que, en términos de Fernández Pais (2018), mostraron otra cara de la cuestión, diferente al discurso del gobierno nacional sobre el avance en educación inicial. En este sentido, cabe destacar la denominada “rebelión de los pintorcitos”: marchas, declaraciones en los medios y reuniones de docentes de nivel inicial junto a su sindicato, la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), para evitar el cierre de la sala de cuatro años. Sin embargo, a comienzos de 1996, una medida del gobierno jurisdiccional dispuso dicho cierre, amparado en la normativa educativa nacional y provincial.

La reforma educativa de los años noventa respondió a una política económica neoliberal que adaptó el sistema educativo a la lógica del mercado (Ponce, 2012). En este sentido, significó, según Feldfeber (2009), una nueva forma de regulación educativa, en la que la legislación operó como un instrumento privilegiado para su direccionamiento.

El siglo XXI encuentra a la educación inicial afianzada en la normativa, a partir de la Ley Nacional de Educación N.º 26.206 y la Ley N.º 27.045, lo cual posiciona a las agencias y a los agentes frente a nuevos desafíos, entre ellos, la expansión del nivel.

Asimismo, se produce un cambio de perspectiva: la educación es considerada un derecho humano fundamental, a diferencia de las políticas educativas de la década de 1990, que la concebían como un servicio. Desde esta perspectiva, la extensión de la obligatoriedad, según Ruiz (2020), solo resulta coherente en la medida en que exista la correlativa responsabilidad del Estado de garantizar la disponibilidad de instituciones, programas y condiciones adecuadas.

## Las pioneras

En este marco nacional de disputas, tensiones y procesos de institucionalización se inscriben las experiencias locales que este trabajo analiza. En particular, la investigación recupera la perspectiva de las llamadas “pioneras” de la educación inicial en Jujuy, docentes que, desde la década de 1990, impulsaron la creación, jerarquización e institucionalización del nivel en contextos rurales y urbanos.

El relato de una ex supervisora de educación inicial constituye una evidencia de su accionar:

Y nosotros hicimos la marcha de los guardapolvos a cuadritos ahí a la plaza para pedir que nos jerarquicen, porque, mirá la casualidad, yo tenía más puntaje que la directora de mi escuela, que era provisional, pero no podía ni llegar a secretaria. Porque no figuramos en el estatuto del docente. Y todavía no figuramos en el estatuto del docente. Puede ser que hayan cambiado en estos días (...) (Supervisora 1, 2023, párr. 28).

A su vez, otra docente del nivel reflexiona sobre el rol de las pioneras en el proceso de jerarquización profesional:

Las pioneras. Yo ahora recién me doy cuenta de que ellas estaban en otro nivel su cabeza. Yo estaba abocada a mi jardín, y era mi mundo y mi familia. Nunca pensé que se podía mejorar, que se podía hacer una carrera, y bueno, lo han hecho estas chicas. Chicas, digo, porque ya son grandes, pero bueno, se ve que han tenido otra mirada. Nosotros éramos el dos (Jardín Nucleado N.º 2). Y bueno, era la lucha de las jardineras en ese tiempo (Docente 1, 2024, párr. 74).

Sus relatos dan cuenta de luchas por la identidad del nivel, el reconocimiento profesional, condiciones laborales dignas y mejoras institucionales. Marchas, congresos provinciales y petitorios formaron parte de su repertorio de acción. Entre sus iniciativas se destaca la demanda de concursos para directivos y supervisores del nivel, la implementación de jornada completa para jardines rurales —planteada desde 1995 y concretada recién en 2016—, así como la creación de jardines de infantes nucleados e independientes con dirección propia.

Estas experiencias muestran cómo las ideas y convicciones de las educadoras influyen en las estrategias de implementación, generando transformaciones desde abajo que dialogan con las políticas públicas nacionales e internacionales.

### **Especialización normativa e institucional de la educación inicial en Jujuy**

El proceso de expansión del nivel inicial debe leerse en articulación con políticas internacionales y nacionales que han priorizado la educación de la primera infancia como un derecho. Hitos como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), el Foro Mundial de Dakar (2000) y las Metas Educativas 2021 en América Latina generaron un marco favorable para la escolarización temprana.

En Argentina, la Ley Federal de Educación n.º 24.195, de 1993, reconoció por primera vez al nivel inicial como parte del sistema educativo, y la Ley de Educación Nacional n.º 26.206, de 2006, profundizó esta tendencia al incorporar los jardines maternales y establecer la obligatoriedad de la sala de cuatro años. Posteriormente, la Ley n.º 27.045, de 2014, amplió dicha obligatoriedad y avanzó en la universalización para los niños de tres años (ARGENTINA, 1993, 2006, 2014).

Este marco legal obligó a los Estados provinciales a diseñar estrategias de implementación. En Jujuy, estas políticas encontraron en los actores territoriales no solo ejecutores, sino también intérpretes y garantes del derecho, quienes desarrollaron estrategias pedagógicas, comunitarias e institucionales.

En este contexto, la provincia de Jujuy sancionó la Ley de Educación Provincial n.º 5.807, de 2013, la cual, en su capítulo II, garantiza y reconoce a la educación inicial como una unidad pedagógica “que brinda educación a los niños/as de la Provincia de Jujuy, desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorios los dos (2) últimos años” (JUJUY, 2013, art. 22). Esta normativa establece la organización del nivel en jardines maternales —que atienden a niños/as desde los 45 días hasta los dos años— y jardines de infantes —destinados a niños/as de tres a cinco años—, siendo obligatorios los dos últimos años (JUJUY, 2013, art. 23). Asimismo, asume el compromiso de expandir el nivel, reconociendo otras formas organizativas que contemplen las particularidades territoriales y sociales, conforme a las reglamentaciones vigentes (JUJUY, 2013, art. 24).

Cabe destacar también el carácter pionero de la Constitución de la Provincia de Jujuy (1986), que en su artículo 5 estableció la obligatoriedad de la educación desde el nivel inicial hasta el nivel medio. La ley provincial previa a la Ley n.º 5.807 fue la Ley de Educación n.º

4.731, sancionada en 1993, cuya similitud con la Ley Federal de Educación y su falta de reglamentación generaron un vacío legal. No obstante, con posterioridad, el entonces Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación de la provincia aprobó el Reglamento de Educación Inicial mediante la Resolución n.º 403, que estableció criterios para la organización y el funcionamiento del nivel (JUJUY, 1993; JUJUY, 2003.).

En el proceso que puede denominarse de especialización de la educación inicial, se hizo evidente la necesidad de generar normativas específicas que atendieran sus particularidades, especialmente frente al vacío legal existente en los inicios de la creación de instituciones propias, como los Jardines Independientes (JI) y los Jardines de Infantes Nucleados (JIN).

Desde la voz de una supervisora se advierte que la institucionalización del nivel no fue solo una cuestión administrativa, sino también un proceso político y profesional, en el que resultó indispensable la producción de marcos normativos —consolidada en la Resolución n.º 403 (Reglamento de Nivel Inicial)— que reconocieran las especificidades pedagógicas, organizativas y territoriales de la educación inicial. Como señala: “Fue necesario escribir, hacer documentos, pensar cómo debía organizarse un jardín nucleado, qué función tenía la coordinación, qué hacer si no había edificio...” (Supervisora 5, 2024).

En lo que respecta a la Argentina, se observa la existencia de normativas vinculadas a la nuclearización<sup>4</sup> de los jardines de infantes, entre las cuales se destacan antecedentes en la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, como el Decreto n.º 3.182, de 1982, y la Resolución n.º 729-SED/95 (MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, 1982, 1995). Considerando las fechas de estas normativas, el fenómeno de nuclearización puede interpretarse como relativamente reciente en la historia de la educación inicial, con desarrollos que, en algunos casos, preceden y, en otros, son posteriores a los implementados en la provincia de Jujuy.

En este sentido, el entramado normativo no se limita a su dimensión prescriptiva, sino que es activamente producido en la práctica. En términos de Ball (2002), las supervisoras participan en la puesta en acto de las políticas como productoras de “textos políticos”, al definir criterios organizativos y habilitar formas concretas de institucionalización del nivel inicial. Estas prácticas se inscriben en la continuidad de las luchas de las pioneras por el reconocimiento y la autonomía del nivel, evidenciando el carácter dinámico de las políticas educativas.

---

<sup>4</sup> La nuclearización es una modalidad organizativa que agrupa varios jardines o salas de infantes bajo una dirección común. En Jujuy, los jardines de infantes nucleados (JIN) otorgaron autonomía institucional a jardines que anteriormente dependían de escuelas primarias.

## Conclusiones

Como sostiene Ruiz (2020), la definición del derecho a la educación requiere una perspectiva dinámica y multidimensional, nutrida de datos empíricos provenientes de diferentes escalas de análisis que permitan evaluar su efectiva realización. En este sentido, el derecho a la educación, en tanto derecho humano fundamental, se vincula con la obligatoriedad escolar garantizada por el Estado, de acuerdo con las normativas vigentes.

El análisis del caso jujeño permite visibilizar cómo las políticas educativas, lejos de aplicarse de manera lineal, se construyen y reconstruyen en la práctica cotidiana de los actores escolares. Supervisoras, docentes y directivas desempeñan un rol protagónico en la efectivización del derecho a la educación, a partir de un compromiso territorial y una sensibilidad pedagógica situada.

Una cuestión central para la comprensión de los fenómenos sociales es, precisamente, el papel de los actores y sus ideas en la puesta en acto de las políticas. Desde la perspectiva de la teoría fundamentada, estas ideas y posicionamientos pueden comprenderse como “condiciones intervinientes” que inciden en la definición de estrategias (Strauss; Corbin, 1990 apud Soneira, 2006).

En el marco de este estudio, se propone como hipótesis provisoria la existencia de un grupo identificado como “las pioneras de la educación inicial”, cuyas trayectorias, ideas y acciones colectivas han dejado huellas en los procesos de expansión del nivel. Asimismo, este trabajo presenta una forma de organización de los datos que permitirá avanzar en la construcción de un diagrama interpretativo de las relaciones entre estrategias y condiciones intervinientes.

En este proceso, los actores territoriales despliegan estrategias que reconfiguran las políticas más allá de los marcos normativos formales, dando lugar a formas situadas de justicia educativa. En este sentido, y en línea con la perspectiva de Ball (2002), las políticas educativas se configuran como procesos en acción, en los que los actores no solo implementan, sino que producen y resignifican los sentidos de la política en contextos específicos.

Como sostiene Ruiz (2020), la definición del derecho a la educación presenta dificultades en torno a la delimitación de su naturaleza y contenido, los cuales no siempre resultan claros a pesar de su reconocimiento internacional. En este marco, los hallazgos de esta investigación aportan evidencia empírica que contribuye a precisar dichos contenidos, mostrando cómo este derecho se construye y adquiere sentido en la práctica a través de la expansión del nivel inicial en el ámbito rural del norte argentino.

En este sentido, el estudio del caso jujeño no solo aporta evidencia empírica sobre la expansión de la educación inicial en contextos subnacionales, sino que también contribuye a la comprensión de las mediaciones actorales en la traducción de las políticas educativas. Asimismo, este trabajo abre nuevas líneas de indagación sobre la construcción situada del derecho a la educación en el sistema educativo latinoamericano, particularmente en relación con el nivel inicial, aún escasamente explorado en la investigación educativa argentina.

## Referencias

- ARGENTINA. *Ley N.º 24.195*. Ley Federal de Educación. Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina, 1993.
- ARGENTINA. *Ley N.º 26.206*. Ley de Educación Nacional. Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina, 2006.
- ARGENTINA. *Ley N.º 27.045*. Modificación de los artículos 18 y 19 de la Ley N.º 26.206. Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina, 2014.
- BALL, S. J. Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. Traducción de E. Miranda. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, v. 2, n. 2-3, p. 19-33, 2002.
- BERGESIO, L.; GOLOVANEVSKY, L.; GONZÁLEZ, N. *Jujuy en su encrucijada: recorridos socioeconómicos de la provincia*. 1. ed. San Salvador de Jujuy: AveSol Ediciones, 2018.
- CASTRO, H.; REBORATTI, C. *Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición*. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, 2007.
- CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/convencion-sobre-los-derechos-del-nino>. Acceso en: 15 abr. 2026.
- FELDFEBER, A. Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En: FELDFEBER, A. (comp.). *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique, 2009. p. 25-50.
- FERNÁNDEZ PAIS, M. *Historia y pedagogía de la educación inicial en Argentina: desde el proyecto sarmientino hasta inicios del siglo XXI*. Rosario: Homo Sapiens, 2018.

GOLOVANEVSKY, L. A.; BERGESIO, L.; REID RATA, Y.. Mapa de la dinámica poblacional en Jujuy: cambios y continuidades en el empleo y las condiciones de vida. En: BERGESIO, Liliana; GARCÍA VARGAS, A.; GOLOVANEVSKY, L. (dirs.). *Las tramas del desarrollo: estudios y propuestas interdisciplinarias para Jujuy*. San Salvador de Jujuy: EDIUNJu, 2021. p. 33-65.

JUJUY. *Constitución de la Provincia de Jujuy*. Jujuy, 1986.

JUJUY. *Ley N.º 4.731*. Ley de Educación Provincial. Jujuy: Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy, 1993.

JUJUY. *Ley N.º 5.807*. Ley de Educación Provincial. Jujuy: Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy, 2013.

JUJUY. *Resolución N.º 403-EG/03*. Reglamento de Nivel Inicial. Jujuy: Ministerio de Educación de la Provincia de Jujuy, 2003.

MALAJOVICH, A. El jardín de infantes y sus desafíos en Argentina del siglo XXI. En: KAUFMANN, Verónica (comp.). *Primera infancia: panorama y desafíos para una mejor educación*. Buenos Aires: Aique, 2016. p. 97-127.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE JUJUY. *Geolocalización de establecimientos educativos de educación inicial del sector estatal/gestión social* [Mapa]. Disponible en: <https://sites.google.com/view/escuelasjujuy/mapas-pcial-por-niveles-2023>. Acceso en: 6 abr. 2026.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE JUJUY. *Relevamiento anual de información 2017: mapa geográfico educativo*. Secretaría de Planeamiento Educativo, 2017.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Decreto N.º 3.182. *Organización funcional de los Jardines de Infantes Nucleados*. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1982.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Resolución N.º 729-SED/95. *Reglamentación de los Jardines Nucleados*. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires: Secretaría de Educación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1995.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (OEI). *Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. 2010. Disponible en: <https://www.oei.es/historico/metas2021/libro.htm>. Acceso en: 6 abr. 2026.

PONCE, R. Los debates de la educación inicial en la Argentina: persistencias, transformaciones y resignificaciones a lo largo de la historia. En: MALAJOVICH, Ana (comp.). *Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial: una mirada latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012. p. 19-101.

RUIZ MUÑOZ, M. M. El derecho a la educación y la construcción de indicadores educativos con la participación de las escuelas. *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, n. 43, p. 1-18, 2014.

RUIZ, R. G. El derecho a la educación y sus definiciones. En: RUIZ, Roberto G. (comp.). *El derecho a la educación: definiciones, normativas y políticas públicas revisadas*. Buenos Aires: Eudeba, 2020. p. 17-60.

SONEIRA, A. J. La teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory de Glaser y Strauss). En: VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (coord.). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, 2006. p. 161-194.

TOMASEVSKI, K. Indicadores del derecho a la educación. *Revista IIDH*, n. 40, p. 341-388, 2004.

UNESCO. *Marco de acción de Dakar: educación para todos*. Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, 2000. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147>. Acceso en: 15 abr. 2026.

VISENTÍN, M.; PRUDANT, E.; KUPPE, I. *Las secciones multiedad y multinivel en el jardín de infantes: tensiones en torno a la obligatoriedad y la universalización del nivel inicial en contextos rurales*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, 2014.