



## ACERCA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL

Informes y estudios sobre la situación educativa N° 5  
Buenos Aires, mayo 2007

*El presente trabajo fue realizado por el Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” de la Secretaría de Educación de CTERA, estuvo a cargo de Lila Ferro, con la colaboración de María Isabel Ortega, Stella Maldonado y Silvia Andrea Vázquez.*

---

CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y ESTADÍSTICAS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES PEDAGÓGICAS MARINA VILTE  
Chile 654 C.P. (1089) Ciudad de Buenos Aires - Argentina  
Tel/Fax: 4300-5414/8502/9256/9294 int. 111/119/120/121  
instituto@ctera.org.ar / <http://www.ctera.org.ar/iipmv>

## **ACERCA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL (Tratada en Título II, Capítulo II)**

*Lila Ferro*

### **1) En comparación con la Ley Federal de Educación**

La Ley de Educación Nacional (LEN) reconoce a la educación inicial como una unidad pedagógica que comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad (art. 18). El art. 24 contempla a los jardines maternos como parte de la organización de la educación inicial. De modo que los primeros años de la educación quedan integrados dentro de este nivel del sistema educativo, a diferencia de la Ley Federal de Educación (LFE) que contemplaba de modo ambiguo la pertenencia del primer ciclo al nivel inicial.

Se mantiene la obligatoriedad del último año, agregando la obligación del Estado de **“universalizar los servicios para los/as niños/as de cuatro (4) años (art. 19)**

Los objetivos de la nueva ley son más amplios y detallados que en la anterior.

- En consonancia con el primer artículo de la ley, se promueve el aprendizaje de los/as niños desde los cuarenta y cinco (45) días y se menciona al placer por el conocimiento como algo que debe fomentar la educación inicial. Cabe destacar que la LEN se refiere a promover el desarrollo (art. 20, punto a) cuando, la LFE en este sentido, se refería al “proceso de maduración del niño/a” (art. 13, punto b) término de resonancia biológica.
- Ocupa un lugar destacado, la promoción del juego resaltando su **“alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, etc”** (art. 20, punto d)
- En cuanto a la consideración de las desigualdades educativas, la LEN reconoce la necesidad de atenderlas “para favorecer una integración plena de todos/as los niños/as al sistema educativo” (art. 20, punto h). Al respecto, la LFE también planteaba como objetivo su atención pero sin mencionar la integración como alcance; además dicha ley imputaba el origen de tales desigualdades a “deficiencias de orden biológico, nutricional, familiar y ambiental”. La desigualdad como situación producida por carencias de los individuos y, en último caso, ambientales (no sociales) no parece entenderse así en el nuevo cuerpo jurídico.

Las responsabilidades del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como garantes de la educación inicial se reconocen en la LEN dentro del capítulo destinado al nivel. En cambio, la LFE no menciona responsabilidades específicas en el capítulo correspondiente y en el referido a la gratuidad y asistencialidad, se establece “organizar planes asistenciales específicos para los/as niños/as [...] familias con necesidades básicas insatisfechas desde la etapa de estimulación, en concertación con organismos de acción social estatales y privados” (art. 40) El artículo trasluce la función asistencial del nivel inicial que la LFE reserva para los niños más pobres y el papel subsidiario del Estado en las políticas sociales.

En materia de acciones concertadas con organismos de acción social, la LEN dedica un artículo (22) que si bien no tiene las connotaciones neoconservadoras de la LFE, nos preocupa por otras razones que analizaremos más adelante.

Al igual que la LFE, la nueva ley establece que el personal a cargo de las actividades pedagógicas de los establecimientos de nivel inicial sea docente titulado o especializado

*Una conclusión que se desprende en lo atinente a la integralidad del nivel inicial, es que la Ley de Educación Nacional representa un avance respecto de la legislación anterior al considerar a la educación inicial como una unidad pedagógica que abarca desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad. Sin duda, esto representa una conquista de los distintos sectores sociales (madres trabajadoras, docentes jardineras...) que han luchado para que la educación de la primera infancia sea un “derecho desde la cuna” (SAN MARTÍN de DUPRAT).*

*Sin embargo, la universalización de la educación inicial, en la letra de la nueva ley, se detiene en las salas de cuatro años. Destinamos el siguiente apartado a analizar este punto.*

*En cuanto a los objetivos, los de la LEN parecen subrayar la función pedagógica del nivel inicial. Esta conclusión puede extraerse al comparar los términos que se emplean frecuentemente en uno y otro cuerpo legal. Aunque también cabe aclarar que el objetivo de una formación integral implica el acceso a un conjunto de saberes, el cual no está mencionado en la LEN. Es necesario realizar un análisis curricular de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) y Diseños Curriculares Provinciales para hacer mayores precisiones al respecto. Tampoco se habla de “juego educativo” sino de “el alto valor cultural del mismo”; es importante marcar esta diferencia porque el juego en el jardín consiste en un principio orientador de la enseñanza y por lo tanto no es la misma acción que se aprende asistémicamente en distintos espacios. No renegamos de la escuela infantil como un ámbito más de juego, sino que destacamos la especificidad del mismo cuando se lo reconoce en relación con la enseñanza.*

*Llamamos la atención sobre estos aspectos ambiguos de la ley y asumimos la necesidad de estar alertas durante la reglamentación de la misma y las adecuaciones jurisdiccionales.*

## **2) Sobre la universalización**

La ley obliga al Estado a universalizar las salas de cuatro años. Sin duda, lo plasmado en la LEN es un logro pero si esta reconoce a la educación inicial como una unidad pedagógica, el Estado debe llegar a garantizar servicios para todo el tramo que constituye tal unidad.

El argumento para exigir la universalización de toda la educación infantil se basa en el reconocimiento del nivel inicial como instrumento para el desarrollo y de potenciación de las posibilidades de aprendizaje de los niños y las niñas<sup>1</sup>.

Ahora bien, según entendemos “universalización” no es sinónimo de “obligatoriedad de asistencia de los/as niños/as”, sino que debe entenderse como “obligatoriedad del Estado de garantizarla”. No consideramos que para que el primer ciclo del nivel sea universal, la asistencia de los/as niños/as deba ser obligatoria. Asumimos que los aprendizajes de los dos primeros años de vida pueden adquirirse tanto en el ámbito familiar como en el escolar. El Estado está obligado a brindar los servicios escolares

---

<sup>1</sup> CTERA, Aportes para el debate de una nueva ley de educación, junio 2006, pág. 14

donde tales aprendizajes puedan apropiarse en forma educativa, adecuada y contenedora para la primera infancia, porque las familias deben tener la opción de contar con ámbitos propicios para esos aprendizajes si es que necesitan o prefieren que la escolaridad de sus hijos/as, se desarrolle en instancias externas al hogar. Existen otros niveles del sistema educativo que no son de asistencia obligatoria pero que el Estado debe garantizar por la reconocida función que cumplen en el desarrollo social. En el mismo sentido debe entenderse y exigirse la universalización de todo el nivel inicial.

Al argumento citado más arriba se suman los datos del informe sobre la desigualdad y exclusión educativa en la educación inicial<sup>2</sup> que revelan que los índices de asistencia de los/as niños/as de tres (3) y cuatro (4) son significativamente menores que los que muestran los niños de cinco y es en aquellas edades donde las desigualdades educativas son más evidentes.

Si la cobertura universal de servicios de cuatro (4) llega a cumplirse, los porcentajes anteriores se corregirán en parte, ya que no cambiará la situación de las salas de tres (3), dos (2), uno (1) y lactario (desde 45 días).

El informe citado presenta números muy bajos de secciones de tres años en algunas provincias (San Juan: cinco; Santa Cruz: seis; La Pampa: siete y Catamarca: 12 en el año 2004). Por nuestra parte podemos agregar que la situación se agrava en el caso de las salas destinadas a niños/as entre cuarenta y cinco (45) días y dos (2) años; por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires cuenta sólo con alrededor de diez jardines maternos de su jurisdicción, el resto de los existentes en el territorio provincial pertenecen a las municipalidades (con escasez de salas de lactantes y un año) y a la órbita privada y comunitaria; en estas órbitas, las ofertas van de lo educativo a lo meramente asistencial.

### ***3) La educación inicial en el ámbito de la acción social.***

Además de las dos modalidades más conocidas de la educación infantil, la LEN habilita otras posibilidades en dos de sus artículos.

Por una parte, el artículo 22, en virtud de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/as establecidos en la Ley N° 26061 se refiere a “otras estrategias de desarrollo infantil” que se implementarán “[...] **en función de las particularidades locales o comunitarias [...] con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y dos (2) años, con la participación de las familias y otros actores sociales**”.

Un punto inquietante del artículo es que no señala la complementariedad de esas alternativas con las formas pedagógicas vinculadas al sistema educativo. Si estas modalidades funcionan en lugar de los jardines, los aprendizajes que se ocupa de lograr la escuela, pueden verse restringidos porque no constituyen lo específico de un programa de desarrollo social.

Por otra parte, el artículo 24 que se consagra a las características de los servicios de la educación infantil, reconoce como formas organizativas a los jardines maternos y de

---

<sup>2</sup> CTERA, IIPMV. Informes y estudios sobre la situación educativa N° 3: Desigualdad y exclusión educativa en la educación inicial, a cargo de Juan BALDUZZI, Bs. As., noviembre 2004

infantes para las edades que siempre atendieron y a otras modalidades **“en función del contexto [...] para la atención educativa de los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los cinco (5) años, como salas multiedades o plurisalas en contextos rurales o urbanos, salas de juego y otras que pudieran conformarse, según lo establezca la reglamentación de la siguiente ley”** (art. 24, punto b)

El artículo entremezcla modalidades escolares (salas multiedades y plurisalas<sup>3</sup>) con otras que no lo son (salas de juego) y nótese, como ya explicamos, que el mismo se consagra a habilitar distintas formas organizativas que integrarán el nivel inicial (a diferencia del art. 22 que no se restringe al sistema educativo). Esto nos preocupa porque el juego como marca de identidad del nivel inicial tiene que ver con el intento de enseñar ciertos contenidos a través del mismo, lo cual lo diferencia de las maneras de jugar que podrían observarse en ámbitos informales como una plaza. Pero, además, son cada vez más los especialistas de la educación infantil que afirman que no todo puede enseñarse a través del juego; esto empezó a evidenciarse con la elaboración de diseños curriculares con orientación disciplinar. Nos alarma, entonces, que la LEN reconozca dentro de las posibles organizaciones del nivel, las salas de juego, ya que el objetivo de esos ámbitos no tiene que ver con la enseñanza de esos contenidos que se han revelado más difíciles de articular con el juego. No estamos en desacuerdo con que se promuevan espacios o acciones de enriquecimiento de la cultura lúdica, pero por el estado actual de las investigaciones sobre la educación inicial nos animamos a decir que una propuesta sólo basada en promover el juego, hoy es insuficiente para niños/as en edad preescolar y, por lo tanto, no puede admitirse como una modalidad de la escolaridad.

Ambos artículos habilitan a la elaboración de proyectos para que sean contemplados en la reglamentación de la ley (como establece el art. 24) o en las correspondientes leyes provinciales. Sin embargo, hasta ahora, sólo tenemos noticias de proyectos tratados en el ámbito de la acción social. Esto resulta preocupante porque, eventualmente, podría conducir a la cooptación de la educación inicial por parte de las áreas de desarrollo social. La tradición de estas áreas consiste en programas de atención focalizada y coyuntural; de distribución más inestable y arbitraria que el sistema de educación formal. A partir de esta preocupación, vamos a analizar una iniciativa parlamentaria<sup>4</sup> que ya cuenta con media sanción del Senado de la Nación.

### *3.a) El proyecto de creación de los “Centros de Desarrollo Infantil”*

Este proyecto se presenta en línea con la ley N° 26061, vinculándose de este modo con el art. 22 de la LEN. **“Tiene como objeto la promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil [... entendidos] como espacios de atención integral de niños y niñas de hasta cuatro (4) años de edad”** (art. 1 y 2). En el art. 8 se establece que estos centros **“[...] podrán complementariamente interactuar en sus instalaciones con**

---

<sup>3</sup> Formas habituales en la educación rural. En el conurbano bonaerense, también es frecuente encontrar salas que integran niños/as de cuatro y cinco años que no han asistido con anterioridad al jardín. A esas secciones se las suele denominar, de modo poco feliz, “salas sin experiencia”, como si la única que un/a niño/a de cuatro o cinco años tuviera fuera la que adquiere en el ámbito escolar.

<sup>4</sup> Proyecto de ley presentado por las Senadoras PERCEVAL, KIRCHNER e IBARRA sobre Centros de Desarrollo Infantil. El mismo cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Población y Desarrollo Humano y de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y fue tratado en la sesión ordinaria del 13/11/06 de la Cámara de Senadores de la Nación.

**servicios educativos...”. Resulta sugerente la posibilidad de la acción complementaria y no la afirmación de esta.**

Entre sus principios rectores, se menciona la estimulación temprana a fin de optimizar el desarrollo integral del/la niño/a. Plantear la estimulación temprana para chicos/as de cuatro años es desconocer las posibilidades de amplios y variados aprendizajes que ya pueden realizar a esa edad. Cabe aclarar que no se hace mención a otras acciones que apunten a distintos aprendizajes.

En cuanto al personal, no se especifica si será titulado o no y se adelanta que en la reglamentación se establecerán **“los perfiles correspondientes al personal interviniente y el sistema de capacitación necesario para que la totalidad de los centros puedan cumplir con este requisito”** (art.7)

El art. 10 define como autoridad de aplicación a la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En los fundamentos hay consideraciones que permiten seguir sosteniendo la hipótesis del avance de desarrollo social sobre acciones educativas. En un párrafo se sostiene que los centros a crear **“son escenarios que ayudan complementariamente a la familia en el desarrollo infantil [... La legislación] debe contemplar la diversidad tanto de las familias como de los espacios locales por ser estos los mejores lugares para el desarrollo”**. Es notable la omisión del nivel inicial en estas líneas; nadie podría estar en contra de ampliar las estrategias para garantizar el pleno desarrollo de los/as niños/as, lo que alarma es la omisión de una estrategia (por llamarle así al jardín) que tiene larga existencia en el sistema educativo argentino y cuyos efectos positivos sobre el desarrollo y la integración exitosa en la escuela primaria está demostrada.

En los fundamentos se afirma que la propuesta de estos centros es más integradora que la de los jardines maternos, cubriendo un vacío legal que existe respecto de la primera infancia y que **“[...] pretendía ser cubierto sólo por los jardines maternos con la mirada pedagógica”**. Esta afirmación desconoce dos cuestiones: Por un lado, la bibliografía especializada y todos los diseños curriculares existentes para el primer ciclo del nivel inicial, sostienen que el maternal cumple tanto la función pedagógica- citada en el proyecto- como la asistencial, revalorizada como educativa<sup>5</sup>. La otra cuestión que se desconoce en el proyecto es que estos centros se están destinando, también, a niños/a de tres y cuatro años, población que es atendida por el jardín de infantes (no, por el maternal); este ciclo del nivel cuenta, desde hace más de diez años ya, con contenidos básicos comunes de orientación disciplinar, saberes que se apropian en ámbitos escolares (lo cual puede argumentarse, entre otros ideas, con la diferencia entre conceptos espontáneos y conceptos científicos que plantea Vygotski).

Este intento de argumentar la superación de los jardines maternos en este contexto nos preocupa y nos lleva a pensar que se busca reemplazar las acciones del sistema educativo por acciones de otros tipos, que acabarían pulverizando la unidad pedagógica de la educación inicial planteada en la LEN.

---

<sup>5</sup> En este sentido, el primer diseño curricular para jardines maternos (1986, MCBA) planteaba que un cuando un bebé era cambiado estaba al mismo tiempo satisfaciendo una necesidad básica y aprendiendo, por ejemplo, la diferencia entre estar sucio y limpio.