

**Eva Mara Petitti**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.  
Centro de Estudios Históricos, Universidad Nacional de Mar del Plata.

# Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires y sus contextos de producción: fines del siglo XIX y siglo XX<sup>1</sup>

## RESUMEN

Este artículo realiza un recorrido histórico de la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires, con el fin de vincular las construcciones legislativas con sus contextos de producción. Se observa que las diferentes normativas sancionadas entre fines del siglo XIX y a lo largo del siglo XX (1875, 1951, 1995) coincidieron con cambios profundos en los objetos de legislación que se dieron en el marco de transformaciones en el Estado argentino.

## PALABRAS CLAVE

LEGISLACIÓN, EDUCACIÓN, HISTORIA, REFORMAS, PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizan los distintos textos de la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires sancionada en 1875. Se trata de la legislación de mayor nivel que regula la política educativa de la provincia y de la primera ley de educación en Argentina, cuyo texto si bien tuvo modificaciones parciales e intentos de reforma en varias oportunidades, fue objeto de transformaciones estructurales en tres ocasiones: durante el gobierno de Juan Domingo Perón en 1951, el de Carlos Menem en 1995 y el de Néstor Kirchner en 2006. Coincidimos con Elsie Rockwell para quien “las leyes no son simples representaciones de la realidad escolar en el periodo de su vigencia, aunque pueden reflejar, tangencialmente, las preocupaciones y pugnas coyunturales” (Rockwell, 2007). Siguiendo a la

<sup>1</sup> Un desarrollo más amplio de la investigación realizada sobre la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires puede encontrarse en un artículo de acceso libre y gratuito que tiene como finalidad cuestionar los alcances de tomar el derrocamiento del gobierno peronista en 1955 como un punto de quiebre en la periodización de la Historia de la Educación Argentina (Petitti, 2017).

autora, nos proponemos estudiar los cambios en la legislación educativa vinculados con sus contextos de producción.

Aunque la provincia de Buenos Aires representa una experiencia particular en el régimen federal, resulta difícil exagerar la importancia que supone para el país, tanto por su peso demográfico, económico y político, como también por las dimensiones de su sistema educativo.<sup>2</sup> Como ha señalado Manuel Palacio, por lo menos hasta 1880 “la historia de la Argentina se escribió en gran medida con la vara de Buenos Aires (ciudad y provincia) e, inversamente, la de la provincia fue escrita con la vara de la nación” (2012, p. 9).

## LA LEY DE 1875 Y LOS PROYECTOS DE REFORMA

En base a lo establecido por la Constitución Nacional de 1853 que cedió la obligación de impulsar la educación primaria a las provincias y en un contexto en el que el gobierno nacional había comenzado a legislar sobre las subvenciones nacionales, la provincia de Buenos Aires en 1873 aprobó su carta orgánica que dispuso que la Legislatura dictaría las leyes necesarias para constituir y organizar un sistema de educación común. Así, en 1875 se sancionó la Ley de Educación Común, con el número 988. Su aprobación no estuvo exenta de debates sobre el carácter obligatorio de la educación, la duración de la obligatoriedad y las atribuciones de los Consejos Escolares de distrito.

Desde el punto de vista organizativo a la vez que se importó al escenario bonaerense la estructura norteamericana de participación civil en el control de la institución escolar a través de los Consejos Escolares –cuyos miembros debían ser elegidos por los vecinos en los comicios municipales–, las facultades técnicas y administrativas de estos quedaron compartidas con la Dirección General de Escuelas y el Consejo General de Educación. A partir de entonces las niñas que tenían entre seis y 12 años de edad y los niños de seis a 14, pasaron a ser comprendidos por la obligatoriedad y gratuidad de la Ley. Con el objetivo de procurar al gobierno educativo autonomía financiera respecto del poder político, creó una renta escolar para que las escuelas se sostuvieran con recursos propios, lo cual tiempo después –aunque en algunos casos con mayores dificultades– sucedería en las demás provincias, ya que se constituyó en un requisito para recibir el porcentaje que le correspondía a cada una en concepto de las subvenciones nacionales.

Si bien en su primera versión la Ley establecía la formación en materia de enseñanza religiosa –respetando las creencias de las familias ajenas a la comunidad católica– en 1890 la Dirección General de Escuelas emitió una resolución que la

<sup>2</sup> Una aproximación a los estudios sobre educación en la provincia de Buenos Aires se pueden encontrar en Rodríguez y Petitti (2014).

eliminaba en horario de clase (Pineau, 1997). Esa modificación fue incorporada a una reforma parcial realizada en 1905, que tuvo lugar durante la gestión conservadora del gobernador Marcelino Ugarte (1902-1906) y coincide con la sanción de la Ley Láinez a nivel nacional. La reforma de la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires llevada a cabo en 1905, eliminó de su texto la enseñanza religiosa y realizó dos modificaciones que impactaron en la educación de la provincia de Buenos Aires.

Por un lado, prohibió el ingreso de aquellos niños que no tuvieran entre ocho y 12 años bajo pena de suspender por un año al director que lo permitiera. Así, la obligatoriedad escolar se redujo a los primeros cuatro grados, es decir, a las escuelas primarias elementales. Las escuelas primarias superiores que enseñaban hasta sexto grado, a partir de ese momento fueron denominadas complementarias, pasaron a ser opcionales y dejaron de estar financiadas por rentas escolares. Por otro lado, limitó las funciones de los Consejos Escolares a la esfera administrativa, quedando las atribuciones técnicas y políticas –inspeccionar, nombrar, contratar o dejar cesantes a los maestros, establecer nuevas escuelas y determinar su ubicación–, directamente a cargo de la Dirección General de Escuelas y el Consejo General de Educación.

A partir del Golpe de Estado de 1930, la Iglesia católica ganó una creciente gravitación en la educación escolar, lo cual se expresó en un debate en la Convención Constituyente, entre quienes querían incluir los principios de la religión católica en los contenidos mínimos y quienes se oponían a dicha innovación, resultando elegida la propuesta intermedia presentada por el gobernador Manuel Fresco (1936-1940). Así la Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1934, introdujo un artículo que establecía entre los fines de la educación común el de “formar el carácter de los niños en el culto de las instituciones patrias y en los principios de la moral cristiana, respetando la libertad de conciencia.”<sup>3</sup> Sin embargo, a pesar de que se presentaron proyectos en ese sentido, el texto de la Ley no se modificó y, durante la gobernación de Manuel Fresco se decretó y posteriormente se sancionó una Ley aparte (n° 4755/39) que establecía la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en las escuelas de la provincia de Buenos Aires. Durante la gobernación de Rodolfo Moreno (1942-1943) se presentó un nuevo proyecto de reforma que tampoco fue aprobado. Finalmente, el gobierno que asumió luego del Golpe de Estado de 1943 estableció la enseñanza religiosa en todo el país.

En 1944, en el marco del gobierno de la intervención designado en la provincia de Buenos Aires, se eliminó la división entre escuelas comunes y complementarias que afectaba a las escuelas ubicadas en espacios rurales y se amplió la obligatoriedad a siete años, fijando la edad de ingreso a los seis en lugar de a los ocho. Sin

3 Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1934. Artículo n° 190.

embargo dichas modificaciones no fueron incorporadas al texto de la Ley ya que los proyectos de reforma que se presentaron en 1946, apenas asumido el gobierno peronista –que en la provincia de Buenos Aires implicó el ascenso de Domingo Mercante (1946-1952)– no lograron consenso en la Legislatura.

## LA LEY DE 1951 Y LA TENSION PERONISMO–ANTIPERONISMO

La ampliación de la edad de la obligatoriedad fue solo uno de los aspectos reformados. A lo largo de los primeros años del gobierno de Mercante se incorporaron las áreas de educación preescolar, postescolar y especial. En 1949, al llevarse a cabo la reforma constitucional, fue creado el Ministerio de Educación que sustituyó a los órganos de gobierno colegiados. En el mes de junio de 1951 el Poder Ejecutivo provincial presentó en la Legislatura un proyecto de Ley de Educación, con el fin de reemplazar aquella sancionada en 1875. A diferencia de los anteriores, modificaba en su totalidad a la previa, al cambiar considerablemente los asuntos objeto de sanción. La legislación, que sustituía a aquella sancionada 76 años antes, más que un punto de partida para transformar el sistema educativo, daba estabilidad legal a los cambios y expresaba los nuevos alcances del Estado. Por un lado, con base en lo establecido por la *Constitución* provincial de 1949, incorporó las reformas realizadas durante la gestión de Domingo Mercante y dio un lugar central a los contenidos de enseñanza. Por otro lado, suprimió toda la legislación referente al gobierno autárquico reemplazado por el Ministerio de Educación y al financiamiento de la educación que desde 1946 comenzó a incluir las rentas generales en un porcentaje que se fue incrementando cada año, hasta representar hacia 1949 más del 80%.

Tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores de la provincia, se establecieron largas discusiones sobre las características generales del proyecto de ley, sin reparar en las propuestas concretas. Para la Unión Cívica Radical el problema residía en “el espíritu” de la Ley y por lo tanto no era suficiente una modificación parcial de algunos artículos. Los principales aspectos de disidencia tenían que ver en primer lugar, con la posición respecto al poder eclesiástico, en segundo lugar, con la utilización de la escuela como vía de difusión de la cultura política oficial y finalmente, con el reemplazo de los Consejos Escolares de Distrito por Delegaciones Administrativas. El eje de la crítica al proyecto se centró en el calificativo de totalitaria, utilizado también para referir a otros aspectos del gobierno. Uno de los senadores opositores lo sintetizaba de la siguiente manera: “se trata de una ley totalitaria, clerical y peronista que lleva a la pretensión de deformar para siempre la escuela argentina”. La defensa del oficialismo consistió en caracterizarla como “Católica, Argentina y con sentido nacional” (Provincia de Buenos Aires, 1951, p. 318).

La dinámica de las discusiones estuvo determinada no sólo por las discrepancias respecto al nuevo proyecto, sino por las distintas concepciones en torno a la hasta entonces vigente Ley de Educación Común. El argumento del oficialismo consistió en que la Ley de 1875 se basaba en una concepción de la vieja educación liberal, diferente a la que ellos proponían y que si bien para su tiempo era muy adecuada, no lo era en la actualidad. Además de considerarla una ordenación administrativa de la Dirección General de Escuelas, caracterizaron a la Ley como enciclopedista y neutra. La oposición, en cambio, a pesar de reconocer la posibilidad de superación del orden educacional, mantenía como proyecto el resguardo de la educación liberal democrática y los valores culturales tradicionales que el peronismo vulneraba.

En la Cámara de Senadores, luego de participar en el debate general, la oposición votó en contra del proyecto y se abstuvo en la discusión particular. En la Cámara de Diputados, en cambio, se retiró del recinto antes de la votación para quitarle legitimidad al acto. Con mayoría oficialista, el 14 de agosto de 1951 fue sancionada la nueva Ley de Educación, con el número 5650. El texto de la Ley se mantuvo sin modificaciones hasta junio de 1955. En el marco del conflicto entre el peronismo y la Iglesia católica, la Legislatura bonaerense suprimió el artículo que establecía la enseñanza católica y reformó la redacción de aquellos que referían a la misma (Ley n° 5823/55).

Apenas producido el Golpe de Estado que derrocó al peronismo, el gobierno de turno comenzó a borrar los símbolos peronistas. Ahora bien el plan de desperonización no implicó importantes transformaciones para la Ley de Educación. El Decreto Ley n° 423, firmado en octubre de 1955, eliminó algunos párrafos del primer artículo sobre la concepción de la educación y reemplazó la parte del artículo 11 que establecía que “El estudio de las constituciones nacional y provincial se hará en base a la doctrina político social que las informa” por “en base a una doctrina que se fundamente en los principios auténticos de la Historia Argentina”. Es decir, en lugar de ser reemplazada por aquella de 1875 –teniendo en cuenta que los partidos políticos que se opusieron a su sanción participaron en la toma de decisiones políticas posteriormente a 1955 y que la restauración de la *Constitución* de 1934 habilitaba la adecuación de la Ley de Educación a su texto– solo fue modificada en aquellas partes que explicitaban la doctrina peronista.

A partir de 1958 se presentaron en la Legislatura numerosos proyectos de reforma, pero las tensiones al interior de los partidos antiperonistas dificultaron encontrar un acuerdo. Nuevamente, al igual que en el periodo anterior, los puntos conflictivos no afectaban la estructura de la Ley ni pretendían legislar a partir de cambios en su aplicación, sino que por el contrario se proponían modificar la organización del gobierno de la educación y los aspectos concernientes a la enseñanza de la religión. Posteriormente, la normativa fue objeto de modificaciones

puntuales realizadas por gobiernos democráticos y dictatoriales. Por otra parte, a partir de entonces tuvieron lugar cambios significativos en la relación con el gobierno nacional, tales como la derogación de la Ley Láinez, la transferencia de los establecimientos primarios que dependían del Consejo Nacional de Educación, la mayor parte de la cual se realizó en 1978 y la eliminación del Consejo Nacional de Educación y la Ley de Subvenciones Nacionales. En 1992, Buenos Aires, al igual que las demás provincias, recibió los establecimientos de enseñanza media que dependían de la Nación. A ello se suman las transformaciones que implicó la Ley Federal de Educación que puso fin a la Ley n° 1420 y estableció una reforma del sistema educativo.

## A MODO DE CIERRE: LA REFORMA DE 1995

Ante tales transformaciones estudiadas en el apartado anterior, en 1995 la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires volvió a ser objeto de reformas y fue reemplazada por otra (Ley n° 11.612). Es decir, aquella normativa sancionada durante el primer peronismo, fue modificada en su totalidad recién a mediados de la década de 1990, en el marco del proceso de reforma del Estado, descentralización, privatización del espacio público y desregulación de los servicios sociales. El texto introducía los cambios en el sistema educativo provincial cuya estructura quedó formada por la Educación Inicial, la Educación General Básica, la Educación Polimodal y la Educación Superior.

Consideramos que la continuidad de la normativa aprobada en 1951 luego del derrocamiento del peronismo, expresa que era difícil volver atrás en relación a los cambios que se habían producido en la configuración escolar. Con la Ley de 1951 se institucionalizaba un cambio en el concepto de educación, un concepto que incorporaba la enseñanza postescolar y especial, así como también los aspectos concernientes al ámbito cultural. A mediados del siglo xx, la normativa vigente desde 1875 dejó de regular sobre el gobierno de la educación y los recursos, para pasar a hacerlo sobre aspectos referidos a los contenidos y los nuevos actores de la educación. En este sentido podemos decir que el objeto de la legislación se modificó. Por el contrario, los cambios parciales o proyectos de reforma relativos a la Ley de 1875 que se realizaron hasta 1951 no afectaron las cuestiones a ser legisladas. Del mismo modo sucedió con la Ley aprobada en 1995, en esa oportunidad los contenidos y los nuevos actores de la educación dejaron de estar en el centro de la legislación y el gobierno y la administración volvieron a ocupar un lugar central.

Podemos afirmar, por lo tanto, que los años en que la aprobación de la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires implicó la derogación de la anterior (en 1875, 1951 y 1995), coinciden con los momentos instituyentes propuestos por Patricia Berrotarán y Elsa Pereyra (2012), quienes proponen una periodización del

Estado argentino diferente a la tradicional. Siguiendo esta línea es posible plantear la coincidencia entre el cuarto momento instituyente que sugieren las autoras a partir de 2003 con la reinstauración de la política y el Estado “como recursos nuevamente activos y con discurso propio” y la última reforma a la Ley de Educación n° 13.688 efectuada en el año 2007. En suma, observamos que las reformas a la Ley concordaron con cambios profundos en los objetos de legislación que se dieron en el marco de transformaciones en el Estado argentino.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berrotarán, P. & Pereyra, E. (2012). Momentos y Procesos para una historia del Estado en Argentina. *Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 30.
- Palacio, J. M. (2012). La provincia de Buenos Aires en la historia y en la historiografía. En *Historia de la provincia de Buenos Aires. Población, ambiente y territorio* (pp. 9–40). Unipe/Edhasa.
- Petitti, M. (2017). Continuidades y rupturas en la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires (1875–1995). *Rev.hist.edu.latinoam*, 28(19), 223–244.
- Pineau, P. (1997). *La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875–1930)*. Universidad de Buenos Aires, FLACSO.
- Provincia de Buenos Aires. (1951). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Taller de Impresiones Oficiales.
- Rodríguez, L. G. & Petitti, E. M. (2014). *Historia, política y educación en la provincia de Buenos Aires: maestros, escuelas y funcionarios (siglos XIX y XX)*. *PolHis*, 7(13).