

---

# **La configuración histórica del sistema educativo en Argentina. Algunas consideraciones**

*Roberto R. Rodríguez. \**

---

---

## **Introducción**

En los últimos años mucho se ha hablado, y se sigue hablando, de la crisis del sistema educativo nacional. Esta crisis se caracterizó de muy diferentes modos: como pérdida de significación social de los procesos que suceden al interior de la escuela; como desfasaje entre la cultura escolar y la cultura imperante en el conjunto de la sociedad; en relación a las dificultades de la escuela para proporcionar una formación acorde con las nuevas exigencias del mercado y de la ciudadanía.

En general, los diferentes diagnósticos señalaban un hiato entre la escuela y la nueva condición de “globalizado” que tiene el orden mundial. Desde este punto de vista todo ha cambiado

---

\* Prof. Adjunto Cátedra Antropología Sociocultural-Universidad Nacional de la Patagonia Austral Unidad Académica San Julián (UNPA-UASJ)-Argentina; Prof. Responsable Cátedra Historia Política de la Educación Argentina-Instituto Superior de Formación Docente N° 807-Sede Comodoro Rivadavia, Chubut.

menos la escuela. Es ésta entonces la que debe ser sometida a un proceso de innovación que la acople al orden globalizado. Desde nuestro punto de vista la situación “crítica” del sistema educativo –o, si se quiere, de la institución escolar- es compartida por una red de instituciones que conformaron el entramado propio de la “modernidad” otorgándole a la sociedad moderna los dispositivos de regulación y control social que requería su dinámica. La era de la globalización erosiona este entramado societal, modificando sus relaciones, sus funciones y sus posiciones relativas, cambiando el contexto en el que se desenvuelven y el conjunto de demandas a las que se ven sometidas. En definitiva, la globalización quebraba el entramado de experiencias que conformaron lo que llamamos la vida moderna, y pareciera que el conjunto de instituciones y personas que constituían esta red eran liberadas o expulsadas de las seguridades que otorgaba este modo de vida.

La escuela, como partícipe de este entramado moderno, experimentó como “crisis” la ruptura de los lazos que la articulaban funcionalmente con otro conjunto institucional propio de la modernidad: el Estado y la constitución de las fronteras nacionales, una determinada definición del conocimiento y el saber, la conformación de una sociedad meritocrática y la consolidación de la familia nuclear, constituyeron la red institucional que reguló y normalizó el modo de vida moderno.

Por otra parte, los derechos sociales, en el concepto de ciudadanía dentro del neoliberalismo, estuvieron (o están) caducos “por la desigualdad en los bienes materiales, por el eje pobreza-riqueza de los individuos como consecuencia natural de sus méritos personales, sus éxitos o fracasos en la adecuación a las leyes del mercado. Como deben primar las leyes del mercado, los derechos sociales como salud, educación, jubilación o generación de empleo han desaparecido como elementos compensadores de la sociedad y ahora deben ser pagados por los individuos. Se apela a la solidaridad entre los pobres para satisfacer sus necesidades y se propicia la organización de las asociaciones no gubernamentales”<sup>1</sup>.

En educación esta polarización estuvo marcadamente definida. Todos accedían a la educación básica pero había escuelas

---

1 PAVIGLIANITI, N., Entrevista publicada en *Novedades Educativas* N° 57.

primarias de calidad muy distinta, diferencia que se ocultaba bajo la apariencia de un mismo certificado nacional de aprobación. En tal caso, la apariencia de “Educación para Todos” se desvanecía y se hacía evidentemente la dualización del modelo, donde un derecho pretendidamente universal sólo era ejercido por los ciudadanos “de primera” si es por los ingresos, y los ciudadanos “de segunda” lo hacían por la acción pública.

En el presente trabajo, analizaremos aspectos históricos de nuestro sistema educativo, los distintos períodos y épocas que pueden distinguirse, y están estrechamente vinculados con las diversas concepciones que ha primado en el devenir histórico (tomaremos como marco temporal a partir de 1880 hasta 1973).

El sistema educativo, vigente en un determinado momento de la historia de un pueblo, siempre responderá a una política educativa basada en un conjunto de principios políticos, socio-económicos y culturales, emergentes de un proyecto nacional, concebido de acuerdo con una determinada cosmovisión. Como bien ha señalado Sandra Carli<sup>2</sup>, hay que reconocer la historicidad de la educación pública, pues la relación entre pasado, presente y futuro se ha dislocado por efecto de significativos cambios en la cultura escolar, de ampliación y expansión del rol del mercado en un contexto de simultáneas modernización y retracción social.

La historia de nuestro sistema educativo es una “memoria” del presente, pues muestra lo que sobrevive como identidad y como patrimonio, como problema y como desafío. Hay que mirar el pasado para reconocernos en la historia.

La visión crítica desde la perspectiva histórica es también la posibilidad de una visión prospectiva del modelo educativo que nuestro país requiere, de acuerdo con sus raíces histórico-culturales.

### **El panorama mundial y Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX**

Durante la segunda mitad del siglo XIX, el esquema de división internacional del trabajo vigente, basado en los principios

---

2 CARLI, S. (Comp.), *Estudios sobre comunicación, educación y cultura. Una mirada a las transformaciones recientes de la Argentina*. Ed. Stella/La Crujía, Buenos Aires, 2003, pp. 11-12.

del librecambio, comenzó a tener modificaciones de cierta importancia. La economía internacional de la época se basaba en la transferencia de recursos económicos por sobre las fronteras nacionales en una escala sin precedentes<sup>3</sup>: con uno de sus polos en Gran Bretaña, la principal exportadora de manufacturas y centro financiero y de intercambio de las corrientes de comercio mundiales, y el otro polo en la mayoría de los países periféricos, que proveen materias primas y alimentos.

Son los tiempos de la denominada “Segunda Revolución Industrial”, surgida como respuesta a la primera crisis del capitalismo que sufrió Europa hacia 1873. Las innovaciones tecnológicas fueron importantes y provocaron transformaciones profundas en las áreas industrial y militar. La utilización de nuevas fuentes de energía aseguró a la producción industrial un desarrollo importante. Los medios de transporte evolucionaron muy rápidamente, en particular, el desarrollo de los ferrocarriles y de los barcos de vapor y, de manera general, al acrecentamiento de la velocidad horaria. Estos cambios favorecieron una ampliación de los mercados gracias a una disminución de las tarifas de transporte. Por otra parte, constituyeron para las grandes potencias industriales nuevos instrumentos de conquista y de poder. Los propósitos eran elevar las tasas de rentabilidad (que habían caído), mejorando la productividad del trabajo. Esto se complementó con cambios en las formas de organización del trabajo, el taylorismo, que aportó al aumento de la productividad.

Los cambios mencionados transcurrieron en el marco de diversas perturbaciones sociales, como consecuencia del descenso de los salarios reales y del aumento de la desocupación en las ramas de la producción más afectadas por la crisis. El desarrollo de los sindicatos y de las reivindicaciones obreras, bajo el influjo de nuevas ideologías, como el socialismo, el anarquismo, el sindicalismo, se vio acompañado de conflictos y huelgas.<sup>4</sup> Al mismo tiempo, la depresión, al disminuir los márgenes de rentabilidad en las actividades productivas de las naciones líderes llevó a volcar grandes masas de capital en la especulación financiera y en las regiones periféricas y coloniales.

---

3 HOBBSAWM, E., *Sobre la Historia*. Ed. Crítica, Barcelona, 1998, p. 127-131; IMEN, P., “Las alternativas pedagógicas y culturales desde los movimientos sociales y sus organizaciones”, en *Revista IDELCOOP*, N° 87, Bs.As., 1994, pp. 358-359; RAPOPORT, M., *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ed. Macchi, Buenos Aires, 2000, p.2.

4 RAPOPORT, *op.cit.*, p.3.

Gran Bretaña se estaba transformando en un gran exportador de capitales, especialmente a través de empresas ferroviarias y préstamos gubernamentales y, en menor medida, de industrias extractivas o de transformación de productos primarios, plantaciones, compañías de tierras, bancos y empresas de servicios públicos. Otros aspectos caracterizaron la economía internacional de fines del siglo XIX: la expansión colonial y la formación de grandes empresas, que fueron transformando el capitalismo de libre competencia en un capitalismo oligopólico o monopolístico.<sup>5</sup>

Para Gran Bretaña (así como otras potencias europeas), la conquista de territorios constituyó una prolongación de su imperio. Tal así que la última mitad del siglo es el escenario de una considerable expansión colonial, sobre todo en Asia y África. Además de los objetivos geoestratégicos y políticos<sup>6</sup>, que desembocarían en conflictos coloniales y en la Primera Guerra Mundial, las posesiones coloniales significaban una salida segura para los productos de la metrópoli, una fuente exclusiva de aprovisionamiento y un mercado para la colocación de capitales<sup>7</sup>. De manera general, estos factores económicos y tecnológicos, que aparecían al mismo tiempo que la afirmación de las grandes ideologías conquistadoras, fueron otras tantas manifestaciones del expansionismo occidental que caracterizó esta época, definida generalmente como la “era de los imperialismos”.<sup>8</sup>

En nuestro país, el período comprendido entre 1852-1880, desde Caseros a Roca, en el cual se establecían las bases político-institucionales y económicas del proceso que se iniciaba en la década de 1880, suele denominarse “período de transición”.<sup>9</sup> Desde la sanción de la Constitución Nacional, en 1853, y de los códigos Civil y Comercial hasta la capitalización de Buenos Aires, en 1880, el país empezó a darse el marco institucional y la estructura política propia de un Estado nacional (a pesar de crisis políticas y militares, conflictos internacionales), proceso que se completaría luego bajo el gobierno de Roca.

5 BRAILLARD, P/DE SENARCLENS, P., *El imperialismo*. Ed. F.C.E., Buenos Aires, 1981, pp.10-11; RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p.8.

6 La Conferencia de Berlín constituyó el punto de partida de un vasto movimiento para repartirse el África negra. Desde este momento se modificó el carácter de la expansión colonial. (BRAILLARD,P/DE SENARCLENS, P., *op.cit.* 1981, p. 23).

7 HOBBSAWM, E., *La era del imperio, 1875-1914*. Ed. Crítica, Barcelona, 1998.

8 BRAILLARD/DE SENARCLENS, *op.cit.*, p. 27.

9 RAPOPORT, *op.cit.*, p. 10.

En esa época se elaboró el cuerpo doctrinario de ideas que dará forma a lo que algunos historiadores denominaron “proyecto del ‘80”. Constituyó una asociación significativa entre un conjunto de ideas y de hechos, gestada en las décadas previas e impulsada por pensadores y estadistas que, como Alberdi, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, y otros, pugnaron por reorganizar el país con criterios modernos y liberales que correspondían a intereses y grupos de poder cuyo difícil proceso de homogeneización se lograría a través del accionar político de Roca, años más tarde.<sup>10</sup>

Sobre este proyecto, más que de un modelo económico, se prefiere hablar (cuando nos referimos a los hombres del ‘80) de un “repentismo social, de acentuada audacia económica y de marcados perfiles antagónicos”, “liberal en lo económico, reaccionario en lo político y progresista en lo cultural”.<sup>11</sup> La generación del ‘80 se habría formado así al influjo de un positivismo más sentido que estudiado, “cuyo ideal tenía una meta definida, la riqueza”<sup>12</sup>. Lo esencial de las ideas económicas de los hombres que impulsaron ese proyecto, puede resumirse en tres puntos fundamentales<sup>13</sup>: a) la constatación de que el desarrollo económico nacional sólo podía basarse en la inserción de Argentina en el mercado mundial especializándose en las actividades agropecuarias; b) la certidumbre de que para que dicha riqueza pudiera aprovecharse, era fundamental suplir las dos carencias básicas que se tenía, la del capital y la de la mano de obra; c) la idea de que para hacer posibles ambas cosas era imperioso expandir las fronteras, resolviendo el problema del “indio”, y unificar el mercado interno<sup>14</sup>.

La ocupación, el poblamiento y la explotación de tierras de una magnitud tan grande, después de concretar con éxito la denominada “Campaña al Desierto”, tuvieron un fuerte impacto en el mercado, en la economía y en la sociedad. Las profundas transformaciones que experimentó Argentina se hicieron en el marco de la consolidación del Estado-nación<sup>15</sup>. Las políticas

---

10 *Ibidem*, p. 11.

11 *Ibidem*, p. 12.

12 SANTOMAURO, H., “Los positivistas argentinos”, en *Todo es Historia* Nro. 173, 1981, pp.10-11. Citado por RAPOPORT, *op.cit.*, 2000.

13 GERCHUNOFF, P./LLACH, L., “La generación del progreso (1880-1914)”, en *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Ed. Ariel, Bs.As., 1998.

14 CORTES CONDE, R., *La economía argentina en el largo plazo (Siglos XIX y XX)*. Ed. Sudamericana/Univ. de San Andrés. Buenos Aires, 1997, pp. 47-75.

15 Bien ha señalado Oszlak que la formación del Estado nacional está caracterizada por una progresiva adquisición de atributos tales como la capacidad de externalizar el

liberales que inspiraron el proyecto de organización nacional generaron profundos cambios económicos acompañados por un crecimiento y diversificación de la sociedad receptora, según rezaba la Constitución Nacional de 1853, de “todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”.

Con relación a los cambios en la organización del poder, el hecho más importante fue la conformación de *los Estados Nacionales*. Debemos tener en cuenta que la formación del Estado Nacional estuvo muy ligada a la constitución de los Sistemas Educativos Nacionales. La escuela, además de atender a las exigencias de legitimidad del nuevo orden político, estuvo llamada a promover en las nuevas generaciones el sentido de pertenencia a un espacio social determinado, que era el nacional y que se compartía con otros “ciudadanos”, iguales en esta pertenencia e inclusión. El ritual patriótico que caracterizó a la escuela moderna también tenía como finalidad anclar la pertenencia a un territorio nacional organizado por el Estado<sup>16</sup>.

En América Latina fue el Estado el primer propulsor de la educación y -en el caso específico de nuestro país- este esfuerzo estatal incluyó e integró a vastos sectores de la población. Por supuesto que la inclusión generó también exclusión. Muchos fueron expulsados de un modo u otro de la escuela, no incorporados a la red escolar o incluidos en circuitos de baja calidad.

El Estado Nacional se fue convirtiendo no sólo en el principal agente prestador de educación, sino también en el gran dador de sentido a la tarea de educar.

---

poder, de institucionalizar su autoridad, de diferenciar su control, de formar un aparato administrativo que implicar expandir la burocracia central, y de internalizar una identidad colectiva. (OSZLAK, O., *La formación del Estado argentino*. Ed. Belgrano, Buenos Aires, 1982, p. 264; “El Estado impulsa un proceso de mayor subordinación del conjunto de actividades económicas desarrolladas dentro de los territorios nacionales a las necesidades de los núcleos decisivos de la economía” (IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 358); FILMUS, D., *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*. Ed. Troquel, Buenos Aires, 1996, p. 16); Según Rapoport, “la constitución de una burocracia gubernamental recortó de hecho las autonomías provinciales pese a la proclamación de la fórmula federal, a lo que se sumó una estructura judicial federal que contribuyó aún más a limitar las autonomías provinciales. El Poder Ejecutivo Nacional fue reforzado, mientras que los poderes provinciales y municipales quedaban debilitados. (RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 15).

- 16 La conformación del Estado Moderno supuso la organización de una administración que requirió la formación de un funcionariado idóneo. La creación y desarrollo de la escuela media en la Argentina estuvo asociada a esta necesidad de proveer al Estado de cuadros para el aparato administrativo burocrático. Asimismo los sectores de las clases bajas que se diferenciaron y constituyeron en clases medias a través de la estrategia de la educación, encontraron en el Estado no sólo un espacio de inserción laboral sino también vías de acceso a recursos de poder que les estaban vedados por su condición material.

La Argentina está considerada como un país de modernización temprana en la región<sup>17</sup>, tanto por haber adoptado rápidamente una organización social y política “moderna” (sistema de partidos políticos, organización sindical, organización burocrática, desarrollo de un sistema educativo público y formación de un aparato financiero y comercial) como por haber iniciado, también tempranamente, el proceso de industrialización.

En el caso argentino, la conformación del sistema educativo nacional estuvo claramente asociada a la consolidación del Estado Nacional y a un proyecto de dominación basado en la extensión de la ciudadanía al conjunto de la población. La fortaleza de la propuesta estatal neutralizó todo esfuerzo de conformación de circuitos alternativos. Los trabajos de Dora Barranco<sup>18</sup> y de Juan Suriano<sup>19</sup> exponen justamente los intentos frustrados del socialismo y el anarquismo por formar y luego mantener sus propias instituciones educativas. Ana Bertoni<sup>20</sup> ha señalado las tensiones que generó la instalación de las escuelas extranjeras en territorio nacional a fines del siglo XIX. Con esto queremos señalar la importancia que le fue otorgada a la escuela como espacio de conformación de la ciudadanía o, dicho de otra manera, como dispositivo para la incorporación de la población a un determinado sistema de creencias y para la construcción de la representación del espacio de lo nacional y del sentido de pertenencia al mismo.

El contenido de la educación fue humanista y no incluyó orientaciones que se referenciaran al aparato productivo o a un proyecto de desarrollo o diferenciación del mismo. A raíz de este rasgo del sistema educativo nacional, Tedesco<sup>21</sup> ha planteado la hipótesis de que el desarrollo del sistema formal de educación en la Argentina estuvo asociado a las exigencias del Estado y no a las demandas del aparato productivo. Dussel<sup>22</sup> discutió la hipótesis

17 HALPERIN DONGHI, T. *Historia contemporánea de América Latina*. Ed. Alianza, Buenos Aires.

18 BARRANCO, D. *Anarquismo, Educación y Costumbres en la Argentina de principios de Siglo*. Ed. Contrapunto. Buenos Aires, 1990.

19 SURIANO, J. *Anarquistas. Cultura y Políticas libertarias en Buenos Aires. 1890/1910*. Ed. Manantial, 2001.

20 BERTONI, A. “Nacionalidad o Cosmopolitismo. La cuestión de las escuelas de las colectividades extranjeras a fines del siglo XIX”, en ANUARIO IEHS N° 11, 1996.

21 TEDESCO, J.C., *Educación y sociedad en la Argentina -1880/1900-*. Centro Editor de América Latina, Bs.As., 1982.

22 DUSSEL, I. “Currículum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)”. FLACSO-UBA, Buenos Aires, 1997.

de Tedesco y su afirmación de que las clases medias jugaron un papel en el sostenimiento del modelo de escolaridad secundaria porque lo asociaron a la obtención de credenciales y saberes que le permitieran el ingreso a la universidad y la admisión a la cultura letrada. La autora pone en cuestión que la lógica de la articulación del campo pedagógico en Argentina sea predominantemente social o político-partidaria y destaca la importancia de pensar al campo pedagógico como una matriz de traducción y recolocación de otros discursos (políticos y sociales) y la necesidad de rescatar la autonomía textual del currículo. Por otra parte, Dussel discutía la asociación entre currículo humanista y democracia que ha construido la historiografía educativa nacional. Para la autora, el *ideal humanista republicano* incluía un fuerte conservadurismo social y cultural que conformó un tipo de ciudadanía, sino premoderna, al menos anti-liberal, sin sujetos individuales ni ética que la sustentara.

En las primeras décadas del siglo XX, el territorio nacional experimentó un acelerado proceso de crecimiento poblacional (por los flujos inmigratorios) y desarrollo económico desigual. La transformación cuantitativa y cualitativa que ocurre en las principales urbes, estuvo marcada por una agudización de las inequidades sociales ya existentes, y por el surgimiento de desajustes culturales. A ello se sumaron contracciones económicas de distinta gravedad, generadas en su mayor parte por los ciclos económicos a nivel mundial<sup>23</sup>. Sobre esa circunstancia social y política, en la que se desenvuelve el primer gobierno de Yrigoyen (1916-1922)<sup>24</sup>, pesa una fuerte intencionalidad represora, un intento de control social cuya eficacia fue relativamente insuficiente. Se gobernaba con Estado de sitio, se reprimían violentamente las huelgas y los movimientos obreros, se coartaban las libertades públicas<sup>25</sup>, y sobre todo, se impedían todas las mediaciones democráticas modernas de participación y representación política.<sup>26</sup>

23 ALVAREZ GUERRERO, O., "Singularidad y emergencia del discurso revolucionario de Hipólito Yrigoyen (1905-1916)", pp. 25-39, en. *Ciudadanos Revista de Crítica Política y Propuesta*, Nº 4. Ed. Corregidor, Buenos Aires, 2001.

24 También en los gobiernos sucesivos de Marcelo T. de Alvear y nuevamente Hipólito Yrigoyen.

25 IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 361. La aplicación de la famosa Ley de Residencia, sancionada en 1902, hacia los obreros, sean nativos o inmigrantes, tanto los que hubiesen cometido delitos como los que comprometiesen la seguridad y el orden existente por sus ideas y actividades políticas.

26 Como por ejemplo, el sufragio universal, secreto, obligatorio y garantizado por padrones oficiales.

Con este panorama descrito, y para el tema que nos interesa, diremos que las ideas y valores que predominaban en Europa sustentaron los proyectos civilizadores que redimirían a nuestra sociedad de la barbarie y el atraso. Uno de los instrumentos insoslayables para edificar el régimen de “orden y progreso”<sup>27</sup>, tal como lo proclamó la elite modernizadora (también denominada “clase oligárquica”), fue la educación.

### **La configuración del Sistema Educativo Nacional y el conflicto por el predominio sobre la educación (1880-1930)**

A partir de la Constitución de 1853 se manifestó una conciencia clara sobre el papel de las escuelas llamadas de primeras letras o de enseñanza primaria que, a partir de esa fecha, comenzaban a multiplicarse. Si bien durante los cuarenta años posteriores el Estado no haría las inversiones necesarias para instalarlas según las demandas de los núcleos urbanos, omitiendo así el cumplimiento del Art. 5 de la Constitución que las obligaba como condición para ser provincias, establecer un sistema propio de educación primaria.

Hemos señalado que entre 1880 y 1930 la Argentina disfrutó de una favorable inserción en el mercado internacional basada en reales ventajas comparativas en cuanto a la producción de cereales y carnes. Una sociedad argentina recibía migraciones diversas de Europa y Asia Menor, con pluralidad de lenguas, religiones, costumbres, grupos étnicos, ideologías, todas con un pasado común: la miseria y la exclusión de un sistema capitalista que había colapsado y ahora los expulsaba o los cercaba con el hambre y la postergación.

Los grupos dominantes de Argentina, con un incipiente capitalismo dependiente, necesitaban mano de obra para poner a producir sus tierras y hacer prósperos sus negocios de exportación en la nueva división internacional del trabajo que nos ubicaba como productores de materias primas, como “granero del mundo”.

---

27 Esta concepción positivista fue generando un Estado autoritario e ilustrado, rápidamente corrompido a partir del último cuarto del siglo XIX, cuando comienza la degradación del modelo liberal de la llamada “Generación del 80” (ALVAREZ GUERRERO, *op.cit.*, 2001, p. 26).

En este sentido Argentina fue un país atípico ya que impulsaba el desarrollo de actividades diversificadas que permitirán posteriormente el proceso de industrialización<sup>28</sup>, y la riqueza que le generaba su comercio internacional le correspondía quizá mas correctamente el calificativo de sub-industrializado. En el interior del estado nacional se conformó una oligarquía agraria ligada a la propiedad de la tierra. La fracción dominante logrará vertebrar un proyecto hegemónico que se asentará en dicho modelo y en la restricción política de la mayor parte de la población.<sup>29</sup>

Los grupos dirigentes dieron a la educación un rol político y no económico dado que el tipo de inserción en el mercado internacional no requería de mano de obra calificada; además la demanda estuvo satisfecha por las corrientes inmigratorias, compuestas en su mayor parte de trabajadores calificados. La educación actuó en función de dar cohesión política y mantener la estabilidad de la nación, “preponderantemente en torno a la integración social, la consolidación de la identidad nacional, la generación de consenso y la construcción del propio Estado”<sup>30</sup>.

Además, se ha señalado que “existió una lucha de los grupos subalternos (las capas medias urbanas), vinculado al eje educativo, por el acceso y permanencia a los niveles más altos del sistema educativo formal, como una vía de vencer la exclusión política y acceder, a través de sus propios intelectuales, al poder del

---

28 IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 362.

29 Desde 1862 a 1930 el país no conoce golpes de estado y las instituciones funcionaron con continuidad.

30 FILMUS, *op.cit.*, 1996, p. 19; IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 363; Al respecto Tedesco nos dice: “...los grupos dirigentes asignaron a la educación una función política y no una función económica; en tanto los cambios económicos ocurridos en este período no implicaron la necesidad de recurrir a la formación local de recursos humanos, la estructura del sistema educativo cambió sólo en aquellos aspectos susceptibles de interesar políticamente y en función de ese mismo interés político (TEDESCO, J.C., *Educación y sociedad en la Argentina -1880/1900-*. Centro Editor de América Latina, Bs.As., 1982, p. 36); Esta labor se refleja en la creación de las escuelas nacionales por parte de Mitre, en las principales capitales de provincia. Estos colegios fueron estatales y fuertemente centralizados con planes de estudios preparatorios para la universidad, producto de un compromiso entre la tradición clásica que defendía el estudio de las humanidades y la filosofía del positivismo que enfatizaba el estudio de las ciencias. Estos colegios se pueden considerar modernos, pero no respondían a necesidades o intereses regionales si no mas bien preparan a una elite política de las principales provincias del país; Gracias a las condiciones favorables en este período (entre los años 1900 y 1920), se dieron “altos y sostenidos valores de las tasas de crecimiento acumulativo anual de este siglo en todos los niveles de enseñanza” (FERNANDEZ, M./LEMONS, M. Y WIÑAR, D., “*Un siglo de educación en Argentina*”, en *La Argentina Fragmentada*. Ed. Miño y Davila, Bs.As., p. 32).

Estado". En otras palabras, la falta de educación era vista como una ineficacia para un protagonismo político y legitimadora de la exclusión social<sup>31</sup>.

Una amalgama de resultados se concretarían (según la óptica de los grupos hegemónicos) gracias a una "escuela abierta a todos los niños del país" para que llegaran a ser realmente ciudadanos de bien y útiles a su patria. Esta frase resume aquello que fue el objetivo cardinal del Sistema Educativo Formal en la Argentina de aquel tiempo: formar al ciudadano. Por ello los intelectuales orgánicos elaborarán instrumentos eficaces para el disciplinamiento de las masas, herramientas que podían dar unidad al Estado-Nación en proceso de consolidación<sup>32</sup>. La función esencial de la Escuela fue dar una identidad homogénea al nuevo grupo social que se conformaba dinámicamente.

Los "tiempos modernos" exigían, que los hombres y mujeres de la sociedad pudieran desarrollar aquellos sentimientos que llevaran al estricto cumplimiento del deber, como el resultado civilizatorio con el que se efectivizaría un conjunto de comportamientos determinados por la razón y ejemplificadores del control de los impulsos, la represión de las pasiones y las conductas autocontroladas<sup>33</sup>.

31 IMEN, *ibidem*, p. 363.

32 Junto a la bandera, al himno, la escarapela y el escudo, se organizan nuevas instituciones simbólicas con el propósito de disciplinar, homogeneizar, visualizar y controlar la sociedad. Así nacen, entre otras, el Registro Civil (1884) y la Ley de Matrimonio Civil (1888), que retiran el control de los nacimientos, los casamientos y las defunciones de manos de la Iglesia Católica (ROMERO, J.L., *Breve historia de la Argentina*. Ed. F.C.E., Bs.As., 1996, p. 117; RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 15). También podríamos decir que la educación se asentó en diversos pilares: la transmisión de un código de comunicación, de un relato uniforme del pasado, de una pertenencia territorial, de un corpus de saberes básicos, de esquemas de disciplina y salud corporal, de fortaleza física. Todos estos elementos contribuyeron a la construcción de una identidad compartida. Si bien la Instrucción Pública se articuló con mecanismos de legitimación, excluyó las culturas indígenas y los gauchos (IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 361). En los programas oficiales de las escuelas se establecían qué personajes del pasado reciente o remoto serían honrados como héroes y cuáles denostados, cuáles recordados y cuáles olvidados. Organizaron la historia en torno a efemérides, con una vocación necrológica sorprendente. Se conmemoraban derrotas o fallecimientos de los previamente definidos como prohombres. Ninguna mujer tiene un lugar en esta historia, a no ser en lugares marginales. Tampoco hay pobres, ni campesinos ni obreros en la historia oficial. Inventaron una geografía no en tanto posesión efectiva del territorio sino en cuanto a aspiraciones de dominio y ocupación, cuadriculando el espacio. (GOTBETER, G., "Las Ciencias Sociales y...", en IAIES G. -Comp-, *Los CBC y la enseñanza de las Ciencias Sociales*. Ed. A-Z, Bs.As., 1997, pp. 59-66).

33 GAYOL, Sandra, "Las alteridades de la modernidad. Buenos Aires 1880-1910" en *Allpanchis*, Año XXX, N° 52, 1998, p.11; "...se trata de socializar en forma homogénea en concordancia con la visión de la elite dominante y dirigente" (IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 366).

La igualdad fue un valor fundante de la escuela moderna. Según la propuesta moderna, el hiato entre la desigualdad real y la igualdad simbólica podía ser saldado a partir de la escuela, pues la escuela era la encargada de ofrecer una misma educación al conjunto de la población y con ello dar una “igual oportunidad” de educarse a ricos y pobres. Generar igualdad donde existía desigualdad fue un mandato fuerte para la escuela moderna. Un mandato que debía ser sostenido a la par y en contradicción con el de acreditar el mérito, que exigía un ejercicio de selección y diferenciación. La escuela moderna estuvo y está montada en esta tensión entre la reproducción de la desigualdad existente y la generación de oportunidades que permitan la emancipación de la condición de origen.

En la estructura social argentina se manifestó muy claramente esta acción contradictoria de la escuela. La constitución de las clases medias se realizó a partir de la inclusión y promoción escolar de miembros de los sectores más bajos de la población. La escuela pública incorporó y promovió a estos grupos al mismo tiempo que dejó afuera o expulsó a otros que no disponían de los recursos simbólicos o materiales que les exigía la escuela. Este doble juego de inclusión y promoción por un lado, y exclusión y reproducción por el otro, fue constitutivo de la escuela de la modernidad.

La educación (tal como la imaginó el pensamiento liberal del siglo XIX) contribuía a materializar un espacio común, la Nación. Sarmiento, paradigma de la tradición ilustrada y liberal, señalaba que “una fuerte unidad nacional sin tradiciones, sin historia y entre individuos venidos de todos los puntos de la Tierra, no puede formarse sino por una fuerte educación común que amalgame las razas, las tradiciones de esos pueblos, en el sentimiento de los intereses, del porvenir y de la gloria de la nueva patria”<sup>34</sup>. El hecho de que en la historia de la educación Argentina no se registren programas compensatorios dirigidos a los sectores populares no es un detalle menor.

La instrucción pública se organizó alrededor de una educación primaria inclusiva, aunque autoritaria<sup>35</sup>. A esta primera etapa seguía

34 BOTANA, N. *El orden conservador*. Ed. Hyspamérica, Buenos Aires, 1985.

35 IMEM, *op.cit.*, 1994, p. 360.

una segunda, la educación secundaria, de carácter excluyente. La función de la educación secundaria fue la de nacionalizar a las elites y prepararlas para su ingreso a la universidad, como parte de un proceso de formación de dirigentes en condiciones de incorporarse al sector de dirección de la sociedad y del aparato estatal.

En este contexto surgió el debate entre el Estado y la Iglesia Católica acerca del control de la educación. Si bien ambos reconocían sin dudas el derecho original de los padres, la discusión estaba en quién caía la responsabilidad de la instrucción y formación. Para los liberales, el rol le correspondía al Estado, pues “es la organización jurídica de la sociedad en la que los ciudadanos han delegado la atención del bien común y porque, además, la educación no es sólo un derecho individual sino que es la garantía para el funcionamiento del sistema político”<sup>36</sup>. Alcorta, en su obra “La instrucción secundaria” opinaba afirmativamente que la educación, como función, le pertenecía al Estado. Su ausencia implicaría anular toda regla y poder efectivo, llegando a una situación de anarquía.<sup>37</sup>

Este conflicto tiene su origen en 1881, cuando el Gobierno Nacional organizó la reunión de un Congreso Pedagógico con el propósito de discutir las bases del tipo de educación y de escuela que más convenían al país, y la función que debería tener el poder público en el desarrollo de la educación. Dicho Congreso, que se realizó en Buenos Aires (1882), contó con la asistencia de delegados nacionales e importantes personalidades extranjeras. Con una mayoría de congresales de orientación ideológica liberal y positivista, el Congreso llegó a la conclusión de que la enseñanza

36 PAVIGLIANITI, N., “El Derecho a la Educación. Una construcción histórica polémica”. Ficha de la Cátedra de Política Educativa Nº 101/6. Facultad de Filosofía y Letras, UBA. 1997, pp. 8-9.

37 ALCORTA, A., *La instrucción secundaria*. La cultura argentina, Bs.As., 1886, p. 4. Citado por PAVIGLIANITI, *op.cit.*, 1997, p. 9; “El gobierno de todos y para todos nos dio la democracia en la vida política y el ejercicio de los derechos personales en la vida privada. Y esta doble evolución en el Estado y en el hogar requirió la instrucción general para saber gobernarse, y obligatoria para tener no sólo el derecho, sino el deber de hacerlo y manejar por sí mismo todos sus intereses; le dio el carácter laico para asegurar más la libertad de gobernarse, rompiendo el exclusivismo de la Iglesia, a cuyo lado es imposible otra dirección ni pensamiento que el suyo, y haciendo desaparecer la antigua forma del Estado como entidad separada del pueblo y siendo su gobierno el gobierno del pueblo, la instrucción por el Estado o por el gobierno del Estado, tiende a predominar, sin desconocer la libertad de enseñanza, que es, en realidad, la libertad de las ideas y de las doctrinas solamente” (Palabras de Alcorta, citado por BRAVO, H.F., *Bases constitucionales de la Educación Argentina*. Ed. Paidós, Bs.As., 1972, pp. 48-49).

en las “escuelas comunes” debería ser gratuita y obligatoria y debía exponer de rentas propias. Al mismo tiempo, recomendó la supresión de premios y castigos afectivos, el establecimiento de un mínimo obligatorio de materias, la organización del cuerpo docente y la instauración de condiciones de higiene escolar. También hizo propuestas sobre educación rural, sobre programas y métodos de enseñanza, etc. El Congreso evitó pronunciarse sobre la cuestión religiosa vinculada con el problema de la educación.

Después de años de debate parlamentario, en 1884 el Congreso Nacional sancionó la Ley N°1420, llamada “Ley de Educación Común”<sup>38</sup>. El texto de la ley incluía las recomendaciones y propuestas enumeradas en las conclusiones del Congreso Pedagógico de 1882. Pero, además, establecía que la educación en las escuelas públicas debía ser laica y gratuita. El artículo octavo establecía que: “La enseñanza religiosa solo podrá ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de la respectiva comunión y antes o después de las horas de clase”<sup>39</sup>.

La Ley 1420 que regía la enseñanza primaria, tenía como misión fundamental formar a los ciudadanos para lograr una integración de la heterogénea población del territorio nacional, formando un estado moderno, “ciudadanos orgullosos de la Gran Nación Argentina”<sup>40</sup>. La polémica entre liberales y católicos fue un

---

38 WEINBERG, G., *Ley 1.420. Centenario de su promulgación*. Ministerio de Educación y Justicia. Bs.As., 1984, pp. 3-7.

39 WEINBERG, *op.cit.*, 1984, p. 20.

40 Debemos tener en cuenta el marco jurídico presente en la época, pues la Constitución Nacional, como corresponde al espíritu liberal, tiene disposiciones referidas a la educación, aunque de carácter muy general. En su articulado se determinan el derecho de enseñar y aprender para todos los habitantes de la Nación (art. 14), la obligación provincial de proveer educación básica a sus habitantes (art. 5), y la atribución del Congreso Nacional en el dictado de los planes generales de educación. También la libertad religiosa (art. 20), que constituirá la base para sostener la concepción laica (BRAVO, H.F., *op. cit.*, Bs.As., 1972, pp. 41-47). Una característica a mencionar es la obligatoriedad escolar por grupo de edad para todos los habitantes sin ningún tipo de diferencia (género, origen, grupo étnico, posición social, etc.) y la gratuidad de ella derivada (más allá del pago de matrícula, según el caso). Por otro lado es importante señalar que la debilidad numérica de las escuelas primarias denunciada en el Congreso Pedagógico de 1882 llevó al Congreso Nacional a subsanar esa situación mediante el otorgamiento de subsidios a las provincias para crear y sostener escuelas provinciales, pero no siempre las provincias dedicaban esos recursos a la educación y lo desviaban. Esa situación, verificada durante varios años, llevó a dictar en 1905 la llamada Ley Lainez, por la cual la Nación, dentro de determinadas condiciones, en vez de enviar subsidios creaba escuelas primarias dependientes de la Nación. Esto se orientaba a solucionar el incumplimiento de las provincias del requerimiento constitucional de sostener un sistema de educación primaria, pero dejaba en evidencia la incongruencia del sistema federal y mostraba desigualdades de todo orden.

aspecto de la afirmación excluyente del Estado frente a las demás instituciones tradicionales, y también constituyó el significado político del triunfo del laicismo en el Congreso Pedagógico de 1882 y en la sanción de la mencionada ley. La educación, en manos del Estado central, pasó a constituirse en una importante fuente de poder y legitimación. A pesar del retroceso de la Iglesia Católica, ésta mantuvo su postura, y posteriormente en 1929, dio a conocer su pensamiento y propuestas referidas a política educativa, a través de la Encíclica “Divini Illius Magistri” del Papa Pío XI<sup>41</sup>.

### Una alternativa popular: anarquistas y socialistas

A rasgos generales, señalaremos que, si bien hubo un apogeo de la escuela pública organizada a través de la Ley 1420, grandes sectores populares quedaron marginados del sistema o lo vieron acotado. La dura lucha por la vida de los asalariados en los centros urbanos, y muchos más en el interior del país, impidió a los sectores de menores recursos insertarse en el proyecto cultural de la clase dominante. También surgió un efecto no deseado, que fue la aparición de sectores medios que presionaban para que la estructura política se permeabilizara<sup>42</sup>.

El proletariado demandaba un mayor acceso a la educación, pues consideraba que sus posibilidades eran escasas y cuestionaba el sistema educativo desarrollado desde el Estado visto como “un instrumento de ideología burguesa”.<sup>43</sup> El Estado pronto comprendió que con el “buen inmigrante” venía también el “mal inmigrante”. De Europa venía una cultura política que nació con las experiencias en las organizaciones y las formas de acción de la clase trabajadora, dando lugar al debate acerca del *anarquismo*, el *socialismo* y la organización en *sindicatos*.

Entre 1880 y 1990 había surgido una creciente militancia de la clase trabajadora que se manifestó a través de panfletos, diarios,

41 Algunos puntos fundamentales fueron: “Sólo la educación cristiana es la educación perfecta”, “El derecho educacional de la Iglesia abarca todo el ámbito cultural”, “Es derecho inalienable de la Iglesia y a la vez deber suyo indispensable, vigilar sobre toda la educación de sus hijos, los fieles, en cualquier institución, pública o privada”, “El Estado tiene un derecho educativo real, pero solamente indirecto..”, “La escuela es por su naturaleza institución subsidiaria y complementaria de la familia y de la Iglesia”, “La escuela laica y neutra es anticristiana”. La Iglesia ponía énfasis que el Estado tiene un rol secundario o subsidiario. (PAVIGLIANITI, *op.cit.*, 1997, pp. 12-13).

42 FILMUS, *op.cit.*, 1996, p. 20.

43 IMEN, *op.cit.*, 1994, pp. 370-371; *Ibidem*, pp.20-21.

mitines masivos, obras de teatro, huelgas y manifestaciones. La política social libertaria del anarquismo se convirtió en un gran enemigo del Estado oligárquico, pero a partir de la segunda década del siglo XX, dicha política comenzó a decaer, a perder importancia.

Sobre el punto que nos interesa, desde la postura de pedagogos en torno al Anarquismo que surgieron en las dos primeras décadas del siglo XX (como Julio Barcos, Vergara y Locascio –argentinos–), se repudiaba a la escuela estatal por ser oligárquico, nacionalista patriótico y religioso en algunos casos. El proyecto anarquista sostenía la idea de construir una escuela autogestiva propia, opuesta a la hegemónica modernizante. Durante el período 1890-1913, anarquistas y socialistas, interesados con la educación de la clase más numerosa y pobre, intentaron vincular una escuela fuera del sistema oficial. La oposición a la orientación nacionalista de la enseñanza escolar se sujetaba con la posición sobre el dominio del Estado en la educación.

Suriano<sup>44</sup> expone que la educación de los trabajadores era un aspecto relevante del dispositivo ideológico anarquista. Concibe a los anarquistas como militantes más dados a la acción pasional que a la serena reflexión, dispuestos siempre a instaurar una cultura de conflictos en competencia constante con otras organizaciones. Mientras los factores de rechazo alternativo perduraron, las propuestas de este movimiento resultaron atractivas para los trabajadores y otros sectores sociales permeables a la prédica antisistema del todo o nada.

Sobre el proyecto educativo anarquista, este autor lo considera como un intento ideológico de construcción de la identidad de los trabajadores, apoyado en conceptos que combatían el patriotismo, el militarismo, el clericalismo y rescataban el racionalismo como doctrina educativa alternativa, y la convivencia del trabajo manual e intelectual como metodología de enseñanza. Señala además que las ideas educativas del anarquismo provenían principalmente de Rousseau, con énfasis en la educación como liberación individual. De este concepto central, el anarquismo sostuvo que a través de

---

44 SURIANO, J. *Anarquistas. Cultura y Políticas libertarias en Buenos Aires. 1890/1910*. Ed. Manantial, 2001

la educación “el hombre podía y debía tomar conciencia de sus potencialidades adormecidas por la explotación económica y el oscuramiento religioso”<sup>45</sup>.

De manera que la educación se establecía como un agente liberador, por medio de la cual se reivindicaba el derecho de todos y cada uno de los individuos a acceder a iguales niveles de instrucción y cultura. La idea era la construcción de una sociedad sin privilegios ni jerarquías, contraria a la sociedad capitalista que desestructuraba y dividía a los hombres que *naturalmente* eran iguales<sup>46</sup>.

Los anarquistas disputaban el monopolio de la enseñanza ejercido por el Estado por dos razones: porque tendía a reproducir las desigualdades sociales, mantener los privilegios y garantizarlos y avalar la reproducción de los grupos dominantes; por difundir una educación patriótica y nacional, que construían ficticias opciones sociales y políticas.

Para el anarquismo la educación oficial era una de las principales herramientas de dominación y alienación para someter a las masas trabajadoras. Les preocupaba el control y el monopolio ejercido por el Estado en la educación. Los integrantes del movimiento anarquista estaban unidos bajo el mismo lema: antiestatalismo, anticlericalismo, y la fe en el racionalismo. No obstante, asumían diferentes posturas de pensamiento y acción, lo que Suriano establece como un posible factor del fracaso del proyecto pedagógico anarquista<sup>47</sup>.

Para este autor existían dos corrientes: la que se basaba en el pensamiento de Bakunin, el cual planteaba un proyecto pedagógico posterior a la revolución social. Y la otra, basada en la línea de Ferrer i Guardia (pedagogo catalán), que proponía un sistema educativo alternativo simultáneamente al oficial, para educar para la revolución social. Sin embargo, ambos se destacaban por el ateísmo, la coeducación sexual y de clases, la base científica de la enseñanza y una amplia libertad otorgada a los alumnos, incluyendo la eliminación de premios y castigos.

45 SURIANO, *op.cit.*, 2001.

46 SARDU, A., “Una molesta piedra en el camino: educación anarquista”, en *Revista Theomai. Estudios sobre Sociedad y Desarrollo* N° 17. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2008. Pp. 192-193.

47 SARDU, *Ibidem*, p.193.

Hemos mencionado a Ferrer, pues este pedagogo había retomado la idea de bondad natural según Rousseau, donde el niño es bueno por naturaleza. Propuso que el individuo podía cambiar en esta sociedad a través de una experiencia pedagógica revolucionaria. Para ello debía ser educado libremente y sin coacciones, lo que supone un aislamiento de la educación oficial. Así, propuso la creación y difusión de escuelas racionales que inculcarían a los individuos las ideas de ciencia, libertad y solidaridad, evitando transitar por el autoritarismo y el confesionalismo que reinaba en las escuelas de la época. En la propuesta educativa, la escuela debía ser un espacio adecuando al desarrollo y al desenvolvimiento de los jóvenes, donde las ideas se explicaran y no impusieran como doctrinas elaboradas. De aquí que la enseñanza *no podía y no debía* hacer propaganda, debía ser neutra y garantizada por un racionalismo científico. Así surgió el desarrollo del concepto de “instrucción integral” que tenía como objeto imponer en el sistema educativo la relación directa entre trabajo manual y conocimiento intelectual. De esta forma intentaban igualar socialmente, otorgar al trabajador *sentido de responsabilidad, confianza individual y preparación técnica*.

Por ello, en las primeras décadas del siglo XX, otras formas de educación popular (paralelas a las oficiales) adquirieron especial relevancia en la integración del país: las escuelas y los cursos de los sindicatos obreros y sociedades de resistencia, los centros socialistas y anarquistas, los recreos infantiles, las sociedades y fraternidades, los periódicos y revistas político-ideológicas. Por la doble acción de la escuela pública y de la cultura popular de las clases subalternas, generadas desde la base de la sociedad y alentadas por nuevas concepciones liberadoras, el caudal inmigratorio se fue integrando al país y el proletariado adquirió conciencia de sus derechos cívicos y sociales. Los límites del proyecto cultural hegemónico se fueron patentizando con el transcurso del tiempo<sup>48</sup>. Ello también alcanzó a lo pedagógico-educativo. Era el resultado de las contradicciones sociales

---

48 La tensión entre trabajadores, empresarios y el Estado se manifiesta de múltiples formas; la conflictividad entre obreros y clase dominante lleva al Estado a intervenir cada vez con más dureza. Ley de Residencia, estado de sitio, allanamientos de locales sindicales, detenciones, cierre de periódicos son la contracara represiva de los movimientos populares, expresados en huelgas generales, organizaciones sindicales o gremiales, prensa partidaria o contestataria, bibliotecas, patios de conventillos y aspiraciones de inmigrantes.

que el proyecto de “popularización” de la educación sufrió al confrontarse con la realidad.<sup>49</sup>

## **La crisis económica mundial y su impacto en Argentina. El Período Transicional del Sistema Educativo Nacional**

La crisis mundial iniciada en 1929 constituyó el comienzo de un período denominado “la Gran Depresión”<sup>50</sup>, que va a durar, al menos, hasta la década de 1940. Fue la crisis más profunda que padeció el capitalismo en su historia. Este proceso recesivo se caracterizó por una severa deflación en un sentido amplio, dado que generó restricciones monetarias y financieras, bajas de precios y salarios, y retroceso de las actividades económicas. Fenómenos que se manifestaron a través de reacciones en cadena, puesto que la caída de la producción industrial indujo a una contracción de los mercados internacionales y a una disminución de la demanda de materias primas, cuyos precios bajaron acentuadamente<sup>51</sup>. En los ámbitos académicos y gubernamentales comenzaron a plantearse ideas y líneas de acción tendientes a hacer frente a la situación a través de iniciativas intervencionistas. Fue amplio el abanico de medidas que se implementaron, desde aquellas destinadas a estimular el poder adquisitivo popular a través de reducciones de impuestos (como en los EE.UU.) hasta la formulación de programas de reformas que comprendían un control público sobre el crédito.

Frente a la crisis, John Keynes planteará una relevancia a la función del Estado, a través de políticas activas, mediante un incremento de la demanda, para volver a restablecer los equilibrios perdidos en épocas de crisis y, especialmente, el

---

49 “Tanto los discursos anarquista como socialista apuntaban a desnudar la trama opresiva del sistema de enseñanza estatal, intentando construir una propuesta que negase en bloque el discurso pedagógico dominante”. (IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 371).

50 Las características mas generales de la Gran Depresión fueron: “su carácter mundial; su larga duración; su intensidad, es decir, la amplitud del retroceso de la producción industrial o del PBI, sin equivalente en otras crisis del sistema; la enorme contracción del comercio mundial; la espiral deflacionista; y la caída radical del empleo, que afectó, en mayor o menor medida, a todos los países”. (RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 206); “La crisis económica de 1929 fue interpretada como el límite del desarrollo de las sociedades capitalistas bajo el régimen del libre mercado, que había mostrado ser incapaz de regular el conjunto de la economía y que lo había llevado a la aparente paradoja de una situación de sobreoferta y de depresión de la demanda” (PAVIGLIANITI, *op.cit.*, 1997, p. 14).

51 RAPOPORT, *Ibidem*; IMEN, *op.cit.*, 1994, pp. 392-393; HALPERIN DONGHI, T., *Historia Contemporánea de América Latina*. Ed. Alianza, Buenos Aires, 1998, pp. 371-377.

pleno empleo, y retomar la senda del crecimiento<sup>52</sup>. En los Estados Unidos, el país más afectado, se implementó el programa económico denominado “New Deal”, en distintas etapas, luego de la ascensión de Roosevelt al gobierno. Se sustentaba en un fuerte respaldo a la inversión mediante la intervención estatal, facilitando el crédito y realizando obras públicas para estimular la demanda, al tiempo que se procuraba colaborar con las empresas privadas para crear nuevos puestos de trabajo. A través de otras medidas intervencionistas, se procuró también salvar el sistema bancario, relanzar el crecimiento industrial e impedir la baja de los ingresos de los agricultores. En el dominio social se estableció el derecho a la negociación colectiva por parte de los sindicatos, se instauró un salario mínimo para los asalariados y se creó un sistema de seguridad social<sup>53</sup>.

Los países abastecedores de materias primas, como Argentina, Canadá y los de Europa Central, resultaron particularmente afectados por el descenso de la demanda. Ello se debió a que la mayoría de las economías nacionales procuraron defender sus mercados de la competencia extranjera y elevaron sus barreras arancelarias. Por otra parte, la notable caída en el valor de la producción agraria impactó negativamente en aquellos países que, como la Argentina, se habían especializado en exportar productos agrícolas.

En el plano de las relaciones internacionales, mientras las grandes naciones apenas pudieron superar los efectos de la crisis, se fortalecían los regímenes autoritarios y corporativos. Liderados por Hitler y Mussolini, Alemania e Italia, al igual que Japón, comenzaron a desplegar una política expansionista y agresiva hacia otras naciones, en nombre de una mayor disponibilidad de “espacio vital” para su población y para su sector industrial. Se estaban incubando las bases del conflicto que mayor cantidad de vidas humanas (55 millones) se ha cobrado hasta nuestros días: la Segunda Guerra Mundial<sup>54</sup>.

---

52 Las ideas keynesianas tuvieron una fuerte influencia en la política económica de la mayor parte de los países de la época y servirían de fundamento al “Estado de Bienestar” que predominó en las naciones más industrializadas en los treinta años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial (RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, pp.208-209).

53 RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 210.

54 FERNANDOIS, J., “Totalitarismo y autoritarismo como nuevos sistemas políticos”, en BARCELO, J./MORENO, F. y otros, *Ideologías y Totalitarismos*. Ed. Universitaria. Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Chile, 1988, pp. 89-115; RAPOPORT, *op. cit.*, 2000, p. 212.

En Argentina, el oficialismo radical experimentó las primeras derrotas en marzo de 1930. Fue en ocasión de los comicios para la renovación de diputados. La causa determinante de la caída de Yrigoyen radicó, en la coalición de fuerzas, políticas, militares y económicas, que desde el comienzo de la segunda presidencia del caudillo radical volcaron todos sus esfuerzos a desestabilizar al gobierno. Algunos aportaron socavando la adhesión de las bases populares del yrigoyenismo y otros acompañando la actividad subversiva de los militares; poniendo en acción un juego de pinzas que también caracterizará la coyuntura previa de otros golpes de Estado posteriores en la Argentina. Son los tiempos del predominio oligárquico.<sup>55</sup>

En otras palabras, la crisis del '30 descompuso la estructura política existente, ya que la escasa aptitud del radicalismo para reorientar una sociedad rígida y conservadora determinó un nuevo instrumento sistémico: "el golpe de Estado como política orgánica del bloque de clases dominantes para todo un período histórico. Es decir, desconectó la voluntad de la mayoría política de las decisiones de la minoría económica".<sup>56</sup>

En lo económico, el cese de las manufacturas importadas generó un nuevo modelo económico, la "industrialización sustitutiva de importaciones", con el objeto de satisfacer las demandas. Esto llevó al surgimiento de nuevos actores, las burguesías urbana y rural, y un proletariado urbano fortalecido.<sup>57</sup>

El funcionamiento del Sistema Educativo Formal es criticado duramente por las organizaciones obreras, pues impone trabas materiales, sociales y culturales, excluyendo o discriminando. Mientras los sectores dominantes proponían cambiar el modelo actual de escuela, implantando una discriminación educativa. A pesar de estas críticas, el sistema educativo tuvo un grado irregular de crecimiento, más lento que en la etapa anterior.<sup>58</sup> "La expansión que tuvo lugar durante el período no parece implicar una incorporación de grupos sociales esencialmente distintos de los que habían logrado concretarlo...Esto se infiere del crecimiento

55 RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 214; IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 391.

56 HOROWICZ, A., "Otra Mayoría, Otra Revolución. Notas sobre el Peronismo", en Ciudadanos. Revista de Crítica Política y Propuesta, N° 4. Ed. Corregidor, Bs.As., 2001, p. 50.

57 IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 393; FERNANDEZ, M./LEMONS, M. Y WIÑAR, D., *op.cit.*, p. 33; HALPERIN DONGHI, *op.cit.*, 1998, p. 379.

58 IMEN, *op.cit.*, 1994, pp. 394-395.

reducido en valores absolutos y restringido al ámbito urbano de la enseñanza pre-primaria, del ínfimo crecimiento de la enseñanza primaria entre 1940 y 1945, y de las bajas tasas de pase entre ésta y el nivel medio, que sólo se incrementaron entre 1940 y 1945. Pero sobre todo, corroboraría esta hipótesis el acelerado crecimiento de la enseñanza privada de nivel medio que tuvo lugar entre 1930 y 1940. Por otra parte, este hecho otorga al período un rasgo distintivo, ya que se gesta un sector privado de alcances cuantitativos importantes en el nivel medio de educación”.<sup>59</sup>

### **El Sistema Educativo en los tiempos del Estado de Bienestar (1945-Década de los '60)**

Después del período de las guerras, el mundo industrial se expandió sin crisis estructurales, tomando como principal referente el modelo de sociedad capitalista industrial norteamericana, en el que se combinaban el liberalismo económico y la socialdemocracia. Este período ha sido denominado por historiadores como Eric Hobsbawm “Edad de oro” del capitalismo y se extendió hasta el año 1973<sup>60</sup>.

Un rasgo fundamental en la economía fue el de la intervención del Estado en las cuestiones económicas y sociales, bajo el influjo de las ideas keynesianas, de manera que los gobiernos asumieron la función de garantizar las condiciones de reproducción de sistema capitalista<sup>61</sup>. En este lapso se construyeron y consolidaron las llamadas sociedades de bienestar, protegidas por los gobiernos nacionales, en las que predominaba el pleno empleo y el consumo de masas. Estas sociedades estaban integradas por una población, en general, crecientemente bien paga y protegida en términos sociales. Su andamiaje legitimador fue la idea de que el acceso a condiciones mínimas de bienestar era parte de los derechos de los ciudadanos<sup>62</sup>.

59 WlÑAR, *op.cit.*, p. 34.

60 El autor denomina “La era de las catástrofes” al período que transcurre entre 1914 y 1945, “La edad de oro”, a la etapa entre 1945 y, aproximadamente, comienzos de la década del '70 y “El derrumbamiento”, al último cuarto del siglo (HOBSBAWM, E., *Historia del siglo XX*. Ed. Crítica, Barcelona, 1995, p. 15).

61 La intervención se produjo a través de tres vías principales: las nacionalizaciones, la planificación y la creación de instituciones que establecieron el llamado “Estado de Bienestar”, aunque en distintos grados según los países (RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 355).

62 Tras finalizar la 2da. Guerra Mundial, en gran parte de Europa se dictaron nuevas constituciones, restituyendo las formas clásicas de la democracia representativa liberal (reemplazadas por los anteriores Estados totalitarios). De esta manera “se amplían los

En el escenario político, los Estados Unidos emergieron de la etapa de posguerra como la potencia dominante del escenario internacional. Para sostener esta hegemonía, proyectaron un marco institucional a fin de edificar un nuevo orden mundial caracterizado por rasgos eminentemente liberales. Este entramado económico debía construirse sobre bases económicas y financieras diferentes de las de los años anteriores, y en esa dirección los EE.UU. establecían las normas del sistema monetario internacional. En el plano político, las naciones aliadas durante la guerra fueron diseñando la estructura de un ámbito internacional que debía dar cabida a la mayoría de los países del planeta, generando las condiciones para el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas<sup>63</sup>. Este período es denominado también como los tiempos de la Guerra Fría<sup>64</sup>.

Respecto de la educación, los Estados europeos consideraron que constituía una de las prioridades en los procesos de

---

derechos políticos a las mujeres, se organizan regímenes parlamentaristas, se incorporan institutos de la democracia directa, por ej., el referéndum. También incorporan en las constituciones las nuevas formas de regulación política que reflejan los cambios en las formas de tomar decisiones políticas que se dan en la recomposición neocorporativista, a través de la institucionalización de los Consejos Económico-Sociales, con representación tripartita –empresarios, trabajadores, Estado- (PAVIGLIANITI, *op.cit.*, 1997, pp. 15-16).

63 RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, pp. 348-349.

64 La derrota alemana había creado en los países de Europa Central un vacío de poder, al mismo tiempo los soviéticos afianzaban su influencia en Europa Oriental. Esta situación empujó a los Estados Unidos a oponerse a la expansión de los intereses soviéticos o de sus aliados reales o potenciales, sentando las bases de la llamada política de “contención” del comunismo. Para detener entonces, el temido expansionismo soviético, Europa debía recuperarse con rapidez y se hizo necesario elaborar un programa más eficaz. De esta manera, los objetivos económicos vinculados a la reconstrucción europea podían ensamblarse en la estrategia política mundial de los EE.UU. y esto dio origen al Plan Marshall. Este plan de reconstrucción apuntaba a la renovación de la infraestructura europea, al incremento de la producción, a la racionalización de la agricultura y de la industria, y a la creación de infraestructuras que propiciasen la estabilidad monetaria y financiera. La Guerra Fría significó la división del mundo en dos bloques contrapuestos, el capitalista (liderado por los EE.UU.) y el socialista (encabezado por la URSS), y se caracterizó por el clima de tensión existente entre las superpotencias que llevó al mundo al borde de la guerra nuclear. Las características principales de la Guerra Fría, que tuvo distintas etapas, fueron: la carrera armamentista, la lucha ideológica y los enfrentamientos armados en diversas partes del mundo, ya sea a través de la participación directa de alguna de esas superpotencias (como en Vietnam) o por medio de terceros países (como en Corea). En realidad, las fuerzas profundas que alimentaron la Guerra Fría por parte de los Estados Unidos, conjugaron su gran capacidad industrial y financiera con la voluntad de construir en la mayor parte del planeta un sistema económico y político bajo la influencia de los valores del capitalismo. Un proceso importante en este período fue el de la descolonización de los imperios coloniales aún subsistentes y el de la progresiva inserción en la economía y en la política mundiales de los que se llamarían desde entonces “países del Tercer Mundo”. En cuanto a América Latina, los años de posguerra encontraron a las naciones del continente en pleno proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Fueron excluidas del Plan Marshall, a pesar de su demanda, y vieron decrecer su participación en la economía mundial (RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, pp. 350-353).

reconstrucción social, política y económica. El Estado asumía que el mejor modo de superar las desigualdades sociales era a través de la masificación de la educación y entendía que el progreso técnico y el aumento de la productividad laboral dependían del fortalecimiento de la mano de obra calificada por parte del sistema educativo. Esperanzas y promesas, en un ambiente de confianza social, se conjugaban otorgando a la educación enormes potencialidades para promover el bienestar social.

En Argentina, surgió un nuevo tipo de Estado para solucionar la crisis de la hegemonía oligárquica<sup>65</sup>. Debió solventar el vacío de poder generado por la incapacidad de los grupos tradicionales, ligados al modelo agroexportador, para imponer sus intereses como proyecto de toda la sociedad y la de los grupos emergentes que sin representación política y en posición subordinada carecían de fuerza para presentar los suyos.<sup>66</sup> Para ello, el Estado asentó su estrategia en la movilización política y social de los trabajadores incorporándolos al sistema político, ampliando su participación e integrándolos a nuevas formas de consumo. La acción providente del Estado se materializó en políticas de salud, vivienda, educación o turismo social, y en leyes salariales y previsionales que beneficiaron al conjunto de la sociedad. Pero en una medida mayor estuvieron dirigidas a los trabajadores sindicalizados, el movimiento obrero organizado, que se convirtieron en el sostén y el principal interlocutor del gobierno<sup>67</sup>. "El apoyo plebiscitario,

65 Tiene varias denominaciones como Estado populista, Estado justicialista o peronista, Estado nacional-popular, Estado benefactor, etc.

66 RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 369; En 1943 los militares dieron un golpe que interrumpió la continuidad constitucional, sólo restablecida con las elecciones de 1946 que consagraron presidente a Juan D. Perón (IMEN, *op.cit.*, 1994, pp.397-398). Fue un golpe inicialmente de sentido impreciso que se definió pronto: los nuevos gobernantes apelaron a los dirigentes católicos y nacionalistas, que ocuparon importantes posiciones en el Estado. Según Zanatta, "el 4 de junio de 1943 la Iglesia alcanzó el poder". Una serie de medidas hizo lugar a los reclamos de la Iglesia militante: la más notoria fue el establecimiento de la enseñanza religiosa en las escuelas del Estado, aunque también tuvo importancia simbólica la designación de militantes católicos como interventores de las universidades. La Iglesia respondió predicando sobre la legitimidad del gobierno militar, llamado a instaurar un "nuevo orden político" tan alejado del liberalismo como del comunismo (ZANATTA, L., "Hombre de la Providencia o mal menor: Perón, la Iglesia y las elecciones", en Perón y el mito de la Nación Católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo. Ed. Sudamericana, Bs.As., 1999, pp. 400-438).

67 IMEN, *op.cit.*, 2000, p. 396; TORRE, J.C./PASTORIZA, E., "La democratización del bienestar en los años peronistas", en TORRE, J.C., El Peronismo. Nueva Historia Argentina, Tomo VIII. Ed. Sudamericana, Bs.As., 2002; "La política social del peronismo contribuyó decisivamente a su arraigo entre los sectores populares, en general, y la clase obrera, en particular. En su concepción, la justicia social significaba la redistribución del ingreso en favor de los sectores más desposeídos e implicaba mucho más que el incremento de los salarios nominales. Así la derivación de flujos de ingreso en beneficio de dichos sectores también se efectivizó a través

la apelación constante a la movilización popular y el liderazgo carismático fueron algunos de los mecanismos que legitimaron permanentemente la coalición gobernante<sup>68</sup>.

El Estado peronista, que invirtió grandes esfuerzos para independizar económicamente y concretar la soberanía política del país, comprendió que para ello debía someterse a un proceso de industrialización de gran envergadura. Con este propósito, ensayó una serie de reformas esenciales en el sistema educativo, particularmente en el área de la educación técnica. De esta manera el sistema educativo quedó movilizado para que el régimen concretara su programa económico nacional.

La educación técnica, respondiendo a las demandas populares, redefinirá la relación pedagógica entre educación y trabajo y dotará al alumno de una orientación y formación profesionales más definidas<sup>69</sup>. Parte importante de estos cambios se encuentra reflejada en el texto de la Constitución de 1949, que expresó el núcleo del programa político del peronismo.<sup>70</sup>

---

de diversos "gastos sociales": una vasta legislación laboral que incluía indemnizaciones, vacaciones pagas, disposiciones sobre horarios de trabajo, etc.; un conjunto de instituciones benéficas, como la Fundación Eva Perón, destinadas a atender determinadas carencias sociales; la ampliación del acceso a la vivienda propia, y la elevación general de la dotación sanitaria y educativa" (RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 373).

68 FILMUS, *op.cit.*, 1996, p. 24.

69 El Decreto 14538/44, que lleva las firmas del Presidente Farrell, Juan D. Perón, en segundo lugar, y otros, crea la CNAOP (Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional), que incorpora a las empresas a la organización de la enseñanza técnica y participan directamente en su financiamiento (IMEN, *op.cit.* 1994, p. 400).

70 Según la doctrina justicialista, lo nacional pasa a ser lo sustantivo de una nueva concepción de la cultura y de la educación: "Promover el bienestar general y la cultura nacional", "ratificando la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana"...son los agregados que la Constitución del '49 hace al Preámbulo de 1853. Estos agregados no constituyeron una simple adición de anhelos, cuya efectividad pudiera lograr aquel tipo de Estado. Esto se relaciona con el intervencionismo estatal, para asegurar las finalidades propuestas. Los principios de la cultura nacional, de la justicia social, de la independencia económica y de la soberanía política, implicaban una nueva concepción de sociedad. El art. 37 de esta constitución (Cap. III: Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura) incluye, en una relación abarcadora, individuo-comunidad-trabajo-educación-cultura: "El trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general" (art 37, I, 1). Por eso, también, el trabajo es fuente de propiedad: en el mismo artículo en que se reivindica la propiedad de los medios de producción se afirma también la función social de la propiedad privada y la función del Estado "en interés de la comunidad" (art. 38). Sobre los "derechos del trabajador" (art. 37, I, 1-10), el enunciado 3º afirma el "derecho a la capacitación" en términos que reafirman esta nueva concepción del trabajo: "El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y de la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones del conocimiento, e incumbe a la sociedad estimular el esfuerzo

La incorporación de amplios sectores sociales al Sistema Educativo Formal adquiriría un carácter “clasista”, pues “cada sector social accedía a un tipo determinado de educación. Esta vez, a diferencia de los proyectos de diversificación de principios de siglo, estaban dadas las condiciones materiales para llevar a cabo una diferenciación del servicio educativo debido a los requerimientos de la producción industrial. A su vez, la clientela de los circuitos técnicos eran fundamentalmente los hijos de los trabajadores manuales que, o bien no habían tenido acceso a la institución escolar, o bien no permanecieron en la misma sino por un lapso relativamente breve”.<sup>71</sup>

De manera cuantitativa, a lo largo de los dos gobiernos peronistas (1945-1955), se observó una expansión acelerada en todos los niveles de enseñanza. Particularmente, en el nivel primario, se había logrado incorporar un alto porcentaje de sectores marginales.<sup>72</sup>

Los recursos destinados a la educación también crecieron, especialmente a través de la construcción de escuelas primarias y secundarias<sup>73</sup>. Por otra parte, hubo un énfasis especial en la enseñanza técnica de los oficios y artes manuales a los trabajadores, para lo cual se crearon escuelas-fábrica, escuelas de medio turno, escuelas de capacitación obrera para adultos y escuelas de capacitación profesional para mujeres<sup>74</sup>. En este último nivel, la estructuración de un sistema de enseñanza adecuado a las necesidades de los sectores laborales culminó

---

individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho de aprender y perfeccionarse”. Por eso la orientación profesional es considerada una función social que corresponde al Estado como custodio del bien común (art. 37, IV, 3). Son explicitados los objetivos de la formación profesional. Los fines de la educación están declarados en el art. 37, IV, 1; Bien se ha señalado que la igualdad de oportunidades “ (poner la escuela al alcance de la población con formas similares de organización escolar y trabajo pedagógico) resultó canalizadora de los beneficios de la educación preferencialmente hacia los sectores medios y altos, que hacia los sectores populares; en un complejo interjuego entre acceso y calidad continúan actuando fuertes tendencias de discriminación social y, también, regional en materia de educación” (PAVIGLIANITI, *op.cit.*, 1997, p. 19).

71 IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 400.

72 LEMOS, M. Y WIÑAR, D., *op.cit.*, p. 34; IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 403.

73 La matrícula primaria se incrementó un 34% entre 1945 y 1955, mientras que la secundaria lo hizo en un 134%, destacándose el crecimiento de la matrícula en las escuelas industriales, que alcanzó un 220% (RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 376).

74 FILMUS, *op.cit.*, 1996, p. 25; IMEN, *op.cit.*, 1994, pp. 400-401; RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 376.

con la creación de la Universidad Obrera Nacional (actual Universidad Tecnológica Nacional) con facultades regionales que priorizaban una enseñanza técnica acorde con los respectivos lugares de localización. Asimismo, se construyeron edificios para las facultades de Odontología, Medicina y Derecho. En el ámbito universitario, se decretó (en 1949) la eliminación de los aranceles atendiendo, según el Poder Ejecutivo, a la función social del Estado en amparo de la enseñanza universitaria.<sup>75</sup>

Sin embargo, cualitativamente, el sistema educativo experimentó una contrapartida o un retroceso. Los establecimientos educativos se transformaron en herramientas difusoras y laudatorias de la obra del gobierno mediante la lectura obligatoria de textos que apuntaban al adoctrinamiento político de los niños y jóvenes.<sup>76</sup> “Un elevado grado de discriminación ideológica que impactó directamente en la calidad de la prestación del servicio educativo. Hubo persecución a opositores con cesantías y expulsiones junto con la introducción directa de la enseñanza de la doctrina nacional en todos los niveles y el empobrecimiento de los contenidos...El nivel primario es vaciado de contenidos socialmente significativos. Estos contenidos, valiosos en relación a la cualificación laboral como a la participación ciudadana se ubican, entonces, en el nivel inmediato superior, que tiene un acceso marcadamente restringido”.<sup>77</sup>

Hacia 1955, el régimen es depuesto por un golpe de Estado, cuyos autores denominaron a esta acción “Revolución Libertadora”. El nuevo Estado propondrá un modelo económico que funcionará hasta fines de la década de los '60.

75 RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 384.

76 La literatura “peronista” proporcionaba una visión en la cual la sociedad estaba por encima del individuo, ubicándose al Estado en el centro de las transformaciones sociales y convirtiendo progresivamente al sistema educativo oficial en un engranaje de la maquinaria propagandística del gobierno. Cuando la doctrina peronista se convirtió en doctrina nacional, comenzó de hecho una educación partidista y tendenciosa. Los valores que el régimen intentó inculcar a los alumnos fueron los de la doctrina justicialista. El Primer Plan Quinquenal, y posteriormente también el Segundo, fueron convertidos en temas de estudio en clase. La Constitución del '49 aclaraba cuáles eran los valores que debían regir la educación de las generaciones futuras. No se trataba de valores universales, sino los de un movimiento político que detenta el poder. Los maestros recibieron instrucciones para enseñar a los alumnos capítulos completos de los programas económicos del gobierno y citar párrafos de discursos del Líder. Tras la muerte de Eva Perón, su libro pseudo-autobiográfico, “La razón de mi vida”, fue convertido en material de lectura obligatoria. (PLOTKIN, M., Mañana es San Perón. Ed. Ariel, Bs.As., 1993, pp. 157-156/176-180; IMEN, *op.cit.*, 1994, pp. 402-403).

77 IMEN, *op.cit.*, 1994, p. 402.

## La educación para el crecimiento económico. El modelo desarrollista

A partir del derrocamiento de Perón, y bajo el gobierno de Arturo Frondizi predominó la concepción “económica-centrista” del papel de la educación. La capacidad de generar “capital humano” altamente calificado pasó a ser una de las más importantes ventajas comparativas en la carrera hacia el crecimiento. Ha surgido el modelo de Estado desarrollista.

El “Plan de Estabilidad y Desarrollo”, lanzado por Frondizi en 1958, marcó el lanzamiento de la política desarrollista. En el terreno económico, lanzó su política de autoabastecimiento petrolífero. En el área educativa, logró la aprobación de la ley sobre enseñanza libre anulando el monopolio estatal sobre la enseñanza superior, para satisfacción de la Iglesia y frente a una reacción multitudinaria de parte de la población, y, en particular, de la mayoría del estudiantado universitario y secundario en defensa de la educación pública, que se agitó detrás de las banderas “Laica o Libre”. Finalmente, a fines de 1958, se promulgó una ley de promoción de las inversiones extranjeras.<sup>78</sup> El desarrollismo consideraba la educación como una variable dependiente del proceso de desarrollo, y buscaba la modernización y actualización del sistema para dotarlo de eficiencia.

La teoría económica presentaba un panorama particularmente fértil en la elaboración y discusión de ideas. Tampoco podía encontrarse una doctrina indiscutible e indiscutida. Las corrientes derivadas del keynesianismo, con su interpretación del papel del Estado y de la demanda como motores del crecimiento, gozaban probablemente de un predicamento mayor que las demás. Pero incluso en su seno, no había un camino ideal aceptado por todos sus adeptos. La revalorización de la historia y de las condiciones particulares de ciertas regiones permitían la formulación de proyectos que diferían en matices más o menos profundos con los lineamientos generales esbozados por Keynes. Para el caso de los países “en vías de desarrollo” comenzaban a ganar respetabilidad las ideas de Prebisch y Singer, encarnadas en un organismo dependiente de Naciones Unidas denominado Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo la

---

78 RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 503.

dirección del mismo Prebisch.<sup>79</sup> Este último cuestionaba las condiciones estructurales del comercio entre los países “centrales” y “periféricos”, terminología que apuntaba a distinguir a los países industrializados de los productores y exportadores de materias primas. Resaltaba especialmente la desigual difusión internacional del progreso técnico y la distribución inequitativa de sus frutos. Debido a la primera, la penetración del progreso técnico en la periferia era más lenta que lo requerido para la absorción de toda la fuerza de trabajo y el logro de un ritmo de avance tecnológico similar al de los países centrales. Dado que la relación centro-periferia debilitaba la acumulación de capital en ésta, tal proceso no podía dejarse al libre juego del mercado, y el Estado debía implementar una política explícita de desarrollo<sup>80</sup>.

Desde esta perspectiva, recuperar el crecimiento era el motor que permitiría consolidar la democracia política, la justicia social y la modernización de la sociedad. De esta manera, las concepciones economicistas de la educación como inversión fueron fuertemente hegemónicas hasta mediados de la década de los '70, avanzada la crisis del Estado desarrollista.

“El cambio en los sectores integrantes de la alianza gobernante, tras la caída del gobierno de Frondizi, implicó el creciente abandono de la perspectiva de la educación como un derecho social que el Estado debía garantizar para toda la población. La nueva alianza integrada por sectores empresariales más vinculados al capital extranjero, a la banca, a los productores de bienes exportables primarios y a grupos tecnocráticos, concibió que la participación de los sectores populares en el estilo de las décadas anteriores significaba un peligro para el modelo de acumulación propuesto. La restricción de la participación política a través de la democracia condicionada o de los gobiernos militares fue el signo principal del período”<sup>81</sup>.

---

79 RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 535.

80 Basada en los siguientes puntos centrales: a) tecnificación del agro, para aumentar el volumen y la cantidad de exportaciones; b) sustitución de importaciones, por medio de un moderado proteccionismo que no afectara excesivamente la competitividad; c) recurrencia al capital extranjero, para compensar la falta de capital en la etapa inicial del desarrollo; d) fomento a las exportaciones de productos terminados, para mejorar el perfil del sector externo y elevar la productividad (RAPOPORT, *op.cit.*, 2000, p. 536).

81 FILMUS, *op.cit.*, 1996, p. 26; “Además de impulsar una real “despolitización” de las prácticas pedagógicas, se trataba de canalizar una participación restringida, dirigida y acotada (IMEN, *op.cit.*, (2da. Parte), 1994, p. 458).

De tal manera, dentro de la concepción desarrollista (que primero surge como una doctrina económica y luego incorpora los aspectos sociales, ya que en un primer momento lo social fue totalmente residual), la educación tiene un papel específico que cumplir, de carácter estrictamente instrumental. Su misión es la de ser un medio para el desarrollo de la sociedad y su función la de ocuparse de la formación de los recursos humanos necesarios para el crecimiento económico.<sup>82</sup>

El planeamiento era visto como el eje central de la política desarrollista. Pero tenía un doble sentido, ya que por un lado, la educación era considerada una macrofunción a cargo del Estado, y debía estar incorporada a un plan global de desarrollo; y por otro lado, la educación debía convertir el planeamiento como una herramienta básica de su dinámica interna.<sup>83</sup> Los docentes eran definidos como trabas para la modernización y expansión educativas. Dado su rol, debían convertirse en los principales actores del cambio social en un sentido desarrollista. Por ello, la UNESCO envió educadores y economicistas a fines de asesorar en planeamiento educativo.

Otro hecho a mencionar es la provincialización del sistema educativo. Este proceso se llevó a cabo con la transferencia de escuelas de la jurisdicción nacional a la provincial.<sup>84</sup> Contradicciones han surgido, como por ejemplo, en la formulación de discursos modernizantes y tecnocráticos en torno a la universalización y el papel de la educación en el crecimiento; y políticas a través de las cuales el Estado comenzó a desentenderse crecientemente de la distribución social de conocimientos a través de la escuela. Los efectos más sentidos de la contradicción se manifestaron en el comienzo del deterioro de la calidad educativa brindada por el sistema. Mientras la demanda por educación siguió creciendo y se amplió la matrícula escolar en todos los niveles, los recursos destinados a las políticas educativas no se incrementaron en la misma proporción. Ello implicó un paulatino deterioro de las condiciones materiales de enseñanza que tuvieron en el salario docente la principal variable de ajuste.

---

82 IMEN, *op.cit.*, (2da. Parte), 1994, p. 455.

83 IMEN, *op.cit.*, (2da. Parte), 1994, p. 462.

84 IMEN, *op.cit.* (2da. Parte), 1994, p. 463-464.

El período de expansión del modelo de Estado benefactor concluiría sin que las promesas realizadas en torno a las funciones del sistema educativo se cumplieran totalmente.<sup>85</sup>

### **A manera de cierre**

Las políticas educativas, analizadas en gran parte en su contexto socio-histórico, nos ayudan a comprender la naturaleza de la actual crisis y elaborar planteos acerca de cuál es el papel que nuestra sociedad demande del sistema educativo.

En la etapa del surgimiento y configuración del Estado oligárquico, se enfatizó el rol de la escuela en torno de la construcción de la identidad nacional, mediante la creación y transmisión de valores, pautas culturales y códigos compartidos. La incorporación de la población, compuesta mayoritariamente de inmigrantes, a un sistema formal educativo, fue un fenómeno asociado al proceso de constitución del Estado Nacional y el desarrollo capitalista. En un principio estuvo impulsado por la necesidad de crear en forma no coercitiva un paradigma socio-cultural de la sociedad compartida por todos los miembros, difundiendo una ideología nacional dominante, y por las exigencias de formación y disciplinamiento de la mano de obra.

A lo largo del proceso histórico analizado, el sistema educativo argentino se caracterizó por la continua incorporación de la población al sistema de educación formal.

Una etapa, de gran expansión, se produjo entre 1950 y 1960, coincidiendo con la incorporación de sectores sociales postergados al circuito de producción secundaria de la economía que crece como resultado del proceso de sustitución de importaciones. Esto generó un movimiento de migración interna que completó el proceso de urbanización de la población. Todo ello acompañado con la política del Estado populista de redistribuir los ingresos que favorece la integración de los sectores populares a la educación básica. Negativamente, el sistema educativo experimentó un retroceso debido a una política educativa cuestionada (enseñanza de la ideología peronista en las escuelas, los planes quinquenales como elementos de estudio, etc.).

---

85 PAVIGLIANITI, *op.cit.*, 1997, p. 19; FILMUS, *op.cit.*, 1996, pp. 30-31.

Existieron restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos a pesar de que el objetivo de la formación para la ciudadanía ha estado presente desde la conformación de nuestro sistema educativo.

Podríamos considerar dos hechos de vital importancia vinculados entre sí: primero, la tendencia a la formación de dos tipos de escuelas, uno para sectores económicamente desfavorecidos que dada la situación escolar actual jamás llegarán a lograr los contenidos básicos necesarios para enfrentar la educación superior. Por otro lado, instituciones para sectores sociales vinculados efectivamente al mercado como productores consumidores, ofreciendo servicios y fuerza laboral cada vez mas calificados; en segundo lugar las posibles consecuencias que esto conlleva a las puertas del nuevo paradigma económico tecnológico mundial, esto es, una población ni siquiera disciplinada en el fracaso educativo para un mercado laboral diferenciado (para ser mano de obra barata), sino que estamos hablando de una población que si no tiene calificación necesaria quedará relegada del mercado; y la posibilidad más temible aún de que si no hay una efectiva planificación estatal indicativa y efectiva, el país puede quedar al margen del mercado mundial en el nuevo orden internacional. Se sabe que el mercado se desinteresa de los escasos réditos inmediatos de la investigación y la educación. Menos aun puede tener una capacidad de decisión sobre cuestiones de políticas (educativas, económicas, etc.), y es justamente el mercado y sus mecanismos el protagonista principal de este proceso de exclusión social.

Educar para la equidad, sin mejorar las condiciones de competitividad y productividad imposibilitará que se produzcan los bienes y servicios necesarios para garantizar que haya una elevación del nivel de vida de toda la población. Articular el Estado con la sociedad respecto de lo educativo es una tarea aún pendiente. Para que haya una política educativa eficaz es primordial elaborar políticas sociales eficientes.

## Referencias bibliográficas

- ALVAREZ GUERRERO, O., "Singularidad y emergencia del discurso revolucionario de Hipólito Yrigoyen (1905-1916)", en *Revista de Crítica Ciudadanos Política y Propuesta*, N° 4. Ed. Corregidor, Buenos Aires, 2001
- BARCELO, J./MORENO, F., y otros, *Ideologías y Totalitarismos*. Ed. Universitaria. Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Chile, 1988.
- BRAILLARD, P./DE SENARCLENS, P., *El imperialismo*. Ed. F.C.E., Buenos Aires, 1981.
- BRAVO, H.F., *Bases constitucionales de la Educación Argentina*. Ed. Paidós, Bs.As., 1972.
- CORTES CONDE, R., *La economía argentina en el largo plazo (Siglos XIX y XX)*. Ed. Sudamericana/Univ. de San Andrés. Buenos Aires, 1997.
- FERNANDEZ, M./LEMONS, M. Y WIÑAR, D., "Un siglo de educación en Argentina", en *La Argentina Fragmentada*. Ed. Miño y Davila, Bs.As.
- FILMUS, D., *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*. Ed. Troquel, Buenos Aires, 1996.
- GARCIA DELGADO, D., *Estado-nación y globalización*. Ed. Ariel, Bs.As., 2000.
- GAYOL, Sandra, "Las alteridades de la modernidad. Buenos Aires 1880-1910" en *Allpanchis*, Año XXX, N° 52, 1998.
- GERCHUNOFF, P./LLACH, L., "La generación del progreso (1880-1914)", en *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Ed. Ariel, Bs.As., 1998.
- HALPERIN DONGHI, T., *Historia Contemporánea de América Latina*. Ed. Alianza, Buenos Aires, 1998.
- HOBSBAWM, E., *Sobre la Historia*. Ed. Crítica, Barcelona, 1998.
- La era del imperio, 1875-1914*. Ed. Crítica, Barcelona, 1998.
- Historia del siglo XX*. Ed. Crítica, Barcelona, 1995.
- HOROWICZ, A., "Otra Mayoría, Otra Revolución. Notas sobre el Peronismo", en *Ciudadanos. Revista de Crítica Política y Propuesta*, N° 4. Ed. Corregidor, Bs.As., 2001.
- IAIES G. (comp.), *Los CBC y la enseñanza de las Ciencias Sociales*. Ed. A-Z, Bs.As., 1997.

IMEN, P., "Las alternativas pedagógicas y culturales desde los movimientos sociales y sus organizaciones", en *Revista IDELCOOP*, N° 87, Bs.As., 1994.

OSZLAK, O., *La formación del Estado argentino*. Ed. Belgrano, Buenos Aires, 1982.

PAVIGLIANITI, N., "El Derecho a la Educación. Una construcción histórica polémica". Ficha de la Cátedra de Política Educacional N° 101/6. Facultad de Filosofía y Letras, UBA. 1997

PLOTKIN, M., *Mañana es San Perón*. Ed. Ariel, Bs.As., 1993.

RAPOPORT, M., *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ed. Macchi, Buenos Aires, 2000, p.2.

ROMERO, J.L., *Breve historia de la Argentina*. Ed. F.C.E., Bs.As., 1996.

SARDU, A., "Una molesta piedra en el camino: educación anarquista", en *Revista Theomai Estudios sobre Sociedad y Desarrollo* N° 17. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2008. Pp. 191-199.

SURIANO, J. *Anarquistas. Cultura y Políticas libertarias en Buenos Aires. 1890/1910*. Ed. Manantial, 2001.

TEDESCO, J.C., *Educación y sociedad en la Argentina—1880/1900—*. Centro Editor de América Latina, Bs.As., 1982.

TORRE, J.C., *El Peronismo. Nueva Historia Argentina, Tomo VIII*. Ed. Sudamericana, Bs.As.

WEINBERG, G., *Ley 1.420. Centenario de su promulgación*. Ministerio de Educación y Justicia. Bs.As., 1984. ZANATTA, L., "Hombre de la Providencia o mal menor: Perón, la Iglesia y las elecciones", en *Perón y el mito de la Nación Católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo*. Ed. Sudamericana, Bs.As., 1999.

