

---

## *Un recorrido histórico por el concepto de educación a la luz del Bicentenario de la Independencia argentina: hacia un repensar las políticas educativas*

Leticia Pérez

### **Resumen**

A la luz del Bicentenario de la Independencia argentina, el presente documento invita a realizar un recorrido histórico por el concepto de educación desde el siglo XIX hasta el comienzo de este nuevo milenio, tratando de identificar cuál era el modelo de ciudadano y, por lo tanto, el proyecto de sociedad que se perseguía en cada uno de esos períodos. Por medio de este ejercicio, la autora busca presentar un escenario que conduzca a la reflexión acerca de cuál podría ser la política educativa más apropiada para formar a los ciudadanos del nuevo milenio. La historia parece evidenciar que todo acontecer en la vida social de una nación tiene su correlato en la educación. A través de la escuela, la educación ha sido utilizada como un instrumento de transmisión de ideas y valores, y las políticas educativas han sido diseñadas en este sentido. Esta estrecha vinculación entre el concepto de educación y los distintos paradigmas de sociedad estará presente a lo largo del documento y obrará como disparador hacia un repensar las políticas educativas orientadas hacia enfoques innovadores, que puedan dar respuesta a las demandas de la sociedad actual, una sociedad global poblada cada vez más por nativos digitales. La coexistencia de “nativos” e “inmigrantes” digitales nos sitúa ante interrogantes clave que son hoy discutidos en la arena educativa global a través de organizaciones mundiales como UNESCO, OCDE y el Banco Mundial, entre otras.

**Palabras Clave:** política educativa; concepto de educación; nuevos paradigmas; calidad educativa; historia argentina.

### **Abstract**

In light of the 200th. Anniversary of the Argentinean independence, the present document invites us to take a historical tour around the concept of education from the 19th. Century to the beginning of this new millen-

nium, trying to identify which the model of citizen was and, therefore, which was the project of society pursued at those specific periods of time. By doing this exercise, the author seeks to introduce a scenario which leads to the reflection on which could be the most appropriate educational policy to be adopted in order to educate the citizens of the new millennium. History seems to evidence that what occurs in the social life of a nation, also occurs in the education sphere. Through school, education has been used as an instrument to transmit ideas and values and education policies have been designed in tune with it. This close relationship between the concept of education and the different society paradigms shall be present throughout this document and will act as a trigger to rethink education policies aimed at implementing innovative approaches that may respond to the present demands of society; a global society increasingly composed of digital natives. This coexistence of digital “natives” and “immigrants” raises key questions that are nowadays discussed among the global education arena through worldwide organizations such as UNESCO, OECD and the World Bank, among others.

**Keywords:** education policy; concept of education; new paradigms; educational quality; Argentinean history.

## Introducción

El presente documento pretende realizar un recorrido histórico por tres períodos, desde el siglo XIX hasta comienzos del siglo XXI, desde el punto de vista de la educación. En esta línea, se analizará cómo el concepto de educación aparece vinculado a diferentes paradigmas de sociedad y cómo, sobre la base de estos paradigmas tan diferentes, se fueron construyendo las políticas educativas a lo largo de estos años.

Realizar una división tal de periodos en la historia y llevarlos a un análisis desde el punto de vista de las políticas educativas es un ejercicio que puede resultar muy revelador. Así lo consideramos, en especial, a la luz del Bicentenario de la Independencia en Argentina, dado que su finalidad es no solo la comparación de los procesos educativos a lo largo de la historia sino también, y fundamentalmente, el análisis del tipo de ciudadano que el Estado se propuso formar, los fines con los que se educaba, los verdaderos objetivos de la educación y aquello que se buscaba transmitir. En virtud de ello, se observa claramente cómo un proyecto educativo es en realidad un proyecto de sociedad. En este sentido, este artículo considerará el concepto de educación como instrumento de transmisión de ideas y valores.

## **El primer período: La educación vinculada a la creación del Estado nación**

En el siglo XIX se desarrolla el primer período a considerar en nuestro análisis de la educación en Argentina. En su transcurso, la educación aparece vinculada a la creación del Estado nación. La idea de nación es una idea contemporánea, con anterioridad a ese momento histórico no existían naciones sino reinos y por lo tanto la nación representaba el ejercicio de la ciudadanía. En este sentido, la idea de nación es una idea política artificial, producto de conflictos.

En la construcción del Estado nación en Argentina la escuela constituyó un elemento clave. Debía ser un instrumento de transmisión de ciertos valores e ideas. Se pretendía lograr que la escuela generara una gran adhesión al Estado. Más aún, se buscaba que el ser humano fuera capaz de matar o morir por su nación y, para ello, se le atribuyeron a la escuela características religiosas: la del maestro como autoridad indiscutible, la de la escuela como lugar “sagrado”, las jerarquías (primario, secundario y universitario).

La función política de la educación también coincidió con el Estado oligárquico-liberal. El concepto de oligarquía hace alusión al hecho de que únicamente las clases dirigentes de la sociedad tenían acceso a la participación. Este grupo estuvo constituido, de acuerdo con Kaplan, por “una alianza entre los productores de bienes para el mercado internacional, exportadores e importadores y financistas” (citado en Filmus, 1996, p.18). La adopción de este paradigma por parte de Argentina tuvo que ver con el alejamiento de nuestro país de las cuestiones coloniales, su rápida modernización, su posibilidad privilegiada de producir aquellos bienes que exigía la demanda internacional y la gran influencia que recibió de las corrientes inmigratorias. Este modelo permitió que las clases medias fueran posicionándose de manera paulatina.

Sin embargo, que se haya favorecido la heterogeneidad cultural y social y que hayan avanzado lentamente las clases medias no significó de ningún modo que el Estado les permitiera participar de la conducción del poder público. Si bien en el orden civil la actitud estatal era de apertura, en el orden político era de total conservadurismo. La educación fue declarada obligatoria y universal y a partir de la Ley 1420 fue laica.

Es importante destacar el enfoque positivista de la educación durante este período, a lo largo del cual adoptó rasgos autoritarios y de mucha rigurosidad. Sin embargo, y al mismo tiempo, constituyó un elemento democrático ya que permitió que los sectores populares, muchos de ellos conformados por hijos de inmigrantes, pudieran acceder a ella. Desde el punto de vista didáctico, la educación estaba centrada en el maestro y, en consecuencia, se priorizaba la enseñanza por encima del aprendizaje.

Asimismo, vale la pena incorporar al análisis un concepto que fue adqui-

riendo mayor relevancia con el paso del tiempo: la inclusión. Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos, siempre tuvo muy presente la idea de igualdad. Su sociedad es democrática en términos sociales.

Ya a mediados del siglo XIX, la Constitución de 1853 estableció que la educación primaria es responsabilidad de las provincias y la educación secundaria y universitaria es responsabilidad de la nación, que debía formar a las elites dirigentes. “La promulgación de la Constitución de 1853 había dejado en manos de las provincias la instrucción primaria y había reservado para el poder central la jurisdicción sobre la enseñanza superior” (Dussel, 1997, p. 20).

Posteriormente, la ley Laínez permitió la creación de escuelas primarias **nacionales** en las **provincias**. En consecuencia, en una misma jurisdicción se podían encontrar escuelas nacionales y provinciales. De esta manera se consolidó la centralización, que Sarmiento habría de traer de sus viajes a Francia y los Estados Unidos de América.

Las ideas que se importaban eran las relativas a la civilización. Claramente, la educación tenía una función política: el Estado nación. El concepto de civilización iba fuertemente contrapuesto al de barbarie. Bajo esta idea rectora se pretendió emprender una labor de centralización, con el fin de que la capacitación de las elites dirigentes no quedara en manos de las provincias, situación que de alguna manera se asociaba con la barbarie. Sin duda alguna, la formación de las elites dirigentes debía permanecer a cargo de la nación, que ejercía el control por medio de un “centralismo no igualitario ya que en su dinámica concreta fortaleció al Estado en la búsqueda de una homogeneidad formal que no se correspondió con una realidad social marcadamente desigual y heterogénea” (Filmus, 1996, p. 19).

Es importante destacar que más allá de los verdaderos fines que perseguía la clase política con el sistema educativo, desde la sociedad y particularmente desde las clases medias, comenzó a gestarse una gran demanda educativa. La educación era identificada como el puente de acceso a los bienes culturales y como una posibilidad de movilidad social. En realidad, los sectores medios no lograron la movilidad social que tanto ansiaban pero sí accedieron a herramientas más eficaces que les permitieron reclamar participación política con mayor poder. En síntesis, las clases medias pudieron acceder a la educación media y superior pero aún no tenían voz en la esfera política. Se orientaron hacia propuestas alternativas, en contraposición al positivismo.

La clase media tratará de aprovechar y aumentar todas las posibilidades que el sistema le brindaba para alcanzar la universalidad (...) comenzaron a pretender una participación en el poder político a expensas de grupos tradicionales, y lo alcanzaron en 1916 con

la llegada de Hipólito Yrigoyen a la presidencia de la República.  
(Weinberg, 1995, p. 218)

Con respecto a los sectores rurales y obreros, la posibilidad de educación fue escasa debido a la influencia de los movimientos anarquistas en el seno de la clase trabajadora, que consideraban la educación como una vía de transmisión de la ideología de las clases dominantes. “Un importante número de sindicatos obreros se propuso el desarrollo de una educación alternativa que fuese implementada por las propias organizaciones de trabajadores a través de la creación de ‘Escuelas Libres’ o ‘Escuelas Racionalistas’” (Filmus, 1996, p. 20).

Tal como lo plantea Filmus en su libro *Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo*, si bien la función de la educación era política, en algún punto estuvo vinculada con la economía dado que el sistema educativo desempeñó un rol altamente ideológico con una sobreacentuación del currículum, que condujo con gran efectividad al auge del modelo económico agroexportador.

En el año 1930 se produce la crisis agroexportadora llamada década infame. Lo que antes se importaba comienza a producirse, marcando el origen del sector obrero. A partir de ese momento, el concepto de nación entra en crisis pues no todos se encuentran incluidos.

Con la llegada del peronismo al poder, que se proclama a sí como “la nación”, la universidad comienza a ser vista como posibilidad de unos pocos. Aparecen las escuelas-fábricas que, con la caída del gobierno, se convierten en escuelas técnicas. A partir de allí, se origina una corriente de pensamiento antipositivista que propone la exaltación de los valores del espíritu, con lo cual la idea de educación como instrumento para la formación del Estado nación termina por apagarse por completo.

Por añadidura, la aparición de lo nacionalista contribuyó al debilitamiento de la idea de nación. El término comenzó a confundirse con nacionalismo, que trajo aparejadas dos guerras mundiales y la aparición de movimientos extremos como el nazismo y el fascismo. En oposición, el comunismo propició la conformación de una mano de obra muy calificada. “La caída de las exportaciones de materia prima y de las importaciones manufactureras obligaron a desarrollar una industrialización sustitutiva” (Filmus, 1996, p. 22). Es en ese momento cuando podemos vislumbrar el comienzo de un segundo período de análisis de la educación.

### **Segundo período: la educación vinculada al desarrollo económico y como aparato de reproducción del sistema**

En un segundo período de análisis, la educación comienza a ser asociada con el desarrollo económico por un lado, y con el conflicto ideológico por el otro.

La educación fue incorporada no sólo como un derecho de los ciudadanos, sino también como estrategia de capacitación de mano de obra para satisfacer las demandas de la surgente industria. La 'formación del ciudadano' fue reemplazada paulatinamente por la idea de 'formación para el trabajo' que posteriormente (...) se convertiría en 'formación de recursos humanos'. (Filmus, 1996, p. 24)

Con respecto al desarrollo económico, se empieza a contemplar la idea de que el individuo sea formado para desempeñarse en el mercado laboral. En consonancia con la llamada "teoría del capital humano", la educación pasa a ser considerada una forma de capital. Como bien lo explica Germán Rama, "la educación desarrolla la productividad del trabajador y, en tanto el salario refleja la productividad, un aumento de ésta provocará incrementos en los salarios" (Rama, 1987, p. 81). Surge un llamativo énfasis en los recursos humanos y la educación comienza a ser vista como una "inversión". La industria se encontraba directamente ligada a la idea de crecimiento económico.

Con respecto al conflicto ideológico, se originaron en ese momento fuertes antagonismos. La educación era concebida como un aparato de reproducción del sistema, no solo social sino también ideológica. El sistema educativo debía reproducir valores, ideas, concepciones.

Los inmigrantes arribaban con amplios conocimientos de oficios y técnicas mientras que los nuevos trabajadores del país no manejaban estas habilidades, por lo que era la educación debía promover el acceso a especialidades que pudieran posteriormente aplicarse a los talleres y fábricas y contribuyeran al mercado laboral. Este periodo se identifica con el del Estado benefactor. La crisis de este periodo es atravesada por distintos tipos de gobierno: el peronista, el militar y el radical. Si bien estos gobiernos entre sí difirieron en sus políticas, crearon las condiciones para que en el futuro se originara el llamado Estado postsocial.

Ya para la década de los 70 surgió una reivindicación de la familia y la Iglesia. Tras el fenómeno de la privatización de los años 60, el Estado solo debía subsidiar. Se observa "la formulación de discursos modernizantes y tecnocráticos en torno a la universalización y el papel de la educación en el crecimiento y en las políticas a través de las cuales el Estado comenzó a desentenderse crecientemente de la distribución social de conocimientos a través de la escuela" (Filmus, 1996, p. 26).

Durante el período 1976-1982 se puso especial énfasis en la problemática de la deserción escolar, señalando como principales responsables a los agentes de la educación y en gran medida a la familia. Sin embargo, esta preocupación "constituyó más un artículo de consumo que un objeto de políticas concretas" (Tedesco, Braslavsky, et al, 1983, p. 40). Se relacionaba también

la deserción escolar con el bajo rendimiento académico. No obstante, esta relación demostró no siempre ser directamente proporcional: “el abandono se produce a una determinada edad –generalmente los 13-14 años- ante la posibilidad de incorporación a la vida activa laboral” (Tedesco, Braslavsky, et al, 1987, p. 41). En el trabajo citado, Juan Carlos Tedesco categoriza el éxito o fracaso escolar según las siguientes variables: las exógenas, de tipo cultural y material, como por ejemplo el valor dado a la educación o la nutrición y vivienda; y las endógenas de tipo material, físico y organizativo, como los recursos escolares y los sistemas de promoción, y de tipo cultural, como por ejemplo la experiencia y formación docente.

Por último, ya cerca del fin de este período tuvo lugar el Congreso Pedagógico del 84, que se caracterizó por privilegiar intereses corporativos por sobre los intereses generales y por mantener una permanente mirada hacia el pasado, en lugar de reflexionar acerca de aquello que deparaba el futuro: las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento.

### **Tercer período: la educación en el marco de la naciente globalización**

El tercer y último período del presente análisis se inicia con los años 90. Hacia finales de esta década comienza a vivirse un clima de exclusión y de mayor inequidad; al mismo tiempo, se experimenta un cambio que revolucionaría al mundo: la globalización. Solo unos pocos años antes, nadie hubiese imaginado los avances y las consecuencias que causaría este fenómeno, caracterizado por una cultura de sociedad en red.

El fenómeno es contradictorio: con la globalización, las distancias y tiempos se acortan pero se genera, al mismo tiempo, la existencia de una gran brecha entre los incluidos y los excluidos. El gran crecimiento económico no se ve reflejado en el crecimiento social. Por el contrario, aparece el concepto de exclusión social, con individuos que quedan absolutamente apartados de la sociedad.

El Estado postsocial surge hacia finales de los 80. Como mencionamos anteriormente, el advenimiento de la globalización trajo consigo consecuencias a nivel político, entre ellas la pérdida de peso de la capacidad de decisión por parte del Estado nacional. El Estado se vio sujeto a las consideraciones de los organismos financieros internacionales, que cobraron una creciente presencia. En términos educativos, este período se caracterizó por una amplia expansión de la matrícula en todos los niveles. En contraposición, es también un rasgo de esta etapa el debilitamiento significativo en la calidad educativa. “Ello ha producido un incremento en la desigualdad de las posibilidades de acceder a los conocimientos prometidos por la escuela de acuerdo al lugar de residencia y al nivel socio-económico de origen de los alumnos” (Filmus,

1996, p. 48). Este periodo se encuentra signado por un proceso de descentralización, burocratización y 'heterogeneización' del sistema educativo.

Un factor clave en relación al deterioro de la calidad educativa fue la falta de interés por las nuevas tecnologías, como así también la falta de políticas de investigación.

Pocos dudan acerca de que la tecnología puede jugar un papel importante en la capacitación y educación (...) La Internet proporciona todavía otra forma que se vuelve cada vez más popular para recolectar y fundamentar información y acceder a un universo de datos (...) las posibilidades de las computadoras en el mundo del aprendizaje lucen enormes. (Navarro, Carnoy & De Moura Castro, 2000, p. 26)

Debe añadirse el deterioro de la formación docente: mientras el número de jóvenes que aspiran al magisterio en las zonas más ricas va decayendo, se mantiene vigente entre los sectores más pobres y rurales, en los que el ejercer la docencia es quizá la única posibilidad de acceso a un trabajo estable. La capacitación docente es uno de los puntos de discusión y objeto de debate hasta la actualidad.

Las estrategias pedagógicas para el mejoramiento del aprendizaje que se están introduciendo en la educación de los maestros en los países más desarrollados dependen cada vez más de la existencia de un cuerpo altamente educado de maestros, muchos de los cuales deben ser especialistas de las materias que enseñan. (Navarro et al., 2000, p. 15)

Respecto a este período, lo más significativo quizá sea el desplazamiento del concepto de igualdad. Desde siempre, la escuela había sido considerada un instrumento que garantizaba la igualdad para todos los habitantes de la nación. Dentro de ella todos eran iguales, fuera cual fuese su origen. La escuela brindaba igualdad de oportunidades educativas, que más tarde contribuían a la movilidad social. Por el contrario, la reforma educativa buscó un cambio radical, y fue adaptada y recontextualizada según las necesidades de cada región. En este sentido, el notable aumento de la matrícula se vio totalmente opacado por el detrimento de la calidad educativa. El haber recibido un título que acreditase la compleción de un ciclo no necesariamente significó, a partir de ese momento, un verdadero crecimiento en cuanto a conocimientos. "La posibilidad de acceder a un mismo certificado genera una apariencia de homogeneidad que no refleja las diferencias

respecto de los conocimientos efectivamente obtenidos por cada alumno” (Filmus, 1996, p. 62).

### **Reflexiones finales**

A lo largo de la historia se ha observado cómo las políticas educativas han, de alguna manera, intentado construir un modelo de ciudadano: aquel capaz de matar o morir por su nación, aquel que contribuye al crecimiento económico o el de la actualidad, que se asoma al mundo globalizado. Esta globalización da paso a la llamada “sociedad del conocimiento o de la información”, que prácticamente permite anular las barreras de las distancias e insertarnos en un mundo asincrónico. Como señaló alguna vez Bauman (2005), el aquí y el allá van perdiendo su significado, nos movemos en un mundo donde el capital viaja liviano y no tiene territorio. En este contexto y en el marco del Bicentenario de la Independencia, el interrogante que debemos plantearnos es qué ciudadano queremos formar para el porvenir.

Ya no se trata de la cantidad de personas en edad escolar que tienen acceso al sistema educativo sino de la calidad de la educación que se recibe en un mundo donde el capital mayor no tiene que ver con el estatus social o económico, sino con el acceso al conocimiento. En consecuencia, nos preguntamos: ¿Cuáles son las políticas educativas más apropiadas para dar respuestas a las demandas de los ciudadanos de la “aldea global”, de la que hoy todos formamos parte?

Los enfoques pedagógicos que brillaron a lo largo del siglo XX hoy resultan obsoletos. Los educandos son hoy nativos digitales que pertenecen a una nueva era. Una generación espera que la educación sea una herramienta eficaz para dar respuesta a los problemas de la vida real y en esta dirección deberán ser repensados los enfoques curriculares en el marco de un paradigma de sociedad globalizada, centrada en el conocimiento, insertada definitivamente en el contexto de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), que busca atender a la diversidad.

Las organizaciones presentes en el espacio global de flujos aparecen en escena presentando y muchas veces definiendo las políticas educativas a nivel global, tal es el caso de IBE-UNESCO (Internacional Bureau of Education). Uno de los conceptos más abordados últimamente en el discurso acerca de la pregunta por una educación de calidad es el concepto de competencias. Estos organismos, que influyen en las políticas educativas que los estados deberían aplicar, promueven el desarrollo de competencias como la manera más eficaz de hacer frente a las demandas y necesidades del mundo actual.

Probablemente, el enfoque por competencias signifique una alternativa apropiada para los tiempos que corren, en los que es necesario formar perso-

nas capaces de desenvolverse con eficiencia en un mundo globalizado y de acción permanente. En esta dirección, un currículo centrado en competencias prioriza al alumno como fuente de su propio aprendizaje.

Más allá de que aún existen cuestionamientos en cuanto a estos enfoques innovadores, las críticas de este tipo son también parte de un proceso de reforma, que posiblemente requiera un tiempo de discusión a fin de arribar a resultados exitosos. En ocasión de la celebración de los doscientos años de la declaración de la Independencia argentina ese será el desafío.

## Referencias

- Bauman, Z. (2005). *Modernidad Líquida*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Dussel, I. (1997). *Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*. Buenos Aires: FLACSO.
- Filmus, D. (1996). *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: Troquel.
- Navarro, J., Carnoy, M. & De Moura Castro (2000). La reforma educativa en América Latina: Temas, componentes e instrumentos, en *Perspectivas sobre la reforma educativa*. BID.
- Rama, G. (Coord.) (1987). *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CEPAL.
- Tedesco, J. C., Braslavsky, C. et al (1987). *El proyecto educativo autoritario. 1976 - 1982*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Weinberg, G. (1995). *Modelos Educativos en la historia de América Latina*. Buenos Aires: AZ Editora.