

# Las políticas de desarrollo curricular del Ministerio de Educación Nacional (1993-2002) Acerca de la construcción de una voz oficial sobre la enseñanza<sup>1</sup>

VERONA BATIUK\*

Es bien sabido que, a partir de la aprobación de la Ley Federal de Educación (LFE), hubo un proceso de renovación de los contenidos. Es menos conocido que a su vez, el Ministerio de Educación de la Nación (MEN), desarrolló una serie de propuestas y documentos que buscaron garantizar el impacto de estos cambios en las aulas. Contra la afirmación corriente de que el Estado “se retiró” de las políticas educativas, en este estudio afirmaremos que la década pasada conoció una intensa actividad e iniciativa por parte del Estado para influenciar o dirigir las prácticas de enseñanza<sup>2</sup>.

A través de estas iniciativas, a las que consideramos “políticas de desarrollo curricular”, el MEN intentó atender al *cómo* de la transmisión (Bernstein, 1993 y Kliebard, 1989)<sup>3</sup>. Aquí se indagan las características de estas iniciativas. Se precisan sus alcances y rasgos más distintivos. En definitiva, se analiza la construcción de una voz oficial sobre la enseñanza remitiendo a lo que Bernstein denomina contexto recontextualizador del curriculum.

Nos interesa aportar al debate sobre las políticas educativas de la década pasada una contribución analítica sobre algunas características de la intervención del MEN en los aspectos curriculares, a través de un estudio sistemático de materiales documentales. Estos dan cuenta de las formas en que se pensó la enseñanza y los

modos que se buscaron para influir sobre ella<sup>4</sup>. Siguiendo a Goodson (2003), quien plantea la búsqueda de nuevas fuentes en el campo del curriculum, dichos documentos son definidos como particulares prescripciones curriculares.

Esta investigación de carácter cualitativo-descriptivo se basa en el análisis documental y se complementa con entrevistas a responsables técnicos y políticos del MEN. Su carácter descriptivo cuenta con un valor particular, en tanto presenta una mirada general que no se rige exclusivamente por el análisis de alguna de las áreas productoras ni por algunos de los proyectos en los que se enmarcan estas iniciativas pero, en cambio, sí los atraviesa como serie. En términos metodológicos la investigación muestra la importancia de complementar los estudios sobre la normativa curricular oficial con otro tipo de producciones documentales que habitualmente no son considerados en las investigaciones de política curricular.

Según Elmore y Sykes (1992), la investigación en política curricular es un campo artificialmente construido ya que la mayor parte proviene de otros campos (investigación disciplinaria aplicada a la educación o investigación sobre política pública, extendida a problemas de política curricular). Esta investigación no asume estas perspectivas. Se trata de una aproximación desde el cam-

po del curriculum a una política pública particular.

Los autores señalan que uno de los intereses para este campo son las formas de acción de gobierno que influyen a individuos e instituciones y la relación entre política y práctica en contextos institucionales, con énfasis en el curriculum. En este sentido, las políticas de desarrollo curricular se presentan en la agenda del gobierno nacional como una preocupación por la calidad educativa en términos de la enseñanza que imparten los docentes. Son una de las formas de acción que influyen en los individuos y las instituciones, generando una particular relación entre éstos y el nivel central.

Se plantean dos vías de análisis. Por un lado, se caracteriza la voz oficial del MEN en materia de enseñanza a través del análisis documental en su conjunto. Por otro lado, se identifican los rasgos comunes y singulares según agencias ya que, para entender las macrodinámicas, resulta necesario identificar y comprender las mesodinámicas propias de los programas (Acuña y Repetto, 2001).

Entre 1993 y 2002, el MEN produjo **más de 600 títulos** de materiales de desarrollo curricular dedicados a la enseñanza de los nuevos contenidos destinados a las instituciones de todo el país<sup>5</sup>. Estos dan cuenta de ciertas contradicciones en la implementación de las políticas curricu-



Lic. en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires; Mg. en Gestión Educativa de la Universidad de San Andrés; Doctoranda de la Universidad de Salamanca, España; Coordinadora de Proyectos del Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). E-mail: vbatiuk@yahoo.com

lares nacionales. Por un lado, se elaboraron los CBC como prescripciones mínimas y abiertas y, por otro lado, se desarrollaron una batería de proyectos que produjeron gran cantidad de documentos para ¿garantizar una apropiación y lectura correctas de los nuevos contenidos?<sup>6</sup>

Podríamos suponer dos procesos en paralelo: uno de “confianza” en los CBC y en su capacidad regulatoria, y otro en el que se asume que esas pautas no eran suficientes por sí solas, que convenía entonces “hacer más” o más bien definir un horizonte de docentes más autónomos puesto que aún no estaban en condiciones de hacer una lectura, interpretación o apropiación en la “dirección correcta”.

En este sentido, podríamos interpretar que el MEN asumió como una “necesidad” establecer fuertes y detalladas prescripciones sobre las prácticas, alcanzando a producir regulaciones sobre niveles muy concretos del quehacer cotidiano de los docentes. Dichas regulaciones se registran como una tendencia, ya que están presentes aún con los cambios de gestión de gobierno de los años 2000 y 2002. En todo el período, la voz oficial presenta consideraciones, aclaraciones; recomienda algunas intervenciones y desestima otras. Establece valoraciones, interpela a los docentes respecto de sus prácticas habituales: lo que en general se hace para enseñar *versus* lo que podría hacerse, lo que se propone hacer, lo que “corresponde hacer”.

En línea con lo planteado por Ziegler (2001)<sup>7</sup>, la investigación muestra que

asistimos a una “época de políticas documentales”, estrategia central de la relación construida entre el MEN (especialistas y responsables políticos) y los docentes. La producción documental posiciona a las escuelas como las principales destinatarias estableciendo una relación directa y lineal en el marco de una estrategia “centro-periferia” (Feldman, 1999). Esta relación resulta “radial” y desdibuja el lugar de los Ministerios provinciales en la escena. En este sentido, las políticas de desarrollo curricular ejercen un proceso de recentralización en el escenario de la descentralización, siguiendo lo que se planteó para otras políticas (Dussel, Tiramonti, y Birgin, 2000 y Diker y Feeney, 1998).

Frente a los tres niveles de especificación curricular establecidos por la LFE se agregaría un cuarto nivel, el áulico, con prescripciones específicas acerca de la enseñanza de los nuevos contenidos en las clases para todos los niveles educativos; dado que los materiales constituyen prescripciones acerca del *cómo* de la enseñanza y cuestionan, en parte, algunos planteos que afirman que las políticas curriculares del MEN se redujeron a los contenidos.

Aún así, la mayoría de modelos de enseñanza y sus fundamentos teóricos se basan en resultados de investigaciones de las didácticas especiales (84%) o están a cargo de especialistas disciplinares. En este sentido, pueden reconocerse dos ausencias importantes. En primer lugar, una mirada de conjunto. No puede identificarse una teoría educativa general que englobe y trascienda los planteos de las didácticas disciplinares. En segundo lugar, si se

consideran los niveles de especificación curricular de la LFE, las orientaciones sobre el Proyecto Curricular Institucional brillan por su ausencia.

En lo que respecta a las provincias destinatarias de los documentos y prescripciones, hay una primacía de las que componen el Noroeste argentino (NOA) y el Noreste argentino (NEA), en tanto las que recibieron menos cantidad de títulos fueron Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para analizar las coincidencias y diferencias de la producción según agencias, se esclarecieron los principios, concepciones y decisiones de cada una de ellas, las que sustentaron la definición de esas políticas<sup>8</sup>.

En términos generales la investigación muestra que el MEN realizó un tratamiento sostenido —aunque no necesariamente estratégico ni coordinado— de prescripciones sobre la enseñanza en el nivel áulico. Los objetivos y líneas de varias agencias dan cuenta de que este tema excedió al área que puede reconocerse como “natural” en este terreno: el currículo. También se registran producciones en las áreas de Evaluación, Políticas Compensatorias y en la revista oficial del MEN.

En síntesis, el diseño de estas políticas marca tensiones entre las definiciones de los niveles central e institucional porque la instrucción es el terreno profesional del docente, el corazón de su autonomía en el marco de las constricciones impuestas por la política y la administración (Elmore y Sykes, 1992).

## Bibliografía

- ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián, *Marco de análisis de las políticas sociales*, mimeo, Buenos Aires, CEDI, 2001.
- APPLE, Michael “La política del saber oficial: ¿tiene sentido un currículum nacional?”, en AAVV *Volver a pensar la educación, Vol II: Prácticas y discursos educativos*, Congreso Internacional de Didáctica, La Coruña, Paideia, Morata, 1995.
- BERSNTEIN, Basil, *La estructura del discurso pedagógico*, Madrid, Morata, 1993.
- DIKER, Gabriela y FEENEY, Silvina, “La evaluación de la calidad. Un análisis del discurso oficial”, en *Revista del CIIIE*, Año VII, N° 12, Bs. As, FFyL, 1998.
- DUSSEL, I., TIRAMONTI, G. y BIRGIN, A. “Towards a new cartography of curriculum reform: reflexiones on educational decentralization in Argentina”, en *Curriculum Studies*, Vol 32, N°4, 537 – 559, 2000.
- ELMORE, Richard y SYKES, Gary “Curriculum Policy”, en JACKSON, P. (ed.) *Handbook of research on curriculum*, New York, Macmillan, 1992.
- FELDMAN, Daniel, *Ayudar a enseñar. Relaciones entre didáctica y enseñanza*, Buenos Aires, Aique, 1999.

- GOODSON, Ivor, *Estudio del curriculum. Casos y métodos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2003.
- KLIEBARD, Herbert, "Teoría del curriculum: póngame un ejemplo", en GIMENO SACRISTÁN, J. y PEREZ GÓMEZ, A, *La enseñanza: su teoría y su práctica*, Madrid, Akal, 1989.
- Ley N° 24.195, 1993, República Argentina.
- ZIEGLER, Sandra, *De las políticas curriculares a las resignificaciones de los docentes. Un análisis de la reforma de los años 90 en la Provincia de Buenos Aires a partir de la recepción de documentos curriculares por parte de los docentes*, Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires, 2001.

## Notas

---

<sup>1</sup> Tesis de la Maestría en Educación con orientación en Gestión Educativa de la Universidad de San Andrés. Dirección: Dra. Inés Dussel. La defensa tuvo lugar en noviembre de 2006 y el jurado estuvo integrado por la directora de tesis, el Dr. Juan Carlos Tedesco y la Dra. Guillermina Tiramonti.

<sup>2</sup> El interés por analizar políticas curriculares se basa en el protagonismo que adquirieron en el marco de las reformas de las últimas décadas como expresión de la preocupación por la calidad educativa (Apple, 1995 y Filmus, 1998).

<sup>3</sup> Se define el análisis de "políticas" en correspondencia con el término anglosajón "policy".

<sup>4</sup> No se analizaron sus efectos en las escuelas, tema que debería ser objeto de otros análisis.

<sup>5</sup> Se relevó la producción de todos los ciclos y niveles con excepción del Superior No Universitario. El análisis se centró en la producción de Lengua de la Educación General Básica porque son el nivel y el área que concentran la mayor cantidad y variedad de producciones.

<sup>6</sup> Los destinatarios principales son los docentes (58%).

<sup>7</sup> Las producciones documentales alcanzan el 94,2%.

<sup>8</sup> El análisis estuvo orientado por los principios de normatividad y visibilidad definidos por Bernstein (1993).

*Recibido el 28 de febrero  
Aceptado el 16 de marzo de 2007*