
LA POLÍTICA CURRICULAR EN LA ARGENTINA DURANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA. UNA MIRADA COMPARADA DE LOS CASOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN Y CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

VERONA BATIUK PÉREZ / ALICIA MERODO GONZÁLEZ

RESUMEN:

Durante la década de 1990 las políticas curriculares fueron parte de un reordenamiento generalizado del currículum en la región, como resultado de la tendencia a extender la escolaridad obligatoria estipulada en las nuevas leyes generales de educación. Al mismo tiempo que se apostó a la expansión de la cobertura y a la extensión de la escolaridad, se procuró el desarrollo de marcos más comprensivos para el currículum. Se produjo una transformación generalizada de la normativa curricular, a través de diversos instrumentos de regulación, lo que implicó la definición de diferentes responsabilidades según niveles de gobierno. En Argentina, las políticas educativas del periodo le dieron a las decisiones curriculares un lugar central, constituyéndose en objeto privilegiado de la innovación pedagógica en los últimos 20 años. Esta ponencia presenta los resultados de dos investigaciones sobre políticas curriculares en Argentina implementadas en el periodo mencionado. Una de alcance nacional y otra de alcance subnacional. Ambas caracterizan el discurso oficial sobre la enseñanza basándose en una metodología de análisis documental de la producción curricular de los respectivos ministerios de educación.

PALABRAS CLAVE: política curricular, descentralización educativa, niveles de decisión, estrategia curricular, regulación de la práctica docente.

INTRODUCCIÓN

Durante la década de 1990 las políticas curriculares fueron parte de un reordenamiento generalizado del currículum en la región, como resultado de la tendencia a extender la escolaridad obligatoria estipulada en las nuevas leyes de educación. Se apostó a la expansión de la cobertura, a la extensión de la escolaridad y al desarrollo de marcos más comprensivos para el currículum

como estrategia para mejorar la calidad. Esto trajo aparejado una transformación de la normativa curricular, a través de instrumentos de regulación (parámetros, contenidos mínimos nacionales, rediseño de planes y programas a nivel subnacional), esto implicó la definición de responsabilidades según niveles de gobierno. Las políticas educativas del periodo, en el marco de las definiciones normativas que impulsaron, dieron a las decisiones curriculares un lugar central, constituyéndose en objeto privilegiado de innovación pedagógica.

Esta ponencia presenta los resultados de dos investigaciones sobre políticas curriculares en Argentina implementadas en el periodo mencionado. Una de alcance nacional, otra de alcance subnacional. Para caracterizar el discurso oficial sobre la enseñanza, ambas se basaron en una metodología de análisis documental. Las fuentes principales fueron los documentos curriculares oficiales producidos por sendas instancias de gobierno, metodología complementada con entrevistas en profundidad a los principales actores de las políticas.

Se describen y analizan las estrategias y procedimientos utilizados para la elaboración de las políticas curriculares en el marco de una reforma educativa. Ambos casos remiten a procesos de definición curricular que acontecieron de manera simultánea en dos niveles de gobierno diferentes.

La de alcance nacional puso el foco en la producción documental de desarrollo curricular dirigida a los docentes del sistema educativo nacional, prescindiendo de las instancias subnacionales de definición curricular. La otra analizó las estrategias de definición curricular y la producción documental de una jurisdicción autónoma que tiene la responsabilidad del gobierno de las escuelas de su territorio, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Los casos resultan de interés para el campo del currículum porque, en primer lugar, muestran algunas de las contradicciones en las responsabilidades y atribuciones de cada nivel de gobierno en la definición de las regulaciones curriculares. La Ley Federal de Educación (LFE) (1993) estableció tres niveles de

responsabilidad: nacional, jurisdiccional (subnacional) e institucional (escolar) en un contexto de descentralización educativa. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) tuvo a su cargo la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) con el propósito de definir los saberes relevantes para los niveles que integran la estructura del sistema educativo nacional. Las jurisdicciones, a través de sus ministerios de educación, tuvieron a su cargo la definición de los diseños curriculares jurisdiccionales, respetando el marco establecido en los CBC. Las escuelas serían las responsables de elaborar, sobre la base de la normativa jurisdiccional, sus propios proyectos curriculares institucionales.

En segundo lugar, estos casos ejemplifican la preocupación de los gobiernos por regular las prácticas docentes en un contexto de descentralización y hegemonía de una nueva pauta curricular más flexible y centrada en la definición de contenidos.

En tercer lugar, se trata de casos emblemáticos que recurren a la producción documental como estrategia principal para regular la enseñanza en las escuelas. Se muestra que los gobiernos sobredimensionaron la utilización de documentos curriculares como dispositivos de difusión de lineamientos dirigidos a docentes.

Por último, ambos casos refieren que los expertos disciplinares jugaron un papel preponderante en la elaboración de la política curricular constituyéndose en estrategia de legitimación de la misma.

LA REGULACIÓN DE LA ENSEÑANZA DESDE UNA INSTANCIA DE GOBIERNO CENTRAL. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO CURRICULAR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE ARGENTINA

En Argentina, el proceso de reforma se impulsó con la aprobación de la LFE que estableció que el MEN tendría la responsabilidad de elaborar los CBC para definir los saberes relevantes de la enseñanza en el país.

La apertura de la definición curricular a los gobiernos subnacionales y a las escuelas plantea interrogantes relacionados con el tratamiento de los problemas de la enseñanza en el nivel central, con la definición del *cómo* de la transmisión, con las reglas que indican cómo deben ser enseñados los contenidos. Es decir, al mensaje pedagógico singular dirigido a los docentes, que los interpela en su actividad principal: la reproducción de los contenidos a enseñar (Kliebard: 1989).

Esta investigación comprobó que, junto con la definición de nuevos contenidos, el MEN elaboró documentos para garantizar el impacto de estos cambios en las aulas.

Contra la afirmación corriente de que el Estado “se retiró” de las políticas educativas, se afirma que la década pasada conoció una intensa actividad e iniciativa del Estado para influenciar las prácticas áulicas.

Esta investigación se propuso caracterizar la voz oficial del nivel central sobre la enseñanza en el marco de la reforma curricular de la década de 1990 centrándose en lo que Bernstein denomina contexto recontextualizador del currículum. Se privilegió el análisis de políticas de desarrollo curricular que complementaron la elaboración de los CBC. Se identificó que entre 1993 y 2002 el MEN elaboró y distribuyó en las escuelas del país más de 600 títulos de producciones para docentes, la mayoría en formato de documentos.

El análisis documental se inicia en 1993, momento en que se impulsan innovaciones a partir de la aprobación de la LFE. Estas políticas registran una tendencia sostenida en el periodo seleccionado más allá de las diferencias políticas entre los gobiernos que estuvieron en el poder¹.

Las propuestas y documentos formaron parte de las “políticas de desarrollo curricular” que el MEN implementó intentando atender al problema de la enseñanza, especialmente, al *cómo* de la transmisión.

¹Durante ese periodo acontecieron las gestiones del Dr. Menem (1993-1999), del Dr. De la Rúa (2000-2001) y del Dr. Duhalde (2002-2003).

Los documentos son un tipo particular de prescripción curricular. Goodson (2003), reconoce al currículum escrito como una fuente histórica fundamental para desarrollar investigaciones sobre enseñanza y resalta la importancia de identificar nuevas fuentes. “(...) la construcción preactiva del currículum escolar se produce en varios niveles (...) las prescripciones y órdenes emitidas por los Estados centrales (...) [hasta] las prescripciones y preparaciones del currículum por los docentes en el aula (...) (Goodson, 2003:220). Los materiales de desarrollo curricular han sido escasamente estudiados para iluminar otros modos de establecer prescripciones del Estado central sobre la enseñanza.

Se identificaron varias áreas del MEN que impulsaron políticas de desarrollo curricular. Según Acuña y Repetto, para entender macrodinámicas -en este caso las políticas curriculares- resulta necesario identificar y comprender las mesodinámicas de los programas impulsados por distintas áreas del MEN (Acuña y Repetto, 2001). Estas políticas se implementaron en las áreas de currículum, la revista oficial del Ministerio, evaluación y políticas compensatorias, aun cuando cada área contaba con propósitos singulares.

Según Angulo y Blanco (1994) puede definirse a los materiales curriculares como objetos, libros, instrumentos que los docentes utilizan en las aulas para desarrollar su enseñanza y estimular el aprendizaje de los alumnos. Los materiales curriculares oficiales fueron concebidos como modelos de selección y secuenciación de contenidos, presentan actividades e indicaciones para el desarrollo de clases². En el Informe de gestión del Programa Nacional de Gestión Curricular y Capacitación (2001) puede leerse:

(...) La Unidad de Recursos Didácticos tiene como objetivo el desarrollo de propuestas y recursos didácticos con el fin de contribuir a mejorar la calidad de las prácticas educativas. Se trata de poner a disposición de distintos actores del sistema educativo materiales de enseñanza en diferentes soportes y variados productos culturales, para acercar los nuevos contenidos y enfoques disciplinares así como también para promover la ampliación del horizonte sociocultural en las prácticas del aula (p. 30).

² La elaboración de estos materiales fue acompañada por la distribución de libros de texto y bibliografía destinada a docentes y a alumnos.

Una de las características de los materiales es que la inmensa mayoría son documentos (94,2%) y un porcentaje bajo (5,8%) producciones audiovisuales y materiales de laboratorio para ciencias naturales.

Este estudio muestra coincidencias con otros (Ziegler, 2001) que identifican que la producción de documentos es una estrategia privilegiada de las políticas curriculares, en la que se reconoce una confianza en la “letra orientadora” para promover el cambio en las prácticas de la enseñanza. Los docentes son concebidos como lectores de documentos y éstos como una vía de interpelación y orientación de sus prácticas.

Se evidencian tensiones entre las proclamas por fomentar las iniciativas institucionales y promover el rol de un docente profesional, reflexivo y autónomo y las indicaciones permanentes para regular las prácticas.

Los documentos se centraron en la enseñanza por áreas disciplinares y las didácticas especiales por sobre otras temáticas tales como pedagogía, didáctica general o gestión educativa. Se reconoce la impronta de los CBC y de los expertos disciplinares en el proceso de renovación curricular.

En los últimos decenios los planteos generales de la didáctica se minimizaron cobrando protagonismo las didácticas especializadas en campos de conocimiento. Estas asumen que el objeto de conocimiento determina el proceso de comunicación y rompen con categorías generales como “aprendizaje” o “método”. Según Feldman (1999) la gran virtud de las didácticas de disciplinas consistió en su cercanía con la enseñanza, en el abordaje de situaciones concretas, asumiendo que el conocimiento constituye una variable fundamental de dicho proceso. Su debilidad, en cambio, es la segmentación del proceso educativo, avalando un sesgo cientificista y reduciendo las variables para el análisis de la enseñanza.

LA SOBREDETERMINACIÓN DEL DISCURSO CURRICULAR DIRIGIDO A LOS DOCENTES. EL CASO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (CABA)

A mediados de la década de los ochenta, como parte del contexto de recuperación de la democracia, la CABA inicia un proceso de renovación curricular. El diseño curricular para la educación primaria (1986) y para el nivel inicial (1989), son expresión del movimiento de renovación política, cultural y educativa del país. Cuando en la década de los 90 se impulsa la reforma educativa la CABA contaba con diseños actualizados y experiencia en su formulación. No obstante, enfrenta el dilema de contar con diseños curriculares actualizados y la necesidad de adaptarlos a los CBC aprobados en la instancia nacional. Los CBC fueron distribuidos en las escuelas produciendo desconcierto en los docentes acerca de que “pauta curricular” seguir. Esta situación pone al descubierto las *contradicciones y superposiciones* entre las atribuciones legisladas para cada nivel de gobierno (nacional, subnacional e institucional) y lo que sucede en la práctica. Si bien los CBC fueron un insumo para que el nivel subnacional produjera diseños curriculares, en la práctica, se dirigieron también a las escuelas, constituyéndose en una norma curricular más para los docentes.

Ambos casos dan cuenta de una creciente *preocupación de los gobiernos por regular las prácticas docentes* en un contexto de descentralización y de hegemonía de una nueva pauta curricular más flexible. Se arraiga la creencia de que la difusión de nuevos contenidos tendrá efectos en la mejora de la calidad educativa. La CABA crea nuevos diseños curriculares y produce documentos por área denominados de “actualización y desarrollo curricular” con un doble propósito: la actualización de contenidos y el desarrollo de propuestas didácticas para la enseñanza. Si bien estos documentos no poseían el estatus de un diseño curricular, eran documentos oficiales, con propósitos normativos, creados para regular la enseñanza en las escuelas y legitimar un discurso sobre la instrucción. Fueron modelos que orientaron la práctica en el marco de una reformulación en materia disciplinar y didáctica de gran envergadura planteada por la reforma curricular.

La Dirección de Currículum produjo alrededor de 62 documentos curriculares entre 1992 y 1999. Ellos no expresan con claridad el destinatario (docentes, directivos, etc.) y se ocupan de difundir ideas acerca de la enseñanza de contenidos en las áreas. La tradición curricular muestra que las gestiones educativas se han concentrado en la elaboración de diseños curriculares y la experiencia muestra que las preocupaciones se extendieron a las prescripciones sobre cómo enseñar los contenidos en las áreas. Esta perspectiva dio lugar a la elaboración de diseños con altos niveles de prescripción sobre las prácticas. Braslavsky (1999) señala que los marcos curriculares en los noventa fueron propuestas de alta densidad, con notoria escasez de referencias al perfil y al rol de los docentes.

Los documentos curriculares fueron el dispositivo privilegiado de llegada y comunicación de disposiciones curriculares al sistema educativo en la CABA. Se elaboraron marcos curriculares complejos, extensos y ambiciosos (Elmore y Sykes (1999) que proponían reconfiguraciones de la enseñanza dando lugar a reestructuraciones de las condiciones y disposiciones para la realización de la tarea docente. Braslavsky (1999) sostiene que muchas de las formulaciones de los documentos están presentadas de manera compleja y en un registro lingüístico propio de las disciplinas académicas. De acuerdo con las primeras investigaciones empíricas, esas características dificultan la lectura y la utilización de los materiales curriculares por parte de los docentes (Ziegler, 2001)³.

Un último aspecto es que esta política utilizó el conocimiento académico como instrumento de legitimación de lo curricular. Ziegler (2003) señala que la presencia de los especialistas en los documentos, da cuenta del papel protagónico adjudicado a las comunidades académicas y el desplazamiento de la voz de los docentes en las definiciones de los asuntos curriculares. Se recentralizó la definición de los conocimientos que transmitirían las escuelas

³ Ziegler estudia en caso de las políticas curriculares en la provincia de Buenos Aires que es la jurisdicción que concentra el 40% del sistema educativo del país.

mediante la producción de materiales de creciente complejidad. Su elaboración estuvo a cargo de expertos. Tempranamente, Feldman (1996) advertía los peligros y la complejidad de consultar a expertos. No son un todo homogéneo, sino que participan de debates, visiones y perspectivas en torno a la ciencia. El autor advierte que en este caso, lo que se estaría legitimando sería la visión de un grupo de expertos y no los debates que significa la incorporación de visiones o enfoques de diferentes grupos y sectores. Y sostiene que *“en estos asuntos no alcanza con la consulta ya que es necesario un debate fundamentado en el cual nuevas opiniones se desarrollen en la confrontación de enfoques”* (itálica nuestra). Otra advertencia del autor se refiere al peligro de confundir la discusión científica del momento –o los avances en el conocimiento en las áreas disciplinares– con el conocimiento escolar. Y sostiene que *“la tendencia a la moda teórica soslaya la necesidad de trabajar educativamente sobre aspectos consolidados de conocimiento. Para ser enseñado en la escuela, el conocimiento disciplinar requiere de una versión que, por sus características, no puede ser realizado desde el campo de la ciencia. Porque hay una dimensión pedagógica del contenido y porque el conocimiento debe seleccionarse con relación a un proyecto cultural más amplio”* (Feldman, 1996) (itálica nuestra). La experiencia de los docentes es fundamental de ser tomada en cuenta al plasmar la versión pedagógica del conocimiento disciplinar y al realizar la selección del conocimiento a ser enseñado en función de un proyecto cultural.

CONCLUSIONES

Los casos estudiados se enmarcan en una tendencia más general de cambio en las capacidades consideradas básicas, asociado a nuevas formas de pensar y estructurar el currículum. Ambos expresan el tránsito de una tradición de regulación homogénea y centralizada hacia regulaciones curriculares más abiertas, flexibles y con carácter orientativo. El modelo de regulación posee varias instancias de decisión (estatales, locales, escolares) y tiene vigencia la idea de “marco” o “parámetro” definido en el nivel nacional (CBC), como vehículo para garantizar la enseñanza de contenidos comunes.

La generación de marcos curriculares a nivel nacional supuso abrir diversos “espacios de juego” a la regulación subnacional, local y escolar delimitando un conjunto de contenidos comunes que los actores del desarrollo curricular debían promover. Las reformas curriculares mostraron preocupación por las formas e instrumentos para llevar las nuevas orientaciones y lineamientos a la práctica de las aulas.

Si bien los discursos oficiales y los procesos curriculares mostraron preocupación por lo escolar y la enseñanza, por el desarrollo y concreción del currículo a nivel escolar, en la práctica la preeminencia de tradiciones y formas de concebir la política dificultaron la generación de dispositivos que involucraran con protagonismo y participación a los distintos actores, culturas, intereses y lógicas de acción propias de las escalas o niveles de regulación. Como aparece reflejado en los casos estudiados, tanto la instancia nacional como subnacional desarrollaron políticas de regulación directa a las escuelas postergando la discusión acerca de las formas en cómo las políticas nacionales o subnacionales llegan a concretarse a nivel local y escolar. Estos casos muestran la dificultad de los ámbitos de definición de la política para generar dispositivos que habiliten la construcción de una trama territorial para la inclusión, con distintos grados de responsabilidad, de los actores involucrados. Cómo los cambios curriculares se articularon con los contextos y las capacidades disponibles en las escuelas permite poner en diálogo tensiones y conflictos entre los discursos oficiales de reforma y las tradiciones y orientaciones políticas y culturales de los docentes y las comunidades locales.

Si bien los casos estudiados reflejan preocupación por las formas e instrumentos que permitieran llevar las nuevas orientaciones y lineamientos a la práctica de las aulas, en los hechos optaron por la “producción de documentos” casi como único instrumento. En este sentido, el proceso quedó inconcluso puesto que faltaron instancias sistemáticas de trabajo sobre los materiales que permitieran tanto explicitar supuestos invisibilizados y propósitos no declarados, como instalar el intercambio con los destinatarios.

En ambos casos, se suma que los documentos fueron elaborados por comisiones de “expertos”. La especificidad del discurso de los expertos y la densidad de la producción constituyeron obstáculos para la apropiación y resignificación de los docentes, ubicándolos como receptores y no como productores.

Quedan abiertos un conjunto de interrogantes en relación a los procesos de cambio en el currículum y a la importancia de tener en cuenta el peso de las tradiciones escolares. Desde los ámbitos de producción de la política es importante comprender y conocer cómo las reformas curriculares son interpretadas y puestas en práctica en las escuelas como una forma de dar mayor significación a los cambios a proponer.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. y Repetto, F. (2001) *Marco de análisis de las políticas sociales*, mimeo, Buenos Aires: CEDI.
- Angulo, José Félix y Blanco, Nieves (1994) (coordinadores). *Teoría y desarrollo del currículo*, Málaga: Ediciones Aljibe.
- Bersntein, Basil (1993). *La estructura del discurso pedagógico*, Madrid: Morata.
- Braslavsky, C. (1999). *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana.
- Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica, MCyE y Consejo Federal de Cultura y Educación (1995). Segunda edición. República Argentina.
- Feldman, Daniel (1996). *¿Quiénes son los expertos? Problemas de la reforma educativa*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Educación: Educación, crisis y utopías. Buenos Aires.
- Feldman, Daniel (1999). *Ayudar a enseñar. Relaciones entre didáctica y enseñanza*. Buenos Aires: Aique.
- Elmore, R. y Sykes, G. (1992): “Curriculum Policy”, en Jackson. P. (ed.) *Handbook of research on curriculum*. Nueva York: Macmillan.
- Goodson, Ivor (2003) *Estudio del currículum. Casos y métodos*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Kliebard, Herbert (1989) “Teoría del currículum: póngame un ejemplo”, en Gimeno Sacristán, José y Perez Gómez, Angel *La enseñanza: su teoría y su práctica*, Madrid: Akal.

Ziegler, S. (2001). *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, Argentina.