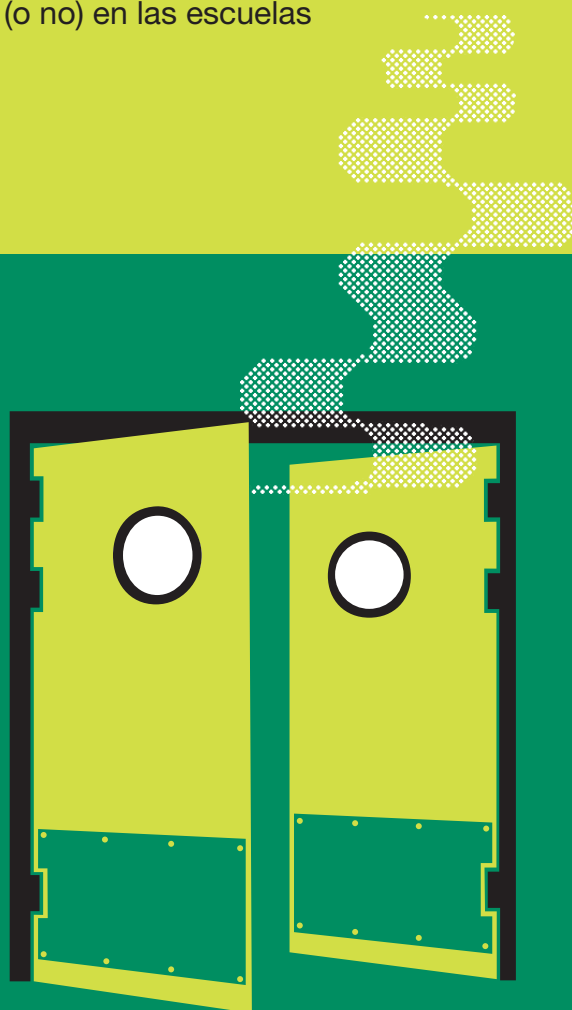


Cecilia Veleda

La cocina de la política educativa

Quiénes, cómo y en qué condiciones deciden lo que ocurrirá (o no) en las escuelas



Índice

Introducción. Condiciones de preparación, cocineros, utensilios e ingredientes a mano	9
1. Políticos, especialistas, administradores y docentes.	
¿Quiénes están a cargo de los ministerios de educación?	19
Chefs con cintura política	20
Gabinete: modelo para armar	34
Equipos técnicos inestables	38
Cierre: los sinsabores del gabinete	47
2. Detrás de las urgencias. ¿Cómo es la dinámica de trabajo de los ministerios?	49
Central de bomberos	50
Antón pirulero, cada cual atiende su juego	59
La cocina en su laberinto	71
Cierre: cuando las papas queman	77
3. Una compleja trama. ¿Cómo es la relación con los actores participantes?	79
Sindicatos poderosos	80
Ambivalencias frente al gobierno nacional	92
Actores intermedios desarticulados	101
Cierre: muchas manos en el plato	120
4. Planificar, implementar y evaluar. ¿Cómo es el ciclo de la política educativa?	125
Planificación infrecuente	125
Implementación consensuada	134
Sin evaluación, mucha interrupción	145
Cierre: fragilidades y dispersiones de la cocina a la mesa	150

Conclusión. La cocina de la política educativa según sus protagonistas	153
Las razones detrás de las experiencias personales	163
La complejidad del cambio en educación	164
Complejidades específicas de la Argentina	165
Gobierno, gobernabilidad, políticas, administración, uso político de la educación	171
Epílogo. Recomendaciones para los gobiernos provinciales	175
Ponerse la educación al hombro	178
Invertir mejor lo comprometido por ley	179
Elaborar un plan detallado con tiempo	181
Basar las políticas en la información y la investigación	182
Designar ministros y gabinetes con conocimiento en educación	185
Concursar y formar una masa crítica de funcionarios técnicos	186
Revisar los procesos de trabajo	188
Apostar por nuevas formas de liderazgo	189
Concebir una estrategia de relacionamiento con los distintos actores	190
Articular con otras políticas públicas	192
Potenciar el nivel intermedio	193
Tener una estrategia de comunicación	195
Revisar el funcionamiento del federalismo	196
Pilares en los cuales apoyarnos	198
Bibliografía	201

Introducción

Condiciones de preparación, cocineros,
utensilios e ingredientes a mano

En un país plagado de urgencias, hace tiempo que la educación parecía no preocupar a la sociedad argentina. Con la pandemia de covid-19 y el cierre de las escuelas,¹ ya sea porque la organización familiar quedó jaqueada, porque las escuelas privadas también fueron perjudicadas, porque las familias tomaron mayor contacto con las clases o porque la pulseada por la presencialidad llegó a la Corte Suprema, el interés por la educación ha crecido.

Hay quienes piensan que el auge del tema ya se desvaneció, que lo único que nos importa a todos es que las chicas y los chicos² estén en la escuela, socialicen y obtengan el título. Pero ¿es realmente así? Resulta fácil decirlo desde cierto lugar de privilegio, mientras la mitad de la población está en condiciones de subsistencia. La gente debe sobrevivir día a día al aumento de los precios, la inseguridad, las deficientes condiciones habitacionales o las complicaciones en la atención de la salud. ¿Debería a la vez participar, demandar calidad educativa, movilizarse?

Hay múltiples expresiones de que a la sociedad le sigue preocupando la educación: la búsqueda de buenas escuelas dentro del sector público, el crecimiento de la educación privada, la participación en las asociaciones cooperadoras o la existencia de redes de familias

1 Según datos de la Unesco, entre marzo de 2020 y noviembre de 2021 las escuelas argentinas estuvieron total o parcialmente cerradas por setenta y nueve semanas, es decir, trescientos cincuenta y seis días hábiles: dos ciclos escolares completos.

2 El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de quien escribe este libro. Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga que supondría utilizar simultáneamente las formas masculina y femenina para visibilizar la existencia de ambos géneros, se ha optado por emplear mayormente el masculino genérico.

organizadas desde la pandemia. Las madres y los padres se preocupan por la institución a la que envían a sus hijos y saben cuando pasan de grado sin aprender mucho. Encuestas recientes muestran que, para la mitad de la población del país, la escuela es mala o inocua (Ziegler, Catri y Orlicki, 2022).³

En cualquier caso, hay que mantener vivo ese interés. Más que indignarnos o echarnos culpas, desde las universidades, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos y las instituciones educativas, y sobre todo desde el Estado, quienes tenemos alguna posibilidad de contribuir con la mejora educativa debemos aportar ideas y acciones. Porque el estado de la educación en nuestro país es muy preocupante.

Desde el regreso a la democracia, la Argentina ha avanzado mucho en la escolarización. En 2019, éramos el segundo país de la región con mayor cobertura en el nivel secundario.⁴ Casi todas las niñas y niños asisten a la escuela desde los 4 años hasta la secundaria.⁵

Llegar a esta cobertura implicó enormes esfuerzos presupuestarios, de infraestructura, equipamiento, acompañamiento a los estudiantes y formación docente. Un esfuerzo que no tenemos que dar por sentado. Es un gran logro que, sin embargo, tuvo importantes retrocesos con el prolongado cierre de las escuelas durante la pandemia.⁶

3 Las categorías eran “mala” y “ni buena ni mala”. Se trata de un estudio realizado a partir de una muestra representativa de familias con hijos en la escuela primaria estatal y privada. A través de la Encuesta Nacional Escolar, en julio de 2022 se relevaron las opiniones de quinientas madres de hijos que asisten a escuelas del nivel primario de todo el país sobre el contexto, la educación de sus hijos, la elección y valoración de la escuela, la infraestructura escolar y la continuidad escolar.

4 Según datos de la Unesco para ese año. Para más información, véase “Data for the Sustainable Development Goals”, disponible en <uis.unesco.org/en/home#tabs-0-uis_home_top_menus-3>.

5 Según datos del Relevamiento Anual de 2019, la tasa neta de escolarización era del 91% en la sala de 4 años, y del 98% en la de 5. En el nivel primario, era del 102% (el valor superior al 100% se explica por diferencias entre el numerador y el denominador de la fórmula de cálculo debido a la utilización de distintas fuentes de datos) y en el secundario, del 91%.

6 Este retroceso se vive en las escuelas y los territorios, pero no se dispone de estadísticas nacionales actualizadas sobre las tasas de escolarización, ni muchos otros datos más.

Para muchos hogares, la escuela es un lugar de cuidado que habilita a los adultos para sus actividades laborales y puede proteger a la niñez y la juventud de la calle, el trabajo, la violencia, la enfermedad o la mala alimentación. Para las chicas y los chicos, la escuela es un lugar de encuentro social vital. De hecho, pese a que la escuela secundaria necesita cambios pedagógicos profundos y mejorar su diálogo con la cultura adolescente, hasta la pandemia la asistencia era elevada.

Pero aun así, existen enormes deudas en el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y en el acceso a los aprendizajes prioritarios. Solo un 16% de los jóvenes llega al último año de la secundaria sin repetir y con los saberes fundamentales de Lengua y Matemática; y poco más de la mitad (56%) termina el nivel secundario.⁷

En el nivel primario, en 2019, el 46% de los estudiantes de tercer grado no estaba adecuadamente alfabetizado, y el 64% se encontraba en el quintil más pobre (Unesco, 2021). Solo cuarenta y tres estudiantes de cada cien llegan a sexto grado sin repetir y con los aprendizajes prioritarios de Lengua y Matemática.⁸ Esto es analfabetismo institucionalizado: la Argentina pasó de ser locomotora en la alfabetización, con docentes egresados de nivel secundario y estudiantes de considerable nivel de pobreza, a furgón de cola.

Es que la escuela debe responder a distintas demandas. Lograr que los chicos adquieran los saberes fundamentales y la educación sexual integral, digital, vial, ambiental y financiera. Motivar a los estudiantes a leer, aprender y estudiar en un mundo en que los estímulos instantáneos nos saturan. Construir autoridad, mientras los padres y los políticos la pierden. Formar para el trabajo y contribuir con el desarrollo en un país con crisis económicas recurrentes. Contener los efectos del aumento de la pobreza, las desigualdades, la segregación territorial y el deterioro cultural. Consolidar la democracia y educar en ciudadanía. Sin embargo, entre tantas demandas, se está haciendo difícil garantizar los conocimientos y capacidades fundamentales (Tenti Fanfani, 2021a: 38-39).

7 El dato integra la información de trayectorias escolares y de aprendizajes: para ello se combinan la cantidad de estudiantes que llegaron en edad teórica al último grado de la secundaria, y de los estudiantes que alcanzaron resultados satisfactorio y avanzado tanto en Lengua como en Matemática durante las pruebas Aprender (Kit y otros, 2022).

8 Para más información, véase Furman, Catri y Nistal (2023).

Todos somos responsables del estado de cosas. En algunos casos, las familias, cuando se desentenden de la escolaridad de sus hijos o faltan el respeto a los docentes. En otros, los docentes, que no siempre actúan acorde con la relevancia de su rol. Los sindicatos, cuando recurren excesivamente al paro. Los medios, que tratan la cuestión de manera superficial. Los políticos, que escatiman a la educación su lugar central en la agenda. Los “expertos”, que más que aportar soluciones nos volcamos a las críticas, creyéndonos que sabemos todo cuando en realidad estamos a años luz de las escuelas, hablando en jerga, cuidando el próximo contrato, proyecto o conferencia, nadando en ego. Cuando en realidad, los “especialistas” tenemos la responsabilidad de repensar las cosas, parar la pelota, mirar la cancha.

Si bien todos somos un poco responsables, el gobierno tiene un lugar central. La educación es un problema colectivo frente al cual el gobierno tiene la máxima responsabilidad. De él dependen la definición de las prioridades y estrategias, la designación de las autoridades y los equipos ministeriales, la distribución de los recursos, la implementación de políticas a escala, la coordinación de múltiples actores, la negociación y resolución de conflictos, la sistematización de la información, y el monitoreo.

La educación es crucial para reducir la pobreza, promover el desarrollo económico, consolidar la democracia y evolucionar culturalmente. Más que las materias primas, la materia gris define las posibilidades de desarrollo humano. Es posible mejorar la educación, es decir, que cantidades crecientes de estudiantes concluyan la escolaridad obligatoria con los aprendizajes fundamentales para la vida, el mundo del trabajo y la educación superior.

Muchos estados nacionales o subnacionales han logrado mejoras educativas sistémicas y sostenidas. En América Latina, Chile, Cuba, Perú, Ecuador y Brasil. En el resto del mundo, países como Estonia, Finlandia, Alemania, Portugal, Inglaterra, Sajonia, Letonia, Lituania, Corea del Sur, Singapur, Japón, Vietnam, Nueva Zelanda, Australia; también estados subnacionales como Shangai, Ontario, Pernambuco o Ceará, entre muchos otros.

La investigación sobre estos casos y las políticas con impacto positivo en el aprendizaje está creciendo a pasos agigantados. Hoy tenemos mucha más información que en el pasado. La construcción de conocimiento internacional sobre política educativa es una no-

vedad de la época y pone a disposición de esta área bases que antes no existían.

Sin embargo, no hay fórmulas universales para la mejora de la educación. Tanto el contenido como las formas de la política educativa deben concebirse en relación con el contexto. Al reflexionar sobre vías posibles para mejorar la situación del sistema educativo, además de debatir cuáles son las políticas más indicadas para el contexto actual, es crucial prestar atención también a cómo se hace política educativa en la Argentina.

Porque, de hecho, ciertas prioridades gozan en la actualidad de un consenso implícito: no está en discusión que hay que garantizar condiciones adecuadas de infraestructura y equipamiento, lograr que todos los estudiantes tengan aprendizajes prioritarios en Lengua y Matemática, mejorar la formación docente o aceitar la relación entre el sistema educativo y el mercado laboral. Los déficits de nuestro sistema educativo son tales que las prioridades caen por su propio peso.

Hay un diálogo posible entre los profesionales técnicos más allá de sus posiciones políticas. Las diferencias son menores, a veces sobreactuadas. Estamos enmarcados en la Ley de Educación Nacional de 2006, a su vez bastante parecida en sus aspectos centrales a la Ley Federal de Educación de 1993. En cambio, en los debates sobre política educativa menospreciamos el peso de las prácticas: miramos demasiado el qué, en vez de prestar atención al cómo.

¿Quiénes, cómo y bajo qué condiciones hacen política educativa? Para indagar en estas esquivas preguntas, pusimos la mirada en las provincias, porque ellas tienen a cargo las definiciones más directas sobre el sistema educativo. En nuestro país federal, y luego de concluido el proceso de descentralización con la transferencia de los servicios educativos en 1992, las provincias son responsables de crear y administrar las escuelas y los cargos docentes, financiar los salarios y definir las condiciones laborales de los docentes, establecer las normas que rigen la vida cotidiana del sistema educativo, adecuar los contenidos nacionales al contexto local, formar a los docentes y supervisar las escuelas.

Por su parte, el gobierno nacional es responsable de definir los lineamientos y metas educativas generales, elaborar los contenidos mínimos obligatorios, evaluar la calidad educativa y recolectar la información sobre todo el sistema. También está a cargo de acreditar

y homologar los títulos y certificados, formar a los docentes en ejercicio (en conjunto con las provincias), implementar políticas específicas, financiar obras de infraestructura, pagar asignaciones complementarias de salarios docentes y financiar las universidades.

En este esquema de asignación de atribuciones: ¿cómo se hace política educativa en las provincias?, ¿cuáles son las capacidades de los estados provinciales para hacer política educativa? Más precisamente: ¿qué visión tienen los gobernadores sobre la educación, el sistema y la política educativa?, ¿a quiénes eligen como ministros y qué les piden?, ¿cómo se conforman los equipos ministeriales?, ¿cuáles son las rutinas cotidianas en los ministerios, y qué relación mantienen estos con los diversos actores del sistema educativo?, ¿cuál es la relación con el Ministerio de Educación nacional?, ¿cómo se planifican, implementan, monitorean y comunican las políticas?

Y las preguntas se suman: ¿cuánto hay de política educativa, es decir, de acciones integrales orientadas a mejorar el sistema educativo completo? ¿Cuánto hay de gobierno de la educación, es decir, de capacidad de imponer decisiones de cumplimiento obligatorio para todos los miembros del sistema educativo? ¿Cuánto hay de gobernabilidad, es decir, de liderazgo, negociación y resolución de conflictos? ¿Cuánto hay de políticas educativas, es decir, programas con objetivos y dispositivos específicos? ¿Cuánto hay de gestión, es decir, de administración de la enorme maquinaria cotidiana de las escuelas? ¿Cuánto hay de uso político del sistema educativo, es decir, de aprovechamiento de la política educativa para la política electoral?

La intención de mirar tras bambalinas, de meternos en la cocina de la política educativa y conocer sus lógicas de acción parte de la convicción de que “las grandes decisiones son apenas una porción, por cierto bastante insignificante, de las tareas que los altos funcionarios públicos llevan a cabo todos los días” (Heredia y Perelmiter, 2013: 205). Indagar “la burocracia ‘en acción’” (Isuani, 2022: 251) puede ser útil para contar con escenarios realistas, ya que el conocimiento y las capacidades para ejercerlo se construyen en el cargo, por ensayo y error, con escaso tiempo para la reflexión sobre la práctica.

Las ciencias sociales no consisten solamente en denunciar injusticias o proponer modelos ideales, sino que pueden contribuir a hacer más vivible el mundo existente.

La intención de entrar a esta cocina es comprender las lógicas, contextos, criterios, concepciones, rutinas y rituales de la política educativa. Se trata de una “descripción densa” de la vida cotidiana de los ministerios de educación según sus protagonistas (Rhodes, 2011).

Para comprender ideas, motivaciones y accionar de los dirigentes políticos. Para entender el trabajo cotidiano y las dificultades concretas de quienes se desempeñan en los ministerios. Pero también para desmenuzar el trabajo de todos aquellos que participan en el sistema educativo, que en un momento u otro deban interactuar con o “evaluar” a los ministerios.

Este libro se trata de cómo se hace porque, al igual que en la cocina, la educación tiene sus ingredientes, sus recetas, sus objetivos, sus sinsabores, sus errores de cálculo, de mezcla. También tiempos particulares de elaboración y cocción, faltantes, reemplazos y resultados buenos y mejorables.

Aunque el análisis de las capacidades estatales es crucial, hay muy poca investigación empírica sobre el tema. El qué, el porqué y el para qué de las políticas educativas interesa en general mucho más que quiénes y cómo (Braslavsky y Cosse, 2006). “La dimensión política, esto es, la capacidad para coordinar la toma de decisiones en organizaciones complejas, con múltiples niveles, actores e intereses, como lo es hoy el sistema educativo argentino, no ha merecido la misma atención [que la dimensión referida al contenido de las acciones]” (Gvirtz y Torre, 2015: 40).⁹

Este estudio se basa en entrevistas con cincuenta funcionarios de las veinticuatro provincias, que ocuparon cargos técnicos y directivos durante diez años o más en los ministerios de educación, muchos luego de haber hecho carrera en el sistema educativo. Los entrevistados fueron cinco ministros, veinte secretarios o subsecretarios, veintidós directores y tres coordinadores o responsables de área. La mayoría vio transitar distintas gestiones políticas, lo que

⁹ Este parece ser el caso también en otras latitudes, como señala Andreas Schleicher, director de Educación y Competencias de la OCDE y coordinador e impulsor de las pruebas PISA. La investigación académica en general prestó muy poca atención al funcionamiento cotidiano del Estado en el sector de la educación. Esto resulta una seria carencia a la hora de intentar construir otro Estado, que sirva para producir otras políticas (Schleicher, 2018).

les da no solo un gran conocimiento, sino cierta distancia crítica. Son una *rara avis*, ya que la regla en los ministerios de educación es la rotación.

Fueron cincuenta entrevistas telefónicas largas, de cinco horas cada una, realizadas en dos encuentros durante la cuarentena de 2020. Las entrevistas “permiten reconstruir ciertos eventos desde la perspectiva de los protagonistas, identificar dilemas y racionalidades específicas a la hora de enfrentarlos, rastrear la ‘cocina’ de ciertas decisiones, las rutinas de funcionamiento y las prácticas formales e informales que signaron a las agencias estatales” (Gené, 2014: 105).

Con la pandemia, hubo que frenar, observar: fue una ocasión privilegiada para conversar con ellos –no porque estuvieran más tranquilos, ya que las demandas hacia los ministerios se triplicaron en ese contexto–, sino porque sencillamente estaban más en su casa y tuvieron un poco más de margen para disponer de ese tiempo y reflexionar. De un modo bastante catártico, con una gran honestidad y convergencia, estos conocedores de la trastienda de la política educativa relataron cómo se hacen las cosas.

Agradezco su honestidad, al compartir su experiencia y sus visiones. La confianza construida con muchos de ellos durante mis años en el Ministerio de Educación de la Nación facilitó una conversación sincera sobre experiencias, anécdotas, emociones, logros y decepciones.

Conjugando las visiones de los funcionarios con estudios precedentes y producciones teóricas, intenté tomar distancia, encontrar recurrencias, analizar. Sin ignorar las múltiples especificidades y excepciones que existen en el heterogéneo escenario federal, los testimonios de los funcionarios provinciales fueron muy coincidentes, por lo que el análisis retoma y ejemplifica las opiniones predominantes.

El desarrollo se presenta “a coro”. Las citas de los funcionarios tienen un lugar destacado en el libro y fueron difíciles de elegir, ya que eran muchos los ejemplos y las ideas que caracterizaban con elocuencia y matices esta gran cocina de la política educativa. Era clave que los entrevistados se expresaran libremente, por lo que, a pedido de varios de ellos, no consignamos sus nombres ni la provincia a la que pertenece cada uno. Sí precisamos, en cambio, el máximo cargo alcanzado por cada uno, con el objetivo de brindar mayor información sobre la perspectiva desde la cual se formulan

las opiniones.¹⁰ Además, se citaron fragmentos de todos los entrevistados y se veló por combinar testimonios de diversas provincias a propósito de cada tema.

El libro está conformado por cuatro capítulos. En el primero, se presentan los actores principales de los ministerios de educación provinciales: los ministros, el gabinete y los equipos técnicos. En el segundo, se describe cómo es el día a día de estos ministerios. En el tercero, se analiza la relación de los ministerios provinciales con los principales actores de la política educativa. En el cuarto, se presentan las características del ciclo de la política educativa: la planificación, la implementación y la evaluación. Finalmente en la conclusión, se retoman las preguntas iniciales y se sintetizan las prácticas predominantes. Luego, desde una perspectiva más analítica, esbozo algunas hipótesis personales sobre las raíces de estas prácticas y sugiero una serie de mejoras para el gobierno de la educación.

Desde cierta trayectoria académica, y como miembro de un *think tank* y exfuncionaria del Ministerio de Educación nacional, considero esta investigación como una “observación participante”. En cierto punto, este trabajo fue también –en lo personal– un modo de procesar, comprender mejor y aprender de la experiencia vivida por mí y los entrevistados, recuperar lecciones que suelen evaporarse junto con la rotación de los equipos ministeriales, hacer más transmisible el saber sobre el gobierno de la educación y contribuir a mejorar sus capacidades.

* * *

Infinitas gracias a todos los que aportaron su valioso tiempo y sus ideas a este libro. Agradezco ante todo a Juan Xanthopoulos, con quien di cada uno de los pasos que llevaron a estas páginas luego de haber compartido cuatro años intensos de gestión en el Instituto Nacional de Formación Docente del Ministerio de Educación de la Nación. Su

10 Si bien la estructura jerárquica y la denominación de cada uno de sus niveles varía entre ministerios, para simplificar la lectura se han recategorizado en cuatro niveles: “ministro/a”, “secretario/a”, “director/a” y, por último, “responsable de área”. Estos niveles se construyeron a partir del análisis de los organigramas provinciales. El diagrama que figura en el capítulo 2 resume la estructura más frecuente de los ministerios de educación provinciales.

profesionalismo y su calidad humana son poco frecuentes, ha sido una gran suerte haberlo encontrado y trabajado tantos años con él.

Agradezco especialmente a la editorial Siglo XXI, por confiar en este trabajo y haber apoyado su publicación, es un verdadero honor para mí. También a Gabriela Baby, por la cuidadosa edición. Los amigos y colegas que leyeron el texto y me ayudaron a mejorarlo fueron indispensables para llegar al final del camino: Mariana Heredia, Laura Veleda, Inés Castro Almeyra, Emmanuel Lista, Florencia Mezzadra, Samanta Bonelli, Ana Laura Barudi, Aurora Brajcich, Susana Nugara, Fabiana Luján, Oscar di Paolo y Livia Sández. A mis amores Agustín, Malena, Camila y Ezequiel, por aguantarme en la vida cotidiana y comprender cuando les retaceaba tiempo para sentarme a escribir.