

Reseña del libro: La cocina de la política educativa de Cecilia Veleda

Ileana Paz Minutella¹

Como lo sugiere su nombre, *La Cocina de la Política Educativa*, último libro publicado por Cecilia Veleda en 2023 (editado por Siglo XXI) busca mostrar las condiciones reales en las que se desarrollan las políticas educativas en las veinticuatro jurisdicciones responsables de la educación obligatoria en Argentina.

El libro puede ser ubicado entre los estudios que indagan sobre las capacidades estatales en materia de educación (Acuña y Chudnovsky, 2007; Gvirtz y Torre, 2015), aunque también tiene relación con ciertos estudios de administración pública. En este caso, la información surge de una investigación basada en una serie de entrevistas que su autora, especialista de reconocida trayectoria en organizaciones no gubernamentales que también ha ocupado cargos en función pública, realizó a cincuenta funcionarios de todo el país. Todos los entrevistados ocuparon cargos técnicos y directivos durante al menos diez años (varios de ellos en distintas gestiones) en las carteras de educación provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA), luego de haber hecho carrera en el sistema educativo.

El libro se organiza en cuatro capítulos principales, que intentan responder las preguntas sobre quiénes, cómo y bajo qué condiciones se hace política educativa en Argentina, seguidos de una conclusión y un epílogo. La información recogida en las entrevistas presenta un panorama desalentador del funcionamiento actual de las carteras de educación provinciales y de CABA. Muchos de ellos son de larga data



y fueron tratados en un estudio previo (Rivas, 2004), del que también participó la autora y que, de algún modo, este libro actualiza al mostrar la forma particular que estas cuestiones adquieren hoy en el sistema educativo y cómo afectan el desarrollo de las políticas del sector. Además, tiene la virtud de dar voz a un tipo particular de actor que no suele expresarse sobre muchos de estos problemas de forma pública de la misma manera en que lo hacen aquí.

El primer capítulo indaga sobre los perfiles de los ministros de educación, los miembros del gabinete y los equipos técnicos: los criterios de selección, la experiencia previa, las capacidades más valoradas, y la permanencia y estabilidad en sus cargos. Los testimonios dan cuenta de la primacía de los criterios políticos a la hora de asignar estos roles sobre otros como el conocimiento previo del sistema educativo o la capacidad técnica, en pos de asegurar funcionarios leales y confiables cuyas ambiciones no los conviertan en un problema de gobernabilidad (Veleda, 2023, p. 21). Respecto a los equipos técnicos, otras declaraciones mencionan la deficiente formación o experiencia de algunos de estos agentes, pero reconocen también que sus designaciones inestables y remuneraciones escasas no condicen con la dedicación y responsabilidad que se les demanda. Esta inestabilidad contrasta con la situación de los equipos administrativos, a quienes muchos entrevistados atribuyen algunas de las características más negativas de las burocracias, como una baja formación, un funcionamiento con prácticas y lógicas automatizadas y poco innovadoras, o el manejo discrecional de la información y los trámites, facilitan o impiden el avance de las medidas.

El segundo aborda la lógica y la dinámica de trabajo de los ministerios. Los testimonios subrayan que el trabajo no responde a los lineamientos de una estrategia trazada para el mediano o largo plazo, sino a las urgencias y los problemas cotidianos del sistema escolar y a la necesidad de garantizar los recursos y los acuerdos necesarios para llevarlo adelante. Las cuestiones importantes las deciden los ministros con sus funcionarios de mayor confianza,



y los niveles intermedios muestran cierta incapacidad para resolver problemas sin tener que elevarlos a las instancias superiores, que deberían abocarse a las cuestiones estratégicas. Además, advierten cierta inercia de modelos organizacionales típicos de organizaciones burocráticas del siglo XX, fuertemente centralizadas y verticales, que, como subraya la autora, conviven con organigramas cuyo diseño responde más a la necesidad de crear cargos por razones políticas (Veleda, 2023, p. 62) que a la de asegurar una coordinación y actividad estable y fluida. A ello suman las tradicionales tensiones entre los equipos técnico-pedagógicos y los administrativos, o entre las áreas de planeamiento y las de gestión territorial o los niveles educativos.

El capítulo siguiente analiza la relación de los ministerios con otros actores importantes de la política educativa. La primera mención es para los sindicatos, reconocidos unánimemente como un actor clave, con el que se establecen relaciones que van desde el conflicto abierto hasta el cogobierno, según su representatividad, su capacidad de acción colectiva y su cercanía al partido de gobierno. Los testimonios dejan entrever cierto recelo ante un actor visualizado como altamente politizado, cuyos representantes, como reconoce la autora, superan a los funcionarios en estabilidad y continuidad (Veleda, 2023, pp. 82- 84), que puede facilitar o vetar una medida en función de intereses políticos. Si bien reconocen la necesidad de darles participación que la política educativa en la etapa de la formulación o a la de implementación para que tenga legitimidad y efectividad, algunos advierten la necesidad asegurar que el gobierno de la política educativa permanezca en manos del ministerio.

La relación con el ministerio de educación nacional es analizada, en ese mismo capítulo, a través de dos canales: el Consejo Federal de Educación y los programas nacionales. El primero es visto positivamente como instancia de articulación y concertación federal, y por brindar la oportunidad de intercambiar y aprender de las experiencias de otras jurisdicciones; no obstante, se mencionan algunos problemas, como la multiplicación de mesas técnicas, su desarticulación con la mesa política, el bajo interés de parte de los ministros y la dificultad de implementar en el territorio los acuerdos alcan-



zados respetando sus lineamientos originales. En cambio, los programas financiados por el gobierno nacional son percibidos como instrumentos estandarizados que ofrecen una mirada homogénea ante situaciones distintas y cuyas temáticas o modalidades no siempre coinciden o se integran con las prioridades de las jurisdicciones. Los supervisores son otro actor que merece atención en este capítulo por su rol de transmisores de las políticas educativas, así como los Institutos de Formación Docentes tanto por su importancia para el sistema educativo en sí, como para oferta a nivel municipal. Menos atención reciben otros actores como los municipios, las universidades, las empresas, las legislaturas, el sector privado, la Iglesia, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las familias.

Todo lo dicho hasta aquí tiene consecuencias en la planificación, implementación y evaluación de las políticas educativas, como muestra el cuarto capítulo. Los ministros llegan al cargo con ideas o principios generales, pero sin un diagnóstico ni un plan con objetivos prioritarios y metas explícitas, algo que tampoco producen las áreas de planeamiento abocadas a otro tipo de tareas que requieren cierto nivel de conocimiento técnico. La mayoría de los esfuerzos se centra en la administración cotidiana del sistema educativo, lo que no deja margen para desarrollar políticas propiamente dichas. En este contexto, los programas del Ministerio Nacional, paradójicamente, son percibidos como casi la única herramienta que puede brindar el apoyo técnico y financiero para realizar acciones que no tengan que ver solo con mantener el funcionamiento del sistema. Respecto a la implementación, se subraya la necesidad de construir consensos, tanto hacia adentro del equipo técnico, cuyas capacidades y compromisos son necesarios asegurar, como hacia afuera, con los sindicatos, supervisores y directores escolares, que conservan amplios márgenes de acción. Para poner en marcha una política, todos ellos deben entender el sentido del cambio que precisa ser comunicado, incluso, a los estudiantes y sus familias. La evaluación, por su parte, es señalada como una de las cuestiones más débiles,



pues no es una práctica habitual, salvo en programas con financiamiento nacional o externo. Las prácticas de reflexión o retroalimentación que sí se despliegan no suelen dejar registro duradero que pueda ser utilizado en informes de gestión que vayan más allá de recapitulación de lo realizado, que puedan dar lugar a devoluciones o servir durante las transiciones entre una gestión y la siguiente. Así, como concluye Veleda, el ciclo de las políticas educativas se corta al final de cada gestión y su característica más usual es la discontinuidad (2023, p.148).

En el quinto capítulo, el de las conclusiones, la autora retoma las preguntas iniciales y repasa sintéticamente las prácticas y opiniones predominantes para luego dar lugar, en el epílogo, a una visión más positiva o propositiva. En efecto, este último apartado ofrece varias sugerencias de mejora para el gobierno de la educación que, en su opinión, podrían implementarse sin necesidad de cambios radicales en el corto y mediano plazo. El tono crítico que atraviesa todo el escrito es compensado parcialmente en esta sección, cuya lectura ganaría mucho si las distintas propuestas aparecieran más ordenadas y jerarquizadas, o si se distinguieran las realmente realizables a corto plazo de las que requieren nuevos acuerdos de fondo.

En resumen, el libro actualiza muchas cuestiones ya conocidas sobre el gobierno de los sistemas educativos jurisdiccionales, esta vez desde la perspectiva de los funcionarios de las carteras de educación. Su publicación en 2023 coincidió con el momento previo a las Elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), por lo que es posible conjeturar que haya sido publicado con la intención de poner estos temas en el debate público. Un año después, iniciado un ciclo político en el que las relaciones entre el Estado Nacional y las provincias parece estar tomando una nueva forma, el panorama actual ofrece una nueva clave de lectura, y el libro de Cecilia Veleda, que pone la mirada en las capacidades de las distintas jurisdicciones para desarrollar verdaderas políticas educativas, aumenta ciertamente su valor.



Notas

¹ Lic. en Ciencia Política (UCA), Magister en Relaciones Internacionales: UE-AL (UNIBO) y en Políticas Educativas (UTDT). Estudiante del Doctorado en Educación Superior Universitaria (UAI-UAustral-UN Río Negro) e investigadora del Centro de Altos Estudios en Educación (UAI). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-7837-0031> E-mail: iminutella@gmail.com

Referencias bibliográficas

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos. Una metodología para su análisis y mejoramiento*. Buenos Aires: Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CEPP) y Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la República Argentina.

Gvirtz, S. y Torres, E. (2015). La dimensión política técnica de la gestión educativa. En J.C. Tedesco (Comp.), *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo* (pp. 39-60). Siglo XXI.

Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Gránica.

Veleda, Cecilia. (2023). *La Cocina de la Política Educativa. Quiénes, cómo y en qué condiciones deciden lo que ocurrirá (o no) en las escuelas*. Siglo XXI.

