

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



ESCENARIOS Y DESAFÍOS EN EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y
EVALUACIÓN DE LOS COMPROMISOS DE GESTIÓN ESCOLAR
DURANTE LOS AÑOS 2015 - 2017

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencias Políticas y Gobierno
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTORA

Gabriela Lucía Del Castillo Vigil

ASESORA

Mercedes Amalia Crisóstomo Meza

LIMA - PERÚ

A Daniela, mi hija



RESUMEN

La tesis aborda los ciclos de diseño, implementación y evaluación de los compromisos de gestión escolar, como instrumento de política pública, entre los años 2015-2017.

Las aproximaciones académicas sobre gestión escolar en Latinoamérica y Perú son escasas. En Latinoamérica, el principal aporte se da en el marco del convenio Andrés Bello, que indica que los factores de eficacia escolar están relacionados a que las escuelas tengan por misión el logro de los aprendizajes, a la participación de la comunidad educativa, al incentivo del debate pedagógico; a un buen clima escolar y que los docentes se sientan comprometidos con la institución educativa (Murillo, 2007).

En Perú, destaca el estudio de factores asociados a calidad educativa de Liliana Miranda (2008), la comparación sobre gestión escolar en colegios públicos y privados (Miranda, 2008); el estudio sobre la implementación de los enfoques de autonomía e instrumentos de gestión escolar en un grupo de instituciones educativas (Cuglievan y Rojas, 2008) y el estudio sobre liderazgo directivo (Freire y Miranda, 2014).

El objetivo de la investigación fue conocer las dinámicas de implementación de los compromisos de gestión escolar, como instrumento de política pública entre los años 2015- 2017 y los objetivos específicos fueron tres. El primero, orientado a describir las características de los compromisos de gestión escolar durante los años 2015-2017, el segundo encaminado a explicar su proceso de implementación por parte del Ministerio de Educación durante los años 2015- 2017 y el tercero, que buscó describir su proceso de evaluación durante el mismo período.

La metodología del estudio fue cualitativa, y se usó dos técnicas de investigación. La primera que consistió en revisión documentaria, mediante la cual se analizó documentos normativos y técnicos asociados al desarrollo de los compromisos de gestión escolar. La segunda técnica fue entrevistas semi-estructuradas a diecisiete funcionarios y especialistas del Ministerio de Educación que participaron del diseño, implementación y evaluación de los compromisos de gestión escolar entre el 2015-2017.

La investigación aporta al vacío de conocimiento sobre implementación de instrumentos de políticas públicas de gestión escolar en Perú, tema sobre el que no existe bibliografía académica. El estudio concluye que los compromisos de gestión escolar fueron modificándose continuamente entre el 2015-2017. El Ministerio de Educación asumió la tarea de implementarlo, pese a que, de acuerdo a ley, su rol es de carácter normativo y no implementador. Finalmente, no se cuenta con reportes consolidados de avance en la implementación de los compromisos de gestión escolar, pues no se montó un aparato articulado que permitiera medirlos y cuando se intentó hacerlo en el 2017, no pudo culminarse.

AGRADECIMIENTO

En primer lugar, agradezco a la Pontificia Universidad Católica del Perú, y en especial a la profesora Mercedes Crisóstomo por su exigencia y aliento a desarrollar esta investigación.

En segundo lugar, agradezco a los especialistas y funcionarios del Ministerio de Educación, por su colaboración y tiempo para poder brindarme sus opiniones. Dialogar con ellos no sólo me ha permitido contar con información de primera fuente, sino también conocer su compromiso por la educación de los estudiantes del Perú.

Agradezco también a mis padres y hermanos, por su motivación y cariño incondicional. Todos ellos me han enseñado a que, con esfuerzo, dedicación, perseverancia y disciplina, todo es posible.

Un agradecimiento especial merece mi familia nuclear, aquella con la que vamos tejiendo sueños y lográndolos día a día. En primer lugar, Max, mi esposo y compañero de vida, porque sin su ánimo, aliento, apoyo y confianza, habría sido imposible estudiar una maestría; y a Daniela, nuestra hija, por sus sonrisas, comprensión y paciencia infinita durante estos meses.

Finalmente, agradezco de manera muy especial a mi hermano Rodolfo. Sin su enorme generosidad, respaldo y cariño, hubiera sido muy complicado iniciar y culminar esta tesis.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1: MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS DE GESTIÓN ESCOLAR.....	10
1.1 Marco teórico de políticas públicas, ciclos de políticas públicas y gestión escolar	10
1.1.1 Políticas públicas	10
1.1.2 Ciclo de políticas públicas	12
1.1.3 Gestión escolar	16
1.2 Estado de la cuestión sobre gestión escolar	18
1.2.1 Movimiento de escuelas eficaces	18
1.2.2 Latinoamérica: aproximaciones a escuelas eficaces y gestión escolar 20	
1.2.3 Aproximaciones a dimensiones de la gestión escolar en el caso peruano 22	
CAPÍTULO 2: COMPROMISOS DE GESTIÓN ESCOLAR: ESCENARIO Y DISEÑO. 25	
2.1 Prioridades de política entre el 2001 y 2011	25
2.2 Abordaje de la gestión escolar a partir del 2011-2013	28
2.2.1 De las escuelas Marca Perú a los compromisos de gestión escolar	29
2.2.2 Compromisos de gestión escolar	32
A. Diseño de los compromisos de gestión escolar del año 2015-2017	34
B. Estructura de diseño de los compromisos de gestión escolar 2015-2017 37	
CAPÍTULO 3: IMPLEMENTACIÓN DE COMPROMISOS DE GESTIÓN ESCOLAR: NORMATIVA, ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO.....	40
3.1 Estructura organizacional para la implementación de los compromisos de gestión escolar	40
3.2 Base normativa: entre el rol normativo del MINEDU y la autonomía de las IGED 42	
3.3 Dinámica de la implementación de los compromisos de gestión escolar entre el 2015-2017	44
3.3.1 Particularidades de la implementación entre 2015-2016	45
3.3.2 Características de la implementación durante el 2017	50

3.4 Análisis de los procesos de implementación	56
CAPÍTULO 4: LOS INDICADORES DE LOS COMPROMISOS DE GESTIÓN ESCOLAR ENTRE EL 2015-2017: ¿CAMBIOS DE FORMA O DE FONDO?	60
4.1 Modificaciones y características de los indicadores de los compromisos de gestión escolar entre el 2015 y 2016.....	60
4.2 Monitoreo de indicadores y evaluación durante el 2017.....	67
4.2.1 Monitoreo realizado en el marco de la asistencia técnica focalizada	69
4.2.2 Desarrollo de evaluación en el marco de la asistencia técnica focalizada	70
4.3 Análisis a partir de los procesos de monitoreo y evaluación.....	73
CONCLUSIONES	76
ANEXOS.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	83



INTRODUCCIÓN

El año 2013, al iniciar su gestión, el ex Ministro de Educación, Jaime Saavedra, decidió poner en marcha cuatro líneas de política educativa: revalorización de la carrera docente, mejora en la calidad de los aprendizajes, modernización de la gestión escolar y mejora de la infraestructura. La decisión fue tomada sobre la base de los problemas de gestión de las instituciones educativas, el escaso incentivo del desarrollo docente, la precaria infraestructura escolar y un currículo desfasado.

Para ello, y específicamente con el objetivo de atender la modernización de la gestión escolar, desde el año 2013, el Ministerio de Educación diseñó y normó el cumplimiento de Compromisos de Gestión Escolar (CGE), a través de la publicación de las “Normas Técnicas para el desarrollo del Año Escolar”. Para el Ministerio de Educación, los Compromisos de Gestión Escolar consolida una serie de prácticas en las instituciones educativas, con la finalidad de guiarlas hacia el aseguramiento de condiciones que favorezcan el aprendizaje. Su estructura se basa en una serie de variables a ser cumplidas y reportadas por las instituciones educativas a nivel nacional, bajo la responsabilidad del directivo, con la asistencia de las instancias descentralizadas del sector educación, como son las Direcciones de Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local. Ya han transcurrido algunos años de la implementación de este instrumento de política, sin embargo, a la fecha no se cuenta con información sobre sus efectos en la mejora de los aprendizajes. Sobre esta base, la investigación se planteó como objetivo conocer las dinámicas de desarrollo de los compromisos de gestión escolar, para el desarrollo del año escolar durante los años 2015- 2017.

Para llegar al objetivo principal, fue importante desarrollar tres objetivos específicos. El primero, orientado a describir las características de los compromisos de gestión escolar y sus indicadores durante los años 2015-2017. El segundo, encaminado a explicar el proceso de implementación de los compromisos de gestión escolar por parte del Ministerio de Educación durante los años 2015- 2017; y, el tercero que buscó describir el proceso de evaluación de los compromisos de gestión escolar en el Ministerio de Educación durante los años 2015-2017. La pregunta principal planteada fue ¿Cuáles fueron las dinámicas de desarrollo de los compromisos de gestión escolar durante los años 2015 - 2017?

Durante el desarrollo de la tesis, la metodología fue cualitativa. Las técnicas utilizadas durante el estudio fueron dos: revisión documentaria y entrevistas semi-estructuradas. En el caso de revisión documentaria, realicé un análisis de los documentos relacionados a los compromisos de gestión escolar durante los años 2015-2017. En primer lugar, analicé los documentos normativos que le dieron soporte, entre las que pude identificar leyes y resoluciones ministeriales. Adicionalmente, revisé reportes, sistematizaciones e informes técnicos que se generaron durante estos años, que dan cuenta de los procesos de diseño, implementación y evaluación.

Respecto a las entrevistas semi-estructuradas, el criterio de selección de los actores a entrevistar fue en base a los objetivos de la investigación. Es decir, se realizó entrevistas a los principales actores involucrados en el diseño, implementación y evaluación de los compromisos de gestión escolar durante los años de referencia del estudio. Cabe señalar casi todos los entrevistados pertenecen a la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar del Ministerio de Educación, pues bajo su responsabilidad estuvo el desarrollo de las políticas de gestión escolar. En el caso del diseño, entrevisté a un total de seis personas de Alta Dirección del Ministerio de Educación, que participaron del diseño y reformulación de los compromisos de gestión escolar entre el 2015 y 2017. En el caso de la implementación, entrevisté a seis personas más, todos ellos especialistas de la misma Dirección, cuyo rol fue asegurar la ejecución de los compromisos de gestión escolar. Finalmente, en el caso del monitoreo y

evaluación, realicé entrevistas a cuatro personas, que tuvieron como responsabilidad generar reportes y evidencia sobre los avances de los compromisos de gestión escolar. Adicionalmente entrevisté a un académico en políticas educativas, con la finalidad de contrastar la información recogida a través de las entrevistas a los demás actores y la búsqueda bibliográfica. En total realicé 17 entrevistas.

Para realizar el trabajo de campo, informé a los entrevistados sobre el objetivo de la investigación y los beneficios que puede producir a la comunidad académica. Así mismo, les informé sobre su derecho a participar voluntariamente y retirarse en cualquier momento. Cada uno de los entrevistados brindó su consentimiento informado para participar de la investigación, el mismo que fue recogido durante la grabación. Sin embargo, durante la redacción de la investigación cité a los entrevistados usando pseudónimos para cada uno de ellos.

Para el análisis de la investigación he tomado en cuenta tres ejes teóricos. El primero, políticas públicas, el cual he definido como el conjunto de decisiones gubernamentales planificadas, ejecutadas y evaluadas que tienen por objetivo la solución de un problema público determinado, reconocido por el estado como tal. El segundo, ciclos de políticas públicas, lo he conceptualizado como el desarrollo de cuatro etapas: agendación, diseño, implementación y evaluación. El tercero, gestión escolar, lo definí como el conjunto de acciones lideradas por el directivo a través de la búsqueda de involucramiento de la comunidad educativa para la toma de decisiones, que promuevan contextos favorables y pedagógicos adecuados que tengan por finalidad la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

La presente investigación está dividida en cuatro capítulos. En el primero realizo un análisis de los principales alcances teóricos respecto a políticas públicas, sus ciclos y gestión escolar, para lo cual cito los trabajos de Subirats, Alza, Corzo, Kingdom, Roth, Navarro, Murillo, Miranda, Becker, Pozner, Acosta, Cassasus, entre otros. Así mismo, en el primer capítulo desarrollo el estado de la cuestión, en el cual hago referencia a los principales acercamientos

académicos a la gestión escolar, a nivel de Latinoamérica y a nivel nacional, entre los que destaca el aporte del movimiento de las “escuelas eficaces”.

En el segundo capítulo describo el diseño de los compromisos de gestión escolar, para lo cual consideré necesario revisar cómo se han venido desarrollando las políticas relacionadas a este tema a partir del año 2000. Se puso especial énfasis en analizar el diseño de las “Escuelas Marca Perú” que es el antecedente más próximo al desarrollo de los compromisos de gestión escolar, para finalmente describir su estructura durante el tiempo de referencia.

En el capítulo tres describo la implementación de los compromisos de gestión escolar, para lo cual revisé la base normativa y estructura organizacional que lo hizo posible entre los años 2015-2017. Seguidamente, en el cuarto capítulo, describo los procesos de monitoreo y evaluación desarrollados durante los años de referencia de la investigación, para lo cual presento las características de sus indicadores entre los años 2015 y 2017, sus modificaciones y cómo la información respecto a estos fue recogida. Finalmente, expongo las conclusiones de la investigación.

Durante el desarrollo de la tesis he podido determinar que, durante los últimos 20 años en América Latina, existe la preocupación por identificar aquellos factores al interior de la institución educativa que repercuten en los procesos de aprendizaje, factores que en su conjunto son denominados como factores de eficacia escolar y que son la aproximación más cercana a gestión escolar. En el caso peruano la producción académica sobre este tema es aún bastante escasa. En el caso de la tesis, el estudio aporta a entender desde la política pública cómo se ha venido desarrollando un instrumento de política educativa relacionada a gestión escolar y pretende a partir de su análisis, brindar insumos que orienten su mejora.

CAPÍTULO 1: MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS DE GESTIÓN ESCOLAR.

El presente capítulo se divide en dos partes. En la primera se plantean los tres enfoques teóricos que orientan la investigación: el primero relacionado a políticas públicas; el segundo a ciclos de políticas públicas y el tercero a gestión escolar. La segunda parte aborda el estado de la cuestión sobre gestión escolar en el Perú y Latinoamérica.

1.1 Marco teórico de políticas públicas, ciclos de políticas públicas y gestión escolar

Los ejes teóricos que orientan la tesis son: políticas públicas, ciclos de políticas públicas y gestión escolar.

1.1.1 Políticas públicas

Para poder definir políticas públicas, es necesario primero comprender la diferencia entre política y políticas públicas. Según Berrios (2015), política hace referencia al poder político, mientras políticas públicas hace referencia a la toma de decisiones gubernamentales. Para Roth (2003) las políticas públicas se definen como los objetivos y acciones que tienen como fin orientar el comportamiento de las personas para modificar un contexto problemático. Alza, por su parte, propone que, en tanto el fin del estado sea el desarrollo individual y social de manera sostenible, las políticas públicas se generan con la finalidad de optimizar la calidad de vida de las personas, para lo cual es imprescindible enfatizar en los grupos más vulnerables y que a menudo quedan relegados del desarrollo (Alza, 2004). Desde esta visión, la puesta en acción de una política pública obliga a reflexionar sobre el modelo de desarrollo de un determinado estado, para desde su concepción, tomar decisiones que atiendan las necesidades de los grupos más vulnerables.

Para Subirats *et. al*, las políticas públicas son un conjunto de acciones tomadas por actores que pueden ser públicos y no públicos. Los nexos, recursos e intereses entre estos actores varían, para poder resolver un problema colectivo (Subirats *et. al*, 2008).

Algo que tienen en común estas definiciones, es que tratan de aclarar que las decisiones que se toman desde el estado están enfocadas a la resolución de determinados “problemas públicos”. Es importante entonces también poder contar con una definición de problema público. Para Becker (1995), un problema social o problema público, tiene básicamente dos características: por un lado, tiene carencias objetivas (es decir es una carencia que puede ser medida de manera objetiva) y en segundo lugar es reconocido por actores sociales representativos como problema público. Es decir, una situación de carencia social será un problema público, en la medida que determinados actores que cumplen un rol político o de poder, determinen que lo es. Coincidentemente, para Torres- Melo y Santander (2013:55), la política pública es definida como la estrategia dirigida por el gobierno, en la cual se articula el comportamiento de los actores sociales frente a objetivos colectivos, para hacer frente a contextos sociales relevantes.

En base a los conceptos señalados y el objetivo de la investigación, es necesario señalar las características de una política pública. Berrios (2015), citando a Ortegón, define que las políticas públicas deben ser estables y duraderas en el tiempo; deben poder adaptarse a los cambios de contexto durante su implementación, alinearse a las políticas afines, hacia el bien común y manejar los recursos de manera adecuada.

Es necesario tomar en cuenta que, como indica Ozlak (1980), la formulación e implementación de políticas públicas es la razón de ser de la actividad estatal. Las intervenciones estatales requieren por tanto de instrumentos que permitan atender las demandas sociales de manera eficaz, (Isuani, 2012). La manera cómo el gobierno selecciona y elige los instrumentos de política, aumenta la probabilidad de incidir directamente sobre ciertos problemas públicos, (Eliadis *et al*,2015). Para Isuani, existen dos tipos de

instrumentos de políticas públicas: dispositivos normativos, que refiere a todo el respaldo legal y normativo que articula de manera legítima la participación y confluencia de actores de una política pública; y los dispositivos de gestión, que dependen de la existencia los recursos humanos, tecnológicos y financieros para hacer posible la ejecución de una política pública. Esta clasificación me resulta muy útil para la investigación, como se verá a lo largo de la misma.

En síntesis, las políticas públicas son un proceso dinámico, en las que el planteamiento de sus fases y elección de sus instrumentos deben estar adecuadamente estructurados para ser exitosos y resolver los problemas públicos. Por tanto, tomando en cuenta las definiciones de política pública, la posición que asumirá la investigación es considerarla como el conjunto de decisiones gubernamentales planificadas, ejecutadas y evaluadas. Este conjunto de decisiones tiene por objetivo la solución de un problema público determinado, a través de sus distintos instrumentos.

1.1.2 Ciclo de políticas públicas

Subirats considera que, para comprender las políticas públicas, hace falta concebirla como un continuo de medidas y acciones a los que se les trata de dar algún sentido. A este continuo de medidas se les clasifica usualmente como ciclos de política (Subirats *et al.* 2008: 42). Los ciclos de las políticas están interrelacionados entre sí y no son completamente independientes uno del otro. Otorgarles una clasificación es un intento de brindarle algún tipo de lógica. Por ejemplo, usualmente durante la implementación de una política pública, se “regresa” a la fase de diseño, con la finalidad de revisarlo y reformularlo, para poder adaptarlo a la realidad y a los nuevos problemas que surjan.

Kingdon (1984), desarrolla un esquema complejo para hacer referencia al ciclo de las políticas públicas. Para él, su formulación tiene como punto de partida tres procesos que se desarrollan en forma paralela: el reconocimiento del problema, la construcción de alternativas y el proceso político (que es el proceso en el cual convergen e inciden los grupos de poder relacionados al problema). Al momento de fusionarse estos tres factores, da lugar a una ventana de política pública, que es la oportunidad o momento circunstancial a través del cual se

puede formular una política pública. Cuando un problema social (respaldado por sus alternativas y el proceso político) entra en la ventana política, da pie a los siguientes tres procesos de política pública. El primero, que consiste en formular la agenda de la política, en el cual el problema social pasa a ser problema público, pues concita la atención de los grupos gubernamentales; el segundo que consiste en la selección de alternativas y la adopción de medidas que lleve a cabo el tercero, que es la puesta en marcha de la política pública (Kingdon, 1984).

La formulación de Kingdon (1984) resulta relevante, en la medida que su etapa de agendación se relaciona con lo que se ha conceptualizado en el punto anterior como establecimiento o determinación de problema público. En síntesis, la agendación es el punto de partida del ciclo de políticas públicas.

Durante la revisión de la literatura, los ciclos de política pública, con ligeras variantes, inician con la fase de agendación; seguidas de la fase de diseño; la fase de implementación y culmina en la de evaluación. Para Corzo (2013), la etapa de agendación es en la cual el gobierno detecta una situación que puede definirse como de interés público y se obliga a intervenir en él, a través de su posicionamiento en tres tipos de agenda consecutivas e interrelacionadas: una agenda pública (como un tema que afecta a la ciudadanía), una agenda política (en la que los políticos por posición tienen la capacidad de impulsar) y una agenda de gobierno, que primero se plantea como idea y se busca materializar a lo largo del período de gobierno (Corzo, 2013).

Complementariamente, para Subirats *et. al* (2008), el proceso de formación de la agenda contiene tres características: el grado de apoyo o de atención que concita el problema social; su impacto sobre la realidad y lo viable que puede resultar su alternativa de solución. En el mismo sentido, para Alza (2013), el punto de partida de la agendación es la identificación de un problema que amerite la actuación del estado para poder resolverlo. Alza (2013) añade que una forma de incidir en el proceso de agendación es a través de la presión que puedan ejercer los grupos sociales y políticos organizados.

En este caso, para los autores antes citados, un problema público nace por el interés que concite en grupos representativos que tengan algún tipo de poder para poder gestionarlo. Mientras que, para Corzo (2013), el problema público es reconocido por el estado e incorporado a los distintos tipos de agendas; para Alza (2013) y Subirats (2008) el problema público tiene como punto de partida la presión que puedan ejercer distintos grupos sociales para que sea del interés del gobierno. La postura de la investigación es que el proceso de agendación inicia con la identificación de una problemática social sustentada en evidencia de su afectación sobre determinados grupos sociales y que, respaldada por grupos sociales y políticos organizados, ingresa a la agenda de gobierno para poder darle solución.

Sobre el diseño o formulación, Corzo (2013) refiere que los especialistas en políticas públicas tienen por tarea brindar una adecuada recomendación de política pública, resolviendo la tarea de lograr el mejor resultado y generar el mayor beneficio social. En esta etapa, Corzo (2013) propone cinco pasos. Los primeros tres suponen realizar un análisis de tres factores: del problema, de sus soluciones y de su factibilidad. El cuarto consiste en recomendar políticas públicas, y el quinto en establecer un plan de acción para llevarlas a cabo.

Para Alza (2013), el diseño de política pública es el “gran plano de la casa que luego se construirá en la fase de implementación”. Es una etapa en la cual es importante planificar los recursos, tanto del personal como económico que demandará la política pública y plantear sus efectos al corto, mediano y largo plazo. Así mismo es una etapa en la que se deberá instrumentalizar la política pública a través de normativas y elementos de planificación estratégica. Finalmente, en esta etapa, se distribuirán los roles que tendrán que cumplir los actores para hacer posible la política pública. Para Subirats (2008), la fase de diseño es denominada como fase de formulación de la política y es una fase en la que sus actores tratan de influir en su planificación. A través de esta etapa se seleccionan los alcances, herramientas y acciones de los que se hará uso para resolver la problemática.

En los casos de Alza (2013) y Subirats (2013) la definición de diseño de política pública es similar. Para fines de la investigación, se propone considerar al diseño de políticas públicas como el proceso de enunciación y validación de opciones de solución, así como de definición de roles de los actores involucrados e instrumentos que ayuden a implementar, monitorear y evaluar adecuadamente la política pública. Es importante además que, la fase de diseño, considere el marco normativo de respaldo para que todos los elementos considerados en el diseño sean realmente eficaces en la atención del problema público.

Respecto a la implementación, para Corzo (2013), refiere al desarrollo de un plan de acción previamente delineado para ejecutar una política pública, administrar los recursos para ello y poder difundirla en la población. Las tres formas de implementar la política pública para él, es a través del aparato burocrático del estado; a través de su tercerización a organismos no gubernamentales o empresa privada; y de tipo público-privada. Para Alza (2013) más bien consiste en desarrollar la gestión de operaciones, lo que equivale a la generación de insumos que son cedidos a los ciudadanos. Su implementación requiere de un proceso de control permanente, que equivale a un proceso de monitoreo de la gestión, para poder visualizar los avances y solucionar los problemas, si es que se presentan (Alza, 2013). Subirats (2008), define que la fase de implementación consiste en adaptar las políticas a las situaciones concretas, en la que intervienen distintos tipos de actores: públicos, privados y de la sociedad civil, y que se interrelacionan dentro de lo que denomina Acuerdo de Actuación Político Administrativo (APA). Este acuerdo no sólo regula las acciones, sino también marca la pauta de las estrategias de acción en conjunto.

Propongo definir en la implementación como el proceso en el cual se ponga en práctica o se ejecuten aquellos elementos que formaron parte del diseño de las políticas públicas. Considero que un adecuado proceso de implementación deberá contar con su propia estrategia de monitoreo, que permita que sus ejecutores cuenten con información permanente sobre el avance de la política pública.

Finalmente, la etapa de evaluación para Corzo (2013) permite conocer si la política pública generó los efectos deseados y sus oportunidades de mejora. Según Alza (2013) implica verificar y valorar los efectos esperados según lo diseñado; y para Subirats (2008), permite determinar los resultados en la población y la resolución del problema.

En el caso de la investigación, considero que el proceso de evaluación no sólo permitirá medir el impacto de la política pública, sino la pertinencia de la ejecución de cada una de sus fases. Es decir, permitirá conocer si el diseño de los distintos instrumentos que la hace posible ha sido el adecuado, así como su implementación. Así, la evaluación no sólo deberá medir los efectos de la ejecución de la política pública, sino dar cuenta del proceso de esta.

1.1.3 Gestión escolar

Para Cassasus (2000), la gestión escolar es una disciplina nueva y poco estructurada, que incorpora los principios de la gestión, al terreno de la educación. Considera además que su desarrollo ha venido dándose a la par de la aparición de las nuevas políticas educativas, por lo que tiene un sentido práctico más que teórico.

En la misma línea, para Miguel Navarro (2002), la gestión escolar es un concepto complejo, que se aplica al manejo de las escuelas que integra un conjunto de contextos, tanto a nivel de los actores de la escuela, de la comunidad educativa, de los procesos del aula y sobre todo los sistemas de educación (Navarro, 2002). En otras palabras, para Navarro, la gestión escolar como concepto, implica abstraer en un concepto todas las realidades de los sistemas educativos, para establecer un tipo ideal de factores de “gestión” que permitan administrar adecuadamente una institución educativa o escuela.

Para Alvariño (2000), la gestión escolar está condicionada por procesos de modernización que tienen como efecto descentralizar la educación, informar sobre la calidad educativa de las escuelas y crear una relación más abierta entre la escuela y la comunidad (Alvariño, 2000). En este enfoque, la gestión escolar

es un mecanismo de acreditación o un eje de medición, para rendir cuentas de lo que pasa en la escuela a sus usuarios. Es un conjunto de elementos creados para tal fin y no para la mejora del aprendizaje en sí mismo.

Otro acercamiento conceptual a la gestión escolar, es el de Pozner, quien plantea a la gestión escolar como la suma articulada de acciones, emprendidas por el equipo que dirige la escuela para promover mejora de los aprendizajes, en colaboración con la comunidad educativa (Pozner, 2000: 8). En otras palabras, la gestión escolar está vinculada con la capacidad de quien o quienes tienen en sus manos el manejo de la escuela para orientar sus resultados en mejora de los aprendizajes y por tanto en beneficio de la comunidad educativa.

Navarro (2002) citando a Schmelkes, y en la misma línea de liderazgo directivo, precisa que la gestión escolar consiste en que el directivo debe plantear las metas de logro de su institución educativa a través de tres tipos de relaciones. La primera, su relación con los profesores, brindándole acompañamiento pedagógico para poder atender a los estudiantes; la segunda, a través del manejo de la relación entre maestros-estudiantes en términos de ambiente escolar; y la tercera a través su propia relación con la comunidad escolar y entorno.

En esta perspectiva, el directivo no sólo es un líder pedagógico, y su función no termina en la institución educativa, sino es un referente para la comunidad educativa y el entorno de la escuela.

Hallinger y Heck (2010), por su parte, conciben la gestión escolar como acciones estratégicas de toda la escuela dirigidas hacia el mejoramiento escolar. Estas acciones deben ser compartidas entre los directores, maestros, administradores y otros; y deben estar orientadas al uso de estructuras de gobierno y procesos organizacionales que capacitan al personal y a los estudiantes. El directivo tiene que alentar la participación de todos los involucrados en la toma de decisiones y fomentar una responsabilidad compartida por el aprendizaje de los estudiantes, así como la promoción activa

de equipos de liderazgo escolar, todo con el objetivo de mejorar la escuela. A este concepto, Hallinger y Heck (2010) lo denominan liderazgo colaborativo.

Sobre la base de los enfoques reseñados, propongo considerar la gestión escolar como el conjunto de acciones lideradas por el directivo a través de la búsqueda de involucramiento de la comunidad educativa para la toma de decisiones, que promuevan contextos favorables y pedagógicos adecuados que tengan por finalidad la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

1.2 Estado de la cuestión sobre gestión escolar

La revisión sobre producción académica en gestión escolar en el caso latinoamericano, arrojó muy pocos resultados. Esto se debe a que este concepto recién empezó a ser tomado en cuenta en América Latina hace 20 años y se encuentra aún en fase de construcción. Su abordaje, en estos casos, se ha dado a través de la producción académica en torno al concepto de “escuelas eficaces”. En el caso peruano, tampoco fue posible encontrar estudios específicamente sobre gestión escolar, pero sí algunos acercamientos teóricos. Por lo tanto, para fines didácticos, se ha ordenado este subcapítulo en tres secciones: la explicación del movimiento de escuelas eficaces; los estudios latinoamericanos sobre escuelas eficaces y gestión escolar; y las aproximaciones peruanas a gestión escolar y variables de gestión escolar.

1.2.1 Movimiento de escuelas eficaces

El antecedente más directo con el modelo de escuelas eficaces es el reporte Coleman (1966)¹, que marca un hito en los estudios asociados a factores predictivos, o factores que tienen incidencia sobre la calidad educativa. La conclusión del informe es que los procesos al interior de la escuela tienen poco efecto en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, a diferencia de factores como el origen del estudiante y la influencia de su familia y amigos. El informe Coleman sentó las bases a un movimiento teórico educativo llamado “escuelas eficaces” que intentó por su lado encontrar aquellos elementos al interior de la escuela que impactaban sobre la calidad educativa. Para ello,

¹ Citado por Báez (1994)

durante los años setenta, la premisa del movimiento de las escuelas eficaces, fue la de crear condiciones de igualdad de oportunidades entre los estudiantes, más allá de su extracción socioeconómica y proveer a la escuela de condiciones que favorezcan su desarrollo por igual. Javier Murillo, define el modelo de escuelas eficaces como un modelo a través del cual se consigue el desarrollo integral de los estudiantes, independientemente de su rendimiento previo y su situación social. (Murillo, s/f).

Posterior al informe Coleman, se generó una serie de estudios que buscó determinar de manera cuantitativa aquellos factores que sí inciden sobre el estudiante para el logro del aprendizaje. Al respecto, Edmonds (1982) resumió los componentes de las escuelas eficaces en básicamente cinco. Estos están caracterizados en primer lugar por el liderazgo del directivo, cuya atención debe estar enfocada en la calidad de la enseñanza; en segundo lugar, lo que los profesores esperan sobre el aprendizaje de sus estudiantes; como tercer componente, el clima escolar, que este sea estimulante para la enseñanza; en cuarto lugar, en el énfasis en adquirir habilidades básicas y, en quinto lugar, en la realización de frecuentes evaluaciones de mejora de los programas educativos (Edmonds, 1982).

Para Báez (1994), sin embargo, el modelo de escuelas eficaces es reduccionista, porque no invita al cambio de paradigma educativo, sino sólo a un cambiar la manera como se interrelacionan los actores escolares. Según Murillo (2004), desde aproximadamente el año 2000, la eficacia escolar le da especial importancia a la participación de la comunidad educativa en las decisiones de la escuela. En tal sentido, entre las características de eficacia escolar destaca el tener metas compartidas; el tener un claro liderazgo del director; el clima escolar y de aula; una adecuada calidad del currículo; la organización del aula; el compromiso de quienes conforman la comunidad educativa y unos adecuados recursos que fomenten el aprendizaje de los estudiantes. Para Murillo, estos componentes en conjunto debían ser puestos a prueba en el contexto latinoamericano.

1.2.2 Latinoamérica: aproximaciones a escuelas eficaces y gestión escolar

Entre los años 2001-2006, en Latinoamérica, en el marco del convenio Andrés Bello, se realizó una serie de estudios orientados a construir un modelo de eficacia escolar. La premisa de este trabajo es que el modelo de escuelas eficaces responde a la realidad de países desarrollados; y en el caso de Latinoamérica debía responder a sus propias características. En este estudio participaron ocho países latinoamericanos y España, a través de la aplicación 17 instrumentos, entre cualitativos y cuantitativos, sobre una muestra de más cinco mil estudiantes, más de 200 aulas con sus docentes y casi cien escuelas.

Producto de este trabajo, se publicó la “Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar” (Murillo, 2007). El consenso al que llegó el estudio es que los factores que demuestran eficacia en las escuelas están relacionados a que las escuelas tengan por misión el logro de los aprendizajes, que los proyectos educativos escolares sean elaborados por la comunidad escolar, que se incentive el debate pedagógico al interior de la escuela; un buen clima escolar y que los docentes se sientan comprometidos con la institución educativa.

Este estudio hace una especial mención del liderazgo pedagógico como centro de la eficacia escolar. En este sentido, las características del director deben estar relacionadas a su compromiso, a su involucramiento en la toma de decisiones pedagógicas y no sólo organizativas, y al fomento de la participación de todos los involucrados al interior de la escuela.

En el caso de Colombia destaca el trabajo de Acosta (2011) para quien la gestión escolar es una nueva forma de “administrar” la escuela promoviendo procesos de autonomía escolar, procesos de descentralización, desmontaje burocrático e involucramiento de la empresa privada. Para este autor, los factores que inciden en la calidad de las escuelas están relacionadas a procesos de eficiencia, flexibilización en la toma de decisiones, innovación para generar el cambio, aspectos de liderazgo, consenso y participación de la comunidad. La lógica de Acosta es la de trasladar un modelo de eficiencia empresarial al funcionamiento de las instituciones educativas.

Para Pérez (2004), Chile es un país que tiene grandes avances en implementar el modelo de escuelas eficaces. Pérez, a través de UNICEF, desarrolló todo un informe sobre su proceso. A través de este informe, se cita varios estudios orientados a reconocer aquellos aspectos de gestión que inciden en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

Por ejemplo, citando a Himmel *et al* (Citado en Pérez, 2004: 34) las variables que hacen posible la efectividad en la escuela son el liderazgo académico, el buen clima escolar; las altas expectativas de los profesores respecto a los estudiantes; y plantear objetivos de la escuela de manera compartida entre los directores docentes.

Adicionalmente, desde una perspectiva de gestión por procesos, se pudo encontrar el estudio de López (2010), quien determina que la calidad educativa en Chile se mide en función de las dimensiones de gestión escolar, entre los que sobresalen los aspectos de liderazgo, planificación estratégica, comunicación; gestión del personal, motivación; recurso e innovación.

Finalmente, en “El estado del arte de la gestión escolar”, Alvariño (2000) empieza afirmando que la gestión escolar y la eficacia escolar están vinculadas:

“el clima organizacional, en las formas de liderazgo y conducción institucionales, en el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y del tiempo, en la planificación de tareas y la distribución del trabajo y su productividad, en la eficiencia de la administración y el rendimiento de los recursos materiales y, por cada uno de esos conceptos, en la calidad de los procesos educacionales, dependen en gran medida de una adecuada gestión escolar” (Alvariño, 2000: 15).

Alvariño le da más preponderancia a la administración de los procesos organizativos de la escuela, dejando en un segundo lado los procesos pedagógicos o como indica Navarro, le da preponderancia a una visión “*managerianista*” (Navarro, 2002) (haciendo alusión al término “*manager*” o administrador en inglés).

Como se ha visto, varios autores coinciden en que los componentes de una adecuada eficacia escolar coinciden sobre el liderazgo pedagógico, clima escolar y la participación en la comunidad educativa, que precisamente son las aproximaciones sobre las que se diseñaron los compromisos de gestión escolar, como se verá páginas más adelante.

1.2.3 Aproximaciones a dimensiones de la gestión escolar en el caso peruano

En el caso peruano, si bien hay una gran producción académica sobre educación, esta es bastante escasa en relación a gestión escolar. Entre las que se han podido encontrar, destaca el trabajo de Miranda (2008), quien, a través del estudio de los factores asociados a calidad educativa, pudo encontrar que el nivel socioeconómico de los estudiantes, la habilidad de los docentes, los aspectos motivacionales de los estudiantes, las oportunidades de aprendizajes y el manejo de los docentes de la diversidad en la escuela, son variables que impactan en la calidad educativa. Al respecto, concluye que las políticas en el caso peruano tienden a ser universales, cuando más bien debería estar focalizadas y atender a los distintos tipos de escuela y realidades que la componen.

Otro estudio vinculado a gestión escolar es el de Cuglievan y Rojas (2008) quienes analizan cómo se implementan los enfoques de autonomía e instrumentos de gestión escolar en un grupo de instituciones educativas. Sobre ello, concluyen que existe una brecha grande entre la normativa planteada por el Ministerio de Educación peruano en estas políticas y la comprensión y aplicación por parte de los directivos y docentes de las instituciones educativas.

Por su parte, Miranda (2015), encuentra una brecha entre el rendimiento educativo entre escuelas con gestión pública y gestión privada. Sin embargo, su concepto de gestión escolar está relacionado con el tipo de “administración” de la institución educativa, más que vinculada a acciones que fomenten el aprendizaje desde la interrelación de los actores educativos.

Finalmente, se pudo encontrar el estudio de Freire y Miranda (2014), acerca de la relación entre liderazgo pedagógico y rendimiento académico. Las autoras concluyen que en el caso peruano existe una relación indirecta en el rol de los directores y los aprendizajes de los estudiantes. Que este impacto sea posible, dependerá de generar algunas condiciones en las escuelas y una relación mucho más fluida entre directores y docentes. Para Freire y Miranda (2014), las políticas de gestión escolar no serán fructíferas si no se trabajan aspectos de trabajo articulado director-docente; supervisión de clases y enseñanza y el esfuerzo por forjar una visión común.

En conclusión, el desarrollo académico sobre gestión escolar y variables de incidencia para la mejora del aprendizaje en el caso latinoamericano y peruano es incipiente. En su mayoría, estas han sido abordadas principalmente a partir del movimiento de escuelas eficaces y han estado orientadas a identificar aquellos factores que hacen posibles modelos de escuelas exitosas. En casi todos los estudios se incide que el director es quien encabeza la labor pedagógica y administrativa de las escuelas y, por tanto, gestiona los procesos de participación de los que conforman su comunidad educativa.

En el caso peruano, el estudio más orientado gestión escolar es el de Miranda (2008) puesto que aborda las variables que hacen posible los logros del aprendizaje en el Perú. En el caso de las demás autoras peruanas (Cuglievan y Rojas (2008) Miranda (2014); y Freire y Miranda (2015), las variables analizadas dentro de la escuela han sido el rol del directivo como líder institucional, autonomía, relación directivo-docente. Es decir, inciden mucho en el rol del director, lo que supone tácitamente que existe una correlación entre este actor y gestión escolar. Un aspecto común en ellas, además, es su hincapié en que existen diversos tipos de funcionamiento de instituciones educativas (unidocentes, polidocentes, multigrado, entre otras) a las que las políticas del Ministerio de Educación deberían concitar atención para que las políticas sean mucho más eficaces.

En síntesis, se puede concluir que, en el caso peruano, no se ha podido encontrar un análisis sobre el diseño, formulación y evaluación de políticas e

instrumentos de gestión escolar y menos, estudios relacionados a los compromisos de gestión escolar, tema que será abordado en las páginas de esta tesis.



CAPÍTULO 2: COMPROMISOS DE GESTIÓN ESCOLAR: ESCENARIO Y DISEÑO

El presente capítulo trata de responder a la pregunta ¿cuáles son las características de diseño de los compromisos de gestión escolar durante los años 2015-2017?

El capítulo contiene dos partes. En la primera analizo las prioridades de políticas durante los gobiernos del 2001-2011, y en la segunda describo cómo se abordan el tema de gestión escolar desde el año 2012 hasta el 2017.

2.1 Prioridades de política entre el 2001 y 2011

El 2003, el ex presidente Alejandro Toledo (2001-2006) declaró en Emergencia el sistema educativo peruano a nivel nacional mediante decreto supremo N° 021-2003-ED. Esta decisión la toma sobre la base de los pobres resultados en logros de aprendizaje en la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2001, ejecutada por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación. Se sumó a esto los resultados de la prueba PISA 2001² que mostraron que más del 50% de estudiantes de 15 años de edad que cursa el nivel secundario no llega al nivel básico de comprensión lectora (Ministerio de Educación, 2004:5). Como parte de la declaratoria de emergencia, se normó el diseño de un Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004-2006.

Adicionalmente, y durante el mismo año, se promulgó la nueva Ley General de Educación (Ministerio de Educación, 2003). Con este nuevo marco, se reorientó la política educativa, hacia el desarrollo de los siguientes ejes: emergencia educativa, reglamentación de la nueva Ley, descentralización del sistema educativo, revaloración del magisterio y política pedagógica.

² Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE

En relación a la gestión escolar, se pudo encontrar que una de sus líneas de trabajo estuvo orientada a desarrollar una política de “autonomía en las instituciones educativas” (Ministerio de Educación, 2004). La misma que implicó diseñar actividades para el fortalecimiento de capacidades del diseño y uso instrumentos de gestión y a aplicar instrumentos que evaluaran la eficacia de las instituciones educativas.

Si bien la iniciativa de medición de eficacia escolar podría interpretarse como un intento de crear un modelo de eficacia, no se ha podido encontrar otras iniciativas de políticas orientadas a la mejora de la gestión escolar. Más bien, y sobre ello, el informe de balance de la Unidad de Medición de Calidad Educativa (Ministerio de Educación, 2005), en sus conclusiones sobre la gestión en políticas educativas durante el 2001-2006, señaló que el principal obstáculo para favorecer la autonomía en las instituciones educativas, está relacionado con la centralización de las políticas educativas (Ministerio de Educación, 2005:63). Lo que también supuso un reto para el gobierno de Alan García, del 2006 al 2011.

En el caso del gobierno de Alan García (2006-2011), Rodríguez (2007) señala que sus políticas estuvieron orientadas a la realización de las pruebas censales a los estudiantes de segundo de primaria; así como a la evaluación censal de los docentes con la finalidad de desarrollar propuestas de capacitación; a transferir funciones de la educación básica a las municipalidades y a diseñar la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. Acerca de los procesos de evaluación a estudiantes y docentes, Rodríguez (2007) señala la necesidad de plantear un horizonte claro en el uso de los resultados de las pruebas, ya que su cobertura no fue total durante el 2006³. Por ejemplo, en el caso de los docentes, el gobierno de entonces, anunció una serie de acciones de capacitación, previo a que los resultados fueran presentados.

³ Sobre este punto cabe señalar que la cobertura desde entonces ha venido mejorando. A tal punto que las gestiones posteriores al gobierno de Alan García han seguido implementando la evaluación censal de estudiantes y la han ampliado a su aplicación a otros grados. A la fecha, la prueba censal se ha convertido en quizá la principal herramienta de información sobre el progreso en conocimientos de los estudiantes del sistema educativo peruano.

En el caso de las políticas de descentralización, se implementó un Plan Piloto de municipalización del nivel primario, tomando como premisa que al estar la escuela más cerca del gobierno local, que es además autónomo, tendría oportunidad también de ejercer su autonomía y propio desarrollo (Muñoz, 2009:39). El Plan Piloto se desarrolló en 56 provincias a nivel nacional (sin obedecer a un criterio claro de focalización y sin hacer un proceso de consulta regional) y si bien incluyó también el diseño de un nuevo modelo de gestión educativa, no se determinaron los resultados con relación a este fin, ni a mejoramiento sobre logros de aprendizaje (Muñoz, 2009). Adicional a esto, la Defensoría del Pueblo (2010), concluyó que la estructura del piloto no se articuló con la Ley Orgánica de Municipalidad.

Finalmente, en el caso de la carrera pública magisterial, esta política sentó las bases para la meritocracia en el sistema educativo. Para ello, se estableció ocho escalas de ascenso en la carrera docentes, así como cuatro campos de desempeño docente: gestión pedagógica, gestión institucional, formación docente, innovación e investigación.

En síntesis, las políticas diseñadas entre el 2001 al 2011, obedecieron a la necesidad de replantear el sistema educativo. En el terreno de políticas públicas, y usando la clasificación de instrumentos de política que utiliza Isuani (2012), que cito en el marco teórico, se diseñó una serie de *dispositivos normativos* orientados a declarar en emergencia la educación, a iniciar procesos de descentralización y a fortalecer la carrera pública magisterial. En cuanto al diseño de *dispositivos de gestión*, que supone estructurar un esquema organizacional para concretar objetivos de política pública, no se ha podido encontrar evidencia en el caso de la gestión escolar en este período.

El año 2011, Patricia Salas asume el ministerio de educación, como parte de la cartera de ministros del entonces presidente, Ollanta Humala (2011-2016). Salas prioriza el fortalecimiento de los siguientes ejes: aprendizaje de calidad para todos, primera infancia (niños menores de cinco años); primera infancia rural, respeto a la cultura en el aprendizaje, desarrollo magisterial, nueva gestión y educación superior acreditada (Ministerio de Educación, 2011).

Es importante hacer hincapié que una de las principales medidas de Salas fue el abordaje de la descentralización. Para ello, su primera medida fue finalizar el Plan Piloto de Municipalización a través del Decreto Supremo N° 019-2011, aprobado el 21 de diciembre del 2011. En sureemplazo, propuso descentralizar las políticas educativas, a través de la creación de tres espacios de coordinación: la comisión intergubernamental, que agrupa a los altos funcionarios del Ministerio de Educación, MEF e instancias representativas de gobiernos regionales y locales; directorio de gerentes, reunión que agrupa a todos los gerentes regionales y de educación; y comisiones de gestión, que descentraliza la presencia del sector educativo a través de sus representantes en regiones.

Sobre la importancia del proceso de descentralización, para Rosales, dicho proceso formó parte del nuevo rumbo estratégico del Ministerio de Educación en el que se visibilizaron la voluntad política y el reclutamiento de cuadros técnicos para hacerla posible, tanto en la alta dirección, como en las instancias de gestión educativa descentralizada (Rosales, 2016).

La gestión educativa descentralizada permitió que las políticas diseñadas durante este período cuenten con un escenario más propicio para su puesta en práctica a nivel regional y local. Posteriormente, estos espacios siguieron fortaleciéndose y, como se verá más adelante, fueron especialmente importantes para la implementación de los compromisos de gestión escolar.

2.2 Abordaje de la gestión escolar a partir del 2011-2013

Este sub capítulo se ha subdividido en dos partes. La primera aborda la fase de construcción de los compromisos de gestión escolar desde el 2011 al 2013, que corresponde a la gestión de Patricia Salas; y en la segunda, se aborda el desarrollo de la gestión escolar desde la gestión de Jaime Saavedra (2013-2016).

2.2.1 De las escuelas Marca Perú a los compromisos de gestión escolar

El 2011, durante el gobierno de Ollanta Humala, la presidencia de gobierno incentivó el diseño de un modelo de escuela “Marca Perú”, que sirviera como base al diseño de proyectos de inversión pública y presupuestos porresultados. El equipo encargado del diseño del modelo realizó un análisis de las condiciones del sistema educativo peruano y los plasmó en el informe “Escuela Marca Perú: Un modelo de pertinencia y calidad” (Ministerio de Educación, 2012a). Según el informe, el problema de la situación educativa tiene que ver con dos problemas fundamentales: a) El problema de los aprendizajes y b) el problema de la institucionalidad. En el caso del problema de la institucionalidad, se realizó un análisis de cuatro factores:

- Gestión escolar;
- Procesos pedagógicos;
- Clima de la convivencia;
- Relación escuela – comunidad.

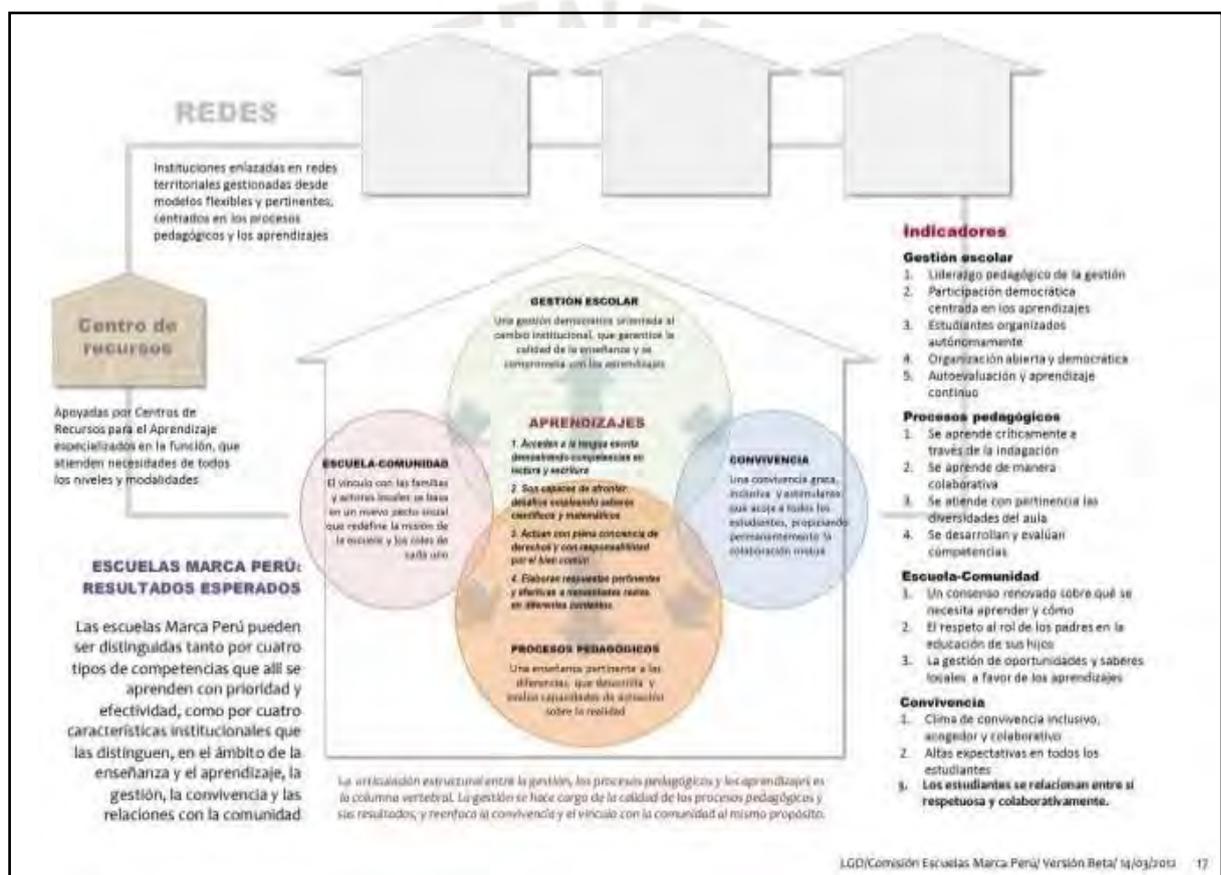
Específicamente sobre el tema de gestión, dicho informe (Ministerio de Educación, 2012a: 6), señala que la gestión en educación se basa en un conjunto de normas que, si bien es severo con el incumplimiento de las funciones administrativas, no lo es en el caso de las funciones pedagógicas. En el caso de lo pedagógico las normas son bastante genéricas, lo que en consecuencia origina que el director sea percibido en el imaginario de la comunidad educativa como administrador y el docente como único responsable del aprendizaje de los estudiantes.

Como propuesta para solucionar esta problemática, el modelo de Escuelas Marca Perú propone que el director ejerza su rol de líder pedagógico, promueva la organización autónoma de los estudiantes y la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones, líneas que coinciden con las condiciones de “escuelas eficaces”, que Murillo (2007) describe en “Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar”, y especialmente con la responsabilidad del directivo, no sólo en los aspectos administrativos de la escuela, sino sobre la gestión pedagógica de la misma. El modelo de Escuelas Marca Perú, considera

importante institucionalizar la evaluación colectiva y aprender de su experiencia de manera continua (Ministerio de Educación, 2012a: 10). La coincidencia se debe a que, como indicaron los entrevistados relacionados al diseño de las Escuelas Marca Perú, se realizó una revisión teórica de las corrientes sobre gestión escolar, en la cual era imposible no abordar lo relacionado a las escuelas eficaces.

El gráfico siguiente resumen la estructura de la propuesta de las Escuelas Marca Perú:

Gráfico 1: Escuela Marca Perú.



Fuente: Escuela Marca Perú: Un modelo de pertinencia y calidad” (Ministerio de Educación, 2012a).

El gráfico describe que en las escuelas existen cuatro competencias a ser desarrolladas: la gestión escolar, la convivencia escolar, la relación escuela-comunidad y los procesos pedagógicos. Estas cuatro competencias, son condiciones claves para para el logro de los aprendizajes. De hecho, acorde a las entrevistas, el modelo está centrado en los aprendizajes. Pone como centro

de referencia al estudiante y su expresión de progreso o avance en materia educativa, es precisamente el logro de su aprendizaje. Bajo este supuesto, en este modelo, la columna vertebral de la escuela son la gestión escolar, los aprendizajes y los procesos pedagógicos. Aspectos como los de convivencia escolar y relación escuela-comunidad, son elementos de contexto a tomarse en cuenta.

Durante la gestión de Salas, la propuesta de las Escuelas Marca Perú fue adoptada por la Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas, bajo un modelo denominado la “Escuela Que Queremos”, tal y como se representa a continuación:

Gráfico 2: Escuela que queremos.



Fuente: La institución escolar en el contexto de nuevos desafíos (Ministerio de Educación, s/f)

En este modelo, la gestión escolar es el eje articulador de cuatro competencias al interior de la escuela: los aprendizajes, la convivencia escolar, la relación escuela-comunidad y los procesos pedagógicos. La gestión escolar,

consolida, promueve y desarrolla las prácticas desarrolladas por estas cuatro competencias y requiere del directivo como la persona competente para este fin. Este enfoque es el acercamiento más próximo a lo que se conoce hoy como compromisos de gestión escolar.

2.2.2 Compromisos de gestión escolar

Al iniciar su mandato como ministro de educación, Jaime Saavedra (2013-2016), anuncia cuatro prioridades en políticas educativas⁴:

- i) Carrera docente.
- ii) Infraestructura.
- iii) Gestión.
- iv) Aprendizajes.

En la línea de gestión, se propone los siguientes objetivos:

- (i) Modernizar la gestión del Ministerio de educación.
- (ii) Hacer que los gobiernos regionales asuman compromisos de gestión; modernizar la gestión de la UGEL.
- (iii) Modernizar la gestión de las instituciones educativas públicas.
- (iv) Supervisar las escuelas privadas.
- (v) Fortalecer la estrategia contra la violencia escolar.

De acuerdo a las fuentes secundarias revisadas, se puede adelantar que del año 2001 al 2011, las políticas educativas habían estado orientadas a reestructurar el sistema educativo, sin detenerse a mirar lo que pasaba al interior de la escuela. Hacia el año 2013, la iniciativa más cercana a buscar un modelo de gestión fue las escuelas “Marca Perú” y “Escuelas Que Queremos”, que, por el breve tiempo de gestión de la ministra Patricia Salas, quedaron sólo a nivel de diseño.

La apuesta de Saavedra fue mejorar “la gestión desde la gestión” y con la finalidad de dinamizar los cuatro ejes de política propuestos, llevó a cabo un proceso de reorganización del sector educación. Para ello, modificó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, creando la Dirección General de Calidad de Gestión Escolar (DIGC). Esta nueva oficina,

⁴ Ministerio de Educación, 2014a

dependiente del Viceministerio de Gestión Institucional, reemplazó a la entonces Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas (DIGEDIE)⁵, que dependía del Viceministerio de Orientación Pedagógica.

En este marco, el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (Ministerio de Educación, 2015a) establece que la Dirección General de Calidad de la Gestión escolar es responsable de “diseñar, supervisar y evaluar políticas y documentos normativos para brindar asistencia técnica a las instancias de gestión educativa descentralizada en materia de gestión escolar [...]” (Ministerio de Educación, 2015a: 59). Es decir, la gestión escolar recién el año 2015 tiene un espacio específico dentro del sector educación, para que se planteen instrumentos de política que incentiven su desarrollo.

Para efectos de la investigación, se entrevistó a JP, quien tuvo la función de ser el Director General durante la transición de DIGEDIE a DIGC. Al ser consultado sobre las funciones de DIGC, afirmó que, si bien la gestión escolar había sido desarrollada en el ministerio, hacía falta un área que centralizara todas las políticas vinculadas al tema. Señala además que durante la gestión de Salas ya se habían propiciado avances en materia de gestión escolar. Sin embargo, es a partir de la creación del área, que los esfuerzos orientados a fortalecerlas, empiezan a ser más concretos (JP, entrevista personal, 16 de marzo de 2018).

Según JP, el diseño de los compromisos de gestión escolar venía planteándose desde la gestión de Salas, pero al iniciarse la gestión de Saavedra y al crearse una oficina orientada a fortalecer específicamente la gestión escolar, estos se consolidan y se difunden a nivel nacional (JP, entrevista personal, 16 de marzo de 2018).

La normativa creada para el año 2013 (Ministerio de Educación 2012c) plantea el desarrollo de la institución educativa en tres grandes momentos: el buen inicio del año escolar, la mejora de los aprendizajes y la escuela que

⁵ Que había sido creada en el Marco del Reglamento de Organización y funciones el año 2012 (Ministerio de Educación 2012b)

queremos; y el balance del año y rendición de cuentas. Esta normativa aún es de la época de Salas y toma como parte de su estructura el modelo de “Escuela que Queremos”.

Para Alvaríño (2000), la gestión escolar está condicionada por procesos de modernización que implica, entre uno de sus procesos, la necesidad de reforzar la descentralización de la educación. Coincidentemente, es a partir de la “Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2014” (Ministerio de Educación, 2014c), que, haciendo alusión a los compromisos de gestión escolar, se brinda orientaciones a las instancias de gestión educativa descentralizada (Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local e Instituciones Educativas) sobre cómo implementarlos y evaluarlos. Para ello, se apoyó en un proceso de descentralización ya en marcha, con la finalidad que la política sectorial pueda tener mayor incidencia a nivel local.

A. Diseño de los compromisos de gestión escolar del año 2015-2017

Para el Ministerio de Educación, los compromisos de gestión escolar, se definen como las prácticas fundamentales para asegurar el aprendizaje de los estudiantes. Estos se expresan en indicadores que permiten su comprensión y facilita la toma de decisiones de los directivos para su desarrollo (Ministerio de Educación, 2014b).

Para conocer más sobre el diseño de los compromisos de gestión escolar, se entrevistó a PV, quien estuvo a cargo de la Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar- DIF (desde diciembre de 2016 a febrero de 2017), dirección de línea de la Dirección General de Calidad de gestión escolar. Para PV la gestión escolar, fue entendida como el conjunto de acciones llevadas a cabo para la mejora del aprendizaje de los estudiantes. La gestión escolar, por tanto, incluía temas pedagógicos y administrativos. Por el lado pedagógico, por ejemplo, el director era el responsable de verificar como los docentes implementaban sus sesiones de clase; y por el lado administrativo, de generar procesos de vigilancia de asistencia a la escuela (PV, entrevista personal, 16 de marzo de 2018).

El Fascículo de Gestión Escolar Centrada en los aprendizajes (Ministerio de Educación, 2014b) grafica los compromisos de gestión escolar bajo el siguiente esquema:

Gráfico 3: Compromisos de gestión escolar.



Fuente: Fascículo de Gestión Escolar Centrada en los aprendizajes (Ministerio de Educación, 2014b: 14)

El documento plantea los dos primeros compromisos, como resultado de los seis restantes. Es decir, el logro de los aprendizajes de los estudiantes y su retención en las escuelas (compromisos 1 y 2), son resultado del uso efectivo del tiempo en la IE, del uso efectivo del tiempo en el aula, del uso efectivo de los materiales educativos y un adecuado clima escolar (que en suma son llamados “compromisos de proceso”). Finalmente, señala que el compromiso 8 referido al Plan Anual de trabajo es la herramienta principal para la implementación de los compromisos de resultado y proceso.

El diseño de los compromisos de gestión escolar fue variando en el tiempo (ocho durante el 2015; seis durante el 2016 y cinco durante el 2017). Todos mantienen la estructura en función dos grandes resultados: progreso de los aprendizajes y retención anual de los estudiantes.

El principal cambio entre el 2015 y 2016 radica en que las herramientas y recursos pedagógicos (tres compromisos durante el 2015: uso efectivo del tiempo en la IE, del uso efectivo del tiempo en el aula, del uso efectivo de los materiales educativos) fueron comprendidos en uno sólo el 2016, llamado “Acompañamiento y monitoreo a la práctica pedagógica”. Esto tuvo sentido, tomando como premisa que el director realizaría el acompañamiento a los docentes con la finalidad de mejorar su desempeño pedagógico y estos elementos formarían parte de esta retroalimentación.

El 2017 se omitió el compromiso que explicitaba la elaboración del Plan anual de Trabajo. Los entrevistados afirmaron que en años anteriores había sido necesario este compromiso (que parecía ser redundante), para que los directores de las instituciones educativas a nivel nacional tuvieran claro que el plan anual de trabajo era su principal herramienta de planificación de gestión escolar. El 2017, los compromisos de gestión escolar fueron finalmente los siguientes:

1. Progreso anual de aprendizajes de todos y todas las estudiantes.
2. Retención anual de estudiantes en la institución educativa.
3. Cumplimiento de la calendarización planificada en la institución educativa.
4. Acompañar y monitorear la práctica pedagógica en la institución educativa
5. Gestión de la convivencia en la institución educativa (Ministerio de Educación, 2016 a)

Para JP, el rediseño de los compromisos de gestión escolar siempre fue un tema que originó mucho debate al interior del Ministerio de Educación. Indicó que, antes de que fueran construidos como compromisos de gestión escolar, el documento de normativas para el desarrollo del año escolar era una especie de conjunto extenso de normas que debían ser implementadas por los directivos de las instituciones educativas, sin resultados ni procesos claros.

JP, también señaló que, aunque el rediseño anual de los compromisos de gestión escolar estuvo a cargo de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar, este suponía un proceso de consulta de todas las oficinas del Ministerio de Educación. Durante este proceso, muchas de las oficinas sentían que sus prerrogativas no eran incluidas y exigían que se generara un compromiso exclusivo para su gestión. Por tanto, la publicación de la norma técnica que

contenía los compromisos de gestión escolar se retrasaba un promedio de tres meses. Mientras tenían que ser culminados en octubre de cada año, se hacía en diciembre. (JP, entrevista personal, 16 de marzo de 2018).

B. Estructura de diseño de los compromisos de gestión escolar 2015-2017

El diseño y publicación de los compromisos de gestión a través de la norma técnica, no era sólo un enunciado de las condiciones que se tenían que cumplir para el logro del aprendizaje y la retención escolar, sino que tenía una estructura que contenía indicadores a través de los cuales se debían medir su progreso y efectos. A continuación, se presenta la estructura de diseño de los compromisos de gestión escolar acorde a las normas técnicas de los años 2015, 2016 y 2017. Para facilitar su comprensión, he colocado un ejemplo de cómo estaban escritos en la norma técnica y en la parte inferior realizo una descripción de su estructura.

Tabla 1: Estructura de compromisos de gestión escolar: 2015 y 2016

Compromiso	Indicadores	Expectativa de avance	Fuentes de información
<i>Ejemplo:</i> <i>Progreso anual de los aprendizajes de todas y todos los estudiantes de la Institución Educativa</i>	<i>Ejemplo:</i> <i>Porcentaje de estudiantes, de los demás grados, que alcanzan nivel satisfactorio en rendimiento.</i>	<i>Ejemplo:</i> <i>La institución educativa demuestra un incremento en el porcentaje de estudiantes que logran un nivel satisfactorio en la ECE respecto al año anterior.</i>	<i>Ejemplo:</i> <i>Reporte anual de resultados en la ECE de la institución educativa.</i>

Fuente: Norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2015 (Ministerio de Educación, 2014c); Norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2016 (Ministerio de Educación, 2015b). Elaboración propia.

En el caso de los años 2015 y 2016, se enuncia los compromisos de gestión escolar, seguido de su indicador. El indicador establece la unidad de medida bajo la cual se medirán sus avances. Seguidamente, cada compromiso cuenta con una expectativa de avance, que es el cambio que se quiere generar, tomando como referencia el año anterior. Finalmente, la fuente de información

es la data con la que se contrastará la información del indicador para establecer si hubo cambio o no.

El año 2017, el diseño de los compromisos de gestión escolar se modifica, siendo su nuevo formato de presentación el siguiente:

Tabla 2: Estructura de compromisos de gestión escolar 2017.

Compromiso	Objetivos	Indicador	Fuentes de información	La educación que queremos para el Perú
<i>Progreso anual de los aprendizajes de todas y todos los estudiantes de la Institución Educativa.</i>	<i>Los estudiantes de las instituciones educativas mejorar sus resultados de aprendizaje respecto del año anterior.</i>	<i>Porcentaje de estudiantes, de los demás grados, que alcanzan nivel satisfactorio en rendimiento.</i>	<i>Reporte anual de resultados en la ECE de la institución educativa.</i>	<i>Todas y todos los estudiantes logran aprendizajes de calidad.</i>

Fuente: Norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2017 (Ministerio de Educación, 2016³). Elaboración propia.

En el año 2017, la expectativa de avance es reemplazada por el “objetivo” y se agrega la columna “La educación que queremos para el Perú”, que plantea el resultado final que tiene el compromiso en función del sistema educativo. Este diseño obedece a la necesidad de articular la política de gestión escolar a las líneas de política del sector.

Para Freire y Miranda (2014), las políticas de gestión escolar no serán fructíferas sino se trabajan aspectos de trabajo articulado director-docente; supervisión de clases y enseñanza y el esfuerzo por forjar una visión común. Coincidentemente, a lo largo del 2015 y 2016, los compromisos de gestión escolar tuvieron como finalidad otorgar un rol más protagónico al directivo de las instituciones educativas, como su líder pedagógico. Para ello, durante la primera etapa se diseñó toda una estrategia de fortalecimiento de capacidades en el diseño y uso del Plan Anual de Trabajo como herramienta principal de planificación al interior de las instituciones educativas. A nivel formativo, se trató

de brindarle mayores capacidades, haciéndolos partícipes de un diplomado de gestión escolar, implementado a nivel nacional.

NI, durante entrevista realizada, refirió que fue parte del diseño de la primera versión de los compromisos de gestión escolar en el año 2013. Explicó que los compromisos fueron producto de una revisión teórica exhaustiva sobre los factores de incidencia en los aprendizajes y aspectos de liderazgo del directivo al interior de las instituciones educativas. En el caso de los indicadores de los compromisos, su elaboración fue un intento de brindar a los directores una idea concreta de qué aspectos mejorarían a través de su desarrollo. Sin embargo, al momento de difundir los compromisos e indicadores a nivel nacional, no hubo una validación previa en campo que mostrara si los aspectos considerados eran los pertinentes, ni si sus indicadores eran posibles de ser sistematizados y recogidos en las instituciones educativas (NI, entrevista realizada el 26 de octubre de 2018).

Los entrevistados afirmaron que el cambio de diseño entre el 2015-2017 permitió su optimización y cada vez se contaba con mayor claridad sobre las prácticas clave que orientarían al logro de los indicadores; sin embargo, para los entrevistados, las continuas modificaciones generaban resistencia por parte de los directivos de las instituciones educativas, quienes percibían incertidumbre en cómo irían fortaleciendo estos aspectos año a año. Sobre todo, tomando en cuenta que eran directrices difundidas por el Ministerio de Educación.

En conclusión, puede adelantarse que entre los años 2015 y 2017 los compromisos de gestión escolar y sus indicadores fueron modificándose, pues no se contaba con una idea clara de si estos aspectos eran verdaderamente los adecuados para generar condiciones de la mejora de los aprendizajes. En efecto, si bien la iniciativa de generar estas condiciones denota un esfuerzo válido del Ministerio de Educación, en concordancia con los modelos de escuelas eficaces, al no establecerse una validación previa del mismo, ocasionó que no se contara con evidencia de sus efectos reales para poder establecer con mayor seguridad un modelo de mediano y largo plazo.

CAPÍTULO 3: IMPLEMENTACIÓN DE COMPROMISOS DE GESTIÓN ESCOLAR:
NORMATIVA, ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO

Este capítulo describe la implementación de los compromisos de gestión escolar por parte del Ministerio de Educación durante los años 2015- 2017. El capítulo está estructurado en cuatro partes. Las tres primeras descriptivas y la cuarta de análisis. La primera parte describe la estructura organizacional para la implementación de los compromisos de gestión escolar; la segunda, analiza la base normativa con la que se implementó los compromisos de gestión escolar; la tercera, narra la dinámica de implementación; y en la cuarta y última parte, se realiza un análisis teórico del proceso descrito.

3.1 Estructura organizacional para la implementación de los compromisos de gestión escolar

Para tener una mejor comprensión sobre cómo se implementaron los compromisos de gestión escolar durante los años 2015-2017, es necesario tener claros los roles de las distintas instancias del Ministerio de Educación:

La Ley General de Educación (Congreso de la República del Perú, 2003) señala que la educación peruana se gestiona en cuatro instancias:

- i) La institución educativa (IE), que es la principal instancia de gestión del sistema educativo, y es el lugar donde se ejecuta el servicio educativo.
- ii) La Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), que es una instancia autónoma descentralizada a y cuya jurisdicción territorial es por lo general la provincia, pudiendo modificarse bajo criterios sociales, geográficos, culturales, etc.
- iii) Las Dirección Regional de Educación (DRE), que es la responsable de la educación en el ámbito de la región. El ámbito de las DRE son las

UGEL de su jurisdicción, sobre las que tiene injerencia técnico-normativa, que se relaciona con las del Ministerio de Educación.

- iv) Ministerio de Educación, cuyo rol es definir las políticas educativas (Congreso de la República del Perú, 2003).

Como he definido en el marco teórico, para fines de la investigación, el diseño de las políticas públicas supone definir los roles de los actores involucrados e instrumentos que ayuden a implementar, monitorear y evaluar adecuadamente la política pública.

El Reglamento de Organización y Funciones (Ministerio de Educación, 2015 a), indica que el Ministerio de Educación de Perú basa su gestión en dos líneas, que a su vez conforman viceministerios. Por un lado, el Viceministerio de Gestión Pedagógica que tiene por función la formulación de los contenidos para el aprendizaje; y por el otro el Viceministerio de Gestión Institucional que tiene por función fortalecer los aspectos organizacionales y de contexto, orientados a brindar un mejor servicio educativo.

Hasta el mes de febrero de 2015 la elaboración de lineamientos, diseño e implementación de los compromisos de gestión escolar estuvo a cargo de la Dirección General de Desarrollo de Instituciones Educativas (DIGEDIE) que dependía del Viceministerio de Gestión Pedagógica. Con el cambio al nuevo Reglamento de Organización y Funciones (2015a), los compromisos de gestión escolar pasaron a ser responsabilidad de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC), que pasó a depender del Viceministerio de Gestión Institucional. En esta línea, por debajo de la DIGC se crearon dos direcciones de línea, una llamada Dirección de Gestión Escolar (en adelante DIGE) y otra llamada Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar (en adelante DIF). Precisamente las responsabilidades de la DIF, tiene que ver con formular documentos normativos para implementar asistencia técnica relacionada a gestión escolar en las instancias de gestión educativa descentralizada (Ministerio de Educación, 2015a: 61).

Durante la entrevista realizada a “ZLL”, quien dirigió la DIF entre los meses de febrero y diciembre de 2017, afirmó que las líneas de acción fueron dos: una formativa, que fue implementada a través del diplomado de gestión escolar (proceso formativo en la cual se les brindó herramientas a los directores de las instituciones educativa para ejercer una adecuada gestión en la misma)⁶ y una de fortalecimiento a los especialistas de las UGELES a través de la implementación de los compromisos de gestión escolar. La finalidad de la asistencia técnica fue lograr que los especialistas de las DRE y UGEL brinden soporte a los directivos para mejorar la gestión para el logro de aprendizajes en las escuelas (ZLL, entrevista realizada el 07 de abril de 2018). Precisamente, para llevar a cabo esta función, la DIF implementó una subárea llamada Coordinación de Asistencia Técnica de los compromisos de gestión escolar.

3.2 Base normativa: entre el rol normativo del MINEDU y la autonomía de las IGED

Como ya he mencionado considero que el cumplimiento de los compromisos de gestión escolar son un instrumento de política educativa para la mejora de los aprendizajes. Sin embargo, este instrumento no habría sido posible de ser desarrollado, sin contar con dispositivos de carácter normativo, acorde a la distinción de Isuani (2012). Al respecto, se ha encontrado una serie de dispositivos normativos que delega la implementación de los compromisos de gestión escolar directamente a las instancias de gestión educativa descentralizada.

En principio, la Ley General de Educación, a través de su reglamento (Presidencia de la República, 2012) y su posterior modificatoria (Presidencia de la República, 2016b), indica que las DRE y UGEL tienen la autonomía para definir su organización y su personal de la manera que considere más conveniente. Ejecutan las normativas del Ministerio de Educación, organizándose autónomamente para este fin.

⁶ El Diplomado de Gestión Escolar consiste en la formación de 15000 directivos que accedieron plazas durante el 2015. Durante tres años se les capacita en temas relacionados a gestión escolar. Para este fin, el Ministerio firmó una serie de convenios con distintas universidades que son las responsables de dar las clases y certificar la formación al final del proceso.

Otro dispositivo normativo es el conjunto de normas técnicas de desarrollo del año escolar (del 2015-2017, que contienen los compromisos de gestión escolar), que estipularon su implementación en todas las instituciones educativas a nivel nacional a cargo de los directivos. Indica además que los responsables de darles acompañamiento son las UGEL.

A fines del 2016 el Ministerio de Educación publicó la resolución ministerial 644-2016 que indica que a través del informe N°058-2016-MINEDU/VMGI-DIGEGED se sustenta la necesidad de especificar los roles y de las DRE y UGEL para la implementación de las normativas priorizadas del sector educación (Ministerio de Educación, 2016b:1).

Al respecto, el mismo documento, en el inciso 4.2 llamado “Soporte a la gestión escolar” estipula de manera explícita que el rol de la UGEL es “Garantizar la presencia de la UGEL en las IIEE en los tres momentos del desarrollo del año escolar para la mejora de los aprendizajes”: la primera entre enero-marzo, orientada a brindar soporte para la elaboración del Plan Anual de Trabajo (en adelante PAT⁷); la segunda, entre abril y noviembre orientada a supervisar los avances del PAT y la tercera entre noviembre y diciembre, orientada a realizar un balance sobre la implementación del PAT. (Ministerio de Educación, 2016b: 14).

Aunque esta normativa define los roles de la UGEL como organización, en relación con los compromisos de gestión escolar, no brinda elementos específicos para la organización de las UGEL y las DRE y mucho menos especifica el rol de los especialistas pedagógicos.

Más bien, el común de estas normas es que no hacen más que fortalecer la autonomía de las IGED para la implementación de las políticas del sector. Sin embargo, durante la entrevista realizada a MLL, ex coordinador de asistencia técnica de la DIF durante los años 2016 y 2017, refirió que, aunque las DRE y UGEL tienen autonomía para definir su personal, casi todas en su estructura han

⁷ Esta herramienta de gestión será descrita en el siguiente sub capítulo.

estado organizadas por años usando como base los dos tipos de gestión del Ministerio de Educación: gestión institucional y gestión pedagógica. Por cada una de estas instancias, las DRE y UGEL han contado con sus respectivos especialistas. Refirió, además, que, en esta estructura tradicional, por lo general los especialistas de gestión pedagógica han tenido la responsabilidad de visitar las instituciones educativas de su jurisdicción y verificar que las condiciones pedagógicas del servicio educativo se cumplan acorde a las directrices del ministerio de Educación, fortaleciendo para ello el rol de los docentes. Sin embargo, no existe una normativa legal que ampare que los compromisos de gestión escolar deban ser trabajados con estos actores. (MLL, entrevista realizada el 26 de abril de 2018)

Este punto de vista es compartido ZLL (ex directora de DIF durante febrero-diciembre del 2017), quien señaló que los especialistas pedagógicos de las UGEL trabajaban la implementación de los compromisos de gestión escolar incentivados por el manejo de nuevas herramientas o porque era mandato del Ministerio, pero no por una normativa específica (ZLL, entrevista realizada el 07 de abril de 2018).

Se concluye, entonces, que no existió una normativa que permita que el Ministerio de Educación pudiera implementar o brindar soporte técnico específicamente a los especialistas de la UGEL, menos aun cuando la Ley General de Educación señala que su rol es solamente normativo.

3.3 Dinámica de la implementación de los compromisos de gestión escolar entre el 2015-2017

El Plan Anual de Trabajo (PAT) es definido por el Ministerio de Educación como la herramienta a través de la cual se articulan una serie de actividades vinculadas al desarrollo de los compromisos de gestión escolar, para favorecer los aprendizajes. Las actividades de este instrumento se planifican cada fin de año y se ejecutan durante el ejercicio escolar del año siguiente. Durante entrevista "AM", especialista de la coordinación de asistencia técnica de los compromisos de gestión escolar desde el año 2014, afirmó que, desde su

aparición, las actividades en las instituciones educativas se planifican en función de los compromisos de gestión escolar. (AM, entrevista realizada el cuatro de abril de 2018).

Desde mi perspectiva, el uso del Plan Anual de Trabajo ha marcado la pauta de la implementación de los compromisos de gestión escolar y divide el proceso en dos etapas claramente definidas y con características propias: la primera que abarca el 2015 y 2016; y la segunda que abarca el 2017.

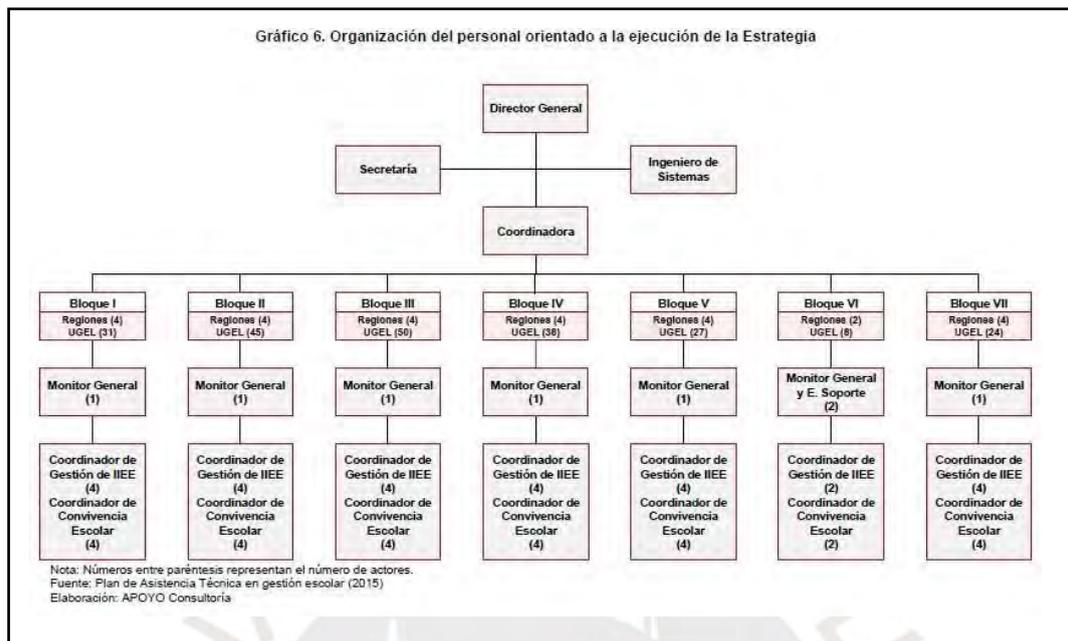
3.3.1 Particularidades de la implementación entre 2015-2016

Según un informe de evaluación sobre la Asistencia Técnica para la Implementación de los compromisos de Gestión Escolar (Ministerio de Educación, 2016 c), los objetivos de la asistencia técnica durante el 2016, fueron los siguientes:

“[...] (1) Fortalecer las capacidades de los equipos técnicos de DRE y UGEL de las regiones, de manera diferenciada, a través de talleres de capacitación; (2) Acompañar a las DRE y UGEL en la formulación e implementación de los planes (regional y locales) mediante espacios de análisis, revisión y retroalimentación; y (3) Monitorear un grupo muestral y representativo de IIEE con el objetivo de recoger y sistematizar información con relación al cumplimiento de los compromisos de gestión escolar” (Ministerio de Educación, 2016c: 5)

En base a estos objetivos, se planificó una organización orientada a cubrir las necesidades de gestión para la implementación de los compromisos de gestión escolar en las 25 regiones y en las 223 UGEL que existen en el país. El siguiente gráfico, describe el organigrama del equipo responsable de asegurar la implementación durante el 2015, que de acuerdo a lo referido durante por MLL, fue similar al del 2016.

Gráfico 4: Organigrama de la asistencia técnica durante el 2016



Fuente: Ministerio de Educación (2016c)

Durante los años 2015 y 2016, la organización del personal responsable de asegurar la implementación de los compromisos de gestión escolar estuvo encabezada por un coordinador de asistencia técnica, que tuvo a cargo siete personas (denominados monitores).

El trabajo de los monitores fue realizar el seguimiento de la implementación de los compromisos de gestión escolar en un número determinado de DRE y UGEL, para lo cual tuvieron personal asignado en estas instancias: Por un lado, coordinadores de gestión de instituciones educativas, que brindaron soporte directo a los especialistas de DRE y UGEL; y, por otro lado, coordinadores de convivencia escolar, responsables de brindar orientación para el reporte y atención de casos de violencia escolar (relacionado al compromiso de convivencia y/o clima escolar).

La implementación de los compromisos de gestión escolar durante los años 2015 y 2016 consistió en fortalecer el diseño, implementación y seguimiento del Plan Anual de trabajo (PAT). Al respecto, sólo ha sido posible encontrar una fuente de información, y es el informe del Ministerio de Educación

(Ministerio de Educación, 2016c). Según el informe las tareas llevadas a cabo por el equipo de asistencia técnica de los compromisos de gestión escolar, fueron las siguientes:

i) Fortalecimiento de las capacidades de los equipos técnicos de la DRE y UGEL: que consistió en realizar tres talleres durante el año con el siguiente esquema:

Tabla 3: Talleres realizado durante el 2016.

TALLERES	PRIMER TALLER	SEGUNDO TALLER	TERCER TALLER
MESES	<i>Febrero</i>	<i>Agosto</i>	<i>Noviembre</i>
Contenidos	Socialización de compromisos de gestión escolar	Refuerzo de compromisos relacionados a acompañamiento pedagógico.	Balace de compromisos de gestión escolar

Fuente: Ministerio de Educación, 16c

Los talleres se realizaron en Lima y se planteó como metodología que el Ministerio de Educación transfiera conocimientos a personal de la DRE, quienes una vez en campo le transferirían capacidades a través de la réplica de talleres en las UGEL, quienes estarían en condiciones de brindar asistencia técnica a los directores de las instituciones educativa de su jurisdicción. (Ministerio de Educación; 2016c).

ii) Monitoreo, orientada a que los especialistas pedagógicos de la DRE y UGEL planificaran y ejecutaran el seguimiento de las actividades del PAT en las instituciones educativas de su jurisdicción.

Para fortalecer las capacidades de las DRE y UGEL, se planificaron tres visitas de los monitores desde Lima a las UGEL: la primera, entre los meses de marzo y abril, durante la cual los monitores y coordinadores de gestión se dedicaban a ayudar a los especialistas pedagógicos a formular planes locales y regionales de monitoreo de cumplimiento de Plan Anual de trabajo en las instituciones educativas de su jurisdicción. La segunda, entre los meses de mayo y junio, con la finalidad de brindar acompañamiento para la verificación de la implementación de los compromisos de gestión. Y la tercera, entre los meses de setiembre y octubre, para realizar un balance de la implementación de la

estrategia de monitoreo local y regional. Esta oportunidad era aprovechada además para presentar la norma técnica del siguiente año. (Ministerio de Educación; 2016c)

- iii) *Registro*, que consistió en registrar el progreso del desempeño del especialista pedagógico, mediante la recolección de información, para poder trabajar espacios de retroalimentación con el Ministerio de Educación. (Ministerio de educación, 2016c)

El informe (Ministerio de Educación, 2016c) señala que el Ministerio de Educación diseñó una serie de instrumentos que hicieran posible la asistencia técnica para la implementación, resumidos en la siguiente tabla:

Tabla 4: Instrumentos de para la implementación de asistencia técnica.

NOMBRE DE DOCUMENTO	OBJETIVO	USUARIO
Manual de Gestión de PAT*	Orientar a los directores de las instituciones educativas para la implementación de los compromisos de gestión.	Director de las instituciones educativas
Guía para la formulación del plan de monitoreo pedagógico de las DRE y UGEL	Orientar a los especialistas de las DRE y UGEL para la elaboración del Plan de Monitoreo Pedagógico Regional y Local. Se previó que el diseño de los planes esté articulado con el Plan Educativo Nacional (PEN), el Proyecto Educativo Regional (PER) y Local (PEL)	Especialistas de DRE y UGEL.
Ficha de cotejo del PAT	Aplicada a los directores de las IIEE y brinda información sobre el estado de la elaboración de los PAT. Asimismo, menciona quiénes y cuántos han participado en su elaboración y sobre su contenido. Esta ficha es un instrumento de las actividades de monitoreo (primera ronda).	Monitores y coordinadores de gestión
Ficha de cotejo - DRE	La ficha es aplicada a los especialistas de las DRE y muestra información sobre el Plan de Asesoramiento y Monitoreo Regional. Este Plan contiene información sobre el diagnóstico de las UGEL con relación al cumplimiento de los compromisos de gestión escolar y los objetivos orientados a su cumplimiento. Asimismo, brinda información sobre las metas para el monitoreo de las UGEL, actividades con responsables asignados y el cronograma de ejecución. Esta ficha es un instrumento de las actividades de monitoreo (primera ronda).	Monitores y coordinadores de gestión
Ficha de cotejo - UGEL	La ficha es aplicada a los especialistas de las UGEL y muestra información sobre el Plan de Monitoreo Local. Esta ficha es un instrumento de las actividades de monitoreo (primera ronda).	Monitores y coordinadores de gestión
Ficha de acompañamiento y monitoreo a la práctica docente	Es una ficha de monitoreo de la sesión de aprendizaje a la práctica docente, de uso interno en la IE. Brinda información detallada sobre el cumplimiento de los compromisos de gestión con relación al acompañamiento y monitoreo a la práctica pedagógica en la IE.	Monitores y coordinadores de gestión
Ficha de autoevaluación y monitoreo de la práctica docente	Es una ficha de autoevaluación del desempeño docente en las sesiones de aprendizaje, de uso interno en la IE. De igual manera, brinda información sobre el compromiso relacionado a acompañamiento pedagógicos, con la diferencia que añade variables sobre convivencia escolar (Compromiso 8 en 2015 y compromiso 6 durante el 2016)	Monitores y coordinadores de gestión
Aplicativo para la formulación del PAT *	El aplicativo es una herramienta informática (hoja de cálculo electrónica) que permite escribir, calcular, almacenar, y organizar información numérica o de texto. Es un instrumento a disposición de los equipos directivos, es una herramienta que sirve para procesa información sobre la gestión en la escuela en el marco de los seis compromisos de gestión escolar. Este aplicativo es un instrumento de las actividades de registro.	Director de las instituciones educativas

Fuente: Ministerio de Educación, 16c

Elaboración propia, sobre la base del Informe de APOYO (Ministerio de Educación, 2016)

De los siete instrumentos señalados (Ministerio de Educación, 2016c), se destaca que solamente el Manual de Gestión y el aplicativo de formulación del PAT (resaltados con asterisco) fueron los instrumentos “oficializados” por el Ministerio de Educación y que aparecen en las publicaciones distribuidas a nivel nacional. Acerca de los cinco instrumentos restantes, AM señala que sólo se diseñaron como soporte para los monitores, sin llegar a ser oficializados como parte del proceso de asistencia técnica para la implementación de los compromisos de gestión escolar (AM, entrevista realizada el cuatro de abril de 2018).

Durante el análisis del diseño de los instrumentos, se observa que estuvieron orientados a fortalecer tres aspectos en los especialistas pedagógicos de la UGEL: en primer lugar, capacidades de monitoreo del Plan Anual de Trabajo; en segundo lugar, las capacidades de acompañamiento pedagógico de los directores de las instituciones educativas hacia sus docentes y en tercer lugar a fortalecer capacidades de atención de casos de violencia escolar.

El monitoreo del PAT a nivel regional y local fue una prerrogativa de las normas técnicas para el desarrollo del año escolar 2015 y 2016. Y en tal medida, la asistencia técnica acompañó a los especialistas pedagógicos para fortalecerlos en esos aspectos, a través de los talleres y las visitas.

En cuanto a acompañamiento pedagógico, este fue quizá una de las herencias más fuertes de que los compromisos de gestión escolar hubieran pertenecido previamente al Viceministerio de Gestión Pedagógica. Pues durante esa etapa, como el segundo capítulo lo señala, el modelo de “Escuela Que Queremos” estuvo centrado en el aprendizaje de los estudiantes.

Por su parte, la línea de convivencia escolar, se diseñó debido a que el año 2013 el tema de atención de casos de violencia escolar tomó un mayor impulso a raíz de la creación del Sistema de Reporte y Atención de Casos de

Violencia Escolar (SISEVE)⁸. En este esquema, los especialistas de convivencia, tuvieron específicamente el rol de fortalecer las capacidades de los especialistas de UGEL para la atención de casos.

Para AM, la estructura de los compromisos de gestión escolar supuso que los especialistas pedagógicos conocieran aspectos relacionados a planificación estratégica. Este proceso resultó particularmente duro para ellos, pues su trabajo había sido principalmente pedagógico. La percepción de AM es que el principal logro durante el 2016 fue que los especialistas pedagógicos de las UGEL lograran apropiarse de aspectos relacionados a la planificación, en especial respecto a la formulación del Plan Anual de Trabajo. (AM, entrevista realizada el cuatro de abril de 2018)

Todos los entrevistados, afirman que la implementación entre el 2015 y 2016 se basó en la transferencia de capacidades a través de “talleres cascada”⁹. Es decir, el supuesto era que se iniciaba a través de la transferencia de conocimientos de la normativa, indicadores de compromisos de gestión escolar, diseño del PAT y su monitoreo, por parte del Ministerio a Directores de la DRE, y posteriormente a personal de UGEL, quienes visitaban a los directores de instituciones educativas.

Para JP, la ejecución de los talleres durante el 2015 y 2016 suponía una enorme carga administrativa para la DIGC. Ya que por lo general los talleres eran desarrollados en Lima e implicaba el traslado de los directores y especialistas de las DRE, viáticos, alimentación, etc.

3.3.2 Características de la implementación durante el 2017

A fines del año 2016 la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar realizó una revisión de cómo se había implementado los compromisos de gestión escolar en años anteriores entre el 2015 y el 2016. Al respecto, MLL indica que uno de los principales problemas era la escasa información del progreso de los

⁸ Que es una plataforma web mediante la cual cualquier testigo de violencia escolar puede reportar los casos de violencia escolar, para su atención oportuna

⁹ Haciendo referencia a una transferencia de arriba-abajo.

compromisos de gestión escolar, que, si bien se basaba en un componente de monitoreo, no existían evidencias si el fortalecimiento de los especialistas pedagógicos a través de los talleres realizados había tenido algún tipo de impacto en el progreso de los indicadores propuestos por cada compromiso de gestión, menos aún en los aprendizajes y retención de estudiantes (MLL, entrevista realizada el 26 de abril de 2018).

Sobre la medición de los resultados de los compromisos de gestión escolar, PV, directora de la DIF entre noviembre de 2015 y febrero de 2017, afirmó que cuando asumió al cargo, no había información confiable sobre el impacto de los compromisos de gestión escolar. Su versión coincide además con lo señalado por DL, coordinador de monitoreo y evaluación de la Dirección General de Calidad de la Gestión escolar entre el 2015-2017, para quién el principal motivo por el cual había que cambiar de estrategia de implementación, era precisamente porque no había evidencia sobre el avance de la misma (DL, entrevista realizada el 24 de abril de 2018).

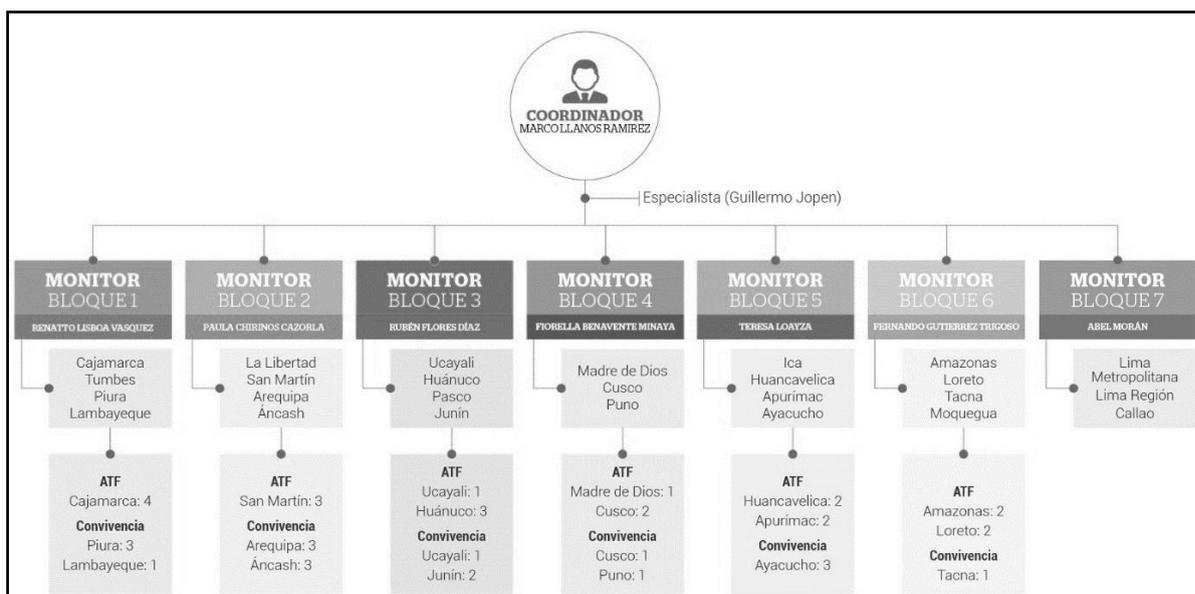
La ausencia de evidencia sobre los avances en políticas de gestión escolar, habría sido, en la lógica de Kingdon (1984) la ventana de política pública, o la oportunidad para poder implementar los compromisos de gestión escolar de la manera cómo se realizó durante el 2017. En su lógica, confluyeron los tres elementos: el primero, el problema público, pues los bajos resultados de aprendizaje han estado durante años considerados como problema social; el segundo, la selección de alternativas, que es la posibilidad que los compromisos de gestión escolar mejoren las condiciones de desarrollo del servicio educativo sobre la base de la oportunidad de generar evidencia que la respaldara y en tercer lugar, la adopción de medidas, en la que se planteó contar con una intervención mucho más focalizada para probar el modelo.

Es así, que a fines de 2016 el Ministerio de Educación rediseña la estrategia de implementación de los compromisos de gestión escolar a través del desarrollo de dos caminos: una llevado a cabo a nivel nacional, a través de soporte virtual; y otra de tipo focalizada, que consistió en probar de manera piloto un modelo, el

cual se denominó Asistencia Técnica Focalizada (y que en adelante denominaremos ATF).

En ambos casos, la estructura organizativa fue la siguiente:

Gráfico 5: Organigrama de implementación durante el 2017



Fuente: Protocolo de asistencia técnica (Ministerio de Educación 2017b)

Como se observa, la estrategia nuevamente estaba encabezada por un coordinador, con 7 monitores de apoyo directo. Al igual que en el caso anterior, cada monitor a su vez tenía un número de regiones a su cargo, cubriendo su totalidad. Sin embargo, en conjunto, los monitores tenían la responsabilidad de implementar la asistencia técnica focalizada en un total de 10 regiones, a 22 UGEL y a 220 instituciones educativas, a las cuáles se llegaría de manera presencial a través del asistente técnico, que era el personal en campo destinado a brindar el soporte a los especialistas pedagógicos.

MLL, coordinador de la asistencia técnica para la implementación de los compromisos de gestión escolar durante el 2017, refirió que la estrategia de implementación nacional tuvo actividades puntuales. En principio, la presentación vía internet de los compromisos de gestión escolar a los directores de las DRE y de UGEL a inicios del 2017; y el diseño de una plataforma web a

la que tendrían acceso los directivos, y especialistas de UGEL. Este sistema albergaría un módulo de monitoreo que integraría el reporte de los avances de los compromisos de gestión escolar desde la institución educativa a la UGEL y las Direcciones Regionales de Educación. Además, implicaba contar con un foro de resolución de consultas y de socialización de buenas prácticas. Sin embargo, debido a los continuos cambios de gestión¹⁰, esta plataforma no se llegó a implementar.

Adicionalmente, el equipo de asistencia técnica brindó soporte presencial a las regiones que lo requerían. Es decir, si la región requería la participación de especialistas del Ministerio para aclarar temas de compromisos de gestión escolar, se enviaba al monitor desde Lima para tal fin (MLL, entrevista realizada el 26 de abril de 2018).

En lo que respecta a la asistencia técnica focalizada, su protocolo (Ministerio de Educación, 2017) señala que su estrategia es una fase piloto o de prueba. Para ello, focalizaría una intervención diferenciada en diez regiones con más bajo puntaje en la Evaluación Censal Escolar¹¹ a nivel nacional y 22 UGELES ubicadas en estas diez regiones. En las regiones focalizadas, se seleccionarían 10 instituciones educativas en la cual se implementaría bajo una nueva mirada los compromisos de gestión escolar. Los criterios de selección de estas diez instituciones fueron:¹²

- IIEE de Educación Básica Regular, de nivel primaria y/o secundaria,
- IIEE de gestión pública y modalidad escolarizada,
- IIEE participantes en la Evaluación Censal de Estudiantes 2016,
- Local escolar de las IIEE deben ser cercanas al local de las UGEL (máximo dos horas de distancia)
- Por código local (Ministerio de Educación, 2017).

¹⁰ Durante el 2017 la DIGC cambió tres veces de Director General y consecuentemente las direcciones de línea también fueron cambiadas.

¹¹ La Evaluación Censal Escolar, es una evaluación a gran escala aplicada durante cada año, para recoger información sobre los aprendizajes de los estudiantes. El año 2016 (año de referencia) se aplicó en los estudiantes de segundo grado de primaria, segundo grado de secundaria y cuarto grado de primaria.

¹² Ministerio de Educación, 2017

Para MLL y ZLL, el diseño de una implementación experimental en un grupo de DRE, UGEL supuso probar de manera piloto un modelo de implementación que centre su atención en formar a los especialistas pedagógicos para que puedan apoyar en el logro de los compromisos de gestión escolar a los directivos a su cargo.

ZLL afirma que lo que se diagnosticó es que existía una oferta de asistencia técnica de las UGEL en función de absolver dudas administrativas (a través de los especialistas de gestión institucional) y temas netamente pedagógicos de aula realizando visitas a los docentes, a través de los especialistas pedagógicos. Sin embargo, no existía una línea de soporte al directivo para gestionar la institución educativa en función de los logros del aprendizaje. Para ZLL a través de la prueba y validación de este modelo, se podría generar normativa más específica para implementar modelos de organización en la UGEL que favoreciera el desarrollo de los compromisos de gestión escolar, que no existía hasta ese momento (ZLL, entrevista realizada el siete de abril del 2018).

La implementación de la ATF supuso como primera tarea, la de acompañamiento a los especialistas de las UGEL seleccionadas para implementar las tareas específicas diseñadas en el marco de la asistencia técnica (Ministerio de Educación, 2017: 3).

Según los documentos revisados, a diferencia de la estructura de compromisos de gestión escolar, que estaba sólo basada en compromisos e indicadores, el 2017 se estableció una serie de tareas específicas que sirviera al director como orientación para implementar los compromisos de gestión escolar en sus instituciones educativas. TL, parte del equipo de asistencia técnica durante el 2017, señaló que, a diferencia de la intervención durante los años 2015 y 2016, no se le exigía al especialista pedagógico de la UGEL que monitoreara los avances de los compromisos de gestión escolar en las instituciones educativas focalizadas, sino que se le “mostraba el camino” a los especialistas pedagógicos sobre cómo hacerlos posibles a través de buenas prácticas (TL, entrevista realizada el 24 de abril de 2018).

DL, quien fue coordinador de monitoreo evaluación de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar entre el 2015 y 2017, indicó que, se buscó evidencia bibliográfica que respaldara el uso de buenas prácticas para llegar a los indicadores de los compromisos de gestión escolar contenidos en las normas técnicas. Sin embargo, el piloto era el medio a través del cual estas buenas prácticas serían puestas a prueba (DL, entrevista realizada el 25 de abril del 2018).

Es decir, en esta oportunidad, el Ministerio de Educación a través del acompañamiento de los asistentes técnicos de campo a los especialistas pedagógicos de las UGEL, asumía el reto de indicarle a los directores de las instituciones educativas qué buenas prácticas favorecerían hipotéticamente el logro de los compromisos de gestión escolar. El rol del asistente técnico en este caso fue el de orientar al especialista de las UGEL para motivar al director a desarrollar estas acciones; y en algunos casos, acompañarlo en su visita a las instituciones educativas (MLL, entrevista realizada el 26 de abril de 2018).

La segunda tarea del asistente técnico fue la de fortalecer capacidades en habilidades blandas a los especialistas de la UGEL seleccionadas, para lograr una relación horizontal entre especialistas de las UGEL y Directivos de IIEE.

Previamente a iniciar la asistencia técnica, según MLL, los asistentes técnicos fueron capacitados en técnicas de acompañamiento personal, con la finalidad de establecer una relación cercana con los especialistas pedagógicos de las UGEL y ellos le expresaran libremente sus dudas sobre la implementación de los compromisos de gestión escolar (MLL, entrevista realizada el 26 de abril de 2018). Como indicó ZLL, el objetivo de esta tarea fue que los especialistas pedagógicos no sintieran que su trabajo estaba siendo vigilado por especialistas del Ministerio de Educación, sino que contaban con un personal que les brindaba acompañamiento y orientación para que las instituciones educativas que visitaban pudieran implementar, a través de distintas prácticas, los compromisos de gestión escolar (ZLL, entrevista realizada el siete de abril del 2018).

En cuanto a los instrumentos de gestión, AM indicó que durante el 2017 la asistencia técnica focalizada deja en un segundo plano el fortalecimiento del Plan Anual de trabajo; y se centra más bien en el desarrollo de buenas prácticas (AM, entrevista realizada el cuatro de abril de 2018). Al respecto, MLL indica que la prerrogativa en este caso fue que los directores, independientemente de cualquier instrumento de gestión, logran apropiarse de las buenas prácticas propuestas como parte del modelo de asistencia técnica focalizada. Se planificó que el modelo sería probado durante tres años, después del cual, los resultados de la intervención arrojarían luces sobre la pertinencia del uso de los instrumentos oficiales (MLL, entrevista realizada el 26 de abril del 2018).

En el mes de octubre del 2017, el Ministerio de Educación cambió a su entonces ministra, Marilú Martens. El nuevo ministro a su vez cambió a los viceministros, quienes cambiaron a los directores generales y directores de línea. Esta situación paralizó el avance de la ATF como un proceso de prueba de modelo de gestión para implementar los compromisos de gestión escolar desde el Ministerio.

3.4 Análisis de los procesos de implementación

La implementación de los compromisos de gestión escolar, no sólo se instrumentalizó a través de dispositivos normativos como lo eran las normas técnicas de Desarrollo del Año Escolar, publicadas al inicio de cada año; sino a través de dispositivos de gestión, a través de los cuales se integró al aparato de las instancias de gestión educativa descentralizada, para poder ejecutarse.

Entre los años 2015 y 2016, la implementación del modelo de los compromisos de gestión escolar supuso la existencia de capacidades en las DRE y UGEL. El rol otorgado a la asistencia técnica fue la de monitoreo del proceso. Sin embargo, el año 2017 supuso que el modelo focalizado se orientara a acciones mucho más micro, a través del cual el Ministerio de Educación llevara una relación de buenas prácticas a las instituciones educativas, para que pudieran ponerlas a prueba. El rol ya no fue solamente de monitoreo, sino de brindar un acompañamiento mucho más sostenido a los especialistas

pedagógicos, tanto a la implementación de tareas específicas, como de fortalecimiento de su relación con los directivos de las instituciones educativas.

A fines del 2017, no se pudo finalizar el proceso por el cambio de gestión. En la misma medida, no se puede determinar los resultados del acompañamiento, y, menos, evaluar si era escalable a nivel nacional. Sobre esto último, es coincidente una de las conclusiones del informe de Guadalupe (Guadalupe y otros, 2017) para quien, pese a los denodados esfuerzos del Ministerio de Educación por diseñar programas de gestión educativa, no hay claridad sobre sus logros en términos de eficiencia y calidad, lo cual es palpable al corroborar que muchos de dichos esfuerzos finalmente no se escalaron a nivel nacional (Guadalupe *et al*, 2017; 227 y 228).

En base a la descripción de la implementación entre el 2015-2017, existen tres elementos claves a los que habría que ponerle atención: i) los elementos normativos que sostienen el proceso de implementación, ii) el proceso de descentralización en marcha y iii) los continuos cambios de gestión.

En primer lugar, como he indicado, los dispositivos normativos son un tipo de instrumentos de política pública que permiten su implementación. Lo que se colige a partir de las entrevistas y de la revisión documentaria, es que, pese a la ausencia de normativas para trabajar con los especialistas pedagógicos de la UGEL, su participación, convocada por el propio Ministerio de Educación, responde a que en teoría era el único perfil disponible para poder hacerlo.

Además, era una práctica común que estos especialistas realizaran visitas a las instituciones educativas para verificar el avance de los contenidos de aprendizaje, tal y cómo se había establecido en las anteriores normas técnicas. Sin embargo, como ya se ha citado, la Ley General de Educación y las normativas en materia de descentralización y enfoque territorial, les otorgan a las instancias intermedias (DRE y UGEL) la facultad de organizarse y definir sus propios roles y funciones. Una pregunta para debate sería si es que a través de la asistencia técnica para la implementación acaso no se afectó de alguna manera el rol autónomo de las UGEL desde el mismo sector.

En segundo lugar, y que suma al análisis del punto anterior es que, se observa que entre el 2015 y el 2017 no habría sido posible implementar los compromisos de gestión escolar, si es que no hubiera existido un proceso de descentralización en marcha. Es importante en este punto detenernos en que, durante la gestión de Patricia Salas, el Ministerio de Educación asignó personal en todas Direcciones Regionales de Educación a nivel nacional, a los que denominó Coordinadores Territoriales. “VV”, investigadora de Políticas Educativas de GRADE y ex directora general de la Dirección General de Desarrollo de la Instituciones Educativas entre los años 2012-2014, indica que a través de estos coordinadores fue posible establecer un diálogo con las Direcciones Regionales de Educación al inicio de cada año, que favoreciera la implementación de los compromisos de gestión escolar (VV, entrevista realizada el 25 de abril de 2018). TL, en la entrevista realizada, indicó que los coordinadores territoriales, durante el 2017, favorecieron que las Direcciones Regionales de Educación comprometieran uno o dos especialistas de UGEL para la implementación del piloto del modelo de implementación. (TL, entrevista realizada el 24 de abril de 2018).

Si bien hubo un esfuerzo por mejorar las capacidades de gestión a nivel descentralizado, este supuso un modelo pensado y ejecutado desde el Ministerio de Educación y que no fue consecuente con el modelo de enfoque territorial que promueve, generándose una especie de contradicción. Sobre esto, el informe de UNESCO es bastante enfático:

“Uno de los nudos críticos presentes en la gestión descentralizada de la educación es el tránsito, de un enfoque de gestión sectorial a uno territorial, tal y como se señala en los lineamientos que definen la gestión descentralizada. En los últimos años se observa una tensión entre el desempeño dentro de la lógica sectorial —por parte del MINEDU y en el marco de la modernización de la gestión educativa— que enfatiza el mejoramiento de los procesos y el desarrollo de las capacidades de gestión de los funcionarios y autoridades para lograr una mayor eficiencia y, por otro lado, la implementación del enfoque territorial.” (UNESCO, 2015:102)

Esta situación trae a colación las conclusiones de Cuglievan y Rojas (2008), citadas en el estado de la cuestión, para quienes existe una brecha entre el planeamiento de la política y la forma como estas llegan a los actores que las

ejecutan. En este escenario, el rol normativo y orientado del MINEDU se dispersa y se convierte en un ente ejecutor de sus propias políticas. Uno de los riesgos, además, de caer en este rol, es que el Ministerio de Educación, lejos de ejercer su rol normativo y fortalecer el rol de las instancias intermedias a través de procesos más articulados que aprovecharan la normativa en descentralización, concentre sus energías en ejecutar una política pública en el campo. En esto coincide Guadalupe (2017), quien señala que el Ministerio de Educación concentró sus energías en ejecutar las políticas que fija, en vez de reflexionar hacia dónde encaminar el sistema educativo en sí.

Un tercer elemento de análisis, relacionado a los dos anteriores, es que, durante la implementación de los compromisos de gestión escolar, se dio un continuo cambio de personas que encabezaran la DIF. Entre el 2015-2017, hubo un total de tres directores de línea y dos coordinadores de asistencia técnica de compromisos de gestión escolar. Y cada uno tuvo distintas prioridades. Prueba de ello es que durante el 2015 y 2016 perdurase un acompañamiento centrado en el monitoreo de los compromisos de gestión escolar y el 2017, mediante el piloto del modelo de implementación, se centrara en difundir buenas prácticas que aportarían al logro de los compromisos de gestión escolar, que finalmente quedó trunca.

CAPÍTULO 4: LOS INDICADORES DE LOS COMPROMISOS DE GESTIÓN ESCOLAR ENTRE EL 2015-2017: ¿CAMBIOS DE FORMA O DE FONDO?

En el presente capítulo, trataré de responder la pregunta final de investigación que es ¿Cómo se han reportado y evaluado los avances de los compromisos de gestión escolar en el Ministerio de Educación durante los años 2015-2017?

Para ello, se ha subdividido el capítulo en tres partes: el primer subcapítulo describe las características de los indicadores de gestión escolar entre los años 2015 y 2016 y sus principales modificaciones; el segundo describe los procesos de monitoreo y evaluación durante el 2017; y el tercero, brinda algunas conclusiones a partir del desarrollo de los primeros subcapítulos.

4.1 Modificaciones y características de los indicadores de los compromisos de gestión escolar entre el 2015 y 2016

Como se mostró en el segundo capítulo, las estructuras de los compromisos de gestión escolar han venido siendo modificadas durante cada año entre el 2015-2017. La tabla siguiente muestra los compromisos de gestión durante cada año de referencia:

Tabla 5: Compromisos de gestión escolar durante los años 2015-2017.

Compromisos durante el 2015	Compromisos durante el 2016	Compromisos durante el 2017	Definición
1. Progreso anual de los aprendizajes de todas y todos los estudiantes de la Institución Educativa. 2. Retención anual e interanual de estudiantes en la Institución Educativa.	1) Progreso anual de los aprendizajes de los estudiantes de la IE. 2) Retención anual e interanual de estudiantes en la institución educativa.	1) Progreso anual de aprendizajes de todos y todas las estudiantes. 2) Retención anual de estudiantes en la institución educativa.	DE COMPROMISOS RESULTADO
3. Cumplimiento de la calendarización planificada por la Institución Educativa. 4. Uso pedagógico del tiempo en las sesiones de aprendizaje. 5. Uso de herramientas pedagógicas por los profesores durante las sesiones de aprendizaje. 6. Uso de materiales y recursos educativos durante la sesión de aprendizaje. 7. Gestión del clima escolar en la Institución Educativa.	3) Cumplimiento de la calendarización planificada por la institución educativa. 4) Acompañamiento y monitoreo a la práctica pedagógica 5) Gestión de la convivencia escolar	3) Cumplimiento de la calendarización planificada en la institución educativa. 4) Acompañar y monitorear la práctica pedagógica en la institución educativa 5) Gestión de la convivencia en la institución educativa	COMPROMISOS DE PROCESO
8. Implementación del Plan Anual de Trabajo (PAT) con participación de la comunidad educativa.	6) Instrumentos de gestión educativa (formulación del PEI e implementación del PAT)		HERRAMIENTA DE SOPORTE

Fuente: norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2015 (Ministerio de Educación, 2014a); Norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2016 (Ministerio de Educación, 2015a) y Norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2017 (Ministerio de Educación, 2016a)

En cada norma técnica los compromisos de gestión escolar estuvieron acompañados de indicadores, con la finalidad de poder medir el progreso de las instituciones educativas, Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). La información sobre el nivel de avance de los indicadores daría como resultado conocer el estado de la gestión escolar a nivel nacional y de las instancias educativas descentralizadas (DRE, UGEL e Instituciones Educativas).

Durante el ejercicio escolar del año 2015 (Ministerio de Educación, 2014c), los indicadores de compromisos de gestión escolar fueron los siguientes:

Tabla 6: Compromisos de gestión escolar durante el año 2015.

Compromisos 2015		Indicadores	Medios de verificación
CGE1: Progreso anual de los aprendizajes de todas y todos los estudiantes de la Institución Educativa		Porcentaje de estudiantes que logran un nivel satisfactorio en la Evaluación Censal de Estudiantes ECE Porcentaje de estudiantes de los demás grados que alcanzan nivel satisfactorio en rendimiento	Reporte anual de resultados en la ECE de la institución educativa. Registros y actas de evaluación de los estudiantes de la institución educativa
CGE2: Retención anual e interanual de estudiantes en la Institución Educativa.		Porcentaje de permanencia y conclusión (estudiantes que culminan el año escolar y se matriculan en el siguiente)	Norma de matrícula SIAGIE Actas de evaluación de la IIEE
CGE3: Cumplimiento de la calendarización planificada por la Institución Educativa.		Porcentaje de horas lectivas cumplidas	Calendarización del año escolar y matriz de cumplimiento
Monitoreo y acompañamiento pedagógico	CGE4: Uso pedagógico del tiempo en las sesiones de aprendizaje.	Porcentaje de tiempo dedicado a actividades pedagógicas durante sesiones de aprendizaje	Ficha de monitoreo de la sesión y carpeta pedagógica del profesor
	CGE5: Uso de herramientas pedagógicas por los profesores durante las sesiones de aprendizaje.	Porcentaje de profesores que utilizan rutas de aprendizaje durante la programación y ejecución de sesiones de aprendizaje	
	CGE6: Uso de materiales y recursos educativos durante la sesión de aprendizaje.	Porcentaje de profesores que usan materiales y recursos educativos durante las sesiones de aprendizaje	
CGE7: Gestión del clima escolar en la Institución Educativa.		Porcentaje de conflictos sobre los que el equipo directivo y el comité de tutoría toman acción en relación al número de conflictos identificados y registrados.	SISEVE para registro de casos. Cuaderno de incidencias para el registro, atención y seguimiento.
CGE8: Implementación del Plan Anual de Trabajo (PAT) con participación de la comunidad educativa.		Porcentaje de actividades planificadas en el Plan Anual de Trabajo (PAT) que fueron implementadas	Matriz de implementación del PAT

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2015 (Ministerio de Educación, 2014a)

En febrero de 2015 los aspectos normativos relacionados a gestión escolar pasaron del viceministerio de gestión pedagógica al viceministerio de gestión institucional. La norma técnica fue diseñada a fines del 2014, año en el cual aún se le daba un gran impulso al Marco de Buen Desempeño Directivo (Ministerio de Educación, s/f), que además la primera publicación que puso en relieve el rol de los directivos de instituciones educativas como el principal agente de cambio en las instituciones educativas. Al respecto, la publicación señala lo siguiente:

“Para garantizar una visión común de lo que significa ser un líder escolar, es indispensable contar con una definición clara de sus roles y responsabilidades. Esta descripción debe basarse en aquellos roles que generan un mayor impacto en la calidad de la enseñanza y del aprendizaje; así como estar enfocada en el apoyo, la evaluación

y el acompañamiento al trabajo de los docentes buscando garantizar aprendizajes de calidad en los estudiantes” (Ministerio de Educación, S/F:4)

Esto posibilitó que durante el 2015 se continuara dando protagonismo a los aspectos pedagógicos en los compromisos de gestión escolar como se evidencia en el cuarto, quinto y sexto compromiso, para lo cual se planteó tres indicadores que cubrieran dichos aspectos: 1) tiempo dedicado a actividades pedagógicas; 2) uso de las rutas de aprendizaje; y 3) uso de materiales y recursos educativos. El Manual de Gestión Escolar (Ministerio de Educación, 2015a) propuso para su reporte dos instrumentos: ficha de monitoreo de práctica pedagógica (a ser aplicada por el directivo a los docentes) y la ficha de autoevaluación de la práctica pedagógica, que es una herramienta para que el docente pueda autoevaluar sus competencias pedagógicas.

En cuanto a los demás indicadores propuestos, se investigó sobre sus fuentes de información. En el caso del primer compromiso se usa como base los resultados de la Encuesta Censal Escolar, que da cuenta de los logros de aprendizajes en todas las instituciones educativas del país¹³. De acuerdo a la norma técnica de desarrollo del año escolar 2015 (Ministerio de Educación, 2014) el uso de esta información por parte de los directivos de las instituciones educativas resulta relevante, porque el análisis de los resultados obtenidos en función de los logros de aprendizaje, es el punto de partida para que puedan diseñar el Plan Anual de Trabajo. En el caso del segundo compromiso, la retención de estudiantes es verificada a través del SIAGIE, que es el Sistema de Información de Gestión de Aprendizajes, plataforma informática a través de la cual se gestiona la matrícula, la asistencia y calificaciones de los estudiantes (Ministerio de educación, referencia web). Al ser un sistema virtual interrelacionado entre el Ministerio de Educación, DRE y UGEL, permite que la información sea accesible a todos estos actores, por lo que es fácilmente verificable. El indicador del compromiso 7, la información sobre los conflictos al interior de las instituciones educativas es verificada a través de los reportes

¹³ La Encuesta Censal Escolar es recogida por el Ministerio de Educación con periodicidad anual a algunos grados de Educación Básica Regular a nivel nacional, por lo que la información es centralizada por el sector

realizados al SISEVE. Respecto al estado de los indicadores de los compromisos de gestión escolar 3.4, 5, 6 y 8, su reporte dependía directamente de lo que declarasen los directivos acerca del desarrollo de estos. Es decir, no se contaba con un soporte de información sobre el cual contrastar lo expresado por los directivos.

La naturaleza del indicador del octavo compromiso llama la atención, porque en la práctica es la suma del cumplimiento de todos los compromisos anteriores. Sobre esto, VV, quien fue directora de la Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas (DIGEDIE) del Ministerio de Educación entre los años 2013 y 2014, indicó que se vio por conveniente eliminar este indicador tiempo después, pues más que un compromiso, era un resultado de todo el proceso en sí mismo. Sin embargo, su inclusión durante el 2015 fue pertinente para asegurar que realmente se diseñara el Plan Anual de trabajo en todas las instituciones educativas a nivel nacional, y se garantizara que los directivos agruparan sus actividades en el marco de los compromisos de gestión escolar (VV. Entrevista realizada el 25 de abril del 2018).

En el caso del año 2016, los compromisos de gestión escolar fueron los siguientes:

Tabla 7: Compromisos de gestión escolar durante el año 2016.

Compromisos 2015	Indicadores	Medios de verificación
CGE1: Progreso anual de los aprendizajes de los estudiantes de la IE.	<p>Porcentaje de estudiantes que logran nivel satisfactorio en la ECE (2° y 4° de Primaria y 2° grado Secundaria)</p> <p>Porcentaje de estudiantes de los demás grados y niveles que alcanzan rendimiento satisfactorio en todas las áreas curriculares</p>	<p>Reporte anual de resultados en la ECE 2015 de la IE o Sistema de Consulta de Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes</p> <p>Registros y actas de evaluación de los estudiantes de la IE (SIAGIE)</p>
CGE2: Retención anual e interanual de estudiantes en la institución educativa.	Porcentaje de estudiantes que culminan el año escolar 2015 que se matriculan y concluyen el 2016.	Nómina de matrícula 2016 (SIAGIE) Actas de evaluación 2015 y 2016 de la IE (SIAGIE)
CGE3: Cumplimiento de la calendarización planificada por la institución educativa.	<p>Porcentaje de horas cumplidas por nivel</p> <p>Porcentaje de jornadas laborales efectivas de los docentes</p>	<p>Calendarización del año escolar y Matriz de Cumplimiento</p> <p>Registro de asistencia y permanencia de docentes e implementación de mecanismos de descuentos.</p>
CGE4: Acompañamiento y monitoreo a la práctica pedagógica	Porcentaje de docentes que reciben monitoreo y acompañamientos por parte del equipo directivo	<p>Acciones de monitoreo</p> <p>Ficha de monitoreo a la práctica docente</p>
CGE5: Gestión de la convivencia escolar	<p>La IE cuenta con un comité de tutoría, orientación educativa y convivencia escolar, y normas de convivencia actualizadas en el RI a nivel del aula de la IE</p> <p>Porcentaje de casos de violencia escolar atendidos sobre el total de casos registrados en el libro de registro de incidencia y en la plataforma Web Síseve</p>	<p>Resolución directores de la IE que reconoce e instala el comité de Tutoría, Orientación Educativa y Convivencia Escolar</p> <p>Resolución directores de la IE que aprueba el RI con normas de convivencia escolar actualizadas.</p> <p>Plataforma Síseve y Libro de Registro de incidencias.</p>
CGE6: Instrumentos de gestión educativa (formulación del PEI e implementación del PAT)	<p>Porcentaje de actores educativos que participan en la elaboración del PE</p> <p>Porcentaje de actividades planificadas en el Plan Anual de Trabajo (PAT) que fueron implementadas</p>	<p>Actas de talleres de participación en elaboración PEI</p> <p>Matriz de implementación del PAT</p>

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2016 (Ministerio de Educación, 2015a)

El principal cambio se dio en el cuarto compromiso, relacionado a gestión pedagógica. Es decir, si durante el 2015 los compromisos de monitoreo y acompañamiento pedagógico eran 3, esta vez se simplificó a una solo y de la misma manera sus indicadores, como lo indica la tabla siguiente:

Tabla 8: Compromisos relacionados a gestión pedagógica

COMPROMISOS RELACIONADO A ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO DURANTE EL 2015			COMPROMISO RELACIONADO A ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO DURANTE EL 2016		
CGE4: Uso pedagógico del tiempo en las sesiones de aprendizaje.	Porcentaje de tiempo dedicado a actividades pedagógicas durante sesiones de aprendizaje				
CGE5: Uso de herramientas pedagógicas por los profesores durante las sesiones de aprendizaje.	Porcentaje de profesores que utilizan rutas de aprendizaje durante la programación y ejecución de sesiones de aprendizaje	Ficha de monitoreo de la sesión y carpeta pedagógica del profesor	CGE4: Acompañamiento y monitoreo a la práctica pedagógica	Porcentaje de docentes que reciben monitoreo y acompañamientos por parte del equipo directivo	Acciones de monitoreo Ficha de monitoreo a la práctica docente
CGE6: Uso de materiales y recursos educativos durante la sesión de aprendizaje.	Porcentaje de profesores que usan materiales y recursos educativos durante las sesiones de aprendizaje				

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia la norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2015 (Ministerio de Educación, 2014) y norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2016 (Ministerio de Educación, 2015a).

La simplificación se debió a que los aspectos del indicador, relacionados al uso del tiempo en actividades pedagógicas, uso de rutas de aprendizaje y uso de materiales durante las sesiones, estaban contenidos dentro del “monitoreo de la práctica pedagógica”. Es decir, el acompañamiento englobaba todos aquellos aspectos, y el responsable de que fuera posible era el director. Durante esta ocasión, la norma técnica también fue acompañada por un manual de gestión escolar (Ministerio de Educación, 2016a), en cuyos anexos 1 y 2 se incluyó nuevamente la ficha de monitoreo de práctica pedagógica (a ser aplicada por el directivo a los docentes) y la ficha de autoevaluación de la práctica pedagógica. En la entrevista realizada a RF, especialista de implementación del año 2016, indicó que el llenado de estas fichas era responsabilidad del director, por lo que sólo quedaba “confiar” en que la información fuera veraz. (RF, entrevista realizada el 09 de mayo de 2018).

Respecto a los demás indicadores, al igual que durante el 2016, estos se sostuvieron sobre la base de sistemas de información centralizados por el Ministerio de Educación y de acceso de las instancias intermedias.

Cabe indicar que no fue posible identificar algún tipo de informe sobre el desarrollo de los compromisos de gestión escolar en las DRE, UGEL o institución educativa entre el 2015 y 2016. RF, indicó que si bien se trató de fortalecer aspectos de monitoreo de los CGE a través del diseño y seguimiento de los Planes de Monitoreo Local (cuya ejecución estuvo a cargo de los especialistas pedagógicos de las UGEL) y Planes de Monitoreo Regional (ejecución a cargo de los especialistas pedagógicos de las DRE) durante los años 2015 y 2016, no hubo un sistema de monitoreo que recogiera los resultados de manera integral, y menos aún, el planteamiento de una evaluación de la vinculación de los CGE con logros del aprendizaje (RF, entrevista realizada el 09 de mayo de 2018).

4.2 Monitoreo de indicadores y evaluación durante el 2017

Durante el año 2017, la propuesta de indicadores de los compromisos de gestión escolar fue la siguiente:

TABLA 9: Compromisos de gestión escolar durante el año 2017.

Compromisos 2017	Indicadores	Medios de verificación
CGE1: Progreso anual de aprendizajes de todos y todas las estudiantes.	<p>Porcentaje de estudiantes que logran nivel satisfactorio en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)</p> <p>Porcentaje de acciones de mejora de los aprendizajes, establecidas a partir de los resultados de la ECE, explicitadas en el PAT que están siendo implementadas.</p>	<p>Resultados de la evaluación censal de Estudiantes (SICRECE)</p> <p>Aplicativo PAT</p>
CGE2: Retención anual de estudiantes en la institución educativa.	<p>Porcentaje de estudiantes matriculados reportados oportunamente en el SIAGIE</p> <p>Porcentaje de asistencia de estudiantes durante el año escolar</p> <p>Porcentaje de estudiantes matriculados que concluyen el año escolar</p>	<p>Registros de la IE. SIAGIE</p> <p>Registros en la IE</p> <p>Registros de la IE Aplicativo PAT</p>
CGE3: Cumplimiento de la calendarización planificada en la institución educativa.	<p>Porcentaje de horas lectivas cumplidas por nivel</p> <p>Porcentaje de jornadas laborales efectivas de los docentes</p>	<p>Registros de la IE</p> <p>Aplicativo PAT</p>
CGE4: Acompañar y monitorear la práctica pedagógica en la institución educativa	<p><i>Indicador aplicable en la IIEE donde el director no tenga carga horaria:</i></p> <p>Porcentaje de visitas de monitoreo y acompañamiento programadas en el PAT que han sido ejecutadas</p> <p><i>Indicador aplicable a las IIEE donde el director tenga carga horaria</i></p> <p>Porcentaje de reuniones de interaprendizaje programadas en el PAT que han sido ejecutadas.</p>	<p>Ficha de monitoreo,</p> <p>Aplicativo PAT</p> <p>Actas de reunión</p> <p>Aplicativo PAT</p>
CGE5: Gestión de la convivencia en la institución educativa	<p>Normas de convivencia consensuadas incluidas en el Reglamento Interno, publicadas en algún espacio de la IE</p> <p>Porcentaje de actividades implementadas con padres y madres de familia, tutores legales y/o apoderados para brindar orientaciones (información de sus hijas e hijos, aprendizaje, convivencia escolar, etc.) planificadas en el PAT</p> <p>Porcentaje de casos atendidos oportunamente del total de casos reportados en el SíseVe y libro de incidencias</p>	<p>Reglamento interno</p> <p>Aplicativo PAT</p> <p>Libro de incidencias Síseve</p>

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia norma técnica para el desarrollo del año escolar en la educación básica 2017 (Ministerio de Educación, 2016b)

En este caso, el número de CGE se redujo de seis a cinco. El indicador referido a elaboración del Plan Anual de Trabajo fue finalmente omitido, al haberse fortalecido la elaboración del PAT en las instituciones educativas. En este caso también los únicos sistemas de información “fiables” para conocer el grado de progreso de los indicadores siguieron siendo los resultados de la ECE, el SIAGIE y el SíseVe.

Como se ha señalado, durante el 2017, se puso especial énfasis en desarrollar la asistencia técnica focalizada en una muestra de instituciones educativas en 10 regiones seleccionadas, lo que debilitó la estrategia de implementación de carácter nacional (como sí se había dado durante los años 2015 y 2016). Durante el 2017 la estrategia no se centra en verificar sus resultados, sino en generar un modelo que mostrara cómo desarrollarlos, usando como insumo las diez regiones seleccionadas.

El modelo focalizado previó el diseño y gestión de un sistema de monitoreo y evaluación de los compromisos de gestión escolar. A continuación, se describe cómo este proceso fue desarrollado, usando como principal insumo las entrevistas realizadas.

4.2.1 Monitoreo realizado en el marco de la asistencia técnica focalizada

Durante el 2017, en el marco de la Asistencia Técnica Focalizada, se diseñó una serie de tareas específicas por cada CGE, las mismas que fueron realizadas sobre la base de evidencia bibliográfica de su efectividad sobre los temas de cada CGE. Estas prácticas fueron puestas a disposición de los directivos de las instituciones educativas que participaron del piloto para probar si tenían efecto.

GJ, especialista de la coordinación de asistencia técnica de la implementación de los compromisos de gestión escolar durante el 2017, señaló durante entrevista que, estas tareas también contaron con indicadores a ser

recogidos en campo, que no se circunscribieron únicamente a los contenidos en la norma técnica de compromisos de gestión escolar sino que fueron diseñados en función de las prácticas identificadas y puestas a prueba durante el piloto (GJ, entrevista realizada el 08 de mayo del 2018).

DL señaló además que fue necesario diseñar un sistema de monitoreo virtual, el mismo que fue diseñado por el área de Monitoreo y Evaluación de la DIGC. A través de este sistema de monitoreo, los asistentes técnicos en campo tenían por responsabilidad reportar las tareas que habían sido ejecutadas por los directores en las instituciones educativas a su cargo. Para ello, los directores tenían que sustentar el desarrollo de estas actividades a través de medios de verificación, también contruidos exclusivamente para la Asistencia Técnica Focalizada (DL, entrevista realizada el 24 de abril de 2018).

De acuerdo a GJ, durante el monitoreo de la asistencia técnica focalizada se planificó tres fases de recojo de información: la primera de línea de base, que se dio entre los meses de junio a agosto del 2017 (retrasada por la huelga de maestros); la siguiente durante el mes de octubre de 2017 y la final, durante el mes de noviembre de 2017. Los reportes sobre la implementación de las tareas específicas fueron transmitidas a los asistentes técnicos, para que pudieran visibilizar en qué estado de logro estaba cada CGE (en función de las tareas específicas) y poder fortalecer su cumplimiento a través del trabajo que desarrollaban con los especialistas pedagógicos. (GJ, entrevista realizada el 08 de mayo del 2018).

4.2.2 Desarrollo de evaluación en el marco de la asistencia técnica focalizada

Durante el 2017, en el marco de la asistencia técnica focalizada, se previó el diseño y ejecución de una evaluación de impacto. La evaluación de impacto consistió en realizar un comparativo sobre el impacto del logro de los compromisos de gestión escolar entre un grupo sobre el cual se implementó la

ATF sobre otro grupo con las mismas características observables, sobre el que no se implementó (DL, entrevista realizada el 24 de abril de 2018).

MS, especialista del área de monitoreo y evaluación de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar, fue el responsable de implementar el proceso de evaluación. De acuerdo a la entrevista, se quiso probar el impacto de la ATF sobre 1) las habilidades blandas de los especialistas pedagógicos; 2) habilidades blandas de los directivos; y 3) habilidades en gestión escolar de los directivos de las instituciones educativas. Para el primer y segundo aspecto se aplicó una prueba de medición de habilidades socioemocionales llamada *Baron* a los directivos y especialistas pedagógicos; y para el tercero, se aplicó una prueba que medía habilidades de gestión al directivo (a manera de auto reporte), docentes de la IIEE y especialistas pedagógicos de la UGEL, quienes reportaron su percepción sobre el directivo (MS, entrevista realizada el 05 de mayo de 2018).

Según MS, para efectos de la evaluación se realizó una línea de base, que fue recogida por el ministerio de Educación de la siguiente manera:

Tabla 10: Organización del Ministerio de Educación para la línea de base de Evaluación de la ATF del 2017

	Habilidades blandas en directivos (instrumento aplicado sobre directivos)	Habilidades blandas en especialistas pedagógicos de UGEL (instrumento aplicado sobre especialistas pedagógicos de UGEL)	Habilidades en liderazgo de gestión escolar (instrumento aplicado sobre docentes, directos y especialistas pedagógicos de UGEL)
Grupo de tratamiento	Información recogida por equipo de asistentes técnicos de coordinación de asistencia técnica	Información recogida por equipo de asistentes técnicos de coordinación de asistencia técnica	Información recogida a directores, docentes y especialistas de UGEL, por equipo de asistentes técnicos de coordinación de asistencia técnica recogió
Grupo de control	Información recogida por equipo de Semáforo escuela de Secretaría de Planificación Estratégica	Información recogida por equipo contratado por la coordinación de monitoreo y evaluación de DIGC	Información recogida por equipo contratado por la coordinación de monitoreo y evaluación de DIGC a especialistas de UGEL información recogida por Equipo de Semáforo escuela de Secretaría de Planificación Estratégica a Docentes y directivos:

Fuente: Elaboración propia, tomando como fuente entrevista a MS (05 de mayo de 2018).

En resumen, la información fue recogida por distintos actores. En el caso de la muestra de tratamiento ambos instrumentos fueron aplicados por los asistentes técnicos de la coordinación de asistencia técnica en las escuelas que tuvieron a su cargo. En el caso de la muestra de control, un equipo contratado por la coordinación de monitoreo y evaluación de la DIGC aplicó ambos instrumentos en las UGEL. En el caso de las instituciones educativas, esta fue recogida por la Secretaría de Planificación Estratégica a través de uno de los operativos de “Semáforo Escuela”¹⁴.

Este recojo de información fue realizado entre los meses de junio a setiembre de 2017 y se vio dilatado a causa de la huelga nacional de maestros. Un agravante adicional del recojo, es que no hubo consenso entre los equipos para la metodología de recojo de información.

La información recogida fue parcialmente procesada. Al respecto, MS (especialista de monitoreo y evaluación de la DIGC), GJ (especialista de la coordinación de asistencia técnica de DIF) y BCH (especialista de la Secretaría de Planificación Estratégica), durante las entrevistas realizadas, afirmaron que no hubo un acuerdo claro sobre la entrega de información recogida por SPE. La información fue entregada en formato físico por la SPE a la DIGC, pero esta no fue digitada y trasladada a un formato digital para su procesamiento por los cambios de gestión posteriores en el ministerio y en las áreas correspondientes.

Posteriormente, según MS, durante el mes de octubre de 2017, se realizó un segundo recojo de información, el mismo que fue realizado como se describe en el cuadro siguiente:

¹⁴ Semáforo Escuela es una serie de operativos que se implementan durante el año por parte del Ministerio de Educación, con el objetivo de monitorear el avance de distintas políticas públicas sectoriales. Los operativos de Semáforo Escuela dependen de la Secretaría de Planificación Estratégica.

Tabla 11: Organización del Ministerio de Educación para el recojo de seguimiento de Evaluación de la ATF del 2017

	Habilidades blandas en directivos (instrumento aplicado sobre directivos)	Habilidades blandas en especialistas pedagógicos de UGEL (instrumento aplicado sobre especialistas pedagógicos de UGEL)	Habilidades en liderazgo de gestión escolar (instrumento aplicado sobre docentes, directos y especialistas pedagógicos de UGEL)
Grupo de tratamiento	Equipo de asistentes técnicos de coordinación de asistencia técnica	Equipo contratado por la coordinación de monitoreo y evaluación de DIGC	Especialistas pedagógicos de la UGEL: Equipo contratado por la coordinación de monitoreo y evaluación de DIGC Directivos y docentes de la institución educativa: Equipo de asistentes técnicos de coordinación de asistencia técnica
Grupo de control	No se recogió información	No se recogió información	No se recogió información

Fuente: Elaboración propia, tomando como fuente entrevista a MS (05 de mayo de 2018).

En esta oportunidad, la información fue recogida únicamente por los asistentes técnicos en el caso de las instituciones educativas; y por un equipo contratado por la coordinación de monitoreo y evaluación en el caso de las UGEL (MS, entrevista realizada el 05 de mayo de 2018). La información no fue procesada.

4.3 Análisis a partir de los procesos de monitoreo y evaluación

Para Subirats, (2008), el proceso de evaluación permite determinar los resultados en el cambio de conducta de la población y la resolución del problema. En el caso de los procesos analizados, es imposible determinar los cambios en los especialistas pedagógicos y los directivos de las instituciones educativas, por la forma como fueron llevados a cabo los procesos de monitoreo y evaluación, lo que supone analizar cómo se organizó el Ministerio de Educación para este fin.

En cuanto al aspecto organizacional, el Ministerio de Educación cuenta con una oficina de seguimiento y planificación estratégica, por debajo de la Secretaría de Planificación Estratégica¹⁵. Una especialista de esta área indicó

¹⁵ La Secretaría de Planificación Estratégica es uno de los principales órganos técnicos del Ministerio de Educación en materia de gestión institucional. Acorde al Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (2015c),

que, en el marco de los compromisos de gestión escolar, la participación de la oficina de Unidad de Seguimiento y Planificación Estratégica estuvo limitada al diseño de los indicadores que anualmente se incluían en la norma técnica, más no en el recojo de sus indicadores (BCH, entrevista realizada el 11 de mayo de 2018).

DA¹⁶ indicó que en el marco de sus funciones se recogían indicadores a solicitud de las distintas direcciones y oficina del Ministerio de Educación, pero que no hubo una solicitud expresa de la DIGC de recoger y procesar los indicadores de los Compromisos de Gestión Escolar a nivel de DRE, UGEL e Instituciones Educativas. (DA, entrevista realizada el 26 de abril de 2018). Esta situación reforzaría la idea que no existió al interior del Ministerio de Educación un responsable directo de generar información sobre los indicadores de los Compromisos de Gestión Escolar.

Como se señaló en el marco teórico, Navarro (2002) considera que el director tiene que atender tres aspectos para lograr una adecuada gestión escolar: su relación hacia los docentes, atención del currículo y estudiantes; relación hacia el ambiente escolar. Estos elementos coinciden de alguna manera con lo que el Ministerio de Educación ha diseñado como parte de los compromisos de gestión escolar: por ejemplo, el acompañamiento pedagógico a los docentes se vincula con la relación con los docentes; mejora de los aprendizajes con atención del currículo y convivencia escolar con ambiente escolar.

Sin embargo, a partir de la información revisada de los procesos de monitoreo y evaluación es difícil determinar si en el caso peruano, los aspectos relacionados a gestión escolar tienen algún vínculo con la mejora de los aprendizajes. Y no se debe a los resultados que arroja (de los que tampoco se tiene evidencia) sino a un problema mucho más grave, y es que no se cuenta

una de las funciones de esta oficina, está relacionada con "conducir el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño e impacto de las intervenciones de la política educativa

¹⁶ Ex funcionario de la Oficina de Planificación Estratégica.

con evidencia del proceso en su conjunto, aunque sí a nivel desagregado (cuyas fuentes de información fueron la ECE, el SIAGIE, el SISEVE).

Gertler *et. al* (2011) señalan que las evaluaciones de impacto permiten responder distintas preguntas sobre políticas públicas. En específico, son una gran oportunidad para responder si un programa es efectivo comparado con la ausencia del mismo; y permiten a su vez comprobar la efectividad de las alternativas de implementación de un programa (Gertler *et al.*, 2011). Bajo esta premisa, respecto a la evaluación de impacto planteada durante el 2017, aunque hubo un intento por hacer una evaluación que relacionara el modelo de asistencia técnica con el liderazgo de los directores, la coordinación dentro del Ministerio de Educación ocasionó que un mismo recojo de información sea realizado por distintos actores.

Usando como referente a Alza (2013), Corzo (2013) y Subirats (2008), en el marco teórico asumí que la evaluación de una política pública no sólo deberá medir los resultados de la implementación de la política pública, sino dar cuenta de su proceso. Por tanto, deberá estar presente durante todos sus ciclos. En el caso de los compromisos de gestión escolar, no se visibiliza la evaluación de política pública como un aspecto inherente para su éxito. La ausencia de un proceso de evaluación durante los años 2015 y 2016, así como la falta de coordinación para que el proceso fuera adecuado durante el 2017, ocasionaron que no se cuente con información sobre sus resultados. Esta situación impide conocer si realmente los compromisos de gestión escolar, tal y como estuvieron estructurados durante estos años, tuvieron realmente impacto sobre los logros de aprendizaje.

CONCLUSIONES

En el curso de la investigación analicé los compromisos de gestión escolar, entendiéndolo como un instrumento de política pública. Asumí que las políticas públicas son “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats *et. al*, 2008). El desarrollo de las políticas públicas, entonces, implica el cumplimiento de ciclos; y la investigación se estructuró en tres de ellos: diseño, implementación y evaluación de los compromisos de gestión escolar entre los años 2015-2017. En función de cada uno de ellos, se describen las siguientes conclusiones.

Respecto a la fase de diseño, la investigación considera a la gestión escolar como un conjunto articulado de condiciones pedagógicas e institucionales que favorecen el aprendizaje de los estudiantes. En ese sentido, se puede concluir que un primer hallazgo de la investigación es haber encontrado que la estructura de los compromisos de gestión escolar fue cambiando cada año entre el 2015-2017.

El primer año (2015) se diseñaron ocho compromisos de gestión escolar, en el 2016 fueron seis compromisos y en el 2015 se redujeron a cinco. Durante el 2015 cuatro de ocho compromisos de gestión escolar estuvieron orientados a fortalecer y monitorear aspectos de aprendizaje y procesos pedagógicos. Esto se dio como parte resultado de la gestión de la Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas, que pertenecía al viceministerio de gestión pedagógica del Ministerio de Educación y cuyo rol estuvo centrado en construir un modelo de escuela tomando en cuenta los factores de aprendizaje. Sin

embargo, durante los años 2016 y 2017, producto de la nueva gestión ministerial y de que la responsabilidad de los compromisos de gestión escolar pasara al viceministerio de gestión institucional a través de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar, su diseño estuvo orientado a fortalecer sobre el todo el rol del directivo como líder pedagógico.

Sobre las características de diseño de los compromisos de gestión escolar, se puede afirmar que, con el cambio de gestión del 2015, desde el año 2016 hubo un cambio de paradigma en la manera en la que estos se diseñaron pues si bien se dio continuidad a la mejora de los aprendizajes; durante el 2017 se le dio protagonismo al director como la persona que liderara los procesos de gestión de todos los factores al interior de la institución educativa. Acción que además estuvo acompañada de un proceso de formación en gestión escolar como segunda especialidad de todos los directivos a nivel nacional.

En relación a la implementación de los compromisos de gestión escolar, se puede observar que, durante todos los años de referencia, mediante una norma técnica que se publicaba a nivel nacional, se brindó autonomía a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y a las Direcciones Regionales de Educación (DRE) para monitorear el desarrollo de los compromisos de gestión escolar. En este escenario, hay dos etapas que caracterizan el proceso de implementación durante el tiempo de referencia. La primera etapa, que abarca el 2015 y 2016, se caracteriza porque se implementó una estrategia a nivel nacional a través del soporte en capacidades de monitoreo de los especialistas pedagógicos de las Unidades de Gestión Educativa Local y Direcciones Regionales de Educación. La segunda etapa, durante el 2017, priorizó el trabajo con 220 instituciones en diez regiones focalizadas a nivel nacional con la finalidad de probar un modelo de soporte a los especialistas pedagógicos de las mismas instancias.

Se puede decir que la implementación de los compromisos de gestión escolar, cumplió con las características de política pública que propone Berrios (2015). Es decir, trató de adaptarse a los cambios de contexto, a sus propios hallazgos y alinearse a las políticas afines. Muestra de ello es que al haber

logrado durante la primera etapa de implementación (2015 y 2016) que los especialistas pedagógicos interioricen que los compromisos de gestión escolar eran las condiciones que permitían mejorar el aprendizaje de los estudiantes y que conociera el Plan Anual de Trabajo; durante la segunda etapa (2017) se intentó profundizar en conocer las prácticas pedagógicas que incidían en el logro de indicadores de los compromisos de gestión escolar.

Coincidentemente, los entrevistados concuerdan que el cambio de número e indicadores de los compromisos de gestión escolar responde a un proceso que optimiza sus procesos de implementación. Para ellos, a través de los años de referencia los compromisos de gestión escolar fueron consolidándose; y su modificación continua no representó un desafío para ponerlos en práctica. Sin embargo, sí percibieron cierta resistencia de los directores de las instituciones educativas frente al cambio, la misma que fue superada con la asistencia técnica a nivel nacional, implementada por el Ministerio de Educación.

En este sentido, resulta importante mencionar además el esfuerzo del Ministerio de Educación durante el 2017 por adaptar la implementación de los compromisos de gestión escolar a las escuelas de tipo de directivos con carga horaria y sin carga horario, lo que va alineado a la necesidad de detenerse a mirar los distintos tipos de escuela que alberga el sistema educativo, y adaptar las políticas a sus necesidades, como lo indican los distintos estudios asociados a gestión escolar en el caso peruano ¹⁷

Existen dos elementos importantes que llaman la atención sobre el rol del Ministerio de Educación durante la implementación. Por un lado, el Ministerio de Educación tomó un rol protagónico, pasando por alto la autonomía que, según la Ley General de Educación, tienen las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local para implementar las políticas del sector. En segundo lugar, durante los años 2015 y 2016 se fortalecieron aspectos

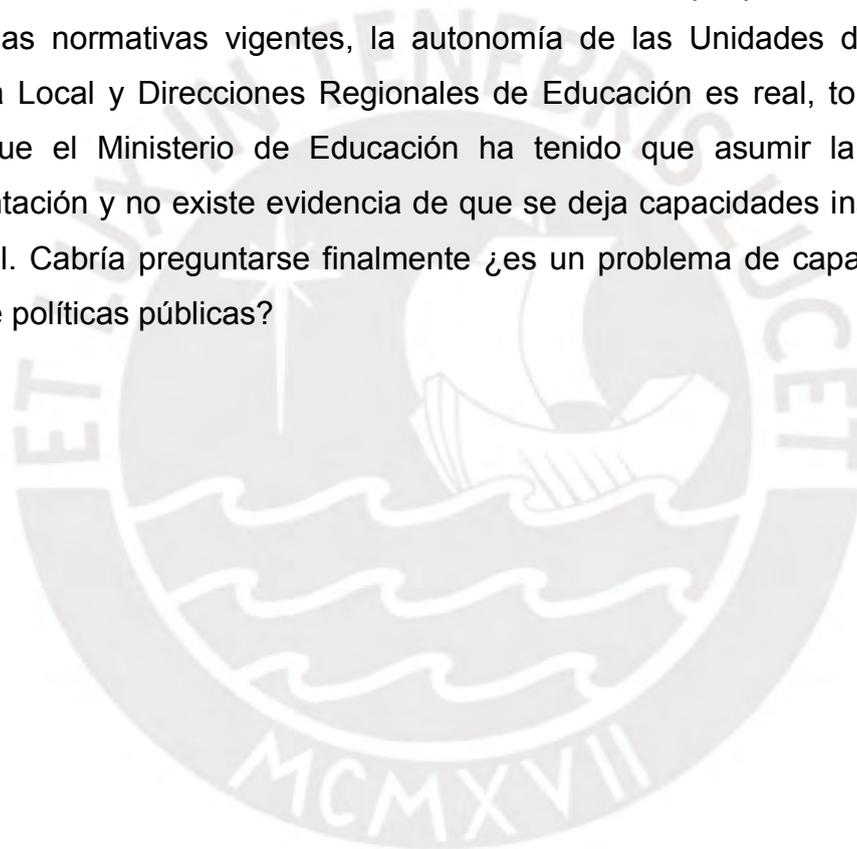
¹⁷ Cuglievan y Rojas (2008) Miranda (2014); y Freire y Miranda (2015)

de monitoreo y durante el 2017 se “recomendaron” prácticas asociadas al logro de sus indicadores. Es decir, da la impresión que, durante los años 2015 y 2016, en el Ministerio de Educación existía el supuesto de que los especialistas pedagógicos y los directores de las instituciones educativas conocían aquellas prácticas que fortalecían los compromisos de gestión escolar y que, más bien, el 2017 da un paso atrás para recopilarlas y ponerlas a disposición para su puesta en práctica y validación.

Respecto al monitoreo y evaluación de los compromisos de gestión escolar, se puede concluir que en el Ministerio de Educación existe una escasa cultura de documentación del proceso de diseño, implementación y generación de base de datos sobre los compromisos de gestión escolar. Este aspecto resulta paradójico, tomando en cuenta que entre el 2015 y 2016 se trató de fortalecer precisamente procesos de monitoreo del avance de los compromisos de gestión escolar desde la implementación. En el 2017, pese a que se puso especial énfasis en implementar procesos de monitoreo y evaluación, la huelga y el cambio de gestión ministerial impidieron que sea posible.

Un hallazgo importante de esta investigación es que no existe una oficina dentro del Ministerio de Educación que articule los avances y resultados en función de los indicadores propuestos como parte de los compromisos de gestión escolar. La información existente es sobre la base de sistemas de información como los resultados de la encuesta censal escolar (ECE), que da alcances sobre los logros de aprendizaje; el Sistema Especializado de Reporte de la Violencia Escolar (SISEVE), que brinda datos sobre los casos de violencia escolar y el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de las Instituciones Educativas (SIAGIE), que informa sobre la retención de estudiantes. Estos sistemas de información además son independientes entre sí y durante la investigación realizada, no se encontró ningún informe que las articule de manera integral y dé cuenta sobre los compromisos de gestión escolar. Finalmente, si bien se ha podido encontrar un intento inconcluso de evaluar los compromisos de gestión escolar, no se ha encontrado evidencia que determine que estos tengan impacto en los logros de aprendizaje.

La investigación deja el debate abierto sobre compromisos de gestión escolar en varios aspectos. El primero está orientado a determinar por qué los compromisos de gestión escolar permanecieron como política sectorial durante tres años seguidos, si su impacto sobre el aprendizaje no contaba con evidencia en el caso peruano. El segundo debate es por qué, pese a su estructura, que incluyó indicadores y medios de verificación, no se implementó un sistema de monitoreo sólido que consolidara sus resultados y permitiera identificar sus avances. El tercer debate, y el más complejo, gira sobre el rol del Ministerio de Educación y las instancias educativas descentralizadas respecto a las políticas públicas sectoriales. Es decir, es necesario debatir hasta qué punto, más allá de la ley y las normativas vigentes, la autonomía de las Unidades de Gestión Educativa Local y Direcciones Regionales de Educación es real, tomando en cuenta que el Ministerio de Educación ha tenido que asumir la tarea de implementación y no existe evidencia de que se dejen capacidades instaladas a nivel local. Cabría preguntarse finalmente ¿es un problema de capacidades o diseño de políticas públicas?



ANEXOS

Anexo 1: Listado de entrevistados según su perfil



Anexo 1: Relación de entrevistados

Eje	Seudónimo	Cargo	Fecha de entrevista
Diseño	JP	Director general de Calidad de la Gestión Escolar Agosto 2014-Enero 2017	16 de marzo de 2018
	PV	Directora de Formación Noviembre 2015-Febrero de 2017	16 de marzo de 2018
	ZLL	Directora de formación Febrero- Octubre de 2017	07 de abril de 2018
	DA	Ex director de la Dirección General de Calidad de la gestión Escolar. Ex jefe de monitoreo del Ministerio de Educación 2015-2016	26 de abril de 2018
	VV	Ex directora y responsables de compromisos de gestión escolar en Ministerio de Educación durante el 2014. Experta en investigación sobre políticas educativas.	25 de abril de 2018
	NI	Especialista en modelos educativos y	26 de abril de 2018
Especialista de política educativas	LG	Experto en políticas educativa	26 de abril de 2018
Especialistas responsables en implementación de política públicas	MLL	Coordinador de asistencia técnica de compromisos de gestión escolar Noviembre 2016-Diciembre de 2017	26 de abril de 2018
	AM	Especialista de implementación de compromisos de gestión escolar 2014-2017	04 de abril de 2018
	TL	-Consultora del ministerio de educación para el sistema de monitoreo de implementación de compromisos de gestión escolar (abril-julio 2017) -Especialista de implementación de compromisos de gestión escolar, Región Apurímac- Juniín (julio a diciembre de 2017)	24 de abril de 2018
	FG	Especialista de implementación de compromisos de gestión escolar 2017	26 de abril de 2018
	RL	Especialista de implementación de compromisos de gestión escolar	30 de abril de 2018
	RF	Especialista de implementación de compromisos de gestión escolar	Pospuesto
Especialistas de monitoreo y evaluación	DL	Coordinador de área de monitoreo y evaluación de Dirección General de Calidad de la gestión escolar	24 de abril de 2018
	MS	Responsable de evaluación de compromisos de gestión escolar durante el 2017	07 de mayo de 2018
	BCH	Responsable de evaluación del ministerio de educación 2014-2017	07 de mayo de 2018
	GJ	Responsable de medición de avances de los compromisos de gestión escolar durante el 2017	08 de mayo de 2018

*El perfil de VV es mixto porque es académica y a la vez ha sido funcionaria del ministerio en la época de diseño de los compromisos de gestión escolar.

*En el caso de TL, ella participó de la fase de construcción del sistema de monitoreo y posteriormente fue contratada como implementadora.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Wilson

2011 “Gestión escolar y producción de subjetividad en Colombia”, 1990-2005. *Revista de La Universidad de La Salle*, número 56. Colombia, pp 175-229.

ALVARIÑO, Celia y otros

2000 “Gestión Escolar. Un Estado del Arte de la Literatura”. *Revista Paideia*. Santiago, número 29, pp. 15-43

ALZA, Carlos y Kantuta, Vallenas

2004 “Gobernabilidad, desarrollo y democracia un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas”. *Revista derecho y sociedad de Pontificia Universidad Católica del Perú*, número 22, pp. 60-69

ALZA, Carlos

2013 *Del ciclo de políticas a las funciones gerenciales*. Consultado: 12 de abril de 2018
https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2013/03/13/funciones_gerenciales/

BÁEZ, Bernardo

1994 “El movimiento de escuelas eficaces: Implicaciones para la innovación educativa”. *Revista iberoamericana de Educación*. Número 4. Consulta: 12 de abril de 2018
<https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie04a04.htm>

BECKER, Gary

1995 "Human Capital and Poverty Alleviation," *HRO Working Papers*, número 52, Washington: Banco Mundial.

BERRIOS, Mario

2015 *Implementación del plan nacional de población en la región Arequipa, 2010-2014*. Tesis para optar el grado académico de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

CASSASUS, Juan

2000 *Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)*, UNESCO

COLEMAN, James *et. al*

1966 *Equality of educational opportunity*. Washington, D C: U. S. Government Printing Office.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2003 Ley n°28044. Ley General de Educación. Lima, 28 de julio de 2003.

CORZO, Julio

2013 *Diseño de políticas públicas*. México, IEXE editorial

CUGLIEVAN, Gisele y Vanessa, ROJAS

2008 "La gestión escolar en el marco de la autonomía: una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales de Lima" en BENAVIDES, Martín (editor), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE, pp. 297-342

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2010 Primera Supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: Aportes para su implementación. Serie Informes Defensoriales - Informe N° 148: Lima

EDMONDS, Ronald

Eliadis, P., Hill, M. y Howlett, M.

2005 *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

1982 "Programs of school improvement: An overview". *Educational Leadership*, número 40, pp. 4-11.

FREIRE, Silvana y Alejandra, MIRANDA

2014 *El rol del director en la escuela: el liderazgo pedagógico y su incidencia sobre el rendimiento académico*. Lima: GRADE

GERTLER, Paul et al

2011 La evaluación de impacto en la práctica. Washington. Banco Mundial.

GUADALUPE, César y otros.

2017 Estado de la educación en el Perú. Lima: GRADE.

HALLINGER, Philip y Ronald, HECK.

2010 "Collaborative leadership and school improvement: understanding the impact on school capacity and student learning". En: *School Leadership & Management*, Número 30, Volumen 2, 95 — 110.

ISUANI, Fernando

2012 "Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales". Santa Fe, Argentina: DAAPGE, año 12, N° 19, pp. 51-74. UNL.

KINGDOM, John

1984 *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, Harper Collins

LÓPEZ, Pablo

2010 “Variables asociadas a la gestión escolar como factores de la calidad educativa”. Chile. *Estudios Pedagógicos XXXVI*, número 1, Chile, pp. 147-158

MIRANDA, Alejandra

2015 “Asociación entre el tipo de gestión escolar y el rendimiento de los estudiantes en zonas urbanas”. *Revista peruana de investigación educativa*. Lima, número 7, pp. 153-178

MIRANDA, Liliana

2008 “Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú”, en BENAVIDES, Martín (editor), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE, pp.11-40

MURILLO, Francisco

2004 “La investigación sobre Eficacia Escolar a debate”. *Tendencias pedagógicas*. Madrid, número 9, pp.112-129

2007 *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Colombia: Convenio Andrés Bello

s/f “La línea de investigación en la eficacia escolar” [diapositivas]. Consultado: 12 de abril de 2018
http://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/Cambio/Documentos/Pres2_Eficacia.pdf

NAVARRO, Miguel

2002 “La gestión escolar: conceptualización y revisión crítica del estado de la literatura”. *Revista del taller regional de investigación educativa*, número 7. México, pp 44-58

OSZLAK, O. y FELDER, R.

1997 «La capacidad de regulación estatal en la Argentina: quis custodiet custodes.» En Isuani, A. y Filmus, D. (comps.). *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, pp. 165–204.

PÉREZ, Luz María

2004 *Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Santiago: UNICEF

POZNER, Pilar

1995 *El directivo como gestor de los aprendizajes escolares*. Buenos Aires, Aique.

RODRIGUEZ, José

2007 “La política educativa durante el primer año del gobierno aprista”. Lima, *Economía y Sociedad*, número 64, CIES, pp.32-41.

ROTH, André-Noel

2003 *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá. Segunda edición, Ediciones Aurora, 2006, pág. 27

SANTANDER, Jairo y TORRES-MELO, Jaime

2013 *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá, IEMP Ediciones.

SUBIRATS, Joan et al

2008 *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 2004 Reformulación del Plan Operativo Institucional 2004 en el marco de la Hoja de Ruta. Lima.
- 2006 Evaluación de las políticas en educación durante el quinquenio 2001-2005. Lima.
- 2011 La política educativa en el marco del acuerdo nacional.
- 2012a Escuela Marca Perú: Un modelo de pertinencia y calidad. Lima.
- 2012b Reglamento de Organización y Funciones y Cuadros de Organización de Personal. Lima.
- 2012c Resolución ministerial 0431-2012-ED. Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar en la Educación Básica 2013. Lima, 05 de noviembre de 2012
- 2013 Resolución ministerial 0620-2013- ED. Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2014 en la Educación Básica. Lima, 20 de diciembre de 2013.
- 2014a Líneas de acción para lograr la educación que queremos. Presentación para el foro del acuerdo nacional.
- 2014b Fascículo de gestión escolar centro en los aprendizajes. Lima.
- 2014c Resolución ministerial 0556-2015 Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar en la Educación Básica 2015. Lima, 31 de diciembre de 2014
- 2015a Reglamento de Organización y funciones. Lima.

2015b Resolución ministerial 0572-2015 Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar en la Educación Básica 2016. Lima, 18 de diciembre de 2015

2015c Compromisos de Gestión Escolar. Lima. Consultado: 22 de marzo de 2018

2016a Resolución ministerial 0627-2016 Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar en la Educación Básica 2016. Lima, 14 de diciembre de 2016

2016b Reporte de cumplimiento misional 2013-2016. Informe para la transferencia de gestión. Consultado el 21 de marzo de 2018.

2016c *Informe de evaluación de la estrategia de asistencia técnica a DRE y UGEL para el cumplimiento de compromisos de gestión escolar. Segundo entregable: implementación de la estrategia.* Lima.

2017a Compromisos de Gestión Escolar y Plan Anual de Trabajo de la IE 2017. Consultado: 22 de marzo de 2018

2017b *Protocolo para Asistencia Técnica 2017 en Gestión Escolar para Regiones: Guía General para la labor del Asistente Técnico.* Lima

s/f La institución escolar en el contexto de nuevos desafíos. Consultado: 19 de marzo de 2018.

http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/Conferencias/xtras/download.php?link=ponencia_veronica_villaran.pdf.

MUÑOZ, Fanni

2009 “El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa”- En CUENCA, Ricardo. : de la experimentación a la puesta en marcha. En: La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006 – 2009. Lima: Foro Educativo, pp. 37-50

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2012 Decreto supremo 011-2012. Reglamento de la Ley General de Educación. Lima, 06 de Julio de 2012.

2016 Decreto Supremo 009,-2016. Modificación al reglamento general de educación. Lima, 16 de julio de 2016

ROSALES, Raúl

2016 Construyendo institucionalidad: cambio organizacional de la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación y reinstitucionalización de la descentralización educativa: 2011 – 2014. Tesis para obtener el grado de magíster en sociología de las organizaciones. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Ciencias Sociales.

UNESCO

2017 Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada. Lima.

