

# *Gestión eficaz para fortalecer la Escuela Pública*



## 2 CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

### GESTIÓN EFICAZ PARA FORTALECER LA ESCUELA PÚBLICA

Consejo Nacional de Educación

#### Presidente

Hugo Díaz Díaz

#### Secretaria ejecutiva

Nanci Torrejón Muñante

#### Comisión de Innovaciones y Educación del Futuro

León Trahtemberg Siederer (Coordinador)

Andrés Cardó Franco

Grover Pango Vildoso

#### Responsable del contenido:

León Trahtemberg Siederer

#### Autores

León Trahtemberg Siederer, Paul Neira Del Ben, César Augusto Guadalupe Mendizábal, Walter Jesús Velásquez Godoy, Andrés Cardó Franco, Ramón José Vicente Barúa Alzamora, Grover Pango Vildoso, Hugo Díaz Díaz, Gustavo Yamada Fukusaki, Santiago Cueto Caballero, Teócrita Pinedo Arévalo, Rosario Valdeavellano, Ángel María Manrique Linares, Dante Florentino Córdova Blanco, José Abel Rivero Herrera.

#### Asesoría Técnica

Rocío Rivera León

#### Fotografías

Aprendes, Minedu, Huacho Informa, Internet

Consejo Nacional de Educación

Av. De la Policía 577, Jesús María

Lima-Perú, Teléfono: 261-9522

[www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe)

#### Corrección de Estilo

Isabel Gonzales Alfaro

#### Diseño, Diagramación e Impresión

Corporación Latina

Tiraje: 500 ejemplares, primera edición, diciembre 2014

Este documento puede reproducirse para difusión y debate siempre y cuando se mencione la fuente.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°2015-00023

## CONTENIDO

<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
<b>Presentación</b> <i>León Trahtemberg</i> Compilador de la edición	<b>9</b>
<b>Estudio de Casos en América Latina</b> Paul Neira Del Ben	<b>17</b>
<b>Comentarios</b> Gestión escolar: ¿eje del cambio educativo? César Guadalupe Mendizábal	<b>49</b>
Reformas en gestión educativa Walter Velásquez Godoy	<b>52</b>
La gestión en el nivel intermedio. Andrés Cardó Franco	<b>56</b>
Propósitos morales de la gestión educativa y las buenas prácticas Ramón Barúa Alzamora	<b>59</b>

## 4 CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Descentralización, una apuesta que se justifica. Grover Pango Vildoso	61
Transferencia de responsabilidades a las escuelas Hugo Díaz Díaz	63
Directo al corazón. Gustavo Yamada Fukusaki	66
Puentes rotos, incentivos y descentralización. Santiago Cueto Caballero	68
El nivel local, espacio vital en la gestión educativa. Teócrita Pinedo Arévalo	69
Una gestión más concreta al servicio del buen vivir. Rosario Valdeavellano	72
Descentralización y gestión Ángel María Manrique Linares	76
Experiencias y postulaciones para una buena gestión en las escuelas. Dante Córdova Blanco	78
Acerca de la gestión educativa. José Rivero Herrera	81
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>85</b>





## PRÓLOGO

Para contribuir a la mejora de los aprendizajes es necesario, entre otros aspectos, promover una gestión educativa eficaz. La búsqueda de esta eficacia implica además, el fortalecimiento de las capacidades de la escuela y de las instancias intermedias, la simplificación de los procesos y la revisión de los roles de quienes deben asumir el liderazgo para los cambios que se requieran.

El Consejo Nacional de Educación, profundamente convencido de la necesidad de fortalecer la gestión educativa, solicitó la realización de un estudio que revisara algunas experiencias desarrolladas en América Latina, centrándose principalmente en la manera cómo se implementaron tales mejoras en la gestión.

El presente documento integra tanto el estudio realizado como los comentarios y aportes de diversos representantes del Consejo Nacional de Educación, quienes con sus variados enfoques y experiencias contribuyeron a profundizar en el análisis; enriqueciendo así la investigación y favoreciendo el debate en torno al tema crucial de la gestión educativa.







## **PRESENTACIÓN**

*León Trahtemberg Siederer*  
**Compilador de la edición**

El documento elaborado por Paul Neira, sobre algunas reformas en gestión educativa implementadas en América Latina, incluye la revisión de la literatura existente alrededor de cinco temas críticos para el desarrollo de tales reformas: a) competencias, b) capacidades, c) gobernanza, d) conocimiento y e) gestión. Comenta que desde finales de los noventa distintos organismos internacionales promovieron la reforma de los sistemas educativos favoreciendo en primer lugar las estrategias de descentralización, en segundo lugar la promoción de alianzas público – privadas, en tercer lugar el uso y manejo del conocimiento embebido en el sistema, y finalmente la construcción de competencias.

Para el análisis de estas estrategias, Paul Neira examinó las experiencias de El Salvador, Chile, Ecuador y las prácticas innovadoras implementadas en el estado de Minas Gerais, Brasil.

Las lecciones aprendidas gracias a la revisión de estos casos, indican que si la innovación en la gestión de la escuela centrada en la descentralización no produce mayores cambios y logros, es principalmente porque no destruye las instancias burocráticas preexistentes, alentándolas en vez de ir reduciéndolas. Sumado a ello, no se dota de capacidades técnicas y económicas a las instancias intermedias o a las escuelas para

que cumplan su nuevo rol. El asunto es tan grave que los estados ni siquiera cuentan con una base de datos actualizada que articule todo el sistema desde la escuela hasta sus respectivos ministerios de educación.

La gestión educativa se vuelve más eficaz cuando se dota de capacidades administrativas a la escuela y a los niveles intermedios de la gerencia, incorporando la experiencia acumulada en cada institución educativa. Asimismo, para la implementación de cualquier reforma o innovación, es necesario el soporte continuo de las autoridades centrales, así como la continuidad del líder visible de la reforma, junto con una normatividad clara, sencilla, bien aceiteada y comunicada. De lo contrario, solamente avanzarán un poco las escuelas mejor dotadas antes de la reforma; mientras que las otras resultarán impermeables o hasta perjudicadas por ella.

Pienso que las conclusiones del estudio de Paul Neira abren la necesidad de explorar más temas como: 1) Si hay relación entre la mejora de los aprendizajes y la participación de padres para supervisar la asistencia de profesores y la elección del director; 2) hasta qué punto los sistemas de subsidios a las familias para escoger el colegio de sus hijos termina segmentando la educación pública en perjuicio

de los más pobres y vulnerables, usualmente ubicados en zonas urbano-periféricas, rurales, y en territorios de culturas originarias; 3) si las transferencias que incluyen control y salario docente tienen mayor efecto; 4) si las redes de soporte que se forman en torno a las escuelas tienen impacto positivo en ellas: gestión, capacitación, actualización, circulación de experiencias; 5) en qué contexto y con qué conjunto de roles y actores es posible una gestión eficaz, aunque sea con modelos diferentes en cada caso; 6) qué limitaciones impone a cualquier reforma la falta de un sistema de información y comunicación articulado que permita la circulación cotidiana y fluida de la información; 7) cuál es el impacto de la continuidad del equipo de reforma, en particular de quien la lidera.

Los consejeros César Guadalupe, Walter Velásquez, Ramón Barúa, Grover Pango, Andrés Cardó, Hugo Díaz, Santiago Cueto, Gustavo Yamada, Dante Córdova, José Rivero, Teócrito Pinedo, Rosario Valdeavellano y Ángel María Manrique redactaron sus reacciones al documento elaborado por el consejero Paul Neira enfocando los aspectos que a su parecer merecerían la mayor consideración en el análisis. En algunos casos han sugerido acciones para el caso específico de la descentralización educativa en el Perú.

Todos los consejeros coincidieron en resaltar que una gestión educativa más eficaz conduce a mejores resultados en el aprendizaje de los alumnos; pero tal como lo señalaba Paul Neira, se debe tener en cuenta también que esto no ocurre de modo automático sino que se requiere prestar atención a la manera de implementar las reformas en la gestión.

Para César Guadalupe, el problema de la gestión no es un tema de modelos sino de estructuras generales de gobierno, tanto del sector como en general del Estado y sus diversos roles como garante del derecho a la educación. Por tanto una reforma no pasa por un solo eje organizador (llámese descentralización, asociaciones público-privadas, escuelas autónomas, redes de escuelas, escuela estatal gratuita y laica, etc.), sino por una multiplicidad de ejes que son dependientes del contexto.

Los problemas de gestión tienen muchas formas de abordarse pero para determinar su efectividad resulta central distinguir entre la tendencia ineficaz a prescribir (en la que la burocracia define y decide el quehacer de los actores) y la tendencia más esperanzadora a habilitar (en la que la burocracia facilita que los actores hagan las cosas a su mejor entender). En este último caso se debe brindar normas y recursos, así como mecanismos de apoyo,

información y supervisión para que los actores logren sus objetivos, cosa que solo se hizo en el caso de Minas Gerais.

Para Walter Velásquez, el cambio que mejora los sistemas de educación requiere el “recultivo” de organizaciones e individuos en un entorno dinámico y en la planificación para una respuesta continua de los sistemas. Considera que la gestión educativa implica acciones desarrolladas por los gestores que pilotan amplios espacios organizacionales; orientados al mejoramiento continuo de las prácticas educativas, a la exploración y explotación de todas las posibilidades del proceso, y a la innovación permanente como proceso sistemático. Así pues, la gestión educativa estratégica se constituye como una nueva forma de comprender y conducir la organización escolar, en la medida en que reconozca al cálculo estratégico situacional como uno de sus fundamentos; y solo en tanto que este preceda, presida y acompañe la acción educativa, la labor cotidiana de la enseñanza podrá llegar a ser un proceso práctico generador de decisiones y de comunicaciones específicas.

Para Andrés Cardó, resulta fundamental prestar atención al quehacer de las instituciones en los niveles intermedios de la administración

educativa, que en el Perú se conocen como Unidades de Gestión Educativa (UGEL). Se considera que la escuela peruana no solo está desprotegida sino además agobiada por las demandas de las UGEL, sin el respectivo apoyo técnico y económico que estas deberían dar a las instituciones educativas de su jurisdicción. Hace falta por tanto un rediseño de las Unidades de Gestión Educativa que implique tanto modelos de organización simples como trámites administrativos sencillos y breves al alcance de todos los maestros.

Para **Ramón Barúa**, la promoción de la autonomía, la descentralización y el acercamiento de la toma de decisiones a los actores, son claves para asegurar el aprendizaje de los estudiantes y su formación integral, como propósitos morales de la gestión educativa. Plantea reconocer que las buenas prácticas son las que mejor orientan a las escuelas y permiten establecer aquello que constituye una gestión de calidad. Ello requiere el uso de herramientas que informen a los actores del sistema cuáles son estas buenas prácticas y cómo se les identifica y aplica. Cita como tal a las comunidades de aprendizaje profesional (CAP) en las que los maestros y otros actores del sistema educativo trabajan juntos para mejorar las condiciones y los resultados del

aprendizaje en los estudiantes.

Para **Grover Pango**, la descentralización es una estrategia apreciable, ya que ofrece muchas posibilidades de mejora, y aún en aquellas experiencias en que no se logra un desarrollo de los sistemas educativos, estos tampoco empeoran. Encuentra que las dos dificultades más severas para que una reforma de este tipo tenga éxito son la debilidad de la gobernanza como acción colectiva, y la falta de capacidades para la gestión de los actores involucrados. Asimismo, considera que la descentralización de la gestión con mejores posibilidades de éxito es la que otorga a la institución educativa (escuela) el encargo de la planeación, ejecución y responsabilidad de los resultados.

Para **Hugo Díaz**, la clave de la reforma en la gestión educativa radica en la transferencia de responsabilidades hacia las escuelas, pero su implementación debe considerar no solo variables intrínsecas al sistema educativo sino también los contextos, niveles y calidad de participación de los padres de familia y de las comunidades. Asimismo, hay que tener la paciencia para dejar madurar las reformas, porque con frecuencia la falta de resultados en el corto plazo lleva a su interrupción prematura sin una previa evaluación de sus primeros

impactos. Las reformas mal implementadas lo único que logran es debilitar la organización y la gestión de las escuelas.

Se acota además que las reformas deben hacerse con un enfoque multisectorial, incorporando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, el trabajo en equipo, el aprovechamiento de las redes virtuales, la investigación, la creatividad, etc.

Para **Gustavo Yamada**, se pueden extraer algunas lecciones de las experiencias revisadas. Para empezar, el involucramiento de los padres de familia en la administración escolar y el monitoreo a los docentes del programa EDUCO de El Salvador; siguiendo con las experiencias de descentralización en Argentina y Brasil, previa capacitación de burocracias locales en este último. Además sugiere revisar el caso colombiano, por presentar avances atribuibles a la permanencia durante una década de la misma ministra que lideró la reforma. Sin embargo, hay que centrar la atención en lo que ocurre en el aula de clases y para ello el foco de los directores debería cambiar de los aspectos burocráticos al liderazgo pedagógico y al monitoreo de los aprendizajes de los alumnos. Para que esto ocurra, las autoridades deben facilitar las plazas docentes y administrativas,

los psicólogos, horarios, infraestructura, materiales y capacitaciones adecuadas.

Para **Santiago Cueto**, aún si se implementaran las sugerencias del documento de Paul Neira, subsistirían principalmente dos problemas: el primero tiene que ver con “puentes rotos”, es decir, problemas de comunicación entre los principales actores institucionales de la descentralización educativa (v. gr. Ministerio de Educación, gobiernos regionales, UGEL, instituciones educativas, padres y madres de familia, así como los mismos estudiantes); y el segundo estaría vinculado a la falta de incentivos para los actores de estos procesos de reforma en la educación. Así, por un lado, sugiere usar internet como una alternativa potente de reconstrucción de estos “puentes”, a través del uso y gestión de un sistema de información que registre los roles y los intereses de los diferentes actores y que mantenga al día las iniciativas relevantes en cada nivel. Por otro lado, habría que pensar en sistemas de incentivos profesionales y monetarios, que aseguren que tal información sea leída, procesada, compartida y experimentada. Intentar las reformas sin tener políticas claras de comunicación y estímulos para el desempeño profesional sería riesgoso.



Para **Teócrito Pinedo**, a siete años de transferidas las funciones, con marchas y contramarchas desde el MINEDU, es poco lo avanzado en términos de desarrollo educativo: Gobiernos regionales, Gerencias Regionales de Desarrollo Social y DRE han sido poco claros para manejar y direccionar propuestas de cambio y han dejado a la escuela abandonada a su suerte, frente a una UGEL que no cuenta con todas las capacidades técnicas y estratégicas necesarias para darle atención con calidad. Cita el caso de la región San Martín para señalar que se puede mejorar el desempeño escolar de los alumnos en la medida en que se logre aumentar el nivel de compromiso de las autoridades que permanecen en sus puestos por períodos prolongados, se otorgue recursos económicos para la educación y se facilite la eficiencia de la gestión educativa en los diversos niveles de actuación, incluyendo un buen sistema de información.

Para **Rosario Valdeavellano**, los logros de aprendizaje derivados de una mejor gestión deben ser entendidos también por el impacto que esta tiene en la satisfacción de las necesidades básicas y el buen vivir de las personas. Además, considera urgente definir mejor los modelos de gestión, de modo que sean simples y concretos facilitando tanto su comprensión como su posibilidad de ser

comunicados y compartidos. Estos modelos deben traslucir claramente la identidad y roles de cada instancia de gestión, así como la participación de la sociedad.

No considera que el sistema de vouchers mencionado en el documento sea pertinente para el caso peruano; en cambio sí valora la elección local del director por parte de la comunidad educativa y el rol de los padres como actores de vigilancia de la buena marcha escolar, siempre y cuando ellos tengan las capacidades para realizarla.

Para **Ángel María Manrique**, el proceso de descentralización peruano debería traer como consecuencia la mejora en la gestión de la institución educativa, lo cual no ha ocurrido. Durante los años 2003 – 2006 solamente se diseñaron planes de transferencia de funciones a cargo del Consejo Nacional de Descentralización, lo que no tuvo ninguna repercusión en las escuelas. Durante los años 2007 – 2011 se gestó un fallido intento de municipalización de la gestión educativa, que consistió únicamente en la transferencia de recursos para gastos corrientes (pago de bienes y servicios, incluidas remuneraciones) de la unidad de gestión educativa local a la municipalidad distrital, sin incluir ningún plan de mejora en la gestión. Durante los

años 2011 – 2013 el gobierno ha establecido algunos compromisos en la gestión para el logro de aprendizajes en los estudiantes, pero su cumplimiento depende de la disponibilidad de recursos económicos y del liderazgo del personal directivo de las instituciones.

Para **Dante Córdova Blanco**, el foco de cualquier reforma educativa en el Perú tiene que estar en el reconocimiento de la gestión como factor crítico del sistema educativo para todas sus instancias; y en particular en el rol del director como líder de la gestión institucional, previa selección, formación, empoderamiento y revalorización para cumplir este cometido. Esto incluye el manejo de presupuestos, métodos de enseñanza, currículo, plan de horas, talleres, proyectos, calendarización, etc. Se debe reconocer la heterogeneidad de casos –especialmente los que se dan dentro del mundo urbano y dentro del mundo rural– que requieren propuestas distintas. Nos recuerda que desde el intento de reforma del año 1995 hasta la fecha no ha habido pasos efectivos en esta dirección y recién con el Ministro Jaime Saavedra se ha recuperado la visión del valor decisivo de la gestión escolar.

Finalmente, para **José Rivero**, la investigación contenida en el presente documento, confirma que la gestión de la educación tiene su propio

cuerpo de conocimientos y prácticas sociales, construidas según la misión de las instituciones de enseñanza.

Resalta a su vez, la necesidad de contar con una administración educativa que articule los ideales de calidad y equidad en el servicio educativo, para garantizar debidamente el derecho a la educación.

Como se aprecia por los aportes de Paul Neira y los consejeros que participaron con sus comentarios, pese a que aún hay mucho por explorar ya hay un conjunto de factores identificados que resultan claves para la gestión educativa exitosa y que vale la pena analizar antes de proponer cualquier reforma en el sector.





## Estudio de Casos en América Latina

*Paul Neira Del Ben*

Los logros de aprendizaje son la razón última de la escuela y de los sistemas educativos que las manejan. Sin embargo, sería poco estratégico no resaltar la relación que existe entre la capacidad de los sistemas educativos, particularmente en su gestión, y los logros de aprendizaje alcanzados.

Se hace necesario, entonces, mirar comprensivamente los sistemas de gestión educativa, no solo para entender sus relaciones, sino para comprender mejor cómo gestionar sistemas educativos cada vez más complejos y con altísimas tasas de demanda de la sociedad (que los complejizan aún más, como se comprueba en esta investigación). Así pues, este estudio no observa las estructuras de los sistemas educativos; antes bien, intenta comprender cómo es que, embebidos en ellos, existen sistemas de gobernanza que aseguran que las buenas ideas en política educativa

realmente se lleven a término exitosamente.

El ritmo y la variedad de las exigencias que se han venido haciendo al sistema educativo peruano no van a disminuir; muy por el contrario, en el futuro serán mayores. Ello configura un panorama en el que nuestro sistema educativo requerirá de un sistema de gestión cada vez más sofisticado y complejo para responder a ellas. Por tanto, el Estado peruano necesitará una estructura de gobernanza y gestión del sistema educativo que pueda lidiar con esta complejidad, que al mismo tiempo asegure el conocimiento y la capacidad de los actores para tomar mejores decisiones, pero que además logre los resultados de aprendizaje que deben darse al nivel de la escuela y salón de clases; de lo contrario, los procesos de desarrollo social y crecimiento que necesita nuestro país estarán amenazados.



Es incuestionable que requerimos cambios fundamentales en nuestro sistema educativo para asegurar el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos los peruanos. En esta línea, es cada vez más evidente que “un buen número de los problemas educativos son atribuidos a la mala gestión o a mecanismos inapropiados de gobernanza [de la educación]” (Halász, 2003). Por ello, el presente estudio busca ofrecer información comparada de casos y mecanismos de cambio en la gestión y gobernanza de sistemas educativos en realidades similares a la de nuestro país. Este análisis lo conduciremos teniendo en mente lo que sostiene Aguerrondo (2009): “el

*espacio nacional de gestión de la educación se enmarca en el aparato general de gestión del Estado y por ello está condicionado a cambios más generales que no son solo los del interior del sector, para llegar a transformarse en un instrumento capaz de gestionar los cambios complejos que hoy son necesarios en el campo de la educación”* (p. 15). En otras palabras la complejidad del sistema educativo peruano alcanza niveles de mayor dificultad, por el hecho de que existe una profunda interdependencia entre la gestión del Estado peruano y la gestión del sector educación. Así pues, se cruzan en este contexto razones, tradiciones, culturas y modos de hacer del gobierno de lo público



en el Perú, que influyen de forma conjunta en el sector educación. Finalmente esperamos que la presente investigación contribuya a la discusión y alimente los procesos de toma de decisiones.

### 1. Estado de la cuestión

Si pudiéramos resumir dos etapas respecto al desarrollo de los sistemas educativos nacionales, el inicio de la década de los noventa marcaría una frontera de división

sistema educativo nacido en los albores del siglo XX, se mantuvo fiel a la tradición; y como además menciona Aguerrondo et al. (2009), la ampliación de la cobertura se focalizó en el cambio de los contenidos, o de los currículos.

Luego de los noventa, dentro de una preocupación mundial sobre lo público<sup>1</sup>, y en el marco del llamado consenso de Washington, entra la lógica del New public management que propone un tránsito de una

Cuadro N°1

1960 - 1990	1990 en adelante
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura</li> <li>• Administración pública</li> <li>• Reformas de primera generación</li> <li>• Planes de estudio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Logros de aprendizaje</li> <li>• Management público</li> <li>• Reformas de segunda generación</li> <li>• Evaluación</li> </ul>

Elaboración propia

entre ambas etapas. Como podemos ver en el cuadro número 1, antes de dicha década, la orientación de las reformas de los sistemas nacionales fue la ampliación del acceso. Sin embargo, no se cambió la estructura de un

administración de lo público, hacia un nuevo enfoque de gestión pública. El concepto implica un proceso de modernización del sector público, bajo la hipótesis de que una gestión orientada al mercado del hecho

<sup>1</sup> Coincide con el inicio de la debacle del modelo del estado de bienestar (*Welfare state*), el desarrollismo, la salida de la llamada “década perdida” y el consenso de *Washington*.

público llevará a un manejo más costo-eficiente del gobierno, sin lesionar sus propios intereses u objetivos.

Algunas de las características que tiene el enfoque de gestión tienen que ver con la introducción de una lógica de eficiencia y eficacia en el manejo del hecho público, con la aplicación de herramientas de gestión como pueden ser indicadores, evaluaciones externas, verificación, presupuesto por resultados, e incluso se plantean ciertos niveles de exposición al mercado de lo público (por ejemplo, el sistema de vouchers).

En esta oleada de las llamadas reformas de “segunda generación”, se enmarca una orientación de cambio de las estructuras de gobierno de la educación en los

países. Para el caso latinoamericano, el proceso de implementación de la reforma tiene distintos ritmos y velocidades. Sin embargo, un primer rango o nivel que se convierte en una constante para todos los esfuerzos de reforma en Latinoamérica, es la orientación hacia la gestión del sistema, cuya consecuencia última debía ser asegurar su calidad (Casassus, 2000). Una segunda constante es la enorme complejidad de este tipo de reformas<sup>2</sup>.

Existen distintos organismos internacionales que, desde finales de los noventa, vienen promoviendo una reforma de los sistemas educativos desde la perspectiva de la mejora de los sistemas de gobernanza y gestión de los mismos<sup>3</sup>. Si pudiéramos caracterizar los

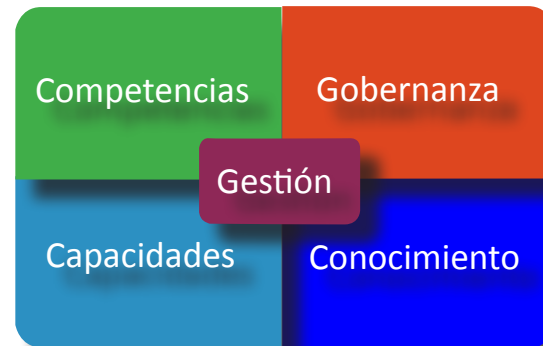
<sup>2</sup> Esta complejidad se expresa claramente en la diversidad de los temas abordados, que incluye “los contenidos y enfoques de la educación (el currículo) pero también una nueva relación educación/trabajo (la educación secundaria, la escuela técnica, la capacitación laboral), la equidad (la cuestión de la diversidad, acciones y políticas compensatorias), el control de la calidad (sistemas nacionales de evaluación de logros de educativos), los diferentes enfoques de administración y gobierno de la educación (la descentralización, la autonomía de la escuela), el financiamiento (vouchers, privatización) y la no poca compleja cuestión de las capacidades requeridas en los docentes para asumir todos los cambios mencionados” (Aguerrondo et al, 2009, p. 18).

<sup>3</sup> Diversos organismos internacionales han venido realizando diversos estudios y sistematización orientados a acumular evidencia sobre el efecto que tienen los sistemas de gobierno y gestión fuertes sobre el cambio y la mejora de los sistemas nacionales de educación. En 1994 la UNESCO creó el programa La gestión de las transformaciones sociales (The management of social transformations – MOST). Uno de los capítulos del programa trabaja el tema del impacto de la globalización sobre los sistemas de gobierno y gestión pública. De otro lado, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) estableció desde 1990 el Comité de Gestión Pública (Public Management Committee - PUMA) desarrollando diversos foros y exposiciones de los trabajos de investigación sobre el tema. Entre sus publicaciones se encuentra *Governance in the 21st century* (2001). El Centro para la Investigación Educativa e Innovación (CERI) de la OECD ha publicado diversos estudios entre ellos *New School Management* (2001), *Networks Innovation* (2003) y *Schooling for tomorrow* (2001).

ejes de estos esfuerzos de mejora, podríamos mencionar que se han favorecido, en primer lugar, estrategias de descentralización; en segundo lugar, la promoción de alianzas público – privadas; en tercer lugar, el uso y manejo del conocimiento embebido en el sistema; y finalmente la construcción de competencias. Cada una de ellas, particularmente la primera y la segunda, han tenido distintas interpretaciones y se han implementado a distintos ritmos en América Latina. Cabe destacar que, de lejos, la más común de todas ha sido la implementación de distintos procesos de descentralización del sistema educativo nacional.

## 2. Construcción de un modelo para el análisis

Desde nuestro punto de vista, consideramos que existe un conjunto de temas que mantienen una relación íntima con las reformas en gestión educativa; los mismos que, en conjunto, configuran un modelo conceptual capaz de analizar y acercarnos a los distintos procesos de cambio que se han dado o que se dan actualmente en América Latina. Estos cinco tópicos son: competencias, capacidades, gobernanza, conocimiento y gestión.



Cada uno de estos temas ofrece a la discusión un matiz que consideramos importante para comprender -con mayor profundidad- los procesos de reforma en la gestión de sistemas educativos complejos, en cualquiera de sus niveles. A continuación detallamos las comprensiones conceptuales de tres de estos elementos: capacidad, gobernanza y conocimiento; no abordamos el concepto de competencia debido a que ya cuenta con un amplio manejo dentro del sector educativo.

- a) **Capacidad:** Es ya casi un lugar común escuchar que se necesita generar capacidades, o capacidad para la gestión. Este concepto es extensamente usado, y sin embargo rara vez se ha analizado. A contramano de la amplia comprensión de “capacidad” como

una medida de cuánto soporta algo o alguien, en educación “capacidad” se refiere a la cantidad de recursos y esfuerzos necesarios para lograr un objetivo particular (Cohen & Ball, 1999). En tal sentido, un sistema o escuela que requiere muchos esfuerzos y recursos tiene baja capacidad; y otra que no necesita inversión para generar los cambios, es una escuela de alta capacidad. Pero esta definición esconde algunos matices que es necesario mostrar y que desde nuestro punto de vista son claves para enfrentar un proceso de reforma en las escuelas.

En primer lugar un set de capacidades para enfrentar un proceso de mejora de los aprendizajes de cara a una evaluación estandarizada, no es el mismo que el requerido para la implementación de un nuevo marco curricular. En segundo lugar, tener un conjunto de recursos no necesariamente significa que estos van a ser usados eficientemente, y que además ayudarán a lograr el resultado u objetivo planteado por la reforma. Incluso, un cúmulo de recursos, políticas, programas, en suma de capacidades podría funcionar muy bien en un contexto, pero no necesariamente en otro.

Siguiendo a Hatch (2009), proponemos que la variable capacidad debe comprenderse en tres sentidos: capacidad instruccional al nivel del salón de clases, capacidad organizacional al nivel de la escuela, y capacidad del sistema al nivel de UGEL, región y sus arreglos con el sector central. La constante que atraviesa todos y cada uno de los niveles planteados es el logro del objetivo del aprendizaje, y se conecta directamente con las personas, sus manejos, competencias, capital y relaciones como se puede observar en el siguiente cuadro que resume los tres niveles y sus relaciones internas.



Cuadro N°2

Nivel	Capacidad	Descripción	Relaciones
Salón de clases	Instruccional.	Habilidad para permitir que todos los estudiantes de un salón de clases logren los más altos niveles de aprendizaje posibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepciones, experiencias y actitudes que el docente trae al salón de clases.</li> <li>• Percepciones, experiencias y actitudes que el estudiante trae al salón de clases.</li> <li>• El contenido, tipo y calidad de los mismos.</li> </ul>
Escuela	Organizacional.	Capacidad de conseguir que toda la organización de la escuela esté al servicio de alcanzar los más altos niveles de aprendizaje.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital técnico (fondos, recursos, espacios físicos)</li> <li>• Capital humano (habilidades, disposición al cambio y conocimientos del personal).</li> <li>• Capital social (relaciones, redes sociales, normas de confianza entre individuos y grupos en la organización).</li> </ul>
Local Regional Central	Manejo del Sistema	Capacidad a través de la cual el sistema es capaz de manejar las distintas tensiones, relaciones, interacciones, necesidades y requerimientos en el manejo de las escuelas y su objetivo de lograr los aprendizajes.	Implica un proceso a través del cual se tienen que transparentar en el sistema, los diversos tipos de capital mencionados antes, porque de lo contrario no se lograrán los niveles de cambio que estos requieren.

Fuente: Hatch, 2009. Elaboración propia.



Una aplicación práctica del cuadro anterior se evidencia en el hecho de que muchas escuelas que no son capaces instruccionalmente hablando, también manifiestan internamente una debilidad en su capacidad organizacional. Encontramos escuelas que no son capaces de aprovechar los muchos o pocos recursos disponibles organizacional o sistémicamente en las redes de escuelas en las cuales participan, o en las UGEL; lo que al final se confabula contra la capacidad para mejorar o asegurar los aprendizajes en todo el sistema. En otras palabras, tener un grupo de escuelas sin capacidad de generar aprendizajes sólidos desde el salón de clases en el fondo disminuye la capacidad de gestión del sistema. Todo esto sin discutir las competencias que tengan los distintos niveles subnacionales del gobierno de la educación en un sistema nacional.

**b) Gobernanza:** Cada vez es más común encontrar un desplazamiento del término gobierno por el de gobernanza, particularmente en temas complejos y de interés amplio como es el educativo<sup>4</sup>. Dicho tránsito no es necesariamente nuevo, dado que en el año 1968 Philip Coombs en su libro “La crisis educativa mundial”<sup>5</sup> indicaba notoriamente que en realidad, la creciente crisis de los sistemas educativos era en el fondo una crisis de su administración.

Como bien sugiere Paquet (2001), el concepto de gobernanza se refiere a tres elementos. En primer lugar, a un grupo de i) individuos e instituciones (públicas, privadas y ciudadanas) gestionando asuntos colectivamente, en donde ii) los intereses diversos se acomodan y logran resolver sus diferencias; y donde iii) estos múltiples actores y organizaciones se encuentran

<sup>4</sup>En este punto es clave reconocer que dicho desplazamiento escapa del universo del mundo educativo y se ubica en la discusión sobre la capacidad de las sociedades organizadas para responder a las expectativas y requerimientos populares. Ulrich Beck llama a esta situación “la sociedad en riesgo”, argumentando que las sociedades se encuentran perdiendo control sobre el mundo social y técnico que ellas mismas han creado (Beck, 1992). Esta premisa guarda reminiscencias sobre la idea de los reclamos de un desborde popular en el caso de la tesis central de José Matos Mar en su libro *Desborde popular y crisis del estado* (Matos Mar, 1984).

<sup>5</sup>Cuando Philip Coombs escribió dicho libro, era el Director del Instituto Internacional para la Planificación de la Educación de la UNESCO, con sede en París.

envueltos en un proceso continuo (formal e informal) de competencia, cooperación y aprendizaje. Si bien la idea de gobernanza suele estar asociada o tiene relevancia al nivel supranacional o nacional, el concepto es también aplicado al nivel subnacional, organizaciones e instituciones particulares. Finalmente, un rasgo muy cercano al sector analizado es que la gobernanza se encuentra íntimamente ligada a la idea de aprendizaje.

- c) Conocimiento:** Con este concepto nos referimos a que las estructuras educativas que lidian con la mayor complejidad del sistema necesitan por un lado gobernanza, pero también requieren conocimiento para tomar decisiones. Sin el conocimiento la estructura no se mueve.

Hess y Ostrom (2007), refiriéndose a este concepto, establecen una definición operacional muy práctica para comprender el rol del conocimiento dentro del sistema educativo. Los autores sostienen que “conocimiento es información asimilada y la comprensión de cómo usarla” (p.

8). La interrelación e interdependencia entre conocimiento, gobernanza y estructura es muy estrecha. Se podría decir o asumir que el conocimiento se encuentra embebido en un espacio o ambiente social, académico o burocrático específico, permitiendo así su funcionamiento.

En esta línea, como mencionan Fazekas y Burns (2012) “gobernanza y conocimiento se traslapan mutuamente, y estos se constituyen el uno al otro” (p. 9). Así, según los autores, “para que exista gobernanza tiene que haber un mínimo de conocimiento” y de otro lado, “crear y sostener conocimiento relevante es imposible sin que exista niveles o estructuras de gobernanza” (p. 9).

Hasta este punto hemos indicado el lugar del conocimiento y su relación con la estructura; pero en el modelo planteado, la pregunta sería cuál es su rol. Aquí creemos, junto con Davies, Nutley y Smith (2009), que el conocimiento es la fuerza que se encuentra detrás de los procesos de generación de políticas para el cambio. Por ejemplo, sin el conocimiento

la lectura de las situaciones problemáticas no se podría definir y, por tanto, no sería posible construir ensayos de respuesta desde la política. En un sentido complementario, el conocimiento cumple la función de empujar el constante mejoramiento de los servicios públicos. Un ejemplo claro de este ejercicio es el hambre constante que tienen los sistemas educativos por identificar buenas prácticas -internacional o nacionalmente- para incorporarlas, en su desempeño orientado a la generación de mejoras de la gestión y de conseguir mejores resultados de aprendizaje. Lo que es interesante mencionar es que, si bien existe un vacío reconocido de diversas formas, sobre los procesos de policy making basados en evidencia de investigación, también es cierto que en un reciente estudio (Levin, Sa, Cooper, & Mascarenhas, 2009) se demuestra que dicho vacío se genera más por dinámicas organizacionales, que por la ausencia formal de reportes o investigaciones que resalten por dónde actuar políticamente. Se debe, entonces, prestar más atención a los procesos interpersonales, las capacidades y las estructuras que aseguren que el conocimiento movilice

procesos de gestión más eficientes del hecho educativo.





d) **Gestión:** Ahora bien, ¿cómo diferenciar “gobernanza” del término “gestión”? Es necesario resaltar que mientras el primero se refiere a la naturaleza abierta y heterogénea, el segundo tiene relación directa con los aspectos técnicos e instrumentales de las dimensiones del gobierno de un sistema. Mientras que la gobernanza se abre a la diversidad y a la negociación, la gestión busca ser precisa, predecible o controlable a través de diversos mecanismos. En contextos en los que existen procesos con mayor o menor nivel de profundidad de descentralización,

se habla de gobernanza porque se hace transparente así la naturaleza de interdependencia de un conjunto de instituciones, personas autónomas o con niveles de poder interdependientes. Siguiendo a Halasz (2003) afirmamos que:

cuando nos referimos a las escuelas como unidades organizacionales, se usa el término gestión. Sin embargo, cada vez más las escuelas se están convirtiendo en organizaciones abiertas, conectadas a contextos socio económicos locales específicos, y caracterizados por un complejo set de diferentes

necesidades e intereses, también a ese nivel se puede usar el término gobernanza. (Halász, 2003; párr. 19. La traducción es nuestra.)

El modelo presentado busca ofrecernos un esquema de aproximación a la compleja realidad de la gestión del sistema educativo. Comenzando desde lo que significa el aula, sus interacciones, necesidades y relaciones. Desde allí y hacia arriba es que se articulan los procesos de gestión del hecho educativo, teniendo al aprendizaje como centro del mismo. Al mismo tiempo, y para efectos de este estudio, el modelo cumple la función de lente o de parámetro para el análisis de las diversas experiencias de implementación de mejoras para la gestión, desde la unidad de la escuela. Al entrar a la revisión de los casos documentados en la tercera sección del documento, esta estructura de análisis nos servirá para aproximarnos a las particularidades de cada uno de los países que vamos a revisar.

### **3. Matices del cambio. Una mirada a los cambios en la gestión en América Latina desde 1990 en adelante**

Es imposible realizar una revisión sobre los cambios en los sistemas de gestión imperantes en América Latina sin mencionar el caso de los procesos de descentralización

que tuvieron un auge muy fuerte como medida de cambio en los sistemas educativos del continente.

Por ello, en esta sección del documento, realizaremos una breve mirada a ciertos rasgos o características que tuvo la descentralización, así como a las formas de organizar las distintas combinaciones existentes a manera de modelos de descentralización.

#### **a) Procesos de descentralización**

Desde la década de los noventa se afianzó en América Latina la política educativa de mejora de la gestión de los sistemas educativos nacionales a través de la descentralización. Esta implicó la transferencia de funciones desde el sector central a los gobiernos subnacionales, bajo el supuesto de que este proceso acercaría las decisiones de la educación a los beneficiarios finales. En un sentido, los sistemas educativos pueden ser caracterizados cada vez más por una combinación de diferentes formas de transferencia de responsabilidades.

Como señalan Galiani et al. (2002), la descentralización busca aliviar *“asimetrías de información, costos de agencia y problemas de toma de decisión colectiva”* (p. 275).

Por su parte Hanson (1997), desde una visión más enraizada en la historia, plantea que luego de los gobiernos de facto en América Latina y el retorno de sistemas democráticos, estos encontraron en la descentralización una forma de *“mejorar los servicios administrativos, aumentar la calidad de la educación, compartir el poder con la ciudadanía local y acelerar el ritmo del desarrollo nacional”* (p. 5). Es interesante notar que si se analizan con detalle las razones planteadas por ambos autores, la decisión de la descentralización sucede por necesidad o vacíos del sistema, y no porque estas medidas aseguren que los resultados de aprendizaje de los estudiantes o el nivel educativo de los beneficiarios, aumente significativamente.

En el caso específico de la descentralización argentina, Galiani et al. (2002) estudiaron el efecto de este proceso sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes. Los hallazgos encontraron que la descentralización argentina ofrecía indicios de ciertos efectos heterogéneamente positivos. Esta heterogeneidad dependía de diversos factores en la gestión de las gobernaciones, particularmente de variables como claridad fiscal, alternancia política y el tamaño (superficie, población y densidad poblacional) de la gobernación. En promedio, en el caso

estudiado, la descentralización resultó en mejor desempeño de los estudiantes. Aunque al mismo tiempo, los autores ofrecen evidencia de que estos efectos positivos se logran cuando “aterrizan” en escuelas y provincias que tenían un “stock” de capacidades previamente instaladas para asumir la nueva carga. Por el contrario, escuelas o gobernaciones en situación precaria no obtenían beneficio alguno del proceso de descentralización. Este fenómeno se puede explicar a través de lo que claramente describe Hatch (2009), que en un contexto en el cual existen múltiples y cambiantes demandas del sistema educativo (en el marco del cambio de la gestión) solo algunas escuelas o niveles del gobierno de la educación se beneficiarán, debido “a que estas cuentan con la capacidad de hacer uso de los recursos y asistencia externa de forma efectiva” (p. 2).

Del otro lado de la moneda, la investigación realizada por Paes de Barros y Mendonça (1998) no encontró ningún efecto en los resultados de evaluación de aprendizajes. El estudio se realizó sobre tres variables de innovación en gestión: i) transferencia directa de recursos para las escuelas, ii) elección de los directores y iii) incorporación de consejos de gobierno de las escuelas. Estas innovaciones fueron observadas en



dos sistemas educativos estatales donde se logró mayor nivel de innovación y éxito para compararlas con aquellos estados donde no se logró el resultado. Estos cambios se han venido implementando a lo largo de 15 años. El resultado encontrado fue que el efecto de las iniciativas sobre los aprendizajes en escuelas con autonomía financiera, y consejos de gobierno fue nulo; mientras que sí se registraron efectos positivos en aprendizajes cuando la elección del director se dio a nivel de las escuelas.

Otro ángulo de la discusión respecto al tema de la descentralización tiene que ver con su interpretación y con la comprensión de lo que se estaba produciendo con los cambios. En ese sentido fue bastante común presenciar cómo es que se “aligeraba” el ministerio central en aras de una visión descentralizadora a rajatabla (interpretación de la misma); pero en “ciertos casos esto llevó al debilitamiento o desmantelamiento de las capacidades del Ministerio de Educación, antes de que los entes subnacionales alcanzaran suficiente desarrollo institucional, creando un saldo negativo en cuanto a capacidad de diseño e implementación de políticas educativas” (Navarro, 2007; p. 445).

Luego de este breve recorrido, lo que queda claro respecto al proceso de descentralización

es que no es homogéneo ni ofrece similares métodos de implementación en los países donde se viene realizando. Incluso, al interior de cada país encontramos diferencias muy significativas al respecto. Quizás sería más exacto mencionar que lo que está sucediendo es un “complejo proceso de re-colocación de responsabilidades, tanto horizontal como verticalmente que siguen patrones paralelos distintos” (Winkler, 1991; Riddell, 1997).

Hanson (1997), en su estudio La descentralización educacional: problemas y desafíos plantea que la descentralización se puede organizar en cuatro formas:





Formas de descentralización	Descripción del mecanismo de descentralización
Desconcentración	Se transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior del sistema.
Delegación	Transfiere la autoridad por la toma de decisiones desde las unidades jerárquicas superiores a las inferiores. Esta autoridad puede ser retirada a discreción de la unidad que la delega.
Traspaso	Transfiere la autoridad a una unidad que puede actuar sin pedir permiso previo.
Privatización	Traspaso de la responsabilidad y los recursos desde las instituciones del sector público a instituciones del sector privado.

Fuente: Hanson, 1997. Elaboración propia.

De otro lado en su presentación sobre sistemas de gobierno, Halász (2003) realiza una sistematización más completa para comprender mejor los patrones embebidos en los procesos de descentralización. Este

planteamiento es más complejo y detallado que el planteado por Hanson (1997), lo cual permite agregar matices a la discusión sobre la descentralización.

Formas de transferencia de la responsabilidad	Objetivo del proceso de transferencia
Desconcentración	Niveles subnacionales del gobierno.
Descentralización real	Elección de autoridades regionales y locales.
Autonomía escolar	Las escuelas ganan autonomía, pero continúan su operación como instituciones públicas. Es el proceso de delegación de poder a los equipos directivos de las escuelas.
Privatización	Escuelas privadas o escuelas públicas bajo el control de gobiernos autónomos, que se manejan como dueños.
Participación, asociación	La responsabilidad es compartida de forma horizontal entre socios y la sociedad civil.
Control de la comunidad	La responsabilidad es asignada a comunidades étnicas, culturales o lingüísticas.
Desregulación	No tiene un objetivo concreto. Simplemente se deja sin efecto cuerpos regulatorios sobre la escuela.

Elaborado por Halász, 2003. Adaptación propia.

De la lectura de ambos cuadros se puede afirmar, luego del análisis de los sistemas educativos, que las reformas de gestión normalmente implican una combinación de distintas formas de traspaso de responsabilidad. Es interesante traer a la discusión el hecho de que si bien este

proceso de transmisión implicó en la mayoría de los casos un importante número de cambios en los mecanismos de regulación, es verdad también que en muchos casos se reconoció el proceso de manera legal pero al no tener como correlato la transferencia fiscal o de recursos, finalmente esta no pudo ser aplicada realmente (Navarro, 2007).

## **b) Efectos del cambio en la estructura de la gestión**

Los últimos procesos de reforma del sistema educativo en la región tuvieron una “naturaleza institucional... [puesto] que su énfasis estuvo centrado en modificar la forma de tomar decisiones, la relación del gobierno con la ciudadanía, las responsabilidades de los distintos ámbitos de gobierno, y la estructura y capacidades del mismo” (Navarro, 2007; p. 435). Se ha hecho común, en este contexto, encontrar como “los temas” del cambio a la descentralización, la evaluación, la generación de capacidades, propiciar la participación comunitaria, ampliar la autonomía y fortalecer la gestión educativa.

Asistimos así, desde esta perspectiva, a la formación de un conjunto de cambios que se acercan más a la gestión de la escuela; caracterizados por haber sido impulsados desde la lógica de un cambio estructural

más macro e incluso intermedio de los niveles de gobierno de la educación. Como muchas veces sucede en educación, una sola palabra termina englobando un conjunto de otros significados. De esta forma tenemos que bajo la palabra “autonomía” se agruparon un conjunto de estrategias y actividades de mejora de la gestión educativa directa de las escuelas.

En este sentido, se debe considerar a la descentralización como un gran marco impulsor o disparador de un conjunto de acciones para el cambio en la gestión, aterrizadas en el contexto de la escuela. Una muestra clara de estas acciones son las estrategias de autonomía escolar<sup>6</sup>, que tienen como foco o razón de ser el mejoramiento de los resultados educativos. Según Espínola (2000) existen dos tipos de autonomía; la primera es la autonomía administrativa y la segunda, la autonomía pedagógica.

---

<sup>6</sup> Siguiendo a Espínola (2000) “se entiende autonomía escolar como la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de recursos necesarios para su ejecución. Los recursos pueden ser dinero, equipamiento, material didáctico y/o las condiciones legales que permitan a la escuela cumplir con las nuevas funciones que se le transfieren” (p. 3)

Para Espínola (2000) la autonomía administrativa implica el “traspaso de la responsabilidad sobre áreas administrativas claves desde el Ministerio de Educación hacia las escuelas. Se trata fundamentalmente de procesos de la administración de recursos, financieros y materiales” (Espínola, 2000; p. 6). De otro lado, y siguiendo a la misma autora, la autonomía pedagógica requiere el

... traspaso de responsabilidades en relación al currículo y su implementación, incluyendo en general funciones relacionadas con su adecuación a las necesidades locales. Implica instaurar en la escuela, capacidades de planeación, ejecución y evaluación colectivas que con los sistemas centrales no son necesarios. (Espínola, 2000; p. 6).

En un sentido, mientras la primera busca mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y proporcionar una enseñanza de mejor calidad; la segunda implica una adecuación del currículo oficial en función de las necesidades y las características locales, para lograr una enseñanza de mayor calidad, más pertinente y relevante. Uno de los dos pilares sobre los cuales se basa este movimiento de cambio en la

gestión, consiste en devolverle al sujeto más cercano a la escuela el control sobre decisiones de su competencia, como por ejemplo, la selección de los profesores, pequeñas inversiones en la escuela, entre otros; en muchos casos, podía tratarse de la primera vez que recibieran el control. La segunda idea es que existe una conexión entre información y decisión. De esta forma, la escuela se convierte en un centro neurálgico de toma de decisiones; y en consecuencia, estas deben estar ligadas a los más interesados en ver cumplir las promesas sobre la institución educativa. Así pues, la autonomía se convierte en un incentivo para impulsar el cambio a nivel de la escuela; cambio que le había venido siendo esquivo al manejo o capacidad de gestión del sector central. Los otros supuestos que alimentan esta idea son:

- Los actores locales son los que mejor saben dónde colocar recursos, puesto que saben cuáles son las condiciones que se necesitan para lograr aprendizajes.
- Los padres, por el interés que ellos tienen, son quienes mejor pueden hacer vigilancia sobre las condiciones óptimas para conseguir mejores resultados educativos.

- Los profesores tienen un rol clave en el proceso de gestión de la escuela y por tanto debe dárseles un espacio.
- Dado que se ha empoderado a los actores locales, lo que vamos a tener es un sistema que genere mecanismos de mejoramiento continuo porque es del mayor interés de estos actores.

Como mencionamos líneas arriba, dentro del paraguas de la autonomía escolar se agrupó un conjunto de acciones, programas y estrategias de política educativa que van desde la elección de directores a nivel de la escuela hasta las decisiones de adquisición de material educativo para la escuela, pasando por la vigilancia del cumplimiento de asistencia de los profesores a la escuela. Lo interesante es que este ramillete de actividades ejemplifican claramente las estrategias de cambio al nivel de la gestión escolar, impulsadas desde la estructura central del sistema educativo. Más aún cuando un conjunto de investigaciones que buscaron medir impacto, encontraron que la efectividad se logra cuando se busca incrementar la matrícula, la asistencia del estudiante, reducir el ausentismo docente, mejorar la participación de los padres

en la educación de sus hijos, así como su contribución en tiempo y recursos; igualmente se encontró una mejora en el uso eficiente de los recursos en que la escuela tiene control (Arcia & Belli, 2001; Espínola, 2000; Winkler & Gershberg, 2000) (Paes de Barros & Mendonça, 1998) (King, Rawlings, & Ozler, 1996).

#### 4. Revisión de casos

A continuación realizamos una revisión acotada de las experiencias de cambio en la gestión de la escuela, impulsadas a nivel de países de la región Latinoamérica. Para seleccionar estas prácticas se tuvieron como criterios tanto el conseguir la mayor similitud posible entre la estructura de gobierno educativa de ese país con la del Perú, como el asegurar un parecido en los contextos sociocultural y económico de ambos países. En tal sentido se decidió considerar la revisión de las experiencias de El Salvador, Chile y Ecuador.

Adicionalmente se incluyó una revisión más específica o puntual de experiencias que por la evidencia encontrada en la revisión consideramos importante incluirlas como parte de esta investigación. Tenemos así experiencias innovadoras implementadas en

el estado de Minas Gerais, en Brasil. Estos últimos casos tienen un tratamiento especial en el documento.

### **a) El caso de El Salvador**

El proceso de cambio se inició en El Salvador a comienzos de la década de los noventa y el objetivo estaba en la reorganización del sistema educativo luego de la devastación ocurrida a consecuencia de la guerra. Distintos estudios califican esta experiencia como una de las más extremas en la transferencia de responsabilidades y competencias hacia la escuela, puesto que en este país (al igual que en Nicaragua) se transfirieron funciones de contratación y de despido de los docentes<sup>7</sup>.

La iniciativa de gestión de la educación desarrollada en El Salvador se conoce con el nombre de EDUCO. Esta se basa en la creación, legalización y provisión de soporte a las llamadas “asociaciones comunales para la educación” (ACE), que se constituyeron como organizaciones sociales de padres de familia que buscaban la generación de nuevos servicios educativos en sus comunidades. Reimers (1997) describe a los miembros

de ACE como letrados de la comunidad que reciben procesos de capacitación para gestionar el programa. Es importante mencionar que esta experiencia se da en el marco de las escuelas rurales, y para el año 2003 cubría el 12% de la matrícula nacional.

En paralelo, el Ministerio de Educación dispuso un cambio en la estructura de la gestión escolar. Redujo el staff, acercó las oficinas del Ministerio a las escuelas (pasó de tres oficinas regionales a 14 oficinas departamentales) e impulsó la creación de Consejos Directivos Escolares (CDE) en todas las escuelas del país. Desde 1997 estos consejos han manejado fondos financieros directamente transferidos desde el sector central. Dichas transferencias estaban orientadas a que los CDE compren material y equipo educativo, al mantenimiento de infraestructura y capacitación de los docentes (Meza, Guzmán, & De Varela, 2004).

En el año 1991 fueron 263 ACE participantes contratando profesores y beneficiando a 8,426 estudiantes; para el 2003 el número de ACE creció a 2000, con una fuerza de profesores de 7000 y 362,000 estudiantes

---

<sup>7</sup> Existen algunos cuestionamientos respecto a este tipo de modelos de intervención (apoyados sobre todo por organismos bilaterales), y puntualmente respecto a la irrupción de prácticas corporativas en el manejo de las escuelas. Un buen ejemplo podría ser la posición de Cheryl T. Desmond sobre la implementación del programa EDUCO (Desmond, 2009).

(es importante recordar que este número es matrícula en área rural). Los contratos de los docentes tienen un año de vigencia y, como condición para su firma, el docente tiene prohibido formar parte de la Asociación Nacional de Educadores de El Salvador (ANDES).

La estructura pensada por EDUCO impulsó significativamente la participación de los padres de familia en la vida de la escuela. Un reporte realizado por el Ministerio de Educación de El Salvador (2001) indica que en promedio los miembros de ACE comprometen 1044 horas anualmente, distribuidas en:

- Capacitación en gestión: 200 horas.
- Gestión contable: 16 horas.
- Pago de profesores y seguridad social: 96 horas.
- Compra de materiales: 72 horas.
- Reuniones con supervisores y consultores: 120 horas.
- Reuniones del ACE: 180 horas.
- Supervisión y visita a escuelas: 360 horas.

La evaluación realizada sobre el efecto en el aprendizaje de las escuelas EDUCO respecto de aquellas que estaban fuera del programa muestra que, comparativamente, no hay diferencias entre ambas<sup>8</sup>. Este dato es interesante por el hecho de que las escuelas EDUCO están ubicadas en zonas rurales y además se desarrollan en un contexto donde no se cuenta con un conjunto de condiciones que favorecerían a otro tipo de escuelas no adscritas al programa. Ello configura un escenario en el cual las escuelas EDUCO tienen un impacto positivo, ya que se sitúan mejor respecto a su punto de inicio. El análisis permitió definir que las dos variables con mayor impacto fueron: el desempeño de los profesores (caracterizado por un grupo de profesores que menos faltó a clase y que visitan más a las familias de sus alumnos); y la segunda tiene que ver con el monitoreo de asistencia y de desempeño a los profesores, realizado por los ACE. Jiménez y Sawada (1999) explican que teniendo en cuenta el contexto de desarrollo de la

---

<sup>8</sup> Según el estudio de Jiménez y Sawada (1999) el efecto de aprendizaje en lenguaje es positivo y significativo, en el caso de matemáticas es positivo pero no significativo. Sin embargo, cuando se corrige por el índice de participación de los estudiantes se comprueba que se mantienen los resultados.



educación del programa EDUCO, son las visitas realizadas por los padres de familia miembros de ACE las que tienen un efecto en la mejora de los aprendizajes. Como se puede observar, entre ambas variables con mayor impacto existe una interrelación e interdependencia íntimas. Se llega incluso a calcular que “una visita adicional por clase a la semana podría aumentar los resultados de la evaluación en matemáticas de un 3.8 % y en lenguaje de 5.7%” (Jiménez y Sawada, p. 431). Finalmente, otro resultado importante expuesto por los autores es que si se incluye el tiempo de exposición al modelo EDUCO (es decir, cohortes con más tiempo estudiando en el sistema), los coeficientes de aprendizaje son mayores incluso sin incorporar la variable de visita de supervisión de los padres (Sawada, 1999).

### **b) El caso de Chile**

En el caso de Chile, se debe de mencionar los cambios producidos por la reforma implementada a nivel nacional desde el año 1980, que si bien tiene un matiz profundo de descentralización (Cox, 1997), muchos de sus componentes también tienen que ver con el cambio de la gestión y con medidas de política que se relacionan directamente con la gestión desde la escuela. En ese año:

... el sistema experimentó una profunda reforma, descentralizándose la administración de las escuelas del sistema público, trasladándola a las municipalidades. Se creó un subsidio estatal que no distinguió si la educación era provista por escuelas privadas que no cobraran a los alumnos municipales, generándose así dos tipos de escuelas subvencionadas: escuelas municipales, en donde la administración estaba a cargo de la municipalidad correspondiente; y escuelas particulares subvencionadas, dirigidas por privados. Ambas obtienen una subvención por alumno y por su asistencia, con el objetivo de incentivar a las escuelas a atraerlos y retenerlos. (Paredes & Pinto, 2009; p. 48)

De esta forma la subvención está relacionada a la estructuración del sistema de oferta educativa. El sistema escolar chileno tiene tres canales de oferta: las escuelas privadas, las escuelas municipalizadas y las escuelas particulares subvencionadas.

En este análisis del caso chileno se va a centrar la mirada en el efecto de la subvención sobre las escuelas municipalizadas, puesto que constituyen en sí mismas la oferta pública educativa en manos del Estado chileno (se cumple así la similitud con la realidad peruana).

A finales de los noventa cerca del 55% de estudiantes era atendido por las escuelas municipales. Esta situación cambia dramáticamente hacia el año 2006 (solo seis años después) cuando se registra una caída del 13% en la matrícula de las escuelas municipales. La tasa anual de pérdida de matrícula es del 2.2%. Al comparar esta cifra con el aumento de matrícula experimentado por las escuelas particulares subvencionadas tenemos que estas tienen un crecimiento anual del 5.5% (Paredes & Pinto, 2009). Toda esta situación genera que al iniciar la década del 2010 los porcentajes de atención de las escuelas municipales hayan caído a aproximadamente el 35%.

La transferencia de fondos, para el caso de las escuelas municipalizadas, no va directamente a la escuela. Estos recursos son transferidos al municipio y son administrados por la estructura de gestión y administración del mismo. No se tienen estipulados mecanismos de consulta a directores, profesores o padres de familia sobre la forma en que estos serán utilizados. La pregunta que cabe es si las municipalidades tienen espacios de autonomía en esta instancia para disponer del gasto. La respuesta es no, porque es el estatuto docente el que determina el gasto. Este es el que fija los rangos salariales para los docentes, de acuerdo a niveles. Pero

incluso en este punto, las municipalidades no tienen espacio de maniobra porque para ellas el estatuto docente es obligatorio (Mizala, Gonzáles, Romaguera, & Guzmán, 2000), situación que no es similar a la de las escuelas particulares subvencionadas en las que este rango es un primer indicador de negociación con los maestros. Otro aspecto interesante a mencionar es el hecho de que para el año 1998 cerca del 15% de la matrícula de las escuelas municipales secundarias pagaba el valor promedio equivalente a una Unidad de Subvención Educacional - USE (Espínola, 2000). Ello muestra cómo es que en la provisión del servicio educativo se encuentran vacíos que deben ser cubiertos a pesar de la subvención asignada por el Estado chileno.

### *Claroscuros del esquema*

Si bien la transferencia ofrece a una instancia local la capacidad de manejo económico, y se cumple el precepto de “más cerca al servicio, mejor nivel de información para la toma de decisiones”; un análisis más fino muestra algunos vacíos que deben ser considerados. El primero de ellos es que la autonomía ofrecida es incompleta, en el sentido de que la posibilidad de maniobra de las municipalidades sobre el gasto tiene un formato preestablecido que no da mayor

libertad (como en el caso de la experiencia de El Salvador). El segundo aspecto tiene que ver con la discusión sobre las capacidades embebidas en el sistema (sistema municipal chileno) para poder enfrentar la gestión eficiente de esta competencia transferida. Como mencionaba Hatch (2009), existe una tensión entre lo que las instituciones tienen el encargo de realizar y lo que estas pueden efectivamente hacer; en el centro de dicha tensión se encuentran las capacidades institucionales para hacer frente a sus responsabilidades. Un tercer elemento es que para el diseño de la transferencia no se consideró la participación de otros actores en la toma de decisiones de la escuela. Con “otros actores” nos referimos fundamentalmente a los padres de familia. Ellos forman parte del cambio ya que cada fin de año eligen dónde matricular a sus hijos (proceso conocido como “votar con los pies”); lo que podría tomarse como un pronunciamiento sobre la calidad de la educación que ellos perciben que se da en la escuela. Todo esto bajo el supuesto de que la información existente sería suficiente para la toma de decisión (Schneider, Teske, & Marschall, 2000). Un problema adicional es que no se plantearon espacios de intervención o participación que ayuden a que se canalice la intervención de los padres en la escuela.

Finalmente, posibles factores externos negativos producto de la implementación de un sistema de vouchers en este caso son advertidos en un estudio realizado por Elacqua (2009) sobre el impacto de este mecanismo en la segregación educativa. Uno de los hallazgos de la investigación es que, aparte de la agudización de la estratificación, existe segregación entre escuelas de un sector. En esa lógica, se encuentra como constante que las escuelas municipalizadas sirven sobre todo a estudiantes con menores ingresos y a indígenas. Además, se encontró que las escuelas públicas tienden a ser internamente más diversas en términos de etnicidad y condición socioeconómica que sus pares, las escuelas particulares subvencionadas (gozando ambas del mismo beneficio del estado).

Si bien un esfuerzo de corrección del sistema pasó a través de la Ley de Subvención Preferencial (SEP), en la que se buscó crear incentivos para que las escuelas beneficiarias (municipales y particulares subvencionadas) matriculen a estudiantes diversos. Los resultados iniciales de este esfuerzo muestran que la segregación disminuyó ligeramente.

### c) El caso de Ecuador

Según Sáenz (2001), las estrategias consideradas por el Estado ecuatoriano respecto a la reforma de la gestión escolar se centran en los aspectos de planificación y mejoramiento pedagógico, conformación de redes escolares, financiamiento para asegurar el aprendizaje, y la construcción de nuevos espacios de participación; con financiamiento inicial del Banco Mundial (Proyectos EB/PRODEC, PROMECEB) y del BID (Redes Amigas).

El enfoque dado al proyecto Redes Amigas tiene que ver con el proceso de cambio en la gestión, con elementos de autonomía para la gestión escolar. Si bien existe evidencia mixta respecto al efecto o impacto de este programa, el hallazgo positivo fue que un componente del Proyecto Redes Amigas implicaba la transferencia de fondos. A su vez, las escuelas ubicadas en zonas de mayor pobreza y bilingües (redes de escuelas bilingües) manifestaron que por las redes tuvieron acceso a valiosos recursos didácticos, pero también a soporte que les permitía aumentar la participación de la comunidad en la escuela.

El proyecto Redes Amigas se orientó a proporcionar los recursos a las comunidades

para que estas construyan una propia visión educacional y desarrollen una estrategia particular. Asimismo, estas redes sirvieron de ejemplo para impulsar una forma de generar comunidades de aprendizaje centradas en la mejora del sistema educativo, y de la misma forma, revelaron la necesidad de generar acuerdos entre los actores claves directamente involucrados en la escuela. Un detalle que es importante mencionar, tiene que ver con el enfoque que se le dio, desde la gestión del proyecto, a las redes de escuelas. Se le dio un corte más bien instrumental que permitía gestionar libros de texto y otros materiales de educación, capacitación a los maestros en servicio, programas de educación para pre-escolar, educación especial para niños necesitados con énfasis en facilidades físicas. El que la estructura de redes luego se haya convertido en un espacio de reflexión y generación de comunidad educativa orientada a la mejora del aprendizaje surgió de la oportunidad, pero no fue un resultado expuesto y abiertamente buscado por parte del programa.

### d) El caso de Minas Gerais

A pesar de la disimilitud existente entre la realidad de organización del sistema escolar brasileiro con respecto del peruano, se decidió considerar el caso de Minas Gerais

por tres razones: en primer lugar, es una de las iniciativas de cambio de gestión de mayor data, puesto que se inició en el año 1983 (Navarro, 2007) para luego iniciar con más fuerza como estrategia en el año 1993; en segundo lugar porque, desde la consolidación del modelo, Minas Gerais pasó del puesto décimo al primero en el ranking del Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) para todo el Brasil; y finalmente, debido a la amplitud de la plataforma de acciones que se decidieron implementar como parte de la iniciativa de cambio en la gestión escolar.

Según el estudio realizado por Paes de Barros y Mendonça (1998) las acciones iniciadas en Minas Gerais se centraron en tres puntos: i) transferencia directa de fondos para gasto en las escuelas, ii) elección de los directores a nivel local, y iii) la creación de consejos educativos locales. Cada una de estas acciones se relaciona directamente con cambios a nivel de la gestión descentralizada de la escuela (transferencia de fondos), el proceso de democratización de la gestión (elección de directores) y finalmente impulsar la participación como clave en la gestión de la escuela (consejos educativos).

Los fondos repartidos no podían ser gastados en ciertos aspectos (como salarios, bonos o incentivos monetarios), pero además debían

estar incluidos en un proyecto específico propuesto por la misma escuela o por la Secretaria de Educación Estatal de Minas Gerais. Lo más común era proyectos de mantenimiento de equipos, entrenamiento y capacitación, o contratación de servicios. El monto transferido fluctuaba entre 160 a 220 dólares americanos. Los retos más comunes a enfrentar para asegurar la fluidez del programa fueron, según Paes de Barros y Mendonça (1998) la burocracia, la inexperiencia y la no calificación de los equipos involucrados en el proceso.

Respecto a la elección de directores, Minas Gerais permitió que estos procesos se manejen a nivel de cada escuela y su correspondiente comunidad educativa. Finalmente, los consejos educativos fueron creados para aprobar los planes de desarrollo de la escuela y su planteamiento curricular, para supervisar el buen uso de los fondos transferidos, las inversiones en infraestructura, cambios de personal y la performance de la escuela en general.

La experiencia de Minas Gerais ofrece evidencia doble que debe ser tomada en cuenta. Por un lado, un diseño de la intervención que guarda una estrecha interdependencia entre cada una de las

acciones mencionadas, y la segunda es la simultaneidad en su implementación. En otras palabras, se transfieren fondos, pero hay un cuerpo o consejo que los supervisa y controla para que el gasto sea orientado a los planes de desarrollo de la escuela. Un hecho adicional a destacar es que del total de los 18 estados de Brasil, la coordinación o simultaneidad en la implementación de la innovación educativa solo se dio en cuatro estados. De otro lado, la evidencia recogida sobre la elección de directores desde esta experiencia, muestra que cuando se choca con los objetivos de un sistema altamente centralizado, o cuando no se cuenta con información suficiente, el camino de la selección al nivel de la escuela es quizá la mejor opción disponible. Uno de los problemas más complejos de los consejos escolares es que existe un conocimiento acumulado en el sector. Estos requisitos suelen no ser cubiertos a la hora de la instalación y vida de los consejos escolares. Finalmente, se comprobó que optar por cursos formales de gestión para los directores es menos efectivo que formar al director en el día a día de la gestión (Espínola, 2000).

### 5. Lecciones aprendidas

A continuación presentamos dos sets de lecciones aprendidas. El primero se realiza

desde el análisis lógico de los casos, buscando mostrar los aciertos y debilidades y lograr un aprendizaje de ambos aspectos. En un segundo momento, dicho análisis se realiza desde el marco teórico preparado para este documento.

#### *Desde la experiencia misma*

Varias de las experiencias de innovación en la gestión de la escuela, dentro del marco de una reforma, se constituyen como procesos de cambio donde la descentralización es su impulsor. Tenemos como ejemplo los casos de Brasil, Nicaragua y El Salvador.

Uno de los efectos de estos ejercicios de cambio en la gestión, y contrario a lo que uno esperaría, es el hecho de que no hubo disminución significativa en la injerencia por parte de los aparatos administrativos de los ministerios o sector central. Lo que cabría preguntarse sobre ello sería qué tanto se asume la innovación como necesaria (así lo evidencia un informe técnico), cuando no se tienen las capacidades embebidas en el sistema como para poder gestionarla. En consecuencia, se aumenta la cantidad de personas con diversos niveles de “especialización” para poder llevar a cabo las innovaciones. Un posible lado oscuro de este fenómeno es que los sistemas burocráticos

en nuestros países han mostrado ser buenos para incorporar personal, pero poco rápidos para luego cambiarlos.

Si bien es cierto que existe un cuerpo de literatura que ha medido el efecto que tienen las intervenciones realizadas al nivel de la gestión de la escuela, en muchos casos las pruebas no han apoyado la existencia de una relación fuerte entre estrategia y mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes. Más bien, lo que se ha encontrado es evidencia heterogénea respecto a los resultados. Un caso algo extremo es el de Nicaragua, donde la implementación de estas estrategias conllevó a que en algunas zonas la política implementada incrementara la desigualdad, cuyas consecuencias se buscaba más bien rechazar.

Otra de las lecciones aprendidas de la experiencia internacional, tiene que ver con que durante estos cambios en la gestión del sector central hacia la escuela se debe asegurar que los niveles intermedios no solamente reciban las competencias para supervisarlos (sobre todo en iniciativas donde la lógica del cambio es “de arriba hacia abajo”) sino también las capacidades en términos de recursos para sostenerlas. Lo que ha pasado con mucha frecuencia es que se distribuyeron las competencias y capacidades pero no se

las acompañó con mecanismos adecuados para asegurar un flujo de recursos que la hagan sostenible; menos aún, se ha discutido la posibilidad de concebir elementos (ordenados y supervisados) que permitan a las escuelas o grupos de escuelas generar recursos utilizables para una mejor gestión de los aprendizajes. Este problema se ve claramente representado en esta situación:

... aunque se han tomado decisiones importantes en materia de transferencia de responsabilidades a estados y municipios, y en varios casos se ha aumentado el grado de autonomía que gozan estos niveles de gobierno para intervenir en la política educativa, muy rara vez se han acompañado estas transformaciones con transferencias o impuestos capaces de crear sistemas bien financiados y con incentivos compatibles con la maximización del bienestar de los ciudadanos. (Navarro, 2007, p. 446)

Si a esta condición se suma que las escuelas actúan como unidades individuales entre sí, además de tener capacidades internas disímiles para enfrentar un cambio de gestión de esta naturaleza, el resultado termina siendo un escenario en el cual se facilitarían la conformación de sistemas educativos aún más disímiles y menos inclusivos respecto de



la situación inicial. Un ejemplo de este caso particularmente se muestra claramente en la iniciativa chilena de la municipalización. El traspaso de competencias educativas y fondos a las municipalidades en Chile generó (indirectamente) situaciones institucionales en las que se profundizó la segregación latente en el sistema (Elacqua, 2009). Esto se dio porque las capacidades institucionales y el conocimiento embebido para enfrentar el reto resultó siendo muy heterogéneo. Así, la comuna de Lo Barnechea en el centro de Santiago de Chile gestionó las escuelas con altísimos niveles de eficiencia y eficacia versus la comuna de General Lagos en Arica una de las más pobres del país.

Un caso particular que es interesante mencionar y se encuentra en el Brasil, es el caso de la creación del FUNDEF (Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y la Valorización del Magisterio). Es a través de esta entidad que se establecen responsabilidades educativas en los niveles de gobierno brasilero, pero se crea una estructura de financiamiento que provee fondos al sistema. Como mecanismo adicional, el gobierno central se instituyó como un garante de la equidad en la distribución del gasto, estableciendo mínimos de inversión por alumno, pero cumpliendo además la función subsidiaria de complementar los fondos cuando el Estado

no logre alcanzar el mínimo requerido. Ello plantea un modelo en el cual se reconoce que no todos los Estados Federales tienen las mismas condiciones para enfrentar la carga económica de mantener los sistemas educativos a los que gestionan. Por ende, existe este fondo que es manejado por el sector central para ayudar a plantear un mejor equilibrio.

#### *Desde nuestra estructura de análisis*

Uno de los primeros elementos que investigamos en las prácticas observadas es la presencia o ausencia de capacidades que dependen de ciertas características contextuales. Es el caso de la experiencia de EDUCO en El Salvador; la evidencia recogida muestra que el factor más influyente sobre el éxito del programa tuvo que ver con un grupo de padres de familia en contexto rural que contaba con mayores opciones de manejo del tiempo como para hacer procesos de supervisión de lo que sucedía en el aula de sus hijos. Ello supuso una capacidad extremadamente contextualizada a ciertas particularidades propias del contexto rural, situación que podría lesionar seriamente la escalabilidad de la experiencia; aunque, al mismo tiempo nos daría información de ciertos casos en que podríamos aplicar esta medida.

En otro de los ejes de análisis, si miramos la experiencia de Chile encontramos que la estructura de gobernanza termina por ordenar la provisión del servicio educativo, desde la localización de los recursos hasta el control de una oferta diversificada, donde intervienen los privados con fondos públicos, lográndose ampliar de esta manera la cobertura. Sin embargo, mirando la experiencia de la oferta pública (a través de los municipios), encontramos que el modelo requiere un set de capacidades que no se encuentran embebidas en todas las municipalidades con igual fuerza, intensidad y disposición. Es así que las municipalidades de comunas con mayores recursos terminan cerrando brechas en las escuelas que tienen a su cargo, logrando estar muy por encima de los niveles de aprendizaje promedio de las evaluaciones estandarizadas SIMCE. Mientras que aquellas que no tienen este stock de capacidades no pueden con el manejo del sistema educativo. Esta situación es claramente análoga al caso de las UGEL en Perú; donde el Estado organiza, desde la perspectiva de cualquier arreglo institucional, la gestión local del hecho educativo; o él mismo lo gestiona localmente. En otras palabras, la estructura de gobernanza debe mirarse desde la perspectiva de las capacidades localizadas institucionalmente porque dejar de lado esta mirada supondría

multiplicar las desigualdades inherentes a la estructura. De igual forma funciona con el tema del conocimiento que forma parte del proceso de gestión ad intra de la escuela y su relación con los órganos intermedios. Lo que nos muestra claramente el caso chileno es cómo no manejar la desigualdad de capacidades y conocimientos institucionalmente distribuidos en toda la estructura de gobernanza y confiar en que el mercado y la información pueden corregir los vacíos.

En esta línea, se debe tener en cuenta en el análisis la información de un sistema de provisión de fondos (que ayude a generar capacidades y conocimiento acumulable a lo largo del tiempo a través de competencias inter cruzadas). En el caso de Minas Gerais, las oportunidades de provisión de fondos tienen niveles de traslape que son interesantes. Es decir, existen programas al nivel de la escuela que son soportados económicamente desde el gobierno central, mientras que otros obtienen recursos provenientes de fondos estatales; otras intervenciones se dan a nivel del municipio. En todos los casos, la escuela puede acceder a fondos nacionales que ayuden a multiplicar lo que desde su perspectiva viene siendo un proceso exitoso de implementación. Este esquema plantea un reto interesante desde el punto

de vista de las competencias (en este caso, de acceso a recursos diferenciados), de las capacidades y de la estructura de gobernanza de los recursos. Dicho sea de paso, esta distribución y gestión eficiente de los fondos correspondientes no podría darse sin una confiable base de datos que ayude en la localización de los recursos.

## 6. Recomendaciones

A partir de la revisión de los casos y en contraste con nuestro marco teórico para el análisis llegamos a un conjunto de recomendaciones.

Es fundamental la consideración del contexto institucional en el que se quiere introducir un cambio de la gestión. Esta consideración es clave sobre todo cuando se revisan los niveles de competencia institucional y capacidades embebidas en la estructura que ayuden a que dicha iniciativa de cambio tenga éxito. Nos referimos por ejemplo a aquellos procesos en los que se integra verticalmente el uso de bases de datos confiables con el sistema, pero al nivel intermedio y en la escuela los actores no manejan paquetes de base de datos, e incluso no manejan Excel. Se nota aquí claramente la discordancia entre el objetivo del cambio que se quiere introducir y la capacidad en el sistema. Adicionalmente, es importante mencionar que existe una

correlación muy fuerte entre la capacidad real del sistema de poder manejar o navegar los requisitos planteados por el cambio propuesto y el conocimiento de las personas que forman parte de la estructura. En otras palabras, para generar capacidad se necesita capacidad (Hatch, 2009), y también se requiere conocimiento que asegure las condiciones óptimas para que la estructura exista. Así pues, hay una interdependencia muy fuerte entre capacidad y conocimiento.

En segundo lugar, se recomienda generar intervenciones que consideren la capacidad particular de la escuela o nivel intermedio de gestión, para poder lidiar con el cambio propuesto. Ello supone revisar el stock de capacidades institucionales y profesionales que se encuentran disponibles para enfrentar el cambio requerido, pero también se trata de revisar la experiencia acumulada en la institución educativa que permita seleccionar mejor el tipo de estrategia de cambio en la gestión, de tal forma que se pueda manejar mejor los factores para el éxito y la eficiencia en la implementación del programa. De lo contrario va a suceder lo que Gunnarsson y otros (2004) señalan sobre algunos programas que tienden a beneficiar a escuelas que tienen o de antemano contaban con mayores capacidades de gestión, con prácticas más asumidas de liderazgo escolar, por sobre aquellas que no tenían este record

de mejor manejo de gestión. Así pues, los programas de intervención o implementación terminan construyendo condiciones en los que las diferencias se acentúan y por tanto las brechas en los aprendizajes también.

De forma complementaria, esto requiere construir procesos de focalización diferenciada en las escuelas de intervención que sean más precisos, que recojan información más fina y ayuden a una mejor toma de decisión en los espacios donde implementar estas estrategias de cambio. Sin esta herramienta, el nivel de intervención podría generar condiciones contrarias al objetivo de la mejora de la gestión.

Por otro lado, en la literatura revisada se muestra (y asumimos como recomendación también) que la adopción de cambios con niveles de efectividad va a requerir dos condiciones básicas que son interdependientes: i) en primer lugar, el diseño e implementación de un sistema de gobernanza del cambio que soporte en el tiempo la reforma de la gestión escolar; lo que implica, entre otras cosas, asegurar normativas claras, competencias definidas en todos los niveles y sobre todo capacidades embebidas en el sistema. ii) En segundo lugar, conseguir un compromiso sostenido y prolongado por parte de la autoridad

central para lograr estos objetivos que solo se consiguen de forma gradual. Allí es que el diseño (de la primera condición) juega un rol fundamental porque de su solidez va a depender que se asegure la continuidad del sistema, o que al menos prevea situaciones en el futuro que podrían poner en peligro su existencia como proceso orgánico de implementación.

En este punto es clave la recomendación de que en el diseño se considere la implementación, asegurando recursos para sostener la iniciativa. Recordemos que estas iniciativas de cambio tienen la lógica de ser impulsadas “de abajo hacia arriba”, lo cual requiere asegurar no solo la transferencia de competencias a la escuela, sino también que estas y sus estructuras intermedias tengan recursos adecuados, suficientes y sostenidos, para garantizar el logro de los resultados previstos en la iniciativa, conforme lo sugiere la evidencia internacional. Un elemento conexo a esta recomendación es que, de no contarse con recursos, es poco probable que se consigan las capacidades de conocimiento y de personal idóneo para poder implementar iniciativas de esta naturaleza.

## Comentarios de los consejeros

### Gestión escolar: ¿eje del cambio educativo?

César Guadalupe Mendizábal

Entre las diversas virtudes que tiene el texto que aquí comentamos está la forma en que se plantea o define el problema a tratar: (i) se parte por entender que la educación no es sinónimo de escolarización, sino más bien de aprendizaje; (ii) que el problema de la gestión no es un tema de modelos, sino de estructuras generales de gobierno en dicho sector; (iii) que el problema de la gestión del sector educativo se vincula a la manera cómo entendemos y desarrollamos la gestión general del Estado; y (iv) que el problema principal, que subyace a todo esto, es cómo asegurar que el Estado cumpla su rol de garante del derecho a la educación.

Este último punto cobra particular importancia en el marco de la forma cómo se define el problema, ya que la pregunta sobre la gestión es una pregunta acerca de

las maneras (no necesariamente en singular sino más bien, y muy probablemente, en plural debido al hecho fundamental de atender a la diversidad) en las que es posible garantizar el derecho a la educación, y cuáles son los posibles roles que la acción estatal y la no estatal han de jugar en ese marco.

En este orden de ideas, es imperativo hacer una distinción de gran trascendencia: los asuntos públicos (en este caso, la necesidad de garantizar el derecho fundamental a la educación) no son sinónimo de asuntos estatales. El interés público puede ser servido de diversas formas que conjuguen, o no, la acción estatal con las operaciones de otros agentes; y la acción estatal puede, en ocasiones, no estar orientada a servir el interés público ya que, a fin de cuentas, el Estado no es un actor con intereses propios

nacidos de una lógica inmanente, sino un arreglo institucional en que la interacción entre diversos actores con diversos intereses y perspectivas define un curso de acción.

Así, la pregunta por la gestión pasa por responder a la pregunta acerca de las maneras cómo el Estado puede o debe operar para garantizar el derecho. En este punto, la distinción entre prescribir y habilitar resulta crucial. La acción estatal puede orientarse a tratar de determinar lo que millones de agentes individuales y colectivos que conforman un sistema educativo (estudiantes, padres, familias, comunidades locales, organizaciones de estudiantes, organizaciones de padres, organizaciones comunitarias, docentes, equipos docentes, organizaciones de docentes y un largo etc.) habrían de hacer según el mejor juicio burocrático (y este ha sido siempre un sueño burocrático subyacente a todos los intentos -necesariamente fallidos- de ingeniería social) o; más bien, la acción estatal podría orientarse a habilitar que la actuación de los múltiples agentes involucrados resulte de la mejor manera posible brindando: (i) las normas, (ii) los recursos, y (iii) los mecanismos de apoyo, información y supervisión que aseguren, efectivamente, que el ejercicio libre de los actores devenga en la operación esperada de un sistema que es siempre dinámico y complejo.

De este modo, varios de los resultados (tanto los beneficiosos para el interés público como los que no tuvieron ese carácter) de las experiencias revisadas en el texto no habrían de sorprender: un sistema de subsidios como el chileno, carente de normas o supervisión que controle posibles efectos nefastos sobre la equidad (que no eran una particular preocupación para los que crearon el sistema, pero parece no haberlo sido tampoco para quienes lo mantuvieron sin mayores modificaciones por más de dos décadas) deriva en mayor segregación. ¿Eso significa que el sistema de subvención era errado? No, solo significa algo que era obvio: si el agente privado se beneficia seleccionando estudiantes es muy probable que lo haga, a menos que exista una norma (y capacidad de hacer que esta se cumpla) que diga lo contrario.

De igual manera, el hecho de que las escuelas Salvadoreñas EDUCO puedan contratar maestros, pero tengan que ajustarse al régimen salarial existente, ha de derivar en que solo se puedan contratar docentes que estén dispuestos a trabajar por dichos salarios. De donde es difícil esperar que estas escuelas sean particularmente distintas de las otras en lo que respecta a la plana docente, y, por supuesto, la dotación de maestros (incluyendo sus capacidades, niveles de motivación y recursos a los que accede para trabajar) es el tema singular más

importante a la hora de considerar qué tipo de educación reciben los estudiantes.

Igualmente, la experiencia de Minas Gerais se distingue de muchas en que el proceso de entrega de responsabilidades fue acompañado por la entrega de recursos (de lo contrario no sería descentralización sino abandono) y de supervisión y de apoyo para asegurar que las cosas vayan en una dirección deseable.

En cualquier caso, las experiencias reseñadas y el análisis conducido muestran un problema fundamental: no hay una solución a los problemas de la gestión educativa, hay diversas formas de abordarlo y la efectividad de las posibles soluciones es dependiente del entorno en el que dicha solución se implementa. Esto ha de llamar la atención de quienes diseñan políticas sobre dicho entorno y no sobre sus preconcepciones acerca de cómo deberían o no organizarse las cosas. Dadas las condiciones efectivamente existentes, ¿con qué o con quiénes se puede contar para implementar acciones diversas?, ¿cuál sería, por ejemplo, el resultado de brindar mucha autonomía a las escuelas peruanas –incluyendo transferencias de recursos financieros y la capacidad para contratar docentes y servicios– confiando en que las UGEL habrían de supervisar y apoyar a las mismas?, ¿cuál sería el impacto de una acción de este tipo sobre los niveles de corrupción en el sistema?

El cambio en un sistema educativo pasa por una reflexión sistemática sobre la complejidad del mismo y cómo esta se enlaza a los aspectos de gestión. Hay diversas opciones posibles, y algunas pueden ser muy efectivas en algunos contextos: por ejemplo, los colegios de gestión no estatal que son financiados por el Estado, los Fe y Alegría, muestran resultados destacables y, sin embargo, ¿son experiencias replicables a mayor escala?, ¿con qué otras instituciones cuenta el país para operar en convenios como los que hoy se tienen con Fe y Alegría? Sin embargo, lo que opera bien en un contexto puede no operar igual en otro, por lo que es necesario estar abierto a considerar una multiplicidad de opciones. El cambio educativo a nivel de gestión no puede orientarse a buscar un modelo específico de gestión o de escuela, sino más bien a gestionar una diversidad de opciones y a dar la información, la supervisión y el apoyo requerido para poder determinar si dichas opciones están funcionando. Así, el cambio no tiene un eje (llámese descentralización, asociaciones público-privadas, escuelas autónomas, redes de escuelas, escuela estatal gratuita y laica, etc.), sino una multiplicidad de ejes que son dependientes del contexto: si tomamos la diversidad de situaciones en las que hay que garantizar el derecho a la educación, esta afirmación debería ser nuestro punto de partida y no una conclusión.



### Reformas en gestión educativa

Walter Velásquez Godoy

Es cierto que en nuestro país, los logros de aprendizaje son en su mayoría la razón última de la institución educativa y de los sistemas educativos que las manejan; y se suma a ello, la gestión educativa que aún no se ha librado de aquellas viejas concepciones sociales y políticas de manejar las escuelas en función de ciertas legalidades, estilos autoritarios, paternalismos y un mal comprendido sentido de autoridad.

Así pues, las escuelas son consideradas por lo general como los centros donde debemos lograr aprendizajes significativos y fundamentales, pero solo un pequeño número son realmente activas en este aspecto. Muchas de ellas están relacionadas únicamente con la transferencia de conocimientos y de información. Hay una necesidad urgente de llevar a cabo una gestión del cambio manejando deconstrucción, reconstrucción, evaluación y su significatividad.

Aunque gran parte de la atención internacional durante la última década, se ha centrado en el aumento de la matrícula de la escuela primaria y su finalización, la investigación

académica reciente hace hincapié en que la calidad del aprendizaje dentro de un sistema educativo es uno de los factores más importantes para el crecimiento económico. El reto de la calidad es sustancialmente más difícil de resolver que el de acceso, que puede ser administrado a un costo relativamente bajo, dado el aumento de los recursos a nivel nacional, o las transferencias de efectivo a más puntos locales de contacto. De hecho, las transferencias financieras pueden, en algunos casos, crear distorsiones que socaven los esfuerzos para manejar el sistema central en cuestiones de capacidad, de política y de rendición de cuentas. También pueden distorsionar al currículo, a la gestión y a la enseñanza eficaz, que son aspectos sensibles que afectan la mejora de los resultados del aprendizaje, debido a la debilidad de los sistemas de educación en países como el nuestro.

Paul Neira además construye un modelo conceptual a partir de la conjunción de diversos temas, para poder acercarse y analizar los distintos procesos de reforma que han sucedido o vienen sucediendo en América Latina. Estos temas son: i) competencias, ii) capacidades, iii) gobernanza, iiiii) conocimiento y iiiiii) gestión.

Para dilucidar este constructo teórico debemos tener claras ciertas nociones. Para empezar, un modelo es un conjunto de acciones, formas y/o representaciones valiosas que aclaran los procesos de transformación de la gestión, facilitan el conocimiento de los componentes que lo integran y propician la mejora de la práctica en un ciclo continuo entre las representaciones de la realidad educativa y su posible transformación. Específicamente, un “modelo de gestión” supone un saber complejo de cambio, mejora y evolución permanente, articulado por aspectos representativos y relevantes del quehacer de los involucrados en la gestión educativa, en un espacio y momento determinados.

Un modelo educativo es, por otra parte, una representación de carácter conceptual de la compleja realidad educativa, que surge a partir de aproximaciones sucesivas a las interacciones y prácticas que allí ocurren; además permite comprender una parte de esta esfera tan diversa, y por lo tanto, requiere de un esfuerzo de clasificación, cualificación y recuperación de elementos comunes en un grupo altamente representativo, de forma tal que pueda ser trasladado para su aplicación en otros escenarios similares.

La intención de un modelo de gestión educativa es asegurar progresos constantes en las formas de gestión, para potenciar las condiciones que generen mejores resultados en el logro educativo, desarrollando competencias colectivas y prácticas innovadoras de gestión pedagógica e institucional, donde cada actor asuma su compromiso con la calidad educativa.

Así pues, en esta investigación se reconoce la importancia de promover la gestión educativa en todas las correspondientes instituciones del ámbito territorial, mediante un proceso de mejora continua, sistematizando los aspectos y conceptos que conforman el modelo de gestión. El modelo permite un compromiso serio por la acción educativa, que es compleja, singular e incierta, y necesita ser sintetizada, abstraída y esquematizada, resaltando los elementos que más la caracterizan.

En este sentido, el modelo aporta sus elementos y su proyección en un intento de proceder con un camino distinto, buscando la transformación progresiva de la gestión educativa, esperando resultados de logro educativo. El modelo debe tener su razón de ser en las instituciones educativas, transcurriendo en un clima apropiado,

innovador y abierto al aprendizaje para poder desarrollar la tarea fundamental de formar a nuestros estudiantes para la vida.

Un modelo es una representación de una parte de la realidad, se elabora, para facilitar la comprensión y estudiar el comportamiento de algún aspecto en particular, asociado con el conocimiento previo y la experiencia. Ésta es subjetiva, en tanto su conocimiento es concreto, porque refiere a una situación que puede inferirse desde premisas y supuestos; para ser comprendida por un número mayor de personas, es necesario darle forma y sentido (Vásquez, 2008; p. 59)

En este contexto es importante articular el marco normativo y de políticas de descentralización del sector educación, con las necesidades y demanda de la población hacia un mejor servicio educativo en el Perú.

Recordemos que en el período de 1990 a 2009, diversos países estaban sometidos a cambios políticos y sociales significativos. Dos de los países estaban saliendo de la guerra civil (El Salvador y Nicaragua), uno acababa de convertirse en una organización independiente (Namibia), otro se enfrentó a importantes retos al pasar de un gobierno

de militantes islámicos a un sistema secular (Egipto), y uno más se enfrentó a la crisis financiera mientras se esforzaba por implementar la educación primaria universal (Zambia). Estos contextos históricos afectaron profundamente la dirección y el ritmo de las reformas en todos los sectores, y especialmente en la educación. Los gobiernos de los cinco países colocaron una alta prioridad a la educación como un motor del bienestar nacional, y todos ellos usaron estrategias similares para lograr sus objetivos; en particular, el aumento de la participación comunitaria, la descentralización, y la gestión basada en la escuela. Estas estrategias comunes, generales, resultaron en diferentes experiencias, avances y resultados, debido a las diferencias particulares en dinámicas políticas, fiscales, sociales y hasta religiosas dentro de cada país.

A pesar de las estrategias comunes en general, los resultados variaron debido a la dinámica y contingencias específicas de cada país; el efecto de estas en esfuerzos similares proporciona información útil para la planificación del desarrollo.

Si se quiere mejorar la gestión de la calidad y los resultados del aprendizaje, se requiere más que hacer que los niños vayan a la

escuela; la mejora en los aprendizajes para los individuos y los grupos debe tener una dirección matizada y ágil dentro de un conjunto más complejo de desafíos que incluye a los docentes, a la dirección de la escuela, al rendimiento, a la pedagogía, al currículo, a los materiales, a la filosofía de la educación, al idioma, a la política, a las expectativas de los padres, y a los modelos culturalmente apropiados de la educación, entre otros. La introducción de cambios de esta naturaleza en una escala del sistema, requiere reformas complejas que se deben tener en cuenta local y políticamente, institucionalmente, y en contextos técnicos.

Finalmente, dentro del enfoque estratégico, desde un punto de vista más ligado a la teoría organizacional, la gestión educativa es vista como un conjunto de procesos teórico prácticos integrados horizontal y verticalmente dentro del sistema educativo, para cumplir los mandatos sociales. La gestión educativa puede entenderse como las acciones desarrolladas por los gestores que pilotean amplios espacios organizacionales. Es un saber de síntesis, capaz de ligar conocimiento y acción, ética y eficacia, política y administración, en procesos que tienden al mejoramiento continuo de las prácticas educativas, a la exploración

y explotación de todas las posibilidades de mejora, y a la innovación permanente como proceso sistemático. Para mayor claridad, también se señala que la gestión educativa solo puede ser entendida como una nueva forma de comprender y conducir la organización escolar, en la medida en que reconozca como uno de sus fundamentos el cálculo estratégico situacional; y más aún, solo en la medida en que este preceda, presida y acompañe esa acción educativa de tal modo que en la labor cotidiana de la enseñanza llegue a ser un proceso práctico, generador de decisiones y comunicaciones específicas. La gestión educativa tiene que ver con gobernabilidad y esta, con los nuevos balances e integraciones necesarios entre lo técnico y lo político en educación: solo mediante este reposicionamiento estratégico de las prácticas de dirección de las organizaciones educativas puede hablarse de gestión.

La exploración de estos conceptos en estas breves líneas, llega a la conclusión de que el éxito en estas cuestiones estrechamente interrelacionadas depende más del desarrollo a largo plazo de instituciones nacionales robustas, que de las modalidades de ayuda particulares o de soluciones técnicas que se proporcionan con base en proyectos

a corto plazo. Al igual que en cualquier institución social compleja, el cambio que mejora los sistemas de educación requiere el “recultivo” de organizaciones e individuos en un entorno dinámico y en la planificación para una respuesta dinámica y continua de los sistemas.

### La gestión en el nivel intermedio

Andrés Cardó Franco

Dentro del marco del tema de fortalecimiento de la institucionalidad en la escuela pública, la investigación exploratoria que se nos ha ofrecido sobre la gestión educativa en países de contexto educativo similar al peruano, aunque limitada en su profundidad por la naturaleza del trabajo, nos abre el telón a diversos aspectos dignos de analizar en nuestro contexto.

Siendo nuestra prioridad ineludible la mejora en el logro de los aprendizajes, como dice Paul Neira, autor de la investigación, *“sería poco estratégico no resaltar la relación que existe entre la capacidad de los sistemas educativos, particularmente en su gestión, y los logros de aprendizajes alcanzados”* (ver p.17).

No está en discusión que el escenario por excelencia para la realización de gran parte

de los aprendizajes lo constituye la escuela. Sobre este aspecto se viene produciendo creciente bibliografía en que sobresale la urgente necesidad de que, con el propósito descentralizador del estado, tratándose de educación, se definan los alcances de una estructura clara y realista, que tome en consideración los diversos actores que intervienen en la adopción de decisiones que encaminen a que la escuela y hasta el aula de clases lleguen a ser espacios de crecimiento de personal de los alumnos y que a su vez coadyuven a una transformación social.

Cuando observamos los diversos escalones de nuestras estructuras administrativas sectoriales, resulta preocupante constatar el aislamiento en que se ve la escuela frente a las exigencias y muchas veces inoperancia, de aquellas. Y es que en nuestro sistema educativo, en el nivel intermedio, funcionan las Unidades de Gestión Educativa (UGEL), cuya finalidad fundamental es la de facilitar a las escuelas el apoyo técnico pedagógico y administrativo que contribuya a una exitosa gestión.

Referirnos a las UGELes describir instituciones con una imagen deteriorada por su propia inoperancia, frente al apoyo que deben brindar a los centros educativos.

Los ensayos anteriores a la UGEL con la denominación de Supervisiones Sectoriales y Núcleos Educativos Comunales (por citar



solo dos de ellos) no pudieron responder a las expectativas que se tenían como elementos del nivel intermedio, para constituirse en verdaderos soportes para las escuelas. Con bastante claridad, sin referirse a estos ensayos, pero en forma genérica, la investigación de Paul Neira nos dice:

“durante estos cambios en la gestión del sector central hacia la escuela se debe asegurar que los niveles intermedios no solamente reciban las competencias para supervisarlos (sobre todo en

iniciativas donde la lógica del cambio es “de arriba hacia abajo”) sino también las capacidades en términos de recursos para sostenerlas. Lo que ha pasado con mucha frecuencia es que se distribuyeron las competencias y capacidades pero no se las acompañó con mecanismos adecuados para asegurar un flujo de recursos que la hagan sostenible” (p.44).

Lo expuesto es aplicable en la actualidad al caso peruano, y en particular al intento de la

denominada municipalización de escuelas y colegios, recientemente desactivada.

Enfocar a nivel nacional el problema es inviable por la magnitud en el número y tipos de UGEL. No obstante una verdadera transformación en la gestión educativa debe operarse en el nivel intermedio, enfocando un verdadero rediseño de las unidades de gestión educativa. Tengo entendido que en la sede central del Ministerio de Educación viven esta preocupación.

Algunas ideas sueltas al respecto, a manera de sugerencias:

- Iniciar el trabajo en varios pilotos representativos de lo urbano y rural, de costa, sierra y selva, por ejemplo.
- Definir con claridad la finalidad de los pilotos, que deberían orientarse a un progresivo mejoramiento de los aprendizajes de nuestros alumnos, facilitando a la vez el apoyo a los docentes en los aspectos técnico pedagógico y administrativo.
- Orientaciones sobre la normatividad sectorial que tienen que ver con la marcha de una institución educativa, explorando modelos simples de trámites administrativos al alcance de todos los maestros.

- Asegurar una progresiva dotación de medios materiales que faciliten el trabajo de las UGEL con las instituciones educativas de su jurisdicción.
- Poner en marcha un programa de capacitación y especialización del personal técnico de las UGEL. Será necesario establecer módulos de composición de los equipos técnicos que deben trabajar en las UGEL y asegurarles una adecuada remuneración y estímulos que hagan atractivas las funciones que llevan a cabo en comparación con las desempeñadas en las aulas.

Termino estas ideas mencionando el esfuerzo que tendrán que llevar a cabo gobiernos regionales y municipalidades en este empeño por hacer realidad la coordinación de sede central, a fin de asegurar la efectividad y oportunidad en las acciones a tomar de garantizar el flujo de recursos humanos y económicos para estos proyectos de innovación.



## Propósitos morales de la gestión educativa y las buenas prácticas

Ramón Barúa Alzamora

El trabajo hace bien en resaltar que lo que se busca es un proceso de modernización del sector educativo público propiciando un manejo más costo-eficiente del gobierno, lo que supone aplicar herramientas de gestión e indicadores. Sin embargo, en este punto y para efectos de una mejor gestión por parte de los actores principales del sistema educativo (directivos, profesores, padres y órganos intermedios), convendría establecer descriptores de buenas prácticas. IDEA FUERZA: las buenas prácticas orientan mejor a las escuelas. El documento que analizamos toca este punto al referirse a la existencia de un *“hambre constante que tienen los sistemas educativos por identificar buenas prácticas”* (p.26 del presente documento).

Las buenas prácticas también permiten establecer aquello que constituye una gestión de calidad y diferenciarla de una que no lo es. Otro elemento clave en cualquier esfuerzo de reforma en Latinoamérica - tal como lo señala el documento- es la orientación hacia la gestión del sistema, cuya consecuencia última debería ser asegurar su calidad. En esta línea se hacen necesarias herramientas específicas y marcos de referencia explícitos que orienten a los sistemas: marcos como

escuelas efectivas, de buen desempeño docente, de liderazgo de directores. Es decir, herramientas que informen a los actores del sistema cuáles son estas buenas prácticas, dejarán claras las expectativas para todos y señalarán el rumbo hacia la excelencia en el sistema.

Otro elemento mencionado en el trabajo es la relevancia de la creación de capacidades. En esta línea cabría recordar la teoría de cambio de Michael Fullan, y no perder de vista que las capacidades que deben de generarse en los sistemas educativos son principalmente aquellas que se enfocan en el logro de resultados de aprendizaje. El desarrollo de capacidades se define - para Fullan- como una estrategia que incrementa la efectividad colectiva de un grupo al subir la vara y a angostar la brecha de aprendizajes entre estudiantes.

En la línea de crear de capacidades en los sistemas educativos y de crear capital social podemos citar como buena práctica a las llamadas “comunidades de aprendizaje profesional” (CAP). En las CAP el desarrollo profesional se convierte en el espacio privilegiado para el progreso de capacidades al interior de una escuela y de un sistema. A partir de las CAP los maestros y otros actores del sistema educativo trabajan juntos para la mejora de las condiciones y de los resultados de aprendizaje en los estudiantes.

Dufours et al. (2006) representan el más avanzado ejemplo de CAP y se centran en seis componentes de estas comunidades de aprendizaje profesional: 1) están enfocadas en el aprendizaje, 2) plantean una cultura de colaboración que amplía el aprendizaje y lo hace extensivo a todos, 3) la indagación colectiva se convierte en una “buena práctica”, 4) promueven la orientación en la acción (“aprender haciendo”), 5) se tiene un compromiso con la mejora continua, y 6) se tiene al mismo tiempo un enfoque en los resultados de aprendizaje (Fullan, 2006, p. 6).

Otro elemento dentro de una buena gestión que se analiza en el documento es el proceso de descentralización del sistema. En esta línea se menciona la promoción de alianzas público-privadas y la generación de capacidades para la gestión del sistema en diversos actores, pero sobre todo en los actores clave. Son los actores locales los que saben mejor dónde asignar recursos y cuáles son las condiciones que se necesitan para asegurar logros de aprendizaje. En esta línea, sin embargo, se advierte también un riesgo a tener en cuenta: la promoción de la autonomía, la descentralización y la aproximación de la toma de decisión a los actores debieran plantearse con claridad para asegurar el aprendizaje de los estudiantes, más que por causa de vacíos del sistema.

Este punto nos lleva a un aspecto que el documento no menciona y que debiera estar presente en la implementación de todo sistema educativo, que encuentra su fundamentación en la teoría de cambio de Fullan: el propósito moral. Toda gestión para el cambio y la mejora debe tener en su centro un propósito moral que dé sentido al cambio propuesto y le imprima calidad al sistema. Un buen propósito moral sería por ejemplo: el estudiante, su aprendizaje y su formación integral. El propósito moral constituye la visión común por la cual trabajan todos los actores del sistema.

Fullan (2012) señala que todo proceso de cambio, y particularmente de cambio en el sector educativo, requiere, en primer lugar, a nivel personal y colectivo, un sentido de propósito que él llama “propósito moral”, al cual define como “actuar con la intención de hacer una diferencia positiva en el mundo” (2012: 5).

Finalmente algunas reflexiones acerca de lo que debiera permitir un sistema de gestión educativa eficiente:

- Compartir una visión común y alinear los procesos, decisiones y acciones a todos los niveles de nuestro sistema, en torno al cumplimiento de la promesa institucional.
- Ayudar a construir coherencia, al precisar

los componentes y características de una educación de calidad.

- Definir los roles de cada colaborador, así como las capacidades que es necesario desarrollar en cada uno de ellos.
- Servir como herramienta de autoevaluación para las escuelas y ayudar a nuestros líderes a identificar fortalezas y necesidades de mejora al interior de cada escuela.
- Dar soporte para la toma de decisiones en relación al proceso de mejora continua, brindando definiciones explícitas y precisas sobre algunos componentes y elementos de una escuela efectiva.
- Adoptar y explicitar un propósito moral que ponga al centro a los estudiantes; y una teoría del cambio que asegure una buena gestión del sistema y que involucre a todos los actores, los empodere y haga el cambio posible.

### **Descentralización: una estrategia apreciable**

Grover Pango Vildoso

1. El interesante estudio de Paul Neira confirma que la descentralización

genera resultados positivos – en varios casos y bajo determinadas condiciones – o una especie de “estancamiento” en ellos; es decir, no mejoran pero tampoco empeoran. Pareciera que en ningún caso las cosas van peor que cuando las asume totalmente el Ministerio central.

2. Dice Neira que *“lo que queda claro respecto al proceso de descentralización es que no es homogéneo ni ofrece similares métodos de implementación en los países donde se viene realizando”* (p.30).
3. Las dos dificultades más severas parecen ser: la debilidad de la gobernanza como acción colectiva, y la falta de capacidades para la gestión (falta que también existe en la administración nacional).
4. En el caso peruano – admitiendo desorden, inconsistencia y aún improvisación – el esfuerzo de “municipalizar la educación” del quinquenio 2006-2011 mereció, por lo menos, una actitud evaluadora más responsable por parte de la

gestión del Ministerio de Educación que comenzó el 2011. Cerrar todo sin aprovechar mínimamente la experiencia es peor que cualquier falla en la experiencia misma.

5. Dice el estudio de Paul Neira:

“Incluso, al interior de cada país encontramos diferencias muy significativas respecto de ese proceso. Quizás sería más exacto mencionar que lo que está sucediendo es un “complejo proceso de re-colocación de responsabilidades, tanto horizontal como verticalmente que siguen patrones paralelos distintos” (p.30).

Me parece algo natural, esperable, y de ninguna manera un resultado perverso o dañino. Casi del mismo modo como en un salón de clases hay estudiantes que destacan, más listos, mientras otros son más lentos o menos capaces.

6. Son varios y muy valiosos los aportes del estudio de P. Neira: tanto (a) las formas de descentralización como

(b) las formas de transferencia de la responsabilidad ofrecen esclarecimientos muy útiles. Así pues, se afirma que las reformas de gestión normalmente implican una combinación de distintas formas de transferencia de responsabilidades.

7. La descentralización de la gestión con mejores posibilidades de éxito es la que coloca las tareas de planeación y ejecución de los resultados bajo la responsabilidad de la institución educativa (escuela). La concurrencia de actores directamente interesados (directores, docentes, padres de familia y entorno comunal) constituyen el mejor fundamento para esta apuesta. Debilidades y riesgos no faltarán, pero parecen mayores las fortalezas y aciertos esperables.

8. El caso de Minas Gerais es de gran utilidad en varios planos. De cara a nuestra realidad, si los directores fueran elegidos en la comunidad educativa (con participación evidente de los padres de familia y con claros requisitos preestablecidos),

podría suscitar muchas críticas en el supuesto de un “clientelismo” generado por un mal candidato que de ese modo logra ser electo. Aún si así fuera, los resultados de la gestión – presuntamente mediocres – pronto evidenciarían el daño que se estaría infligiendo a sí misma dicha comunidad. La pregunta es si vale la pena correr el riesgo; yo creo que sí.

## Transferencia de responsabilidades a las escuelas

Hugo Díaz Díaz

La experiencia de varios países latinoamericanos sobre políticas enseña qué debemos y no debemos emprender en el Perú. Una decisión acertada trae grandes beneficios para la población, es un síntoma de buen uso de recursos y eficiente cumplimiento de responsabilidades; en cambio una decisión equivocada trae atraso, afecta la calidad del servicio educativo, representa una mala inversión y un ineficiente cumplimiento de las obligaciones burocráticas.

De allí que con mayor insistencia se reclame que las decisiones sobre una reforma educativa, en este caso, de la gestión escolar, tomen en consideración los antecedentes

que pueden darse en contextos similares. Hay programas cuyas evaluaciones muestran el logro de los resultados deseados y su impacto; otros, en donde el logro es parcial; y unos terceros, en donde la recomendación es una revisión profunda de lo emprendido. En todos los casos es clave analizar cuáles son las causas que llevan a la situación encontrada.

En las últimas décadas en el Perú se han dado diversas reformas de la gestión. A veces se centraron en la administración central; otras, en la regional; y otras además, en la base del sistema, es decir, en las escuelas. Haciendo un balance de estas reformas lo que se puede destacar es lo siguiente:

1. No se han producido planteamientos que visualicen cómo sería la reforma integral de la gestión, qué roles y alcances tendría en cada uno de los estamentos, para a partir de ellos establecer cómo iniciar la reforma en el nivel que se considere prioritario.
2. En la ejecución de cualquier reforma de la gestión, la educación resulta siempre una variable dependiente de otras externas, como lo son el contexto socioeconómico, el nivel educativo de los padres o la organización sectorial de Estado en las diversas instancias

de gestión. Por tanto, la consideración solo de variables intrínsecas al sistema educativo no es suficiente para que las escuelas alcancen niveles satisfactorios de autonomía de gestión, o para que los niveles de calidad en la participación de los padres de familia y las comunidades aumente. Es imprescindible considerar la presencia de variables externas, incluyendo las relacionadas con fuerzas y grupos sociales que están más allá de las cúpulas de gobierno y de sus agencias de intermediación.

3. Se recuerda también que una cantidad significativa de reformas se interrumpen prematuramente en su ejecución, sin previa evaluación de sus primeros impactos.
4. Finalmente, existe mucha evidencia suficientemente dura en el mundo sobre previsible resultados que podrían tener la aplicación de ciertas políticas y programas. La municipalización en contextos similares al nuestro, tal como fue concebida por varios gobiernos, está demostrado que no produce mejores resultados en la equidad y calidad del servicio. Igualmente, los programas de transferencias monetarias a las familias para que envíen a sus hijos a las escuelas

y reciban atención de salud influyen en una elevación de la escolarización y la reducción de los embarazos prematuros y del trabajo infantil; sin embargo, varias investigaciones demuestran que para los padres no es necesario que se les obligue a enviar a los hijos a la escuela, sino lo que precisan es ayuda económica.

Por otra parte, las reformas orientadas a fortalecer la escuela han incidido principalmente en revisar y añadirle nuevas funciones y responsabilidades, en tanto que las reformas en otras instancias les han recortado cierto poder. Es el caso de las atribuciones en materia de selección de personal y las decisiones en cuanto a textos escolares con los cuales trabajar. Lo que no han hecho esas reformas es reflexionar sobre el reforzamiento que en términos de estructura y personal deberían tener esas reformas para responder a las nuevas funciones y responsabilidades. Por el contrario, la organización de las escuelas se fue debilitando poco a poco. Son varios los ejemplos que pueden darse: las plazas de psicólogos que van quedando vacantes difícilmente se cubren; se impulsa la función de tutoría pero a los coordinadores no se les da las facilidades e incentivos para cumplirla; las plazas para cubrir los cargos de director y subdirector son deficitarias para las necesidades del sistema.

Los actuales desafíos de la gestión escolar exigen ver la formulación de cuadros de personal de las escuelas con criterio amplio; es decir, considerar la organización del personal como un servicio en donde deben existir no solo educadores: psicólogos, asistentes sociales, tecnólogos, entre otros, son parte de esas nuevas demandas de recursos humanos. Lo mismo puede decirse

de revisar la concepción de espacios, equipamientos y ambiente de aprendizaje, por lo menos para los nuevos proyectos de infraestructura escolar que se inicien. Las nuevas tecnologías y enfoques de formación y de aprendizajes recomiendan superar las ideas tradicionales de diseño de los locales de manera que se favorezca el trabajo en equipo, el aprovechamiento de las redes



en cuanto a la cobertura de sus servicios pues el rendimiento de los estudiantes está determinado por variables educativas pero igualmente por variables socioculturales. En ese sentido el enfoque multisectorial resulta fundamental, particularmente en el caso de las poblaciones donde las carencias son más clamorosas. En tercer término, hay necesidad

virtuales, la investigación, la creatividad, etc.

Una variable presente en los programas de reforma de la escuela ha sido la participación de la población. Los consejos educativos comunales en la nuclearización de los años setenta, y los consejos educativos institucionales en la actual organización de



las escuelas son prueba de ello. Frente a esta política, y de acuerdo con la experiencia peruana y de varios países latinoamericanos, atribuir a la población más potencialidades participativas de las que tiene, sobre todo en su real capacidad de movilización y persuasión de la comunidad, ha encontrado en la práctica serias dificultades en su aplicación. En especial cuando la reforma es a nivel de la escuela, se ha buscado imponer modelos forzados que no intentan apoyarse en la presencia de instituciones locales ya existentes, sino en la creación de nuevas organizaciones que lo que hacen es destruir estructuras, estilos de gestión y prácticas que podrían estar dando buenos resultados en las comunidades. Estos modelos, ligados especialmente a criterios burocráticos, no han sido una respuesta eficaz a las necesidades concretas de las comunidades; por el contrario, al ser decididos en niveles administrativos distantes de los actores directamente involucrados en la esfera de la educación (donde maestros, alumnos y padres de familia son los protagonistas), terminan siendo rechazados.

### Directo al corazón

Gustavo Yamada Fukusaki

Paul Neira ha realizado una excelente recopilación de experiencias latinoamericanas en su investigación exploratoria sobre las reformas en gestión educativa desarrolladas

en América Latina, que figuran en este documento. Rescato tres experiencias importantes para revisarlas en profundidad, en vista de sus resultados alentadores. En primer lugar, el caso del programa EDUCO de El Salvador llama la atención ya que habría logrado equiparar los resultados de aprendizajes en zonas rurales a aquellos relativamente mejores en zonas urbanas (ver p. 36 del presente documento), gracias al involucramiento de los padres de familia en la administración escolar y el monitoreo a los docentes.

En segundo lugar, el estudio del impacto de la descentralización educativa en Argentina (ver p. 29) indica que se pueden lograr resultados positivos en los aprendizajes, siempre y cuando las escuelas y provincias hayan obtenido un nivel previo de capacidades para absorber las nuevas funciones. En tercer lugar, en el caso de Brasil se destacan resultados positivos cuando la elección del director del plantel se da a nivel de las escuelas (ver p. 29).

Como sugerencia para una versión posterior del informe, que podría asumir el CNE, propongo revisar y evaluar el caso colombiano, que ha pasado por un proceso de descentralización gubernamental similar al nuestro y que habría tenido resultados educativos importantes, gracias en parte al

liderazgo y permanencia durante casi una década de una ministra muy reconocida.

Las siguientes reflexiones personales sobre el caso peruano fueron propiciadas a partir este valioso trabajo de Paul.

Debemos indicar como punto de partida que el corazón del proceso de enseñanza-aprendizaje se sitúa dentro del aula y funciona como proceso vivo entre maestros y niños en esas escasas cinco horas diarias en escuelas públicas (o siete horas y media en el caso de colegios privados) durante cinco días a la semana, en el mejor de los casos, en las 50 mil escuelas del país.

Creemos que la función primordial del resto del sistema (directores de escuela, coordinadores pedagógicos, psicólogos, padres de familia, funcionarios de la UGEL, de las direcciones regionales y del Ministerio de Educación) debe ser facilitar las cosas para que dicho proceso ocurra de la manera más productiva y agradable posible para los niños, que son la razón de ser de todo sistema educativo.

¿Facilita el sistema peruano actual este proceso? Consideramos que más bien lo dificulta. Los directores andan más preocupados por llenar informes burocráticos que nadie va a leer (en muchos casos escritos

a mano, o con máquina de escribir mecánica, y en el mejor de los casos a través de un sistema de internet SIAGIE con dificultades enormes para operarlo).

La función de los directores debería estar centrada en monitorear que los aprendizajes de los alumnos estén ocurriendo (paseándose, literalmente, por las aulas de manera continua), y en facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre docentes. A partir de cierto tamaño de alumnado, debería haber plazas para coordinadores pedagógicos, con descarga de clases para que les permita realizar esta labor de acompañamiento docente.

Debería haber plazas para psicólogos en todos los planteles escolares a fin de asegurar un buen clima de aprendizaje y respeto en todas las aulas, supervisando que las habilidades socioemocionales sean estimuladas en cada uno de los estudiantes.

El diálogo entre estudiantes, padres de familia y maestros acerca de los progresos en los aprendizajes debe ocurrir por lo menos una vez cada bimestre, y debe aterrizar en compromisos de las tres partes para el subsiguiente periodo. Estos espacios deben ser reconocidos y remunerados como parte de la carga horaria de los maestros.

Las autoridades locales, regionales y nacionales deben preocuparse por que estos procesos descritos se realicen permanentemente en todas las escuelas del país facilitando las plazas docentes y administrativas necesarias, los reconocimientos horarios, la infraestructura, los materiales y las capacitaciones adecuadas. Nada más pero nada menos.

Finalmente, los demás trámites y funciones que no contribuyan a estos cometidos sobran y deben eliminarse lo antes posible en una urgente revolución administrativa de todas las instituciones de la educación nacional, que sea una respuesta del sector al consenso nacional actual para derrotar a la tramitología innecesaria y perniciosa que se ha ido instalando y multiplicando en el Perú en las últimas décadas.

### **“Puentes rotos”, incentivos y descentralización**

Santiago Cueto Caballero

El texto de Paul Neira sobre gestión (o gobernanza) educativa plantea una serie de retos y alternativas vinculados principalmente a cómo lograr que la descentralización sea un instrumento eficaz y eficiente. Muchas

de las recomendaciones planteadas al final del documento deberían considerarse con seriedad; pero quisiera plantear aquí que, aún si se implementaran, subsistirían algunos problemas actuales que limitarían su potencial. Estos problemas están vinculados principalmente a “puentes rotos” y falta de incentivos.

Con la idea de “puentes rotos” quiero resaltar que entre los principales actores institucionales de la descentralización educativa (v. gr. Ministerio de Educación, gobiernos regionales, UGEL, instituciones educativas, padres y madres de familia, así como los mismos estudiantes) han habido serísimos problemas de comunicación, de modo que las reformas planteadas principalmente a nivel central han llegado (cuando lo han hecho) desvirtuadas a los otros niveles. Desde el otro extremo, las innovaciones de las instituciones educativas rara vez han podido trascender a los niveles superiores o incluso a sus pares. Se podría argumentar múltiples motivos para los “puentes rotos” (para empezar, se podría cuestionar si es que alguna vez hubo “puentes completos”), pero quisiera sugerir aquí, que hay una alternativa potente para reconstruir estos puentes: la internet. Imagino por ejemplo que en un sistema de información que registre los roles e intereses de los diferentes actores, podría haber facilidad

para mantenerse al día con las iniciativas relevantes en cada nivel. Lamentablemente, el porcentaje de computadoras en educación es todavía bajo (aunque creciente), y el porcentaje de actores que tiene acceso a internet desde su institución es todavía más bajo. Todo lo anterior busca resaltar que es solo recientemente que los sistemas educativos han notado la importancia de contar con políticas de comunicación, para las que el acceso a computadoras e internet son herramientas básicas, pero solo después de contar con un plan sólido.

Sin embargo, también existe experiencia respecto de que la provisión de información por sí misma no lleva a cambios. Se requiere que tal información sea leída, procesada, compartida y experimentada. Para que esto ocurra habría que pensar en sistemas de incentivos profesionales y monetarios. Los economistas y psicólogos han trabajado muchos años en sistemas de incentivos para educación que abarquen tanto el aspecto individual como el colectivo, esto último para fomentar el trabajo compartido.

La idea central de todo lo anterior es que si bien buscar reformas en la descentralización educativa se hace necesario y hasta urgente, intentarlas sin tener políticas claras de comunicación e incentivos para el desempeño profesional sería riesgoso.

## El nivel local, espacio vital en la gestión educativa

Teócrita Pinedo Arévalo

Como lo señala Paul Neira, en su investigación exploratoria sobre las reformas en gestión educativa realizadas en países de América Latina, en nuestro país los cambios educativos también se están dando como consecuencia de un proceso de descentralización del Estado; sin embargo, estos desarrollos quedan trancos y sin el impulso necesario del nivel central para avanzar y profundizarlos, lo que acarrea a su vez un alto grado de corrupción en los niveles subnacionales. En educación, la descentralización significó transferencia de funciones del nivel central a los gobiernos regionales. Para ello, tanto la Ley General de Educación, el PEN y los PER trazaron rutas de lo que debe hacerse en sus diferentes tramos, con mayor desarrollo para los niveles nacional y regional, pero con poca claridad en el nivel local.

Así pues, los Gobiernos Regionales apoyados generalmente por la cooperación internacional, han ido implementando propuestas orientadas a gestionar las políticas educativas transferidas, tal como ocurrió con la elaboración de los PER: rediseños organizacionales de la estructura

de los gobiernos regionales, DRE, UGEL, programas de capacitación docente, entre otras acciones. A pesar del mucho entusiasmo y entrega de sus actores, y de los resultados iniciales interesantes; lamentable y paulatinamente estas iniciativas van perdiendo su fuerza porque desde el nivel central no hay un explícito soporte técnico, político y económico ni un liderazgo fuerte que ayude a consolidar, mejorar o articular sus políticas.

A siete años de transferidas las funciones, con marchas y contramarchas desde el MINEDU, es poco lo avanzado en términos de desarrollo educativo: Gobiernos Regionales, Gerencias Regionales de Desarrollo Social y DRE han sido poco claros para manejar y direccionar propuestas de cambio. Si bien la Ley General de Educación señala que la escuela es la primera y principal instancia de gestión, todavía encontramos instituciones educativas donde campea el desorden, con directores carentes de liderazgo pedagógico y comunitario, ausentismo de docentes, estudiantes con bajos niveles de aprendizaje (según las evaluaciones de la ECE), padres de familia que no se involucran en la gestión de la escuela; en suma, una escuela abandonada a su suerte con una UGEL a la que le faltan las capacidades técnicas y estratégicas necesarias para darle atención con calidad.

### Mirando el cambio desde la Escuela

#### *¿Cómo articular el sistema educativo para que realmente esté centrado en la escuela?*

En apretada síntesis presento la experiencia de modelo de gestión local de la educación, en un espacio distrital que la región San Martín viene construyendo, como una forma de reducir la brecha de atención UGEL – escuela.

La escuela cuenta con un director que, al tener cierta claridad y visión, organiza una gestión abierta; con un CONEI sólidamente organizado, participativo, propositivo; con estudiantes organizados en su municipio escolar, realizando actividades coadyuvantes a sus aprendizajes; y con autoridades comunales apoyando las iniciativas de la escuela. Un Plan anual de trabajo para la mejora de los aprendizajes, con diagnóstico preciso de los problemas que dificultan su logro, centra la dinámica de la escuela en el aula, mediante actividades ad hoc, matrícula oportuna y asistencia a clase. Se logra así mayor concentración y atención de los estudiantes, además de compromisos de los actores de la comunidad educativa, para alcanzar las metas y los resultados previstos. Parte de estas actividades han sido financiadas por la comunidad educativa, y lo faltante fue solicitado al gobierno local.

En el nivel intermedio, la red educativa da soporte en organización y planificación con su Plan anual de trabajo para la mejora de los aprendizajes (PATMA); recoge las demandas de las instituciones educativas y las presenta al comité de gestión local, cumpliendo de esta manera su rol de bisagra entre este y aquellas. Además, monitorea la implementación del PATMA y el cumplimiento de los compromisos asumidos por los actores.

En el nivel distrital, el comité de gestión local es liderado por el alcalde, y además está integrado por el director de la UGEL, los directores de la red de salud y sus microredes, los directores de la red educativa, representantes de QaliWarma, entre otros actores. Este comité atiende las demandas de la escuela, en su plan articulado local para la mejora de los aprendizajes (PALMA), planteando actividades, metas y resultados que dan soporte técnico a la red y a las escuelas. Dichas actividades eran financiadas con fondos ordinarios y de inversión de las instituciones miembros, a través de sus respectivos planes operativos institucionales (POI), siendo el mayor aportante el Gobierno Local; aunque estos aportes no eran suficientes para atender en cantidad y calidad el 100% de las demandas.

### Articulación regional y desafíos.

El sistema de planificación local se basa en la escuela con su PAT-MA y la red educativa con

su PAT-Red. El comité de gestión local, con su PALMA, se articula al plan de desarrollo concertado distrital, al POI del Gobierno Local, de la UGEL, de la red de salud y vía la UGEL, al de la DRE y Gobierno Regional. De esta manera, las políticas de todos los actores están alineadas con políticas nacionales, regionales, con el nivel local, y son aterrizadas en la institución educativa.

Este empeño de la región San Martín de hacer funcionar el modelo de gestión local de la educación, centrado en la escuela, se da pues en el marco del rediseño organizacional del Gobierno Regional para una gestión por procesos. En la evaluación de la ECE 2013, se pudo observar que este esfuerzo contribuyó en parte a mejorar el desempeño de los estudiantes; y a liderar los resultados a nivel nacional en comunicación, además de lograr un cuarto lugar en matemáticas.

Sin embargo, hoy todo lo avanzado en este aspecto está en grave riesgo:

- Los equipos técnicos desde la DRE, UGEL y los directores de las instituciones educativas no están embebidos de la propuesta técnica y de la gestión del sistema, por el bajo nivel de conocimientos y carencias de capacidades (lo que les permitiría gestionar con éxito su innovación), así como por la permanente rotación de su personal.

- El burocratismo de su institucionalidad hace muy pesado el flujo de sus procesos de gestión.
- El Gobierno Regional y el nivel central destinan a innovaciones interesantes recursos económicos adecuados y sostenibles, pero escasos.
- Carencia de un sistema de información y limitación en el manejo de paquetes informáticos, que recojan información confiable desde la escuela permitiendo tomar decisiones asertivas y oportunas.
- Limitada capacidad de la escuela y de las instancias intermedias para lidiar con, hacer avanzar y consolidar el cambio.
- Carencia de instrumentos y estrategias de focalización para la fase de irradiación.
- Carencia de un diseño de gobernanza que cuente con normas claras, con competencias definidas en todos los niveles y con capacidades embebidas en el cambio que aseguren la sostenibilidad.
- La fragilidad del compromiso o voluntad política por parte de las autoridades de todos los niveles, que asegure la continuidad, cuando hay relevo en la gestión.

En conclusión, los elementos encontrados en la experiencia internacional, recogidos de un contexto similar al de nuestro país, no deben dejar de tomarse en cuenta en un proceso serio de reforma educativa integral como política de Estado, que empiece destrabando la maraña burocrática del MINEDU, que sistemáticamente viene matando todo intento de cambio.

### **Una gestión más concreta al servicio del buen vivir**

Rosario Valdeavellano

Los subtítulos que se consignan corresponden a los del trabajo en cuestión, no así los números que intentan ordenar ideas sueltas de su secuencia. Se incluye algunas citas referidas al texto de Paul Neira, contenido en el presente documento.

### **INTRODUCCIÓN**

1. Sobre la razón última de los sistemas educativos, comparto la afirmación sobre los logros de aprendizaje y su relación indesligable con la gestión. Sin embargo, constato que esto se vive en la mayoría de los casos como presiones (enormes y variadas, así como predominantemente externas) y no como satisfacción de las necesidades básicas de las personas (de



sus necesidades afectivas, sociales, prácticas, interculturales, intelectuales, por enunciar algunas imprescindibles; pero sobre todo, y desde ellas, por alcanzar la felicidad que concede el buen vivir – la “vida buena” y no la “buena vida” – a cualquier precio), que es lo que parece orientar modelos que presentan los medios de comunicación social, sobre la gestión de las instancias de gobierno – locales, regionales y nacionales –, y que viven también en sus respectivos niveles las del sector educación. Esta dimensión no es aludida en los resultados que expresan los modelos estudiados.

No sé si *“nuestro sistema educativo requerirá de un sistema de gestión cada vez más sofisticado y complejo para responder a ellas”* (p.17). Yo pienso que más urgentes son los modelos mejor definidos, simples y concretos para facilitar su comprensión; y que dichos modelos sean más difundidos y compartidos entre los involucrados en la innovación.

No ha sido el objetivo de este trabajo el presentar algún caso peruano, pero creo que lo que resulta un cuello de botella es la falta de claridad e identidad de cada instancia de gestión,

así como la casi nula participación de la sociedad. Y en los mejores casos, cuando esta se da, adolece de cierto formalismo burocrático, caracterizado por el cumplimiento (mitad cumplimiento y mitad miento) de reuniones y actas. En estos casos tampoco se garantiza la implementación práctica de acuerdos sobre logros realizables, no hay procedimientos ni metas claras y, finalmente, no se realizan evaluaciones lúcidas ni correctivas.

### ESTADO DE LA CUESTIÓN

Me parece importante que se haya hecho notar que los enfoques de gestión están relacionados *“con la introducción de una lógica de eficiencia y eficacia en el manejo del hecho público, con la aplicación de herramientas de gestión como pueden ser indicadores, evaluaciones externas, verificación, presupuesto por resultados, e incluso se plantean ciertos niveles de exposición al mercado de lo público (por ejemplo, el sistema de vouchers)”* (p.20). El tema de los vouchers tiene seguidores y detractores, como se podía esperar. No lo considero lo más pertinente para el caso peruano. Pero en el análisis no se precisa más al respecto.

## CAPACIDAD

2. Encuentro muy sugerente el cuadro de la p. 23 en relación a las capacidades y niveles. Pero es grave la constatación sobre la realidad de “muchas escuelas” (sería muy relevante poder cuantificarlas porcentualmente) que tienen una manifiesta debilidad interna en su capacidad organizacional. Ofrecer más detalles al respecto sería mucho más aleccionador.

3. Además el concepto de gobernanza es pertinente, rico e innovador. Es una noción a tener muy en cuenta en la implementación del proceso deseado de mejora de la gestión educativa para el Perú.

## CONOCIMIENTO

4. Una alternativa indispensable para validar y extender la buena gestión es la de “identificar buenas prácticas” y



*“prestar más atención a los procesos interpersonales, las capacidades y las estructuras que aseguren que el conocimiento movilice procesos de gestión más eficientes del hecho educativo” (p. 26).*

### MIRADAS A LOS CAMBIOS EN AMÉRICA LATINA

5. En el análisis desde el inicio no se distingue la diferencia e incidencia específica que tienen los modelos de estado (federales o unitarios, regionalizados o no) sobre los modelos de gestión.
6. Hubiese convenido profundizar en las razones de los efectos en las mejoras del aprendizaje cuando se elige localmente al director, lo que es incontrovertible. Personalmente, pienso que esa elección acierta porque los equipos docentes (pese a sus enormes limitaciones en la mayoría de las instituciones educativas) se conocen mucho mejor entre sí, y si corren el riesgo de asignar funciones, son más capaces de sostenerlas con su acompañamiento cotidiano o de

corregirlas con medidas adecuadas a la realidad concreta de los estudiantes y sus familias, del entorno social y de la propia docencia institucional. Inclusive, el conocimiento de otras instituciones educativas cercanas en ciertas ocasiones se convierte en un elemento importante de emulación y recurso para el interaprendizaje.

Los concursos para designación de directores que se dan a otros niveles son mucho más susceptibles a la corrupción, generando mayor malestar y desconfianza en los y las docentes.

7. Sobre el rol de los padres como los que mejor pueden hacer vigilancia, depende mucho de las condiciones de vida de estos padres y madres.

Sí he constatado lo aseverado en la investigación sobre las visitas domiciliarias de los docentes. Definitivamente tienen un significado relevante para la gestión misma y son muy beneficiosas para los aprendizajes de niñas y niños, ¡pero es tan difícil! (debido obviamente a límites de tiempo por múltiples ocupaciones y pobres recursos de la institución educativa).

### LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

8. Creo siempre que estos acápites son los más útiles para nosotros. No sé bien si la difusión de este documento por parte del CNE va a ser como presentación comentada del estudio o como una propuesta de tratamiento del tema. En este último caso, tendremos que profundizar nuestro propio estudio sistemático de la realidad peruana.

### Descentralización y gestión

Ángel María Manrique Linares

Dentro de las conclusiones que plantea Paul Neira en el estudio de los casos analizados, se resalta que la mayoría de experiencias de innovación en la gestión de la escuela, están relacionados a procesos donde la descentralización fue el impulsor del cambio. Ello nos permitiría reflexionar sobre el aporte que debiera brindar el proceso de descentralización en la mejora de la gestión en la institución educativa, siempre y cuando ambos procesos estuvieran articulados y/o vinculados a través de ciertos lineamientos o políticas. Revisemos el caso peruano.

El diseño original del proceso de descentralización comprendió –principalmente

– cinco componentes: i) político, a través del cual se creaba un nuevo nivel de gobierno y se elegía democráticamente a las autoridades; ii) administrativo, dando inicio al proceso de transferencia de funciones del gobierno central a los gobiernos regionales; iii) participativo, constituyéndose espacios de participación ciudadana para las actividades de planificación, ejecución y vigilancia de los recursos públicos; iv) fiscal, por el que se pretendía una mejor distribución de los recursos recaudados a nivel nacional; y finalmente, v) territorial, para lograr un proceso de integración departamental que pudiera constituir una verdadera región.

Cada uno de estos componentes tiene un balance diferenciado entre aspectos positivos y negativos, sin embargo, nos concentraremos en el componente administrativo, dado que en teoría es el que pudiera haber tenido un impacto directo sobre el proceso de gestión en la institución educativa.

Para este análisis, identifiquemos tres etapas que coinciden directamente con los periodos de los gobiernos nacionales y sus políticas de descentralización.

La primera etapa, comprendida entre los años 2003 y 2006, estuvo marcada principalmente por el diseño de los planes de transferencia de funciones a cargo del Consejo Nacional de Descentralización. Por su parte, los gobiernos regionales se

convertían en receptores de un listado de funciones señaladas en su ley orgánica, bajo el entendido de que a más funciones, mayor autonomía. En la práctica las funciones transferidas se veían reflejadas únicamente en actas de recepción, sin recursos y sin ningún plan de desarrollo de capacidades para el ejercicio de las mismas. Bajo este periodo, las instituciones educativas no se encontraron sujetas a ninguna modificación, reestructuración o proceso de innovación en su diseño de gestión.

La segunda etapa está comprendida en el periodo 2007 – 2011. Durante este tiempo se aceleró el proceso de transferencia de funciones y se encargó, a través de un proyecto piloto, la gestión de las instituciones educativas a las municipalidades distritales. Este proyecto de municipalización de la gestión educativa dispuso, únicamente, la transferencia de recursos para gastos corrientes (pago de bienes y servicios, incluidas remuneraciones) de la unidad de gestión educativa local a la municipalidad distrital; que crearía, además, un consejo local para la gestión de las instituciones educativas. Ni se consideró un plan de mejoramiento en la gestión educativa, ni se comprometió recursos públicos para fortalecer las capacidades institucionales. En este periodo las instituciones educativas no recibieron ningún plan de mejora en la gestión, y por el contrario, estuvieron

entrampadas en las barreras burocráticas presupuestales.

Finalmente en la tercera etapa, que comprende el periodo 2011 – 2013, se advierte que desde el Gobierno Nacional existe un esfuerzo por regular los lineamientos de gestión intergubernamental con la finalidad de definir el marco de competencias y funciones entre los niveles de administración nacional, regional y local; sin embargo, tampoco se advierte, hasta el momento, una propuesta de mejora en la gestión de las instituciones educativas. Si bien se ha establecido algunos compromisos de gestión para el logro de aprendizajes en los estudiantes, su cumplimiento dependería de la disponibilidad de recursos económicos y del liderazgo del personal directivo de las instituciones.

Como puede advertirse, en el caso peruano, el diseño original a través del cual se implementó el proceso de descentralización no estuvo articulado con la gestión descentralizada del Ministerio de Educación, ni mucho menos alineado a la elaboración de políticas públicas que impactaran directamente en la gestión de la institución educativa. ¿Cómo organizar el Estado Peruano, que es unitario y descentralizado, en un territorio y nación heterogéneos, para garantizar el derecho a la educación para todos los estudiantes peruanos? Esta sigue siendo una pregunta vigente.

## Experiencias y postulaciones para una buena gestión en las escuelas

Dante Córdova Blanco

El sector público en nuestro país, y en particular el sector educación (que incluye la escuela), acusan un grave déficit en la gestión que aún no podemos superar. Hemos tenido algunos impulsos orientados a cambiar esta situación a través reformas puntuales, pero fueron interrumpidas debido a la discontinuidad de las políticas.

En 1995 el Ministerio de Educación cambió su estructura orgánica con el claro mensaje de que era necesario mejorar este aspecto. No fue casualidad que se crearan dos viceministerios: el de gestión pedagógica y el de gestión institucional. Tampoco fue casualidad la denominación “gestión”. La estructura con esta denominación se replicó además en las instancias intermedias.

Sin embargo, el mensaje debía haber estado acompañado de un conjunto de medidas en el orden normativo que agilizaran la toma de decisiones en la sede central y órganos intermedios; entre ellas, dotar de herramientas de gestión a los directores de escuelas y transferir a estas algunas

funciones y atribuciones que estaban y aún continúan en los organismos intermedios del sistema educativo.

El objetivo a nivel institucional era el empoderamiento de los directores y el fortalecimiento de las escuelas. En marzo de 1996 se expidió una norma por la que se transfirieron a los directores atribuciones de orden pedagógico y administrativo; y se reconocía a la escuela como un espacio de formación y cultura. En los años subsiguientes se eliminaron estas atribuciones por temores infundados, y así, poco o nada se ha avanzado desde aquella fecha.

¿Qué nos está faltando para iniciar un proceso firme e irreversible que posibilite un mejoramiento en la gestión en el sector educación? Además de la decisión y la voluntad política de los gobiernos, será necesario abordar los siguientes aspectos:

- 1º.- Redefinir el perfil de los directores de nuestras escuelas. Así, estos puestos deberán asignarse a profesionales con un necesario liderazgo y con capacidad ejecutiva, que les permita conducir y administrar exitosamente una institución.
- 2º.- Reevaluar y revalorizar el puesto de

director en términos de funciones y niveles remunerativos.

- 3º.- Recambiar el sistema de reclutamiento y selección de los directores.
- 4º.- Transferir a la escuela herramientas de gestión que posibiliten una eficiente labor de los directores.

Requerimos directores que jueguen un rol decisivo como conductores y movilizados para el cambio. Sin embargo, la contraparte de ello tendrá que ser la transferencia de facultades o atribuciones a la escuela en general (y a los directores en particular), que posibiliten y garanticen el éxito de su gestión; es decir, una mejora en los logros de aprendizaje de los estudiantes. Lo anterior también implica la aplicación del principio de confianza al director y a la escuela.

Esta transferencia de facultades o atribuciones deberá ser parte de un proceso de fortalecimiento institucional de la escuela pública que implique mejorar la formulación de sus presupuestos y ejecutarlos, adoptar métodos de enseñanza, adecuar el currículo a las realidades de su región en el marco de la diversificación curricular, disponer de un tercio del tiempo curricular total para la libre elección de asignaturas y contenidos adicionales, talleres, proyectos, flexibilizar

la calendarización del período de estudios ajustándola a las características geográficas, económicas o productivas de su región, etc. Todas estas medidas serían el reflejo de una estructura organizacional dinámica y participativa en la escuela, lo que le permitiría una interacción permanente con su comunidad.

Uno de los errores que advertimos cuando se debate la gestión en el sistema educativo, y en especial en las escuelas, es la mirada homogénea hacia estas. No distinguimos las diferencias abismales, características de nuestro país, por ejemplo entre escuelas unidocentes y escuelas multigrados, entre la escuela urbana y la rural. A diferencia de las escuelas urbanas, en las rurales la gestión involucra a todos los docentes de una escuela multigrado. Sin embargo, lo que ocurre es que uniformizamos los conceptos de gestión para ambos tipos de escuela, ignorando su realidad y contexto comunal.

Está claro que en las escuelas rurales existen elementos que están ausentes en las urbanas. En las escuelas rurales la dimensión familiar tiene mucho peso en la gestión. Las familias están institucionalizadas de una manera diferente en los poblados de las comunidades andinas y de la selva: están dentro de la institución educativa. Por tanto,



en el centro de la gestión estará la relación entre la escuela y la familia, que trascenderá a la práctica docente y a la dirección de la escuela. En este sentido, la gestión en las escuelas rurales es una gestión ampliada que incorpora el ámbito doméstico familiar, de modo diferente que en la escuela urbana. Así pues, la gestión debe ser entendida como un proyecto colectivo en el que participan el director-docente, la comunidad y las familias, asumiendo esta naturaleza de la escuela rural.

En nuestro país hemos observado que la atención a las escuelas rurales se hace desde los escritorios de los funcionarios públicos, y así no es posible generar una propuesta educativa. Un modelo que homogeniza las escuelas del Perú no es válido para las escuelas rurales. Si de hecho ya hay un reconocimiento de que cada escuela es diferente a otra, con mayor razón se ha de distinguir entre una escuela urbana y una rural.

Así pues, para la gestión de las escuelas rurales requerimos un perfil de director-docente diferente a un director de escuela urbana. No requerimos directores con capacidad

ejecutiva, sino docentes cuyas fortalezas debieran estar centradas en la capacidad de relacionarse con la comunidad, con las familias, con una fuerte vocación de servicio y con una clara conciencia de que trabajará con grandes carencias en lo pedagógico, en infraestructura y en la calidad de vida; ya que muchas de estas escuelas no tienen energía eléctrica ni servicios de salubridad, además de las condiciones climatológicas adversas. Es en estas condiciones que se tendrá que gestionar para obtener logros en los aprendizajes y para ello, no basta ser un buen docente, se requiere una gran convicción y vocación social, así como respeto a las prácticas culturales de la comunidad.

Afortunadamente, uno de los pilares del planteamiento formulado por el Ministro de Educación Jaime Saavedra es precisamente la urgencia de mejorar la gestión en cada uno de los estamentos del sistema educativo, sobre todo en los órganos intermedios y en las escuelas. Confiamos en que en ahora sí se iniciará un proceso destinado al fortalecimiento institucional de nuestras escuelas, mejorando las capacidades de gestión.



## Acerca de la gestión educativa

José Rivero

El texto exploratorio hace un recorrido sintético y útil sobre los principales procesos de reforma de la gestión educativa operados en América Latina.

Se puede afirmar que en todos ellos, de un modo u otro, las políticas nacionales han impulsado modelos de gestión tras la búsqueda de eficiencia y eficacia, e introducen elementos de racionalidad económica y lógica de competencia en una política social como la educativa. La búsqueda de la calidad vía mejor gestión es una constante siguiendo consensos político pedagógicos de alcance internacional. El texto confirma la tesis de que la gestión de la educación tiene su propio cuerpo de conocimientos y prácticas sociales, históricamente construidas en función de la misión específica de las instituciones de enseñanza en la sociedad. Las distintas experiencias esbozadas son indicativas, asimismo, de que no es fácil mejorar la educación o los sistemas educativos, y que es clave no subestimar la tensión entre los objetivos diversos, el cúmulo de intereses creados y la limitación de recursos disponibles.

Opto en esta intervención por relieves tanto la importancia de asociar calidad de la gestión educativa con la equidad, como la necesidad de proponer una administración educativa capaz de articular creativamente los ideales de calidad y equidad en la prestación efectiva de los servicios educativos. En esta opción será particularmente importante buscar el logro de una escuela pública de calidad para todos y asumir las nuevas exigencias de una gestión educativa construida a nivel local.

Una premisa asociada a lo anterior es que se requiere un Estado proactivo y responsable, capaz de regular la educación de propiedad privada, capaz de exigir y apoyar a quienes pretenden cumplir una función pública y, sobre todo, capaz de fortalecer la educación que depende directamente de él. Para discutir sobre lo anterior es necesario poner en el centro del debate el interés general: que todos tengan acceso a una educación que permita desarrollarse en forma plena e igualitaria.

En el caso peruano la educación pública está en una crisis que se prolonga y agudiza, lo que se expresa al observar los cambios en la proporción de matrícula atendida por el subsistema público y el privado, habiendo avanzado este de modo considerable en

ciudades capital como Lima, Arequipa o Huancayo.

Por ser indudable la importancia de una buena educación pública para la igualdad de oportunidades y la cohesión social, características fundamentales de una sociedad democrática, es básico que el Estado logre un sistema nacional de educación pública que garantice el derecho a una educación de calidad para todos, particularmente el de quienes menos capacidades económicas tienen. La calidad del sistema educativo público termina siendo el referente real y concreto de la calidad de la educación en un país. El sistema público revalorado está llamado a ofertar la opción de una educación abierta, pluralista y con mixtura social que muchas familias peruanas aspiran para sus hijos.

Se señala que con más recursos será posible superar la álgida situación actual. Más recursos son indispensables, pero la crisis de la educación pública y su deterioro creciente tienen relación directa con su mala institucionalidad y los desequilibrios en cuanto a relaciones de competencia con la educación particular.

La Ley General de Educación atribuye al MINEDU, además de la función de normar, las de proveer, financiar y garantizar la educación; y, adicionalmente, informar, promover y articular esfuerzos en todos los niveles de gestión. No obstante, la costumbre ha pesado más que la ley y, con raras excepciones, ha primado el convencimiento de que la tarea central del ministerio, además de ofrecer y financiar servicios educativos, es la de normar.

La descentralización, vista por muchos como factor clave de gobernabilidad y de posibilidad democrática, adolece de múltiples problemas. Uno de ellos se refiere a las diferencias conceptuales y de implementación en el nivel central y en regiones de lo que se entiende por descentralizar y desconcentrar en materia educativa. Sigue siendo un serio obstáculo la ausencia y falta de definición de la Ley de Organización y Funciones, lo que determina falta de claridad sobre el rol, prerrogativas y limitaciones de los niveles de gobierno del Estado, respecto a las inevitables reformas institucionales por realizar.

En este panorama son buenas nuevas los censos nacionales sobre infraestructura educativa en las 215 UGEL del país que ha desarrollado el INEI. Sus resultados ayudarán

a evaluar las tareas por realizar en materia de locales e implementos logísticos de centros educativos y las características básicas que debiera tener cada UGEL transformada institucionalmente.

Ahora bien, el problema central no es que el Estado sea descentralizado sino pequeño. A pesar del crecimiento económico sostenido y de mayores presupuestos, el Estado peruano abarca entre el 13 y el 14% del PBI, frente al 25% de los países vecinos<sup>9</sup> El desafío de la descentralización en nuestro país será, entonces, cómo hacer que el Estado crezca, al mismo tiempo que se descongestione.

Sobre este tema, pues, se puede derivar al menos los cuatro alcances siguientes:

- La descentralización está ligada al avance de las definiciones de una región sobre su desarrollo, tanto en términos económicos como en lo que se refiere a generación de capacidades para el desarrollo humano.

- No consistirá tanto en la transferencia de recursos del nivel central al regional cuanto en un crecimiento potencial del Estado descentralizado en educación.
- Se exige una clara redistribución de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, pues la actual base de distribución de poderes es impedimento para que las regiones incrementen sus capacidades, y así dar pertinencia y prioridad a su educación.
- La descentralización debe llegar a la propia escuela con autonomía suficiente para que sus directores y equipos docentes, junto a la comunidad de padres, gobiernen la educación allí impartida, tengan claridad en cuanto a logros de aprendizajes obtenidos y resuelvan la distancia y tensión entre las demandas y expectativas de la escuela y las de las familias.

---

<sup>9</sup> Declaraciones de Efraín Gonzáles de Olarte, resumidas en Educación, docencia y clase política en el Perú de mi autoría.





## Referencias bibliográficas

Referencias del estudio realizado por Paul Neira

- Aguerrondo, I., Nuñez, I., & Weinstein, J. (2009). *Institucionalidad de los ministerios de educación*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Arcia, G, & Belli, H. (2001). *La autonomía escolar en Nicaragua: restableciendo el contrato social*. Documento de trabajo N° 21. Santiago de Chile: Programa de promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Casassus, J. (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina*. En: Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión. Santiago de Chile: Unesco (Ed.).
- Cohen, D.K., & Ball, D.L. (1999). *Instruction, capacity, and improvement*. En: Consortium for policy research in education (CPRE), research report N° 43. Philadelphia, PA.: CPRE, University of Pennsylvania.
- Cox, C. (1997). *La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación*. En: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Documento de trabajo N° 8. Santiago de Chile: PREAL.
- Davies, H., Nutley, S., & Tilley, N. (2009). *Debates on the role of experimentation*. En: H. Davies., S. Nutley. & P. Smith (Eds.), *What works? Evidence-based policy and practice in public services* (pp. 251-276). Bristol: The Policy Press.
- Desmond, C. (2009). *EDUCO schools in El Salvador: a democratic tree in a globalized forest?* En: *International Education*, 38(2). Knoxville: University of Tennessee.
- Elacqua, G. (2009). *The impact of school choice and public policy on segregation: evidence from Chile*. En: Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE). Santiago de Chile: CPCE, Universidad Diego Portales.
- Espínola, V. (2000). *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. Consultado en: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/1017850.pdf> Última consulta: 8 de noviembre, 2014.
- Fazekas, M., & Burns, T. (2012). *Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education*. En: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Education working paper N° 67. Cambridge, UK: OECD.

- Galiani, S., Schargrotsky, E., Hanushek, E. A., & Tommasi, M. (2002). Evaluating the impact of school decentralization on educational quality. En: *Economía*, 2 (Spring), pp. 275-314. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Halász, G. (2003). Governing schools and education systems in the era of diversity. Paper presented at the 21st session of the Standing Conference of European Ministers of Education on Intercultural education: managing diversity, strengthening democracy, Athens, Greece OECD. Consultado en: <http://www.ofi.hu/studies-articles-090617/governing-schools-and> Última consulta: 8 de noviembre 2014.
- Hanson, M. (1997). Educational decentralization: issues and challenges. En: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Working paper N° 9, Documentos. Washington, D.C.: PREAL.
- Hatch, T. (2009). *Managing to change. How schools can survive (and sometimes thrive) in turbulent times.* New York: Teachers College, Columbia University.
- Hess, C., & Ostrom, E. (Eds.). (2007). *Understanding knowledge as a commons: from theory to practice.* Cambridge, MA., USA: MIT Press.
- Jiménez, E., & Sawada, Y. (1999). Do community-managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO program. En: *The World Economic Review*, 13(3), pp. 415-441. Washington, D.C.: World Bank.
- King, E, Rawlings, L, & Ozler, B. (1996). *Nicaragua's school autonomy reform: a first look.* Washington, D.C.: World Bank.
- Levin, B., Sa, C., Cooper, A., & Mascarenhas, S. (2009). *Research use and its impact in secondary schools.* Toronto: Canadian Education Association and The University of Toronto.
- Matos Mar, J. (1984). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Meza, D., Guzmán, J.L., & De Varela, L. (2004). EDUCO: A community-managed education program in rural El Salvador (1991-2003). En: *En Breve*, Vol. 51, (pp. 1-4). Washington, D.C.: World Bank.
- Mizala, A., Gonzáles, P., Romaguera, P., & Guzmán, A. (2000). *Los maestros en Chile: carreras e incentivos.* En: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Working Paper. Washington, D.C.: BID.
- Navarro, J.C. (2007). *Las reformas educativas como reformas del estado: América Latina en las*

- dos últimas décadas. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 433-474). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Paes de Barros, R., & Mendonça, R. (1998). The impact of three institutional innovations in Brazilian education. En W. Savedoff (Ed.), *Organization matters: agency problems in health and education in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Paquet, G. (2001). The new governance, subsidiarity and the strategic state governance in the 21st century (pp. 27-44). En: *Organisation for Economic Cooperation and Development. Governance in the 21st century*. Paris: OECD.
- Paredes, R., & Pinto, J.I. (2009). ¿El fin de la educación pública en Chile? En: *Estudios de Economía*, 36(1), pp. 47-66. Santiago de Chile: Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Reimers, F. (1997). The role of the Community in expanding educational opportunities: the EDUCO schools in El Salvador. En: J. Lynch, C. Modgil & S. Modgil (Eds.), *Education and Development: tradition and innovation, equity and excellence*. London: Cassell.
- Sáenz, A. (2001). Estrategias nacionales para facilitar la autonomía educativa: una propuesta desde el aprendizaje. En: *Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH). Escuelas que aprenden y se desarrollan* (pp. 91-102). Lima: UPCH.
- Sawada, Y. (1999). Community participation, teacher effort, and educational outcome: the case of El Salvador's EDUCO program. En: *Working Paper N° 307*. Washington, D.C.: William Davidson Institute.
- Schneider, M., Teske, P., & Marschall, M. (2000). *Choosing schools: consumer choice and the quality of American schools*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Winkler, D, & Gershberg, A. (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Documento de trabajo N° 17. Santiago, Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

Referencias del comentario realizado por el Consejero Ramón Barúa Alzamora

Dufour, R, Dufour, R, Eaker, R and Many, T (2006), *Learning by doing: a handbook for professional learning communities at work*. Bloomington, Indiana: Solution Tree.

Elmore, R F (2004), *School reform from the inside out: policy, practice, and performance*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

Fullan, M (2005), *Leadership and sustainability*. Thousand Oaks, CA.: Corwin.

Fullan, M (2006), *Turnaround leadership*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.

Fullan, M, Hill, P and Crevola, C (2006), *Breakthrough*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press; Toronto: Ontario Principals Council.

Fullan, M. (2002), "Principals as leaders in a culture of change". En: *Educational leadership, Special Issue*, Mayo 2002. Toronto: Instituto de Estudios en Educación, Universidad de Toronto.

Fullan (2006), *Change theory. A force for school improvement*. Victoria: Centre for Strategic Education.

Instituto Peruano de Evaluación, acreditación y certificación de la Calidad de la Educación Básica - IPEBA (2013) *Qué y cómo evaluamos la gestión de la institución educativa. Matriz y guía de autoevaluación educativa de instituciones de educación básica regular*. Lima: IPEBA



