



GESTIÓN ADMINISTRATIVA: ANÁLISIS SOBRE LAS **CONDICIONES** **QUE INCIDEN EN LA CARGA** **ADMINISTRATIVA** DE LAS DIRECTORAS Y LOS DIRECTORES DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

Resumen ejecutivo

El director o directora desarrolla un rol fundamental en la articulación y conducción de los procesos relacionados con los temas pedagógicos, institucionales, administrativos y comunitarios de la institución educativa. Dichos procesos representan el ámbito operativo de la gestión escolar; no obstante, lo administrativo, además de asegurar las condiciones de operatividad de la IE, permite que los otros procesos se realicen de manera fluida y efectiva. Sin embargo, en la práctica, las y los líderes escolares perciben una sobrecarga administrativa. Según un estudio realizado por el Minedu (2021)¹, se encontró que aspectos como la regulación estatal, el desconocimiento de estrategias de gestión directiva, las relaciones interpersonales conflictivas en la comunidad educativa, el tamaño de la IE, la ubicación de la IE y la situación laboral del director o directora aumenta la percepción de sobrecarga administrativa del director o directora, mientras que la dotación del personal administrativo disminuye dicha percepción.

En el marco de dichos resultados, se elaboró el presente estudio cualitativo que tiene como objetivo principal analizar las percepciones de las y los directores sobre las condiciones que inciden en la carga administrativa. Asimismo, se planteó tres objetivos específicos: (i) analizar la percepción sobre la carga administrativa del director o directora en la gestión administrativa en la IE, (ii) identificar la relevancia de la labor del personal documentario² para el director o directora y (iii) analizar las percepciones del director o directora sobre las relaciones interpersonales con la comunidad educativa. Para el cumplimiento de dichos objetivos, se elaboró una guía de entrevista semi estructurada, la cual fue aplicada a 10 directores y directoras de II. EE. públicas de Educación Básica Regular.

Los resultados evidencian que la labor del personal documentario trasciende la gestión administrativa, en la medida que su participación en la IE³ contribuye al cumplimiento de otras gestiones del director o directora relacionadas con aspectos pedagógicos, comunitarios, entre otros. Además, se presenta la comprensión del término “carga administrativa” desde el discurso y experiencias de las y los directores. Además, se presentan hallazgos sobre factores relacionados con la excesiva regulación estatal, las demandas de la UGEL y las relaciones interpersonales que inciden en la carga administrativa del director o directora.

Asimismo, se evidenció la capacidad de agencia de las y los directores para garantizar la continuidad del servicio educativo en el contexto de la emergencia sanitaria adaptándose

1 Ministerio de Educación (2021). Relación de la dotación del personal administrativo sobre la percepción de sobrecarga administrativa del director de II.EE de EBR públicas del sector educación. Lima: Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar.

2 Para el presente estudio, se considera como personal documentario al personal con cargo de oficinista, secretario/a y coordinador/a.

3 Institución Educativa.

a la virtualidad. No obstante, se identificaron otros aspectos como el incremento de las horas laborales, que inciden en el incremento de la carga laboral del director o directora. En línea con lo mencionado, cabe precisar que el proceso de adaptación y organización de las y los directores no solo se explicaría por la experiencia en el cargo, sino también por la articulación y disposición del personal de la IE, al ser el personal documentario el principal soporte en las labores administrativas.

Por último, con los resultados del presente estudio, se espera contribuir en la toma de decisiones en cuanto a políticas educativas que permitan aliviar la carga administrativa del director o directora en beneficio de una prestación del servicio educativo eficaz, eficiente y de calidad.

Contexto

El director o directora desarrolla un rol fundamental en la articulación y conducción de los procesos relacionados con los temas pedagógicos, institucionales, administrativos y comunitarios⁴ de la institución educativa (IE). Por ello, el director o directora es visto o vista como el actor crucial en la gestión escolar, comprendida como el conjunto de estrategias de liderazgo y procesos administrativos que buscan el desarrollo integral de los y las estudiantes, así como el acceso y culminación de su trayectoria educativa según los “Lineamientos para la Gestión Escolar de Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica”⁵.

Con el objetivo de brindar un servicio educativo de calidad, la gestión escolar comprende cuatro dimensiones: estratégica, administrativa, pedagógica y comunitaria. Si bien estas dimensiones representan el ámbito de operación de la gestión escolar, la dimensión administrativa, además de asegurar las condiciones de operatividad de la IE, permite que las tareas pedagógicas, estratégicas y comunitarias se realicen de manera fluida y efectiva. Sin embargo, en la práctica, se evidencia que, actualmente, las y los líderes escolares registran sobrecarga en las labores administrativas, aspecto que estaría afectando el cumplimiento de otras funciones. Según la Encuesta Nacional a Directivos (ENDI) 2018, el 71.3% de directivos y directivas de II. EE. públicas de EBR percibe tener sobrecarga administrativa en su IE, aspecto que podría explicarse por diversos factores como la insuficiente cantidad de personal administrativo, excesiva regulación, entre otros.

4 Ministerio de Educación (2021). Orientaciones para la organización de equipos de gestión: estrategias de liderazgo distribuido para las II.EE públicas de educación básica. Lima: Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar.

5 Decreto supremo N° 006 - 2021 - MINEDU, “Lineamientos para la gestión escolar de Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica”.

En línea con lo mencionado, una aproximación para la identificación de dichos factores es el estudio cuantitativo realizado por la Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar (DIF), unidad orgánica de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC) del Minedu, denominado “Relación de la dotación del personal administrativo sobre la percepción de sobrecarga administrativa del director de II. EE. de EBR públicas del sector educación⁶”. Los resultados de dicho estudio evidenciaron no solo la relación de la dotación del personal administrativo sobre la disminución de la percepción de sobrecarga administrativa, sino también la relación de variables como la regulación estatal, el desconocimiento de estrategias de gestión directiva, las relaciones interpersonales conflictivas en la comunidad educativa, el tamaño de la IE, la ubicación de la IE y la situación laboral del director o directora sobre el aumento de la percepción de sobrecarga administrativa del director o directora.



Objetivo del estudio

El presente estudio tiene como objetivo principal profundizar en el análisis de las percepciones de las y los directores sobre las condiciones que inciden en la carga administrativa en el marco de los resultados del estudio cuantitativo mencionado anteriormente. Cabe precisar que el presente estudio se centra en profundizar dichos resultados para el caso de las y los directores que laboran en II. EE. públicas de tamaño mediano o grande⁷. Asimismo, se plantean tres objetivos específicos: (i) analizar la percepción sobre la carga administrativa del director o directora en la gestión administrativa en la IE, (ii) identificar la relevancia de la labor del personal documentario⁸ para el director o directora y (iii) analizar las percepciones del director o directora sobre las relaciones interpersonales con la comunidad educativa.

6 Ministerio de Educación (2021). Relación de la dotación del personal administrativo sobre la percepción de sobrecarga administrativa del director de II.EE de EBR públicas del sector educación. Lima: Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar.

7 Las II. EE. son calificadas de tamaño mediano o grandes cuando registran más de 140 estudiantes.

8 Para el presente estudio, se considera como personal documentario al personal con cargo de oficinista, secretario/a y coordinador/a.



Metodología

Para el cumplimiento de los objetivos del estudio, se optó por un acercamiento cualitativo exploratorio a partir de entrevistas semiestructuradas, las cuales fueron aplicadas a finales del mes de julio e inicio del mes agosto del 2021 a directoras y directores de II. EE. públicas del sector educación de EBR. Este método de investigación permite realizar un análisis desde el discurso y experiencias de las y los directores sobre las condiciones que inciden en la carga administrativa, la valorización de la labor del personal administrativo documentario y la percepción sobre las relaciones interpersonales con la comunidad educativa. Por lo tanto, el presente estudio no analiza afirmaciones predeterminadas, sino que busca elaborar un análisis desde la narrativa personal de cada director o directora de la IE.

1 Instrumento

Para el recojo de la información, se elaboró una guía de entrevista semiestructurada, la cual contó con 26 preguntas organizadas en 04 secciones: (i) percepción sobre la carga administrativa, (ii) labor del personal administrativo según directoras y directores con personal documentario, (iii) labor del personal administrativo según directoras y directores sin personal documentario y (iv) percepción sobre las relaciones interpersonales con la comunidad educativa. Las entrevistas fueron realizadas a través de la plataforma Zoom, previa coordinación a través de llamadas telefónicas con cada director y directora para conocer su disposición y disponibilidad para participar en la entrevista⁹.

2 Caracterización de la muestra

En relación con la definición de la muestra, cabe señalar que es de tipo no probabilístico; es decir, se consideraron criterios de selección asegurando su diversidad tanto en características propias del director o directora como de la IE. La muestra estuvo compuesta por 10 participantes (7 hombres y 3 mujeres)¹⁰ de II. EE. públicas, medianas o grandes, del sector educación de EBR ubicadas en 9 regiones del país¹¹. En relación con la situación laboral, se contó con 3 directores encargados y 7 directores designados, de los cuales 5 fueron ratificados en el cargo mediante la evaluación de desempeño del 2018. En cuanto al sexo, se contó con la participación de 7 directores de sexo masculino y 3 de sexo femenino. Sobre el tiempo en el cargo, las y los directores de la muestra registran, en promedio, 4

⁹ El tiempo estimado para el desarrollo de cada entrevista fue, aproximadamente, de 1 hora a 1 hora y media.

¹⁰ Ante los recursos limitados, la muestra asciende a 10 directores y directoras.

¹¹ Distribuidas de la siguiente manera: 5 de la Costa, 3 de la Sierra y 1 de la Selva.

años; el tiempo máximo es de 7 años y el mínimo de 6 meses. Adicionalmente, 7 de los entrevistados pertenecen a II. EE. integradas, así como 6 de los directores laboran en II. EE. ubicadas en zonas urbanas y los 4 restantes, en II. EE. de zonas rurales.

Por último, con el propósito de profundizar en el análisis sobre la valorización de la labor del personal documentario, se estableció como criterio que la mitad de directoras y directores de la muestra labore en una IE con, al menos, un personal documentario y la otra mitad, en una IE sin dicho personal. Asimismo, resulta preciso señalar que la participación de los directores y directoras en este estudio fue estrictamente voluntaria.

IV Resultados: ¿Qué nos dicen las y los directores?

1 Percepción de la carga administrativa

1.1 Sobre la gestión administrativa:

Como parte de la entrevista, se consultó a las y los directores sobre sus principales actividades administrativas, de las cuales destacan actividades como la elaboración de los informes mensuales sobre el control de asistencia y permanencia del personal; la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de los instrumentos de gestión (PAT, PEI, PCI y RI)¹²; la gestión de los recursos humanos y financieros de la IE; la atención de documentos administrativos (certificados, traslados, otros); la gestión de los sistemas administrativos (Siagie, Escala, Censo Escolar, otros); la implementación de las acciones del Programa de Mantenimiento; y la revisión de las normas y su socialización en el trabajo colegiado con el equipo directivo y docentes.

No obstante, además de estas actividades, se identificaron otras en respuesta al contexto de emergencia sanitaria como las gestiones para el soporte al personal docente sobre las actividades pedagógicas a distancia, las gestiones para la asistencia técnica sobre el uso de herramientas tecnológicas por parte de la UGEL, las coordinaciones para la entrega de los productos del programa Qali Warma a los padres y madres de familia cumpliendo los protocolos de bioseguridad, así como las coordinaciones con otras entidades (públicas o privadas) para generar

¹² Plan Anual de Trabajo, Proyecto Educativo Institucional, Proyecto Curricular Institucional y Reglamento Interno.

alianzas institucionales para el soporte socioemocional de la comunidad educativa y el acceso a internet de las y los estudiantes.

Sobre la organización para atender los temas administrativos, las y los directores señalan que realizan reuniones colegiadas y de coordinación de manera virtual con todo el personal para organizar el trabajo y monitorear las necesidades o dificultades en la IE; adicionalmente, desde inicios de año, el director o directora delega funciones específicas al personal de la IE. Además, se observa que el director o directora se apoya, especialmente, en tres comisiones como mantenimiento, veedores y alimentación escolar, para llevar a cabo las diversas acciones administrativas. Por último, se identificó que la participación en el Programa de Segunda Especialidad, implementado por la DIF, permite a la directora y al director aplicar estrategias de liderazgo como parte de su gestión escolar:

“Llevé la Segunda Especialización en Liderazgo Pedagógico. Eso me ha valido mucho, se aprendió mucho para poder tener nociones de cómo trabajar en equipo y también superar algunos contratiempos (...).”

(Director designado con 7 años en el cargo)

En el marco de la suspensión de las clases presenciales ante la crisis sanitaria, la necesidad de mantener la continuidad del servicio educativo ha impuesto desafíos que el equipo directivo, y el personal docente y no docente han abordado con diversas acciones, pero con cierta dificultad al no contar con los conocimientos necesarios sobre el manejo de las herramientas tecnológicas.

“No estuvimos preparados, no habíamos previsto el uso de la tecnología (...) tuvimos que llevar cursos para docentes en manejo de plataformas virtuales, [empresa privada cerca de la zona] nos han capacitado a los docentes en la forma de trabajar haciendo uso de la tecnología, en la elaboración de curso virtuales para fortalecer a los docentes en sus prácticas pedagógicas”

(Director designado con 6 años en el cargo)

“El año 2020, nos chocó bastante. Nos costó adecuarnos a emplear estos nuevos dispositivos y poder realizar nuestra función tanto como docentes y administrativos, nos costó aprender, pero pusimos todos de nuestra parte. Me contacté con el docente de AIP y de computación, fuimos aprendiendo. Con decirte que yo no sabía cómo crear una sesión de Zoom, Meet, pizarra virtual. Hemos aprendido muchas cosas, porque la circunstancia nos obligaba.”

(Director designado con 7 años en el cargo)

En lo que concierne a la gestión administrativa, las acciones que se mencionan de manera recurrente están relacionadas con la creación del correo institucional, página de Facebook de la IE, grupos de WhatsApp, medios virtuales que han permitido atender los requerimientos de la comunidad educativa, así como mantenerlos informados sobre temas administrativos, pedagógicos e institucionales. Asimismo, se destaca casos como la implementación de la Mesa de Partes Virtual, así como las gestiones para la implementación de la plataforma virtual Microsoft Teams y Onedrive.

“Hemos implementado una plataforma virtual con dominio propio, (...) con la finalidad de que a través de esa plataforma se desarrollen las actividades sincrónica y asincrónica. Este año hemos contratado a un ingeniero de sistemas certificado por Microsoft para que capacite a nuestros maestros en cómo interactuar mejor haciendo uso de la plataforma, hemos aprendido a generar salas, formularios, organizar Onedrive.”

(Director designado con 6 años en el cargo)

Lo mencionado líneas arriba refleja el esfuerzo realizado por las y los directores para adaptarse a la virtualidad a través del uso de distintas herramientas tecnológicas con el fin de garantizar la continuidad del servicio educativo en las II. EE. Asimismo, resulta preciso reconocer también que aún existen grandes brechas de conectividad que requieren de la implementación de otras estrategias para llegar a los sectores de la población con condiciones sociales y económicas más desfavorables y que no cuentan con herramientas tecnológicas ni acceso a internet. Ante ello, se recoge la experiencia, en la cual un docente ofreció su vivienda como medio de atención para los procesos de matrícula y la distribución de algún material educativo para aquellas y aquellos estudiantes sin acceso a internet, así como la visita del personal no docente a los hogares de las y los estudiantes en riesgo de desertar, cumpliendo con los protocolos de bioseguridad, con la finalidad de realizar un diagnóstico para luego ser comunicado a la dirección y tomar acciones.

De lo expuesto, se destaca el arduo trabajo que vienen realizando las directoras y los directores para dar respuesta a las dificultades y retos que ha impuesto el actual contexto de emergencia sanitaria para mantener la continuidad del servicio educativo en el país, en beneficio de las y los estudiantes.

1.2 Sobre la regulación estatal y la autonomía en la gestión administrativa:

Con el propósito de profundizar en la percepción de las directoras y los directores sobre la regulación del sector educación (entendida como el establecimiento de

normas, directivas o reglamentos dentro del sector), se indagó sobre aquellas normativas que han ayudado o dificultado su gestión administrativa.

Dentro de las normativas que han ayudado a la gestión administrativa, las y los entrevistados destacan las “Orientaciones para el desarrollo del Año Escolar 2021¹³”, dado que les permite tener claridad sobre las acciones que deben realizar para el desarrollo del año escolar y las medidas ante la emergencia sanitaria. Adicionalmente, se señala como una de las más importantes a la normativa sobre la simplificación administrativa en el marco de la estrategia de “Escritorio Limpio”:

“La norma que hace referencia a la simplificación de las comisiones a través del escritorio limpio nos ayuda bastante más que todo en una institución educativa, como la mía, donde no tengo personal administrativo. Entonces ha sido una gran ayuda esa norma, en sí ha simplificado muchos trámites que antes se hacían y documentos que se tenían que entregar a la UGEL. (...) Yo pienso que una de las más importantes ha sido esa norma”.

(Director designado con 6 años en el cargo)

Lo dispuesto por la Ley General de Educación¹⁴ y su reglamento¹⁵ sobre los instrumentos de gestión educativa también apoya en la gestión del director y directora, ya que les permite establecer una ruta de acción para alcanzar los objetivos y metas planteadas. Asimismo, los directores y directoras hacen referencia también a la “Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica¹⁶”, “Disposiciones para el trabajo remoto de los profesores que asegure el desarrollo del servicio educativo no presencial¹⁷”, entre otras.

Como se señaló previamente, se consultó sobre las normativas que han dificultado la gestión administrativa, ante lo cual, en su mayoría, las directoras y los directores manifiestan que las normativas, directivas o reglamentos ayudan a establecer reglas claras con la comunidad educativa. Sin embargo, se evidencia cierto malestar en relación con los plazos y procedimientos establecidos para la ejecución de las acciones de Mantenimiento:

“Por emergencia sanitaria, lo que nos preocupa son los plazos de mantenimiento (...) para los padres de familia que integran la comisión y que trabajan es difícil tomar un día de la semana y tenemos que hacerlo los días domingos pero los lugares donde compramos los materiales no

13 RVM N° 273-2020-MINEDU, “Orientaciones para el desarrollo de Año Escolar 2021 en Instituciones Educativas y Programas Educativos de la Educación Básica”

14 Ley N° 28044, “Ley General de Educación”

15 DS N° 011-2012-ED, “Reglamento de la Ley General de Educación”

16 RM N° 447-2020-MINEDU, “Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica.”

17 RVM N° 097-2020-MINEDU, “Disposiciones para el trabajo remoto de los profesores que asegure el desarrollo del servicio educativo no presencial de las instituciones y programas educativos públicos, frente al brote del COVID-19”.

están abiertos. Es una dificultad que tenemos más que todo por el estado de emergencia.”

(Director designado con 6 años en el cargo)

“El mantenimiento es muy tedioso (...). En el 2020 y 2021, los directivos tuvimos que salir a comprar las cosas en distintos lugares y tener contacto con distintas personas. En realidad, el mantenimiento nos desvía de la labor pedagógica, al menos para los docentes que tenemos aula a cargo.”

(Director designado con 7 años en el cargo)

Asimismo, se consideró preciso consultar a las y los directores sobre si percibían que la regulación estatal se llevaba a cabo de una manera adecuada o si consideraban que esta era excesiva, dado que, como se encontró en el estudio cuantitativo anteriormente mencionado, una excesiva regulación estatal incrementa la percepción sobre carga administrativa en, aproximadamente, 14.1 pp¹⁸. Ante ello, mencionaron que, si bien diversas normativas contribuyen a la gestión escolar, en su mayoría, consideran que existe una excesiva regulación estatal en el sector educación, en el sentido de que, continuamente, se están emitiendo modificaciones o nuevas normas, directivas o reglamentos, los cuales requieren del tiempo del director o directora para revisarlas y socializarlas con el equipo directivo y la plana docente, así como asistir a las diversas reuniones programadas por la UGEL para la socialización de dichas normativas.

“Salen normas y disposiciones, y a la semana nuevamente están volviendo con modificaciones en algunos artículos. Nosotros como directivos, y peor en este contexto remoto, debemos estar más pendientes de los docentes, cerrar brechas con los estudiantes que aún no conectamos, pero tenemos que estar pendientes de esas normas, leyendo una y otra cosa. Creo que es demasiado por el tiempo que demanda.”

(Directora encargada con menos de 1 año en el cargo)

En línea con lo mencionado, los directores y directoras consideran que su autonomía para la toma de decisiones se ve limitada, debido a que todo lo estipulado en las normativas es de cumplimiento obligatorio, lo que les deja poco margen de acción.

“No [se siente libre en tomar sus decisiones], porque todo está regulado, se tiene que hacer como se estipula ahí, uno no tiene autonomía.”

(Director designado con 7 años en el cargo)

18 Puntos porcentuales.

Por último, se consultó a las directoras y los directores sobre qué acciones consideraban que podrían ayudarlos y ayudarlas a aligerar la carga administrativa en relación con la regulación estatal, de las cuales se destacan las siguientes recomendaciones: (i) implementar redes educativas que se encarguen de ejecutar las acciones de mantenimiento y de inversiones, de manera que el director o directora de la IE pueda disponer de mayor tiempo para atender otras responsabilidades; (ii) determinar que las acciones de mantenimiento sean ejecutadas en los primeros meses del año; (iii) elaborar un cronograma general, que involucre a todas las instancias del Minedu para establecer las actividades que la directiva o el directivo debe realizar en el año a fin de que no se presenten cruces en las actividades y saturen el trabajo del director o directora; (iv) liberar a los directores y directoras de las horas de dictado con la finalidad de que su labor se enfoque, a tiempo completo, en las actividades administrativas y pedagógicas de sus docentes; y (v) emitir un documento que establezca, de manera explícita, las funciones de la directora y del director, ya que consideran que, con la publicación de nuevas normativas, sus funciones aumentan.

1.3 Sobre la carga administrativa:

Las respuestas de los directores y directoras ante la pregunta sobre qué entienden por carga administrativa según el cargo que ocupan actualmente se podrían resumir de la siguiente manera:

La carga administrativa es el conjunto de responsabilidades, tareas y actividades, de carácter administrativo, que deben ser cumplidas por el director o directora en atención a lo dispuesto en las normativas o requerimientos de diversas instituciones (Minedu, UGEL, DRE, otros), obligaciones que ocupan la mayor parte del tiempo y dedicación del director o directora, de manera que resta el tiempo para atender los temas pedagógicos en la IE u otras gestiones sobre la calidad de los aprendizajes de las y los estudiantes.

Como lo expresa el siguiente director:

“Hay que elaborar tantos informes y en ese sentido va la carga administrativa, nos deja poco espacio para el apoyo pedagógico a los docentes”.

(Director designado con 7 años en el cargo)

Asimismo, resulta importante señalar que, en el contexto de emergencia sanitaria, los directores y directoras perciben que sus horas laborales se han extendido

con respecto al 2019. Esta situación genera cansancio y malestar, debido a que perciben que les falta tiempo para cumplir con todas sus funciones, así como realizar otras actividades profesionales y personales.

“En el 2019, mi horario empezaba a las 6:45 a.m. y terminaba a las 3:00 p.m. Ahora nosotros para poder reunirnos con los padres de familia mediante la plataforma Zoom, los papás que trabajan todo el día pueden reunirse a partir de las 8 p.m. (...) y vamos terminando 10:00 - 11:00 p.m.(...) Las horas colegiadas entre el equipo directivo y docentes tenemos que programarlas a partir de las 4:00 p.m. y estamos terminando 7: 00 p.m. Por las mañanas no podemos porque nuestros maestros están haciendo la retroalimentación a sus estudiantes. Entonces nuestras rutinas cambiaron definitivamente, pero tengo la predisposición de mis maestros para seguir trabajando.”

(Director designado con 2 años y medio en el cargo)

“Mi función empieza a las 7 a.m. y a veces estoy terminando a la 1:30 a.m. se está trabajando más del doble de lo que antes era de forma presencial.”

(Director designado con 7 años en el cargo)

Adicionalmente, se evidencia que la UGEL aborda a los directores y directoras con temas laborales hasta altas horas de la noche, lo que genera malestar:

“El año pasado fue estresante, nos llamaban entre 10:00 p.m. y 11:00 p.m., nos mandaban mensajes a las 12:00 a.m. Esto lo hice ver para que se respete el horario laboral, ya que tenemos familia que atender también. Un poquito que se reguló. De ahí justo salió esa norma de la desconexión digital, pero por ahí todavía sigue (...).”

(Directora designada con 7 años en el cargo)

Por último, los directores y directoras consideran que la carga administrativa se presenta, principalmente, en dos momentos en el año. El primer momento abarca desde el mes de enero hasta el mes de abril, en el cual los directores y directoras señalan que la carga administrativa involucra acciones como la planificación de procesos de matrícula, evaluación de recuperación de clase, ejecución de las acciones de mantenimiento, actualización de los instrumentos de gestión de la IE, validación de nóminas de matrícula, entre otros. El segundo momento, desde el mes de septiembre hasta el mes de octubre, se percibe un aumento en carga administrativa por la elaboración de inventarios de bienes e inmuebles, labor que demanda bastante tiempo, según lo manifestado, como también la preparación de documentos e información actualizada para el monitoreo de las UGEL, las visitas de semáforo escuela, entre otros.

1.4 Sobre las coordinaciones con la UGEL para la gestión administrativa:

Las directoras y directores entrevistados señalan que los principales temas administrativos que realizan ante la UGEL están relacionados con la gestión del personal, especialmente, sobre la contratación del personal docente y no docente ante las plazas vacantes por motivo de fallecimientos o renunciaciones, así como el pago a las y los docentes contratados, y los trámites sobre las licencias por maternidad o salud de su personal. Además, las y los directores hacen referencia a las coordinaciones con la UGEL para recibir asistencia técnica para la ejecución de las acciones de mantenimiento. Asimismo, las gestiones sobre el requerimiento de bienes y patrimonio también son realizadas por las y los directores ante la UGEL como, por ejemplo, las gestiones para la inscripción ante registros públicos de terrenos que pertenecen a la IE, la solicitud de materiales educativos adicionales y la petición de mobiliario escolar para el regreso a las aulas. No obstante, de lo manifestado, se identifica cierto malestar en cuanto a la falta de respuesta por parte de la UGEL a las solicitudes de carácter administrativo, remitidas por las y los directores. Ante lo cual, el director o directora debe realizar un seguimiento continuo, incluso de manera presencial, a la solicitud, interrumpiendo sus labores y generando carga laboral.

Adicionalmente, se consultó a las y los directores sobre de qué manera las demandas de la UGEL, en temas administrativos, influyen en su gestión administrativa. De las respuestas, se identifican dos tipos de opiniones diferenciadas. Un grupo de directores y directoras, que involucra a la mayoría, considera que las demandas de la UGEL interrumpen su gestión administrativa, esto debido a los plazos cortos que establece la UGEL para responder a sus requerimientos, a la programación de diversas actividades de un día para otro, la solicitud de información repetida o información que se podría obtener del sistema y la mayor frecuencia en el pedido de información o elaboración de documentos; incluso, las y los directores perciben que es mayor con respecto al año 2020.

“A veces piden información que está en el sistema y solicitan esa información generando más trabajo (...) varios especialistas solicitan lo mismo en un tiempo corto o piden varias reuniones para abordar el mismo tema.”

(Director encargado con menos de 1 año en el cargo)

Otro grupo de directoras y directores percibe que las demandas de la UGEL no afectan su gestión administrativa, más bien señala que les ayuda al cumplimiento de sus metas. De las características de las directoras y los directores de este grupo, se destaca un dato interesante, el cual es que dichos directores pertenecen

al grupo de ratificados en el cargo por un periodo adicional mediante la evaluación de desempeño 2018 (3 de los 5 directores ratificados de la muestra). Ello permite entender con mayor claridad cuando mencionan que su experiencia en el cargo les permite tomar las acciones oportunas para organizarse y cumplir tanto con los requerimientos de la UGEL como con su gestión administrativa en la IE; sin embargo, consideran que el trabajo resulta agotador.

2 Percepción sobre la labor del personal administrativo

2.1 Directoras y directores con personal documentario:

Para esta sección, se analiza la información proporcionada por las y los directores con, al menos, un personal documentario a su cargo.

De las entrevistas, se observa que el personal con cargo de oficinista es con quien más cuentan las directoras y los directores, seguido por el personal con cargo de secretaria o secretario. En ese sentido, se consultó a los directores y directoras sobre las principales actividades que realiza este personal. A lo que respondieron que la secretaria o el secretario se encarga de gestionar los trámites de la documentación que realiza el director o directora como oficios, informes, actas, entre otros, así como canalizar la atención de consultas y requerimientos de la comunidad educativa. En cambio, el oficinista atiende los requerimientos de trámite documentario (atención y derivación de certificados, actas, constancias, entre otros), así como el manejo de los sistemas administrativos como el Siagie, Escala y Censo Escolar. No obstante, se recogió un caso en donde el personal documentario cumplía funciones adicionales, como el de guardianía, brindando apoyo en el resguardo de los equipos tecnológicos de la IE al no contar con personal de vigilancia.

Sobre las actividades realizadas por el personal documentario en el contexto de emergencia sanitaria, los directores y directoras señalan que el único cambio drástico que se presentó fue la modalidad del trabajo: se pasó de lo presencial a lo virtual, mas no en las actividades en sí.

“Solamente han cambiado su forma de cómo ejecutan el trabajo. Ellas ya tenían estas responsabilidades, lo que han cambiado es de hacer un trabajo presencial han hecho un cambio a un trabajo virtual, pero en el contexto de las mismas funciones.”

(Director designado con 6 años en el cargo)

Dicho cambio reveló fortalezas y aspectos por mejorar por parte del personal

documentario. En cuanto a las fortalezas, los directores y directoras destacan la predisposición para el trabajo remoto, la revisión permanente del marco normativo, la asistencia a las capacitaciones de manera remota, la participación en las reuniones colegiadas virtuales, la responsabilidad en el cumplimiento de sus labores, entre otros. Sobre los aspectos por mejorar, los directores y directoras señalan la importancia de desarrollar las habilidades interpersonales y de gestión del tiempo; asimismo, enfatizan la necesidad de fortalecer las competencias en cuanto al manejo de los sistemas administrativos, así como el manejo de diversas herramientas tecnológicas para la gestión administrativa.

En línea con lo mencionado, ante las demandas del contexto de emergencia sanitaria en el 2020, la Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar¹⁹ ejecutó el “Curso de Ofimática” orientado a desarrollar las competencias digitales del personal administrativo con el fin de asegurar las condiciones operativas de la IE. El curso se ejecutó en modalidad virtual sincrónica y tuvo un alcance a nivel nacional. Logró capacitar a un total de 1 555 participantes, quienes evidenciaron un nivel de satisfacción del 98% sobre la utilidad del curso, según la encuesta de satisfacción aplicada entre los meses de abril y mayo del 2020. Asimismo, con la finalidad de atender, progresivamente, al total de administrativos, en el 2021, se tiene programado continuar con la implementación del curso a nivel nacional dirigido al personal administrativo de las II. EE. públicas de Educación Básica.

En conclusión, los directores y directoras consideran que la labor del personal documental es fundamental y valiosa, ya que es un soporte para la gestión administrativa de la IE; a su vez, permite que las condiciones operativas de la IE se realicen de manera fluida y efectiva.

“El personal oficinista es valorado y contribuye muchísimo dada las diferentes actividades que tenemos el equipo directivo en lo institucional, administrativo y técnico pedagógico. El personal administrativo ayuda enormemente, es un soporte muy importante para la gestión de la institución educativa, además es valorado.”

(Director designado con 2 años y medio en el cargo)

2.2 Directores y directoras sin personal documental:

En cuanto a los directores y directoras que no tienen a cargo algún personal documental, se encontró que el principal motivo se debe al presupuesto limitado para la contratación de este personal. Por ello, en algunas II. EE. no se

¹⁹ Unidad Orgánica de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC) del MINEDU.

ha logrado la contratación del personal oficinista, secretario/a o coordinador/a, mientras que, en otras II. EE., nunca se asignó este tipo de personal. Frente a ello, los directores y directoras manifiestan que han asumido diversas funciones administrativas o se han organizado con el personal existente para cumplir con los procesos administrativos y las demandas de las diversas instituciones del sector educación (MINEDU, DRE, UGEL, otros). Esto conlleva a aumentar las funciones para poder ejecutarlas, lo que genera carga laboral.

Cabe precisar que el proceso de adaptación y organización frente a la ausencia del personal documentario fue más inmediato en aquellas y aquellos directores ratificados en el cargo, mediante la evaluación de desempeño del 2018, debido a que la experiencia en el cargo facilita manejar determinadas situaciones, aspecto que se manifiesta frecuentemente en lo narrado por las y los directores.

“La UGEL no nos ha proporcionado secretario pese a que es IE primaria y secundaria; para suplir las actividades del secretario en ambos niveles se pide al personal de la biblioteca que asuma algunas actividades puntuales administrativas (...) Pero cuando hay atención en la biblioteca, él debe estar allí y el área de secretaría queda vacía; entonces, tengo que ir a esa área, cortar mis horas como director y atender esas consultas (...) tengo que organizar mi tiempo”

(Director designado con 7 años en el cargo)

“(...) hay otras escuelas donde tienen este personal. (...) [acá] yo tengo que realizar todas esas tareas, (...) a veces recibo apoyo voluntario.”

(Directora encargada con 3 años en el cargo)

Sobre la valoración y la importancia de este personal documentario para la gestión directiva en la IE, los directores y directoras manifiestan que, de contar con dicho personal, su presencia sería valorada positivamente, ya que su participación permitiría al director o directora gestionar las condiciones para la mejora de la gestión escolar. En otras palabras, su inclusión no solo facilita procesos administrativos, como el registro de los datos en los sistemas de información del sector educación, atención a las demandas de la comunidad educativa, elaboración de actas e inventarios, entre otros, sino que también permite que el director o directora se concentre en aspectos como monitoreo y acompañamiento de la práctica docente, aprendizaje de las y los estudiantes o gestiones con otras instituciones para mejorar el servicio educativo. No obstante, la ausencia de este personal limita las condiciones operativas e incrementa la percepción de responsabilidad directa sobre los procesos administrativos por parte del director o directora.

“Es una necesidad, por más que el colegio sea pequeño es necesario contar con una persona que esté a cargo, por ejemplo, de los registros de los estudios. (...) Si la IE tuviera algún oficinista, se le haría responsable de ello, de manera que la carga administrativa del director sería más liviana”
(Director designado con 6 años en el cargo)

“El director es el que hace todo el trabajo administrativo (...) además yo creo que lo más importante serían las actividades pedagógicas, pero ahora yo, también, estoy haciendo el trabajo administrativo.”
(Director designado con 3 años en el cargo)

En cuanto a los principales cargos del personal documentario demandados por el director o directora, se destaca al oficinista y secretaria o secretario, quienes estarían a cargo de atender las diversas demandas administrativas de manera oportuna y eficiente. Además, se señala que este personal debería estar capacitado oportunamente en temas administrativos para cumplir con sus funciones de manera organizada. De lo contrario, generaría más carga a la directora o al director.

“Influye mucho contar con este personal, porque en el inicio del año nosotros tenemos que matricular, y realizar trámites (...) el oficinista tendría que apoyar en la matrícula y los datos actualizados, me ayudaría en la elaboración de oficios, memos y a nosotros [los directores] nos quedaría preparar el material para trabajar con los docentes. (...) Yo estaría por ejemplo monitoreando.”
(Directora encargada con 3 años en el cargo)

“Sería secretario para ambos niveles para trámites internos o solicitudes de algunas instituciones de educación”.
(Director designado con 7 años en el cargo)

3 Percepción sobre las relaciones interpersonales con la comunidad educativa:

En cuanto a las relaciones interpersonales, se indagó sobre los principales problemas que enfrenta el director o directora con los miembros de la comunidad educativa. Al respecto, se encontró que los problemas se concentran principalmente en: i) desempeño de las y los docentes, ii) compromisos de los padres y madres de familia, y iii) rendimiento de las y los estudiantes.

Sobre el desempeño de las y los docentes, los directores y directoras señalan que algunos y algunas docentes necesitan más acompañamiento en su práctica

pedagógica, así como conocimientos sobre la documentación requerida para la solicitud o justificación de las licencias por salud o tardanza. Frente a ello, los directores y directoras han reforzado los espacios de trabajo colegiado, a fin de fortalecer la práctica docente. Además, han destinado espacios para abordar las emociones de las y los docentes frente a interacciones con las y los estudiantes, y temas personales; y espacios para reforzar protocolos sobre convivencia escolar, así como sobre la documentación necesaria para la justificación de licencias o tardanzas.

“He tenido problemas con un docente (...) hemos decidido bajarle de grado porque mientras más alto es el grado es más responsabilidad en la preparación de sus clases. He tenido quejas de los padres porque el docente no se comunica con ellos. (...) El docente nos da un montón de peros. Le hemos dicho que haremos un informe a la UGEL y que ellos decidan.”

(Directora encargada con 3 años en el cargo)

Sobre los compromisos de los padres y madres de familia, los directores y directoras manifiestan que existen padres y madres poco comprometidos con la educación y aprendizajes de sus hijos e hijas. Al respecto, los directores y directoras han programado charlas (mensuales, bimestrales o trimestrales) con ellas y ellos para incentivar y reforzar este compromiso. Además, con las madres y los padres de familia se han abordado temas acerca de la importancia del seguimiento de los gastos a cargo de la APAFA²⁰, debido a que, recientemente, algunos directores y directoras manifiestan que han presentado inconvenientes con la rendición de gastos del presidente o presidenta de la APAFA.

El principal medio de comunicación para desarrollar estos espacios con los padres y madres de familia, así como con las y los docentes fue a través de plataformas virtuales como Zoom, Meet o Skype e, incluso, en algunos casos, se señala el uso del WhatsApp (principalmente en aquellas zonas donde la conectividad es limitada).

En cuanto a las y los estudiantes, los directores y directoras manifiestan que algunos y algunas no cuentan con las condiciones y equipamiento para desarrollar las clases virtuales como acceso a internet, tablet o computadora, así como perciben poca predisposición para las clases virtuales y mejoras en sus aprendizajes. Por lo tanto, en casos en donde se requiera atención psicológica, los directores y directoras han gestionado alianzas con algunas universidades para contar con

20 Asociación de Padres de Familia

practicantes de psicología. Además, en los espacios colegiados con las y los docentes, han promovido la importancia del acompañamiento al o a la estudiante por parte del o de la docente.

De manera general, los directores y directoras manifiestan que es fundamental contar con un adecuado clima escolar principalmente en el contexto de emergencia sanitaria a fin de contribuir al desarrollo de los aprendizajes de contribuir al desarrollo de los aprendizajes del estudiante. Además, señalan que la atención a los conflictos es limitada si además deben atender actividades administrativas.

Por último, los directores y directoras recomiendan las siguientes acciones que podrían fortalecer la convivencia escolar: fortalecer el liderazgo directivo; reforzar la convivencia escolar y sus protocolos; fomentar las capacitaciones para el manejo de emociones; incrementar los talleres sobre temas de convivencia escolar para padres y madres de familia, así como para estudiantes; y evidenciar la importancia de la labor del personal documentario en las II. EE.



Reflexiones finales

El director o directora es un actor fundamental para la gestión escolar no solo porque lidera el cumplimiento de los compromisos de dicha gestión, sino también porque debe garantizar un servicio educativo de calidad. Para ello, es importante que pueda contar con las condiciones necesarias, las cuales contribuyan al desarrollo de las cuatro dimensiones²¹ comprendidas dentro de su gestión escolar.

Los resultados evidencian que, desde la percepción de los directores y directoras, se reconoce que el cumplimiento de la dimensión administrativa es fundamental, no solo porque se desarrollan actividades que aseguran el funcionamiento operativo de la IE, sino también porque el cumplimiento de las actividades administrativas genera las condiciones para la mejora de los aprendizajes de las y los estudiantes, en la medida en que garantiza el cumplimiento de las tareas pedagógicas, estratégicas y comunitarias de manera fluida y efectiva. Además, los directores y directoras reconocen la importancia de contar con un marco normativo que oriente su gestión administrativa, la cual comprenda procesos claros que refuercen el bienestar de los actores de la institución educativa.

²¹ Estratégica, administrativa, pedagógica y comunitaria

Para el cumplimiento de la gestión administrativa, específicamente la relacionada con la gestión de recursos financieros, bienes, servicios e infraestructura y con la gestión de información de la IE, como registro en sistemas administrativos y trámite documentario, es importante contar con un personal con funciones específicas, quienes brinden soporte en el desarrollo de esas gestiones y actividades. Para las/los entrevistadas/os, este personal corresponde a puestos como secretario/a, oficinista y coordinador/a, por lo que, para el presente estudio, estos puestos se han denominado personal administrativo documentario, en adelante, personal documentario.

Con el objetivo de evidenciar la valoración del personal documentario en la gestión administrativa en la IE, se entrevistó a directores y directoras con este personal a su cargo, y a directores y directoras sin dicho personal. Como resultado, se obtuvo que la importancia de este actor es transversal para ambos grupos, no solo porque su rol contribuye a la ejecución de actividades operativas de la IE, sino también, porque ayuda a disminuir la carga administrativa. Además, se resaltó que este personal debe ser óptimo y eficiente para garantizar la disminución de la carga administrativa; ante ello, se recogió diversas recomendaciones brindadas por las directoras y los directores en relación con el fortalecimiento de este personal

Para los directores y directoras, la carga administrativa se entiende como el conjunto de responsabilidades, tareas y actividades de carácter administrativo que deben ser cumplidas en el marco de las normativas del sector educación o requerimientos de distintas instituciones. Son obligaciones que ocupan la mayor parte del tiempo y dedicación, de manera que resta el tiempo para atender los temas pedagógicos en la IE u otras gestiones sobre la calidad de los aprendizajes de las y los estudiantes.

Por otro lado, los resultados, también, evidencian que no solo la ausencia del personal documentario incrementa la carga administrativa, sino también la excesiva regulación estatal, en la medida en que limita la autonomía del director o directora para la toma de decisiones en el ámbito administrativo. Si bien existe un consenso sobre la importancia de las normativas, se señala que estas no deben ser excesivas o las modificaciones no deben ser inmediatas, dado que los directores y directoras deben destinar tiempo para la revisión y difusión a la comunidad educativa.

Asimismo, se encontró que las demandas administrativas por parte de la UGEL inciden en la percepción sobre la carga administrativa; no obstante, se encontraron opiniones diferenciadas entre directoras/es. Así, para un grupo, las demandas de la UGEL son percibidas como cumplimientos a exigencias burocráticas, mientras que, para el otro grupo, contribuyen al cumplimiento de sus metas. Sobre esta última percepción, se identificó que pertenece a directoras y directores ratificados en su cargo mediante la evaluación de desempeño 2018.

En cuanto al contexto de la emergencia sanitaria y la suspensión de las clases presenciales en la IE, se identificó la capacidad de agencia de los directores y directoras para definir estrategias que permitan garantizar la continuidad del servicio educativo. Entre estas estrategias, se señala el uso de plataformas virtuales para desarrollar actividades pedagógicas a distancia y trabajos colegiados con docentes, las gestiones para la asistencia técnica sobre el uso de herramientas tecnológicas a cargo de las y los especialistas de la UGEL, la implementación de mesas de partes virtuales para trámites documentarios y solicitudes de miembros de la comunidad educativa, y las coordinaciones con otras entidades (públicas o privadas) para generar alianzas para el soporte socioemocional de la comunidad educativa y el acceso a internet de las y los estudiantes. No obstante, se identificaron otros aspectos, como el incremento de las horas laborales que inciden en el aumento de la carga laboral del director o directora frente al contexto de emergencia sanitaria.

En línea con lo mencionado, cabe precisar que el proceso de adaptación y organización de los directores y directoras frente al contexto de la emergencia sanitaria, no solo se explicaría por la experiencia en el cargo, sino también por la articulación y disposición del personal educativo; en este caso, el personal documentario es el principal soporte en las labores administrativas.

Finalmente, en relación con las relaciones interpersonales con la comunidad educativa, se evidencia que el director o directora se enfrenta a conflictos o tensiones con las y los docentes, padres y madres de familia, y con las y los estudiantes, incluso en un contexto virtual. Frente a ello, los directores y directoras definen estrategias que facilitan el manejo de estas situaciones. No obstante, la atención a los conflictos es limitada si el director o directora debe atender también actividades administrativas.

Referencias

Decreto Supremo N° 011-2012-ED. Reglamento de la Ley General de Educación (7 de julio de 2012) <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118256-0011-2012-ed>

Decreto Supremo N° 006 - 2021 - MINEDU. Lineamientos para la gestión escolar de Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica (17 de marzo de 2021) <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-los-lineamientos-para-la-gestion-decreto-supremo-n-006-2021-minedu-1936151-2/>

Ley N° 28044. Ley General de Educación (28 de julio de 2003) <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/118378-28044>

Ministerio de Educación (2021). Relación de la dotación del personal administrativo sobre la percepción de sobrecarga administrativa del director de II.EE de EBR públicas del sector educación. Lima: Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar. <http://directivos.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2021/09/Estudio-Personal-Administrativo-vf-21.9.2021.pdf>

Ministerio de Educación (2021). Orientaciones para la organización de equipos de gestión: estrategias de liderazgo distribuido para las II.EE públicas de educación básica. Lima, Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar. <http://directivos.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Orientaciones-para-la-organizacio%CC%81n-de-equipos-de-gestio%CC%81n-escolar-VF.pdf>

Resolución de Secretaría General N° 304-2014-2014-MINEDU. Aprueban lineamientos denominados “Marco de Buen Desempeño del Directivo” (25 de marzo de 2014) <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/120599-304-2014->

Resolución Ministerial N° 447-2020-MINEDU. Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica (4 de noviembre de 2020) <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/1335926-447-2020-minedu>

Resolución Viceministerial N° 097-2020-MINEDU. Disposiciones para el trabajo remoto de los profesores que asegure el desarrollo del servicio educativo no presencial de las instituciones y programas educativos públicos, frente al brote del COVID-19 (21 de mayo de 2020) <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/584173-097-2020-minedu>

Resolución Viceministerial N° 273-2020-MINEDU. Orientaciones para el desarrollo de Año Escolar 2021 en Instituciones Educativas y Programas Educativos de la Educación Básica (17 de diciembre de 2020) <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-documento-normativo-denominado-orientaciones-pa-resolucion-vice-ministerial-n-273-2020-minedu-1913082-1/>

Responsables de la publicación: Thyara Giajaira Sánchez Angulo y Gaby Iris Torre Sandoval.

Revisores: Leonor Torres Matos, María del Carmen Estefanía Sánchez y Renato De la Torre.

Citar esta publicación de la siguiente manera: Ministerio de Educación (2021). Gestión Administrativa: análisis sobre las condiciones que inciden en la carga administrativa de las y los directoras/es de las instituciones educativas públicas. Lima: Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar.



Calle Del Comercio 193, San Borja
Lima, Perú
Teléfono: (511) 615-5800
www.gob.pe/minedu