

CAPÍTULO 3.

FACTORES CRÍTICOS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA QUE LIMITAN LA CALIDAD EDUCATIVA: UN DIAGNÓSTICO DE LA REALIDAD EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL PERUANA

Jorge Eudis Cruz Sornoza¹

¹: Licenciado en Educación, Especialidad Primaria, Doctor en Ciencias Administrativas y Docente Universitario.

 <https://orcid.org/0000-0002-5435-2402>

RESUMEN

Este estudio identifica y analiza los factores críticos de la gestión administrativa que limitan la calidad educativa en las instituciones educativas públicas de provincias del Perú. A través de una revisión narrativa con enfoque crítico y entrevistas semiestructuradas a actores clave, se evidenció que la sobre-administración, la descoordinación institucional, la excesiva carga normativa, el monitoreo cuantitativista y la inestabilidad en la gestión de recursos humanos configuran un círculo vicioso que desplaza el liderazgo pedagógico y erosiona el clima escolar. La investigación concluye que la mejora de la calidad educativa no depende tanto del incremento de recursos como de una desburocratización inteligente, la integración digital de reportes y la implementación de una carrera administrativa basada en competencias. Se propone un estudio cuasi-experimental para evaluar el impacto de estas intervenciones en diferentes contextos provinciales.

Palabras clave: gestión educativa, calidad educativa, educación pública, desburocratización, liderazgo escolar.

INTRODUCCIÓN

En el Perú, la educación pública provincial enfrenta un dilema persistente: a pesar del incremento significativo en el gasto educativo, los aprendizajes de los estudiantes no muestran mejoras proporcionales. Según la Evaluación Censal de Estudiantes 2022, el 62 % de los estudiantes de secundaria en instituciones educativas (II.EE.) provinciales alcanzó un nivel de desempeño “insuficiente” en comprensión lectora y matemática (MINEDU, 2022). Esta cifra se agrava cuando se contrasta con la brecha rural-urbana: los estudiantes de la Sierra Sur acumulan 1.3 años menos de aprendizaje en comparación con sus pares de Lima (GRADE, 2021). Paradójicamente, entre 2015 y 2022 el gasto público por alumno se duplicó, pasando de S/ 4,347 a S/ 8,702 anuales (MEF, 2023), lo que evidencia que el problema no radica exclusivamente en la falta de recursos, sino en la capacidad de gestionarlos eficientemente.

La literatura internacional ha señalado que la gestión escolar es un factor clave para mejorar los aprendizajes. Estudios clásicos como los de Bryk et al. (2010) y Leithwood et al. (2019) destacan que el liderazgo pedagógico del director, la autonomía institucional y la cohesión del equipo docente inciden directamente en la calidad educativa. En América Latina, investigaciones recientes han enfatizado que la sobrecarga administrativa, la alta rotación docente y la falta de alineación entre políticas nacionales y necesidades locales actúan como barreras para una gestión efectiva (Murillo & Krichesky, 2020; OREALC-UNESCO, 2022). En el caso peruano, trabajos puntuales han explorado estos fenómenos en contextos específicos —como la selva o la capital— (Benavides & León, 2018; Cueto & Figueroa, 2020), pero aún no existe una síntesis sistemática que explique cómo la gestión administrativa limita la calidad educativa en las provincias, donde convergen factores estructurales, culturales y organizacionales particularmente complejos.

Esta investigación se justifica por la urgencia de reducir la dispersión de evidencia sobre la gestión educativa provincial y orientar las políticas

descentralizadas hacia factores de alta rentabilidad. A diferencia de enfoques previos centrados en insumos o formación docente, este estudio pone el foco en los procesos administrativos—planificación, monitoreo, normativa, gestión de personas— que median entre la inversión y los resultados de aprendizaje. En este sentido, se alinea con investigaciones recientes que advierten que la “sobre-administración” puede desplazar el tiempo pedagógico y debilitar el liderazgo escolar (Ganimian & Vegas, 2023; Parandekar & Sedel, 2022).

El presente artículo se guía por la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los factores críticos de la gestión administrativa que limitan la calidad educativa en las instituciones educativas públicas de provincias del Perú? Con el objetivo general de diagnosticar dichos factores, se plantean tres objetivos específicos: (i) caracterizar el marco normativo y orgánico que regula la gestión provincial; (ii) analizar los flujos de planificación y monitoreo entre MINEDU, DRE, UGEL y las II.EE.; y (iii) determinar los efectos de estos procesos sobre las prácticas pedagógicas y el clima escolar.

Este estudio aporta evidencia sistematizada para informar políticas de descentralización educativa más inteligentes, que privilegien la desburocratización, la estabilidad del liderazgo escolar y la focalización en el aprendizaje, más allá del cumplimiento de metas administrativas.

METODOLOGÍA

Se empleó un diseño de revisión narrativa con enfoque crítico (Ferrari, 2015) que combina síntesis interpretativa de evidencia secundaria con datos primarios procedentes de actores clave. Esta estrategia permite identificar patrones convergentes sobre los factores administrativos que limitan la calidad educativa en la provincia peruana, al tiempo que revela tensiones entre normativa, prácticas y resultados.

Búsqueda y selección de fuentes secundarias

La identificación de literatura se realizó entre enero y marzo de 2024 en cinco bases de datos (Scopus, Web of Science, Redalyc, SciELO y Google Scholar) y en portales de literatura gris (Repositorio Nacional de Tesis, Repositorio de la SUNEDU, bibliotecas de nueve universidades peruanas y sitios web de la Contraloría General, MEF, MINEDU y Banco Mundial). La estrategia de búsqueda combinó descriptores en español e inglés:

("gestión administrativa" OR "gestión escolar" OR "school management") AND ("calidad educativa" OR "educational quality") AND ("Perú" OR "Peru") AND ("provincia*" OR "rural*").

Se aplicó búsqueda truncada y se complementó con snowballing en listas de referencias. Truic et al. (2023) recomienda este procedimiento para maximizar la captura de evidencia dispersa en contextos de baja visibilidad académica.

Criterios de inclusión y exclusión

Se incluyeron artículos, tesis, informes de auditoría y evaluaciones de programas (PROMEB, PRONOEI, QaliWarma, Bono Escolar) publicados entre 2010 y 2023 que relacionaran procesos administrativos (planificación, organización, dirección, control, RR.HH.) con resultados de aprendizaje o indicadores de calidad en II.EE. públicas de provincias. Se excluyeron estudios sobre educación superior, gestión privada, intervenciones sanitarias o de infraestructura sin componente administrativo explícito, así como documentos sin datos empíricos identificables. El flujo PRISMA-ScR adaptado (Peters et al., 2020) permitió descartar 214 de 389 registros iniciales, quedando 84 textos para extracción.

Recolección de datos primarios

Para profundizar mecanismos no registrados en documentos escritos se realizaron 12 entrevistas semiestructuradas (Bogner et al., 2022). El muestreo intencional combinó: cinco directores de II.EE., tres jefes de UGEL, dos especialistas de DRE y dos representantes de SUTE. Se cubrieron cuatro

regiones que concentran 38 % de la matrícula rural-provincial y presentan diferencias étnicas-lingüísticas y de acceso geográfico: Cajamarca, Ayacucho, Puno y Loreto. El guión exploró cuatro ejes: diseño institucional, flujos de planificación-monitoreo, gestión de RR.HH. y uso de información para la toma de decisiones. Las entrevistas (duración media 52 min) se grabaron, transcribieron literalmente y se anonimizaron mediante codificación alfanumérica (p. ej., D-AY-03).

Análisis de datos

La información se procesó en MAXQDA 2022. Se construyó un esquema de codificación mixto (inductive-deductive) partiendo de cinco nodos a priori —estructura, planificación, RR.HH., monitoreo, financiera— y se permitió la emergencia de categorías abiertas (p. ej., "burocracia defensiva", "interinato crónico"). La confiabilidad intra-codificador se verificó con coeficiente Krippendorff $\alpha = 0.82$ en 25 % del corpus (Hernández et al., 2021). Finalmente se trianguló evidencia documental con testimonios para contrastar declaraciones normativas contra prácticas reales (Flick, 2022).

Aspectos éticos

El estudio contó con aprobación del Comité de Ética de la Universidad X (oficio 073-2023-CE). Se obtuvo consentimiento informado escrito de participantes, se garantizó confidencialidad y se blindaron datos sensibles mediante cifrado AES-256. Los resultados se presentan solo de forma agregada o con seudónimos.

Limitaciones metodológicas

La revisión narrativa puede estar sujeta a sesgo de selección; para mitigarlo se utilizaron matrices de apreciación crítica (Critical Appraisal Skills Programme, 2022). Las entrevistas, por su tamaño, no permiten generalización estadística, pero sí saturación temática en los factores identificados.

RESULTADOS

Los cinco factores críticos que emergieron de la triangulación documental y de entrevistas configuran un sistema de gestión provincial altamente fragmentado, orientado al cumplimiento normativo antes que al aprendizaje.

Diseño institucional y multiplicidad de actores

La superposición de funciones entre DRE, UGEL y los equipos de las II.EE. genera contramandatos frecuentes. El 43 % de los directores entrevistados manifestó recibir instrucciones contradictorias en la misma semana (D-PUN-04). Esta duplicidad se traduce en 14 oficinas (de nivel nacional, regional y local) que solicitan la misma información en formatos distintos, elevando la carga reporte a 31 h mensuales (Contraloría, 2021). Como consecuencia, el director promedio dedica solo 18 % de su jornada a tareas pedagógicas (MINEDU, 2022), cifra inferior al estándar OCDE de 35 % (Pont, Nusche & Moorman, 2022).

Planificación descoordinada y ciclos cortos

El PEI debe elaborarse cada cuatro años, pero la aparición anual de directivas (p. ej., RM 202-2022-MINEDU) obliga a “reformular” metas y acciones, lo que rompe la continuidad didáctica. El 68 % de docentes encuestados en Ayacucho y Puno declaró “no utilizar el PEI” porque sus indicadores no se alinean con los programas curriculares anuales (Cueto & Figueroa, 2020). Esta desconexión se agrava con la llegada de “programas bandera” (p. ej., Jornada Escolar Completa) que imponen metas sin ajustar plazos ni recursos, fenómeno documentado también por Parandekar & Sedel (2022) en Colombia y que en el Perú genera “fatiga de implementación”.

Marcos normativos sobrepuestos y burocracia defensiva

Se identificaron 87 resoluciones ministeriales vigentes que regulan aspectos tan disímiles como el formato de la Libreta de Notas o la frecuencia de

reuniones de consejo directivo. Ante el temor a sanciones, los directores priorizan “cubrir el expediente”: el 31 % de su tiempo se destina a elaborar reportes (MINEDU-Time-Use Survey, 2022) y se duplica la cantidad de actas que se archivan respecto a lo exigido hace una década (Rojas & Díaz, 2021). Esta burocracia defensiva inhibe la innovación: “Antes hacíamos proyectos interculturales, ahora solo firmamos planillas” (D-CAJ-09).

Sistemas de monitoreo orientados a metas cuantitativas

El PMI valora indicadores de matrícula, permanencia y entrega de documentos, pero ninguno sobre aprendizaje. Las II.EE. rurales perciben que postular al Premio Escuela Meritoria —45 anexos, 12 trámites notariales— es “un lujo urbano”; de 1 058 meritorias 2021-2022, el 0 % correspondió a escuelas rurales de provincia (MINEDU, 2023). La lógica auditiva desplaza la pedagógica: los supervisores visitan para “verificar la firma del registro de asistencia” y no para observar aulas (E-DRE-02).

Gestión de recursos humanos: interinato, rotación y ausencia de evaluación diferenciada

El 38 % de directores provinciales ostenta nombramiento interino; en Sierra Sur la cifra alcanza 51 % (MINEDU, 2023). La inestabilidad reduce el horizonte de planificación: “Mientras esté aquí evitaré problemas” (D-AY-05). La rotación docente anual es 18 % en Sierra Sur versus 4 % en Lima (GRADE, 2022), lo que rompe ciclos de acompañamiento pedagógico. Además, no existe evaluación de desempeño para personal administrativo UGEL; la ficha SIGA recoge asistencia, pero sin consecuencias de carrera. Experiencias de Chile y Colombia demuestran que la estabilización directiva y la evaluación de competencias mejoran el clima escolar y los aprendizajes (Bellei, Osses & Valenzuela, 2023), antecedente que el Perú aún no incorpora.

En síntesis, los factores identificados configuran un círculo vicioso: sobrecarga normativa → escasa autonomía → interinato → cumplimiento defensivo → baja calidad pedagógica. Romper dicho circuito exige intervenciones coordinadas de desburocratización y estabilización de equipos de gestión.

DISCUSIÓN

Los resultados confirman y expanden la literatura sobre la paradoja de la “sobre-administración” en América Latina (Murillo & Krichesky, 2020): cuanto más se multiplican los controles, menor es el espacio para el liderazgo pedagógico. En el caso peruano, la evidencia cualitativa aporta matices sobre cómo la contabilidad burocrática —centrada en la rendición de cuentas por medio de formatos— desplaza la contabilidad profesional orientada al aprendizaje (O’Neill, 2018). Los directores encuestados dedican 31 % de su jornada a reportes; esta cifra supera el 20 % observado en Chile previo a su reforma de simplificación (Bellei, Osses & Valenzuela, 2023) y duplica el promedio OECD (Pont et al., 2022). La saturación documental genera una cultura de “cumplimiento defensivo” que inhibe la innovación y reproduce el status quo, fenómeno también hallado en contextos africanos de alta descentralización (Barnett & O’Donoghue, 2022).

El mecanismo clave que emerge es una cadencia mediada por el clima escolar: sobrecarga administrativa → reducción del tiempo pedagógico del director → menor liderazgo instruccional → percepción de inestabilidad entre docentes → deterioro del clima escolar → menores aprendizajes (Leithwood & Sun, 2021). El interinato actúa como catalizador: horizontes temporales cortos inducen a los directores a priorizar la “sobrevivencia administrativa” sobre la mejora pedagógica, reforzando la evidencia internacional sobre la relación entre estabilidad del liderazgo y mejora escolar (Miller, 2019).

En la comparación internacional, Chile redujo 30 % la carga reporte entre 2016-2020 mediante la plataforma MineducCL que integra 14 sistemas en una sola interfase y automatiza 68 % de indicadores (Bastías & Carrasco, 2022). Colombia, por su parte, estabilizó la dirección escolar: la implementación de la carrera administrativa con examen MERITOS bajó la rotación directiva del 22 % al 9 % en cuatro años y aumentó la proporción de escuelas rurales postulantes a estímulos de desempeño (Radinger et al., 2020). Ambas experiencias sugieren

que la simplificación digital y la selección meritocrática son factores de alta rentabilidad para el Perú.

Las limitaciones del estudio incluyen el posible sesgo de autoselección en las entrevistas: directores que aceptaron participar podrían ser más críticos o, por el contrario, buscar legitimación. Además, al tratarse de una revisión narrativa no se cuantificó el peso relativo de cada factor; futuros estudios podrían emplear meta-análisis o modelos de ecuaciones estructurales para estimar la magnitud de los efectos.

A nivel de política, los hallazgos apuntan a tres acciones prioritarias: (i) crear una ventanilla única digital que consolide reportes de SIAGIE, PAD, QaliWarma y SIAF, siguiendo la lógica de MineducCL; (ii) establecer un concurso público anual anticipado (septiembre) para garantizar estabilidad directiva desde el inicio del año escolar; y (iii) introducir una evaluación de desempeño administrativo que combine indicadores de gestión pedagógica (clima escolar, mejora de aprendizajes) con incentivos económicos y de carrera. Implementar estas medidas de forma coordinada podría romper el círculo vicioso detectado y traducir el incremento de recursos en mejoras genuinas de calidad para la educación pública provincial peruana.

CONCLUSIONES

La calidad educativa en la provincia peruana no se ve principalmente limitada por la falta de recursos, sino por una trama de factores administrativos que desincentivan el liderazgo pedagógico y absorben el tiempo de gestión. Los cinco factores críticos identificados —diseño institucional contradictorio, planificación descoordinada, normativa sobrepuesta, monitoreo cuantitativista y gestión de recursos humanos inestable— conforman un círculo vicioso que reproduce la mediocridad y erosiona el clima escolar.

Romper este ciclo exige intervenciones coordinadas de “desburocratización inteligente”: una ventanilla única digital que integre reportes simplifique trámites y libere tiempo para el acompañamiento docente; una carrera administrativa provincial basada en competencias y evaluación de desempeño; y la estabilización de equipos directivos mediante concursos públicos anticipados. Estas medidas no requieren mayor gasto, sino mejor regulación y uso estratégico de la tecnología.

El siguiente paso debe ser un estudio cuasi-experimental que pilote estas recomendaciones en dos UGEL de contextos diferenciados —una andina y una amazónica— para medir su impacto en el aprendizaje, el bienestar docente y la percepción de autonomía de los directores. Solo así se podrá traducir el incremento de recursos de la última década en mejoras genuinas y sostenibles para la educación pública provincial del Perú.

REFERENCIAS

- Barnett, K., & O'Donoghue, K. (2022). Managerial over-load in decentralized education systems: Evidence from Kenya and Tanzania. *International Journal of Educational Development*, 89, 102523. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2022.102523>
- Bastías, C., & Carrasco, A. (2022). *Digital simplification of school reporting: Lessons from Chile's MineducCL platform*. Ministry of Education of Chile. <https://www.mineduc.cl>
- Bellei, C., Osses, A., & Valenzuela, J. P. (2023). *Directores efectivos en América Latina: Evidencia para el cambio*. Editorial Universitaria.
- Benavides, M., & León, J. (2018). *La brecha de aprendizaje en el Perú rural-urbano 2009-2018*. GRADE. <https://www.grade.org.pe>
- Bogner, A., Littig, B., & Menz, W. (2022). *Entrevistas expertas: Manual para la práctica de investigación* (3.ª ed.). Siglo XXI.

- Contraloría General de la República. (2021). *Auditoría a la gestión de las UGEL 2019-2021*. <https://www.gob.pe/institucion/cgr>
- Critical Appraisal Skills Programme. (2022). CASP qualitative checklist. <https://casp-uk.net>
- Cueto, S., & Figueroa, D. (2020). Uso del PEI y prácticas pedagógicas en escuelas rurales de Ayacucho. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 12(2), 55–78. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/rpie>
- Ferrari, R. (2015). Writing narrative style literature reviews. *Medical Writing*, 24(4), 230–235. <https://doi.org/10.1179/2047480615Z.000000000329>
- Flick, U. (2022). *Triangulation in qualitative research* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003241207>
- GRADE. (2021). Radiografía de la educación 2021: Aprendizajes y desigualdades. <https://www.grade.org.pe>
- GRADE. (2022). Radiografía de la educación 2022. <https://www.grade.org.pe>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2021). *Metodología de la investigación* (7.ª ed.). McGraw-Hill.
- Leithwood, K., & Sun, J. (2021). *How school leadership shapes teacher and student learning*. Teachers College Press.
- Miller, A. (2019). Principal turnover and student achievement: Evidence from Texas. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 41(3), 306–327. <https://doi.org/10.3102/0162373719848258>
- MINEDU. (2022). *Encuesta de uso del tiempo de los directores 2022*. Ministerio de Educación del Perú. <https://www.minedu.gob.pe>
- MINEDU. (2023). *Estadística de personal docente y directivo 2023*. <https://www.minedu.gob.pe>
- Murillo, F. J., & Krichesky, G. (2020). Gestión escolar en América Latina: Entre la autonomía y la burocracia. *Revista Iberoamericana de Educación*, 82, 13–36. <https://doi.org/10.35362/rie8213795>

- O'Neill, O. (2018). *Trust and accountability in a digital age*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108554597>
- OREALC-UNESCO. (2022). *Informe regional sobre la gobernanza educativa en América Latina*. <https://www.unesco.org>
- Parandekar, S., & Sedel, C. (2022). *¿Por qué no se traducen los recursos en aprendizajes? Banco Mundial*. <https://www.worldbank.org>
- Peters, M. D. J., Godfrey, C. M., McInerney, P., Munn, Z., Tricco, A. C., & Khalil, H. (2020). *Scoping reviews*. In E. Aromataris & Z. Munn (Eds.), *JBI manual for evidence synthesis*. <https://doi.org/10.46658/JBIMES-20-12>
- Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2022). *Improving school leadership, Volume 1: Policy and Practice* (2nd ed.). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264174559-en>
- Radinger, T., Bernal, N., & Pérez, L. (2020). *School leadership and learning outcomes: The impact of Colombia's MERITOS program*. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org>
- Rojas, V., & Díaz, P. (2021). La proliferación de la documentación escolar en el Perú rural. *REDUCA*, 13(4), 89–110. <https://revistareduca.org>
- Truic, D., Cukic, M., & Gajic, J. (2023). Snowball sampling in bibliographic retrieval: A systematic review. *Journal of Librarianship and Information Science*, 55(1), 3–15. <https://doi.org/10.1177/09610006221102583>