

La cuestión de la gestión en el sistema educativo peruano: más allá del neoliberalismo

Neoliberal management in the peruvian educational system and beyond

Eduardo León Zamora ¹

● Revista
**Educación y
Sociedad**

Citar como: León, E. (2020). La cuestión de la gestión en el sistema educativo peruano: más allá del neoliberalismo. *Revista Educación y Sociedad*, 01(01), 3-25.
doi: 10.53940/reys.v1i1.46

Artículo recibido: 28-07-2020
Artículo aprobado: 21-08-2020
Arbitrado por pares



I ACEES

Resumen

Se analiza la gestión del sistema educativo peruano, a partir del caso de la alfabetización inicial en las áreas curriculares de Comunicación y Matemática, en el primer ciclo de la Educación Básica Regular. El autor sostiene que las propuestas con que se abordan los problemas educativos revelan cómo opera el modelo neoliberal dentro de la burocracia ministerial y sus limitaciones para resolverlos. Así, explora tres gestiones ministeriales y sus formas de abordar la mejora en las mencionadas áreas curriculares. De esta manera, concluye que el régimen de verdad (Foucault, 1992) construido desde el neoliberalismo en la educación instala una perspectiva de gestión que ofrece calidad, eficiencia y modernización. Sin embargo, esta promesa no se cumple con sus propios parámetros y principios de referencia; dejando sin resolver los problemas que afirma enfrentar.

Palabras clave: neoliberalismo, gestión educativa, burocracia, alfabetización, régimen de la verdad

Abstract

The management of the Peruvian educational system is analyzed, starting from the case of initial literacy in the curricular areas of Communication and Mathematics, in the first cycle of Regular Basic Education. The author argues that the proposals that address educational problems reveal how the neoliberal model operates within the ministerial bureaucracy and its limitations in solving them. Thus, it explores three ministerial administrations and their ways of approaching improvement in the aforementioned curricular areas. In this way, he concludes that the truth regime (Foucault, 1992) built from neoliberalism in education installs a management perspective that offers quality, efficiency and modernization. However, this promise does not live up to its own benchmarks and guiding principles; leaving unsolved the problems he claims to face.

Key words: neoliberalism, educational management, bureaucracy, literacy, truth regime.

¹ Academia de Estudios Educativo y Sociales – ACEES (Perú). leonzamora@yahoo.es  <https://orcid.org/0000-0002-1959-2523>

Introducción

En nuestro país no es posible atribuir al neoliberalismo el colapso de la escuela pública. Cuando el neoliberalismo y sus “reformas educativas” arribaron a estas costas la educación peruana se encontraba en una profunda crisis de larga data. Sería más apropiado buscar el origen del colapso en el progresivo proceso de elitización de la educación peruana a lo largo del siglo XX. Ello fue lo que generó el Apartheid Educativo, a costa del abandono de la educación pública y dividió a las peruanas y los peruanos entre ciudadanas/os de primera clase que podían auto proporcionarse una “buena educación” y ciudadanas/os de tercera, que sólo podían acceder a la escuela pública, es decir, a una educación pobre para pobres. A diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, como Chile o Argentina, nuestra oligarquía no apostó por un sistema de instrucción pública.

Ha sido pues una visión clasista y racista de los grupos de poder la que dio lugar al colapso educativo; visión compartida por las clases medias con sus aspiraciones de arribismo social y su obsesión por diferenciarse de quienes están por debajo de ellas. Obsesión compartida, paradójicamente, por el magisterio. No se puede olvidar que fueron también docentes quienes abandonaron la escuela pública para poner a buen recaudo a sus hijas e hijos en colegios privados.

Sin una ciudadanía, que como comunidad política se una en defensa de la escuela pública, era imposible detener el colapso educativo y salir de él. La educación, en un Apartheid Educativo, deja de ser un asunto de interés público.

Podríamos afirmar, entonces, que la gestión educativa iniciadora del colapso educativo, hace sesenta años, tuvo el sello del conservadurismo postcolonial republicano, impreso en el ADN de nuestras élites y nuestra sociedad, que trata a sus miembros de manera estamental.

El neoliberalismo ha operado con una lógica similar, pero con un nuevo discurso y modus operandi. Estos eran necesarios para recuperar el mito de la educación como generadora de oportunidades y de movilidad social. El neoliberalismo trajo la promesa de la tecnocracia: modernización, gestión gerencial y calidad. Un trinomio que ha creado un régimen de verdad, fuera de cuyas fronteras es casi imposible pensar la educación.

En sus tres grandes olas, 1992-2000 y 2006-2011 y 2013-2020, el neoliberalismo ha tenido el mismo mensaje, aunque con trajes renovados en dictadura y democracias; a pesar de sus rotundos fracasos.

El discurso de la modernización apela a las viejas aspiraciones de un país pobre que sueña con el progreso. La modernización es, dentro de nuestras representaciones sociales, un gatillador de bienestar y confort para la gente. Desarrollarse como país es modernizarse. Lo que nos diferencia a los países pobres de los países ricos es, precisamente, un Estado y una sociedad tradicionales y atrasados. Los caminos hacia el desarrollo han variado a lo largo de los tiempos. Hoy en el campo de la educación, la modernización se liga más a la introducción de las TIC en las aulas. Pero en cuanto a la gestión educativa, se asocia a la gerencia, es decir, al ingreso de los modelos empresariales de gestión al dominio público. Esto último ha sido posible a partir de las reformas educativas neoliberales.

Como ha señalado Adriana Puiggrós, las medidas propias del neoliberalismo educativo:

(...) son presentadas al público como un discurso pedagógico cargado de atributos técnicos y de un lenguaje organizacional. Las más importantes de aquellas medidas son la descentralización y privatización de los sistemas, la flexibilización de la contratación, la piramidalización y la reducción de la planta docente y un fuerte control por parte de los gobiernos nacionales mediante la imposición de contenidos y evaluaciones comunes. Esas medidas fueron acompañadas de una gran operación discursiva que presentó a las mencionadas reformas como una modernización educacional indispensable y, sobre todo, la única posible (Puiggrós, 1996, pp. 90-91).

El neoliberalismo educativo se convierte en sinónimo de modernización; y la modernización, de gestión eficiente...

El argumento central que sostiene a las políticas educativas neoliberales es que los grandes sistemas escolares son ineficientes, inequitativos y sus productos de baja calidad. De tal afirmación se deduce que la educación pública ha fracasado y se justifican políticas de reducción de la responsabilidad del Estado en la educación, presentadas como la única reforma posible (Puiggros, 1996, p. 90).

En términos concretos, este proceso se ha traducido en la prevalencia de un discurso economicista y gerencial, donde las nociones de mejoramiento del gasto público, austeridad fiscal, enfoque por resultados y ordenamiento de la gestión aparecen como la receta para terminar con la burocracia tradicional y su ineficiencia. “Las estrategias neoliberales dirigidas a la educación imprimen a los discursos pedagógicos la tónica de su lógica económica” (Puiggros, 1996, p. 96).

Así, los problemas del sistema educativo identificados y denunciados desde varias décadas atrás, atribuidos a la injusticia social como causa de las desigualdades, de la precariedad educativa y de la pobreza en general, se empiezan a presentar, explicar y encarar como problemas de eficiencia y modernización del Estado. “El neoliberalismo pedagógico se ubicó exactamente en el lugar discursivo donde se sienten las fracturas del sistema educativo tradicional, para las cuales no se habían desarrollado respuestas a gran escala” (Puiggros, 1996, p. 95).

Y detrás de la idea de modernización ingresa “(...) un modelo empresarial en el manejo del sector público. Lo cual se resume en la búsqueda de una cultura organizacional creada conforme a las imágenes de la lógica empresarial y de los negocios privados dentro del aparato del Estado” (Chica, 2011, p. 60).

Según Guerrero (2019), los planteamientos centrales de la gestión neoliberal pretenden replicar la gestión privada empresarial en la pública. Esto lleva a convertir la Educación en una especie de mercancía, con la finalidad de que la lógica empresarial pueda funcionar. Al mismo tiempo, estas ideas se plasman en la gerencia por resultados, la medición de costo/efectividad, la calidad del producto o del servicio, el manejo autocrático de la gestión, el seguimiento de una cadena de procedimientos efectivos y el uso óptimo de la información para retroalimentar el sistema de producción.

El mismo autor señala que “Aspectos como la competencia, la idea de empresa, producción, ganancia, han sido retomados y rebautizados bajo los conceptos de enfoque empresarial y gerencial, gerencia por objetivos y resultados, libre competencia, agenciamiento, rentabilidad, eficiencia y eficacia, entre otros” (como se cita en Chica, 2011, p. 60).

En términos discursivos esa es la idea, pero, en la práctica, la nueva tecnocracia encuentra una realidad que no entiende y con herramientas que no ayudan a enfrentar los problemas. De allí su tendencia a crear universos paralelos en el seno del MINEDU y del sector educación. En efecto, se crean estructuras paralelas en el sistema educativo que van por rieles diferenciadas. Por una van las políticas y programas neoliberales con sus propios líderes y equipos, distribuidos por todo el país, con los mejores recursos financieros, materiales y humanos puestos a su disposición. Y, por la otra, va el personal convencional con sus intervenciones sin fondos ni respaldo.

El MECEP (Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa) de los noventa fue la expresión más emblemática de estas prácticas, pues operó como un ministerio autónomo dentro de otro ministerio. Esta experiencia no se ha vuelto a repetir en esa magnitud, pero ha seguido presente en gestiones posteriores

en formas más sutiles y acotadas, generando ruido con intervenciones de diferente signo para sorpresa, confusión y malestar del profesorado.

La prédica neoliberal de modernización y gestión eficiente no tendría sentido si no tuviera como corolario la oferta de una mejora del servicio educativo. Es por eso que la expresión de calidad educativa aparece con fuerza y se hace común en el marco del neoliberalismo. La promesa de una mejor educación se instala en el sistema. La eficiencia tiene sentido en la medida que tiene logros, que es eficaz. “La categoría calidad es usada por el discurso neoliberal como un instrumento de legitimación para la aplicación de premios y castigos en la tarea de disciplinar a la comunidad educativa para que acepte la reforma” (Puiggros, 1996, p. 97).

Desde entonces hasta la actualidad, el concepto de calidad se ha orientado hacia un concepto operacional. Ricardo Cuenca señala al respecto,

Cuando aludo al qué, me estoy refiriendo a la finalidad de la educación que, de un tiempo a esta parte, ha devenido en una confusa noción de calidad. Y es que antes de la irrupción de la calidad, los fines educativos se centraban en la formación de personas para la construcción de un tipo de sociedad y de Estado. Hoy esos fines les han cedido el paso a los resultados de aprendizaje y han quedado atrapados en la idea, incompleta, por cierto, que propone que todo existe en tanto sea posible de ser medido (2016).

La medición en sobremanera no obedece a una búsqueda auténtica de comprobación por logro de metas o niveles de calidad educativa, sino a un intento de demostración espuria del funcionamiento del modelo neoliberal, basado en que los puntajes se incrementan. En ese sentido, estoy de acuerdo con la afirmación de Beltrán y Teodoro, que señalan...

No se pretende aquí cuestionar el valor de los números, sino más bien mostrar cautelas epistemológicas ante la suplantación de los significados por significantes, y de mensajes por los medios que les sirven de transporte. Ningún lenguaje es neutral en su uso ni es inocente en su aplicación. Desde un punto de vista social, no es posible ni deseable una descripción lógica aislada de una comprensión sociológica. La medida de la educación, al servicio de la lógica de la investigación científica, ha de explicar y explicarse en relación con prácticas sociales, con formas de vida. La superioridad epistemológica que se atribuye a lo numérico (lo mensurable con números) se debe a su importante e innegable capacidad de abstracción, de separar elementos para su análisis, pero para la esfera de la educación no debemos olvidar la importancia de integrar estos elementos en un marco de análisis, crítico e interpretativo, más amplio, en una cultura común (2017, p. 3).

La función formativa de la escuela se pierde cuando los porcentajes y los puntajes que se incrementan se convierten en el foco de interés:

Es precisamente aquella función de la educación la que altera el neoliberalismo cuando construye el discurso escolar, universitario, pedagógico gubernamental o más mediático, postulando el fin de las dimensiones histórica e ideológica (y por lo tanto imaginaria) y aplicando directamente la ecuación costo-beneficio económico. En términos de esa ecuación, se altera tanto la definición de la educación como la categoría calidad, que ocupa un lugar destacado en el discurso neoliberal (Puiggros, 1996, p. 96).

La gestión de calidad se acompaña de un conjunto de indicadores como, por ejemplo, indicadores de eficiencia, de eficacia, de cumplimiento, de evaluación, de capacidad, de productividad, de calidad, de rentabilidad y de competitividad, en forma complementaria o independientemente. Y son estos mismos los que nos ayudarán a evaluar si la promesa de la tecnocracia neoliberal se cumple o no al enfrentar los problemas del sector.

En el sector Educación, el tsunami del neoliberalismo fujimorista llega con fuerza. Puiggross señala “Respecto a la modalidad peruana, se emparenta en la radicalidad del discurso anti estatista de Alberto Fujimori y se diferencia en los ritmos impuestos al abandono del Estado del campo educativo. Fujimori aplicó la reforma sin mediación alguna” (Puiggross, 1996, p. 98).

En otras palabras, neoliberalismo sin anestesia, que llega como un primer tsunami neoliberal al sector educación. Uno de los primeros intentos se realiza con el famoso decreto legislativo 699, que pretende convertir la educación en objeto de mercancía bajo una lógica desreguladora del mercado, la privatización, la competencia y la atomización de la gestión individual de cada escuela (Arregui, 1994).

La propuesta encontró oposición en el congreso, el magisterio y otros sectores de la sociedad, pero se volvieron a reintroducir, con una menor dosis de extremismo neoliberal, en los decretos legislativos del 92.

En el contexto de la dictadura fujimorista, se llevó a cabo la famosa reingeniería del Ministerio de Educación con la promesa de modernización del sector, sin que se produzcan los frutos esperados. Bajo el discurso del mejoramiento de la calidad educativa, en el marco del MECEP, se desarrolla el PLANCAD.

Pero a pesar de las inversiones millonarias de entonces, y de los procesos implementados, no se advierten mejoras en los aprendizajes, lo cual se evidencia en la evaluación nacional del 2001 (Espinoza, 2004). Carolina de Belaúnde, Natalia González y Mariana Eguren, refiriéndose al PLANCAD, identifican dos problemas centrales en las políticas educativas de entonces:

(...) la recurrencia del Ministerio de Educación en no considerar las particularidades culturales del sector educativo peruano. Una muestra de ello es el diagnóstico que termina guiando el enfoque pedagógico del MECEP. Como lo hemos dicho, se trata de un análisis muy limitado, que concibe la escuela y el aula como espacios cerrados, casi asépticos, sin tener en cuenta las particularidades de la educación en el Perú en general y de la condición docente en particular. (De Belaúnde, Eguren y González, 2009, p. 57).

Y, en segundo lugar,

(...) la desarticulación entre los diversos componentes de la reforma y la improvisación con que se iban definiendo elementos centrales de esta. Queda claro que esta se ejecutó a partir de una serie de marchas y contramarchas que delatan la ausencia de una concepción sólida con respecto a lo que se quería lograr. Ello se hace patente, también, en el hecho de que no existiera un conjunto consistente y coherente de referentes teóricos y metodológicos que pudieran constituir un verdadero marco conceptual para la reforma. Así, los equipos que conformaban el componente de calidad educativa trabajaban sin coordinación entre sí e iban construyendo sus marcos conceptuales día a día, combinando lo que les parecía más interesante de diversos enfoques pedagógicos y teorías sobre el conocimiento y el aprendizaje. El hecho de que dichos referentes de la reforma tuvieran que construirse sobre la marcha respondía a las cambiantes necesidades de la reforma, según el contexto político del momento o las particularidades de los funcionarios de turno (De Belaúnde et al., 2009, p. 58).

Estas deficiencias de gestión educativa se producen en el núcleo modernizador del sistema educativo, el MECEP. No son producto de una contaminación de éste con las prácticas tradicionales del MINEDU. Son deficiencias propias del modelo incapaz de pensar la gestión desde una perspectiva educativa, faltando así a uno de los principios fundamentales de la gestión gerencial, el cual nos dice que el punto de partida de una buena gerencia es el conocimiento de la realidad en la que se pretende operar y el dominio de las tecnologías necesarias para tratarla.

La primera ola del neoliberalismo deja la educación en una situación dramática. La reforma neoliberal fujimorista es un fracaso. A pesar de ello, una segunda ola se alzaría en el gobierno aprista. Y una última ola con la gestión del ministro Saavedra.

Es sobre lo hecho en el período que va del 2006 y el 2016 que analizaré, a manera de ejemplo, cómo se aborda el problema de los bajos logros de aprendizaje en Comunicación y Matemática en el segundo grado de primaria, a fin de valorar cómo procede la gestión de naturaleza neoliberal en el sistema educativo peruano.

El fracaso de la alfabetización escolar y la gestión en el marco del PELA

La situación de la alfabetización inicial de las niñas y los niños en el lenguaje escrito y la matemática y su evolución en las últimas décadas, revelan cómo se enfrentan, en bloque y desde la gestión, los problemas presentes en ambos aprendizajes fundamentales a pesar de las diferencias existentes entre ellos; esto es, en sí, un dato a considerar.

Si bien se han producido mejoras en los puntajes obtenidos en las pruebas de la evaluación censal estudiantil (ECE) a lo largo de poco más de 10 años, lo cierto es que esta subida lenta, progresiva, e irregular (con avances y retrocesos) de los aprendizajes nos muestran la ineficiencia de la gestión del sistema educativo.

Si miramos los resultados de la ECE 2019, nos encontramos con que sólo el 17% de estudiantes de segundo grado de primaria se ubica en el nivel satisfactorio en Matemática y el 37.6%, en Comunicación. Resultados cercanos a los de la ECE 2013. ¿Qué indica esto? ¿Cómo es posible haber alcanzado un 49,8% en el 2015 en Comunicación y un 34.1% en Matemática en el 2016 y, luego, sufrir una caída tan dramática? ¿Cómo puede “una intervención exitosa” llevar a esos resultados después de más de 10 años de implementación? Sin embargo, a pesar de lo que nos revelan los logros de aprendizaje alcanzados en las pruebas ECE, la gestión neoliberal de la educación ha insistido en la misma fórmula general para la solución. A esta forma de operar, Linda Darling Hammond la denomina “enfoque burocrático”, que, según ella, asume que,

- Las y los estudiantes son lo suficientemente estandarizados como para responder en formas idénticas y predecibles al “tratamiento” diseñado por los diseñadores de política y sus agentes.
- Se tiene el suficiente conocimiento de cuáles son los tratamientos que deberían ser prescritos por estar disponibles y ser generalizables a toda circunstancia educativa.
- Este conocimiento puede ser traducido a normas estandarizadas para la práctica docente.
- Estas normas pueden ser operacionalizadas a través de regulaciones y sistemas de inspección y reporte.
- Administradores y docentes puede y desean implementar, confiadamente, las prescripciones para sus prácticas (Darling–Hammond, 2009, p. 47).

Y esta autora señala, con lucidez y precisión, una característica medular que sostienen tanto el neoliberalismo como la burocracia ministerial tradicional:

El supuesto fundamental es que este proceso (de gestión); si es, eficientemente, administrado, producirá los resultados deseados. Si los resultados no son satisfactorios, se asume, de manera circular, que las prescripciones no están suficientemente detalladas o que el proceso de implementación no se está realizando con la debida exactitud. Así, las soluciones a los problemas educativos siempre tienen que ver con una regulación más precisa en los procesos educativos o de gestión: un currículo más ajustadamente especificado, una aplicación de pruebas más frecuente e intensiva, una aproximación más estandarizada a los desempeños docentes, más regulaciones en el uso de fondos y en el diseño de la organización escolar, etc. (Darling–Hammond, 2009, p. 47).

El Estado peruano, a través del MEF y el MINEDU, impulsaron como respuesta al problema de los aprendizajes deficitarios que se alcanzaban en la escuela el desarrollo de un programa denominado PELA, en el marco de un proceso de cambios en la gestión pública,

En el 2007, la Ley de Presupuesto del Sector Público, estableció el inicio de la aplicación de la Gestión Presupuestaria basada en Resultados, estableciéndose en el Sector Educación el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje, con el propósito de que los estudiantes del III Ciclo de la EBR, obtengan logros de aprendizaje esperados en Comunicación y Matemática (MINEDU, 2011, p. 3).

Con este enfoque de IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS, el Estado materializaba su visión modernizadora y eficientista de la gestión, con miras a mejorar la calidad educativa que, de acuerdo a las necesidades de medición de resultados en el PELA, se expresaba en los indicadores de los logros alcanzados en la Evaluación Censal Estudiantil (ECE).

El PELA se organizó en cuatro productos: 1. Instituciones educativas con condiciones para el cumplimiento de horas lectivas normadas. 2. Docentes preparados implementan el currículo. 3. Estudiantes de educación básica regular cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizajes, y 4. Evaluación de los aprendizajes y de la calidad educativa.

Pero, a pesar de su de anunciada intención de llegar a todas las escuelas del Perú, no todas sus actividades lo hicieron. Como, por ejemplo, el Acompañamiento Pedagógico, considerado una estrategia altamente efectiva para la mejora de los aprendizajes. Este sólo ha llegado al 20% o 25% de escuelas del territorio nacional aproximadamente.

La atención al problema de bajo rendimiento en Matemática y Comunicación se pretendía resolver a partir de un modelo conceptual, explicativo y prescriptivo que no llegaba ni siquiera a calar en la superficie del problema y de su solución. A pesar de que, “el Modelo Conceptual del Programa trata de reflejar, por un lado, la visión multinivel y sistémica de la acción educativa, mostrada en los cuatro niveles con los que se ha trabajado – estudiante, aula, escuela y sistema educativo” (MINEDU, 2011, p. 14).

Tampoco en su modelo explicativo y prescriptivo y su marco lógico el PELA logró levantar una propuesta y una ruta para producir los cambios buscados. A pesar de considerar diversos factores que influyen en el proceso educativo, no se explicaban los procesos a desarrollar para mejorar los aprendizajes. Y las propuestas de Acompañamiento Pedagógico (AP), así como las de capacitación y especialización, no dieron respuestas efectivas a la problemática existente.

El Acompañamiento Pedagógico se concibe y aplica sin considerar aspectos que fueron claves en el éxito de las experiencias revisadas.

Por ejemplo, un factor fundamental en las experiencias de Acompañamiento Pedagógico ha sido siempre la de formar parte de un binomio inseparable: Programa de Formación Docente–Acompañamiento Pedagógico. El AP es el complemento esencial de la formación del profesorado, es decir, la estrategia formativa que continúa, desde las aulas, los procesos de aprendizaje docente generados en un programa de formación.

En el caso del PELA, la relación «programa de formación docente–acompañamiento pedagógico» no ha sido tan estrecha ni tan sólida. El Acompañamiento Pedagógico ha tendido a aparecer como una estrategia formativa independiente, por lo que se aleja de las características que tenía originalmente; también, se distancia de sus potencialidades, al separarlo de su contraparte fundamental, es decir, del programa de formación, al que debe darle soporte. Aquí, cuando me refiero a programas, los diferencio de los talleres de capacitación, objeto prolífico en nuestro medio.

Los programas de capacitación y especialización docente, desarrollados en el marco del PELA, tenían como principal dificultad que las y los acompañantes pedagógicos no recibían la misma preparación que las y los docentes a acompañar, por ello muchas veces el acompañamiento pedagógico iba por una dirección y los programas formativo por otra.

En el “Informe de Análisis de la implementación del PRONAFCAP EIB básico” del proyecto USAID/PERÚ/SUMA, se señala en sus recomendaciones:

Se requiere de un mayor y mejor entrenamiento de las y los acompañantes pedagógicos que asegure el desarrollo de sus capacidades para desempeñar, óptimamente, este rol. Las capacitaciones desarrolladas son insuficientes. Hay que pensar en procesos más sistemáticos y de mediano plazo que tengan un carácter académico formalizado y que cuenten con acreditación (diplomados, especializaciones o maestrías) (León, 2010, pp. 14–15).

Carmen Montero señala, coincidentemente, que un nudo crítico en la formación de acompañantes pedagógicos era: “El riesgo de convertir la formación de los acompañantes en una experiencia improvisada, de corta duración e insuficiente” (2011, p. 159).

El segundo aspecto no considerado es que también la estrategia de acompañamiento pedagógico ha estado siempre enfocada en un tópico muy preciso. Y cuanto, más lo ha sido, más posibilidades de mejora se han alcanzado. En el AP del PELA no ha habido un foco de atención específico. El foco no tiene que ver con el área curricular que se va a enfatizar. Un área curricular ya es bastante vasta para ser desarrollada en un programa de formación. Se trata de desarrollar aprendizajes más acotados, referidos a un contenido muy particular, identificado en el diagnóstico de las prácticas del profesorado, como el uso de materiales base 10, las creencias docentes sobre el aprendizaje de la lectura, el trabajo con cuadernos de trabajo, el enfoque comunicativo textual, la construcción de la noción de número, etc.

En el AP del PELA, hasta la fecha, la tendencia es abarcarlo todo. Y con ese afán todista, no se desarrollan competencias en el profesorado.

El Ministerio de Educación, formuló el PELA con la finalidad de revertir los resultados de las evaluaciones nacionales que mostraron problemas importantes de calidad en los logros de aprendizajes de los estudiantes, tanto en comprensión de textos como en habilidades matemática (2011, p. 9).

Es claro que, en el 2011, al final de la primera fase del PELA, no se habían revertido de manera óptima los resultados de la ECE. La evaluación del diseño y ejecución de presupuesto (EDEP) de la intervención pública evaluada (IPE): “Acompañamiento Pedagógico” realizada en el año 2013 corrobora lo afirmado.

Los resultados anuales de las evaluaciones aplicadas en el sector educación muestran aún que hay grandes y generalizadas deficiencias en los rendimientos de la población escolar. Así, los resultados de rendimiento escolar muestran en el país déficits importantes y generalizados en comprensión lectora y particularmente en matemática, en relación con los niveles esperados (Rodríguez, Sanz y Soltau, 2013, p. 10).

Si los resultados, desde un enfoque por resultados, son considerados como deficientes, grandes y generalizados, es obvio que el programa no funciona. No es eficiente.

En realidad, la gestión del MINEDU durante el gobierno de García no puede ser calificada como una gestión de corte, puramente, neoliberal. Podríamos decir, con más precisión, que es de inspiración neoliberal, pero sin la tecnocracia necesaria para desarrollarla. En la práctica predomina la vieja tradición burocrática que se articula, eventual y puntualmente, con el desarrollo de ciertos programas y proyectos como el PELA o con ciertas iniciativas como la de la municipalización, la de la descentralización educativa y la de eliminación de Institutos Pedagógicos EIB.

La burocracia tradicional tiene una gran capacidad de resistencia y de reconversión. Sus funcionarias/os y especialistas se camuflan y funden según la dirección en la que soplan los vientos, con el propósito de salvar su permanencia o por comodidad. Las/los burócratas viejos y nuevos se alinean a un orden autocrático y subordinan su profesionalidad a los mandatos de la autoridad de turno.

El primer trienio del PELA (2008–2011), que se desarrolla bajo el segundo gobierno aprista, se da en un contexto de conflicto intensivo entre el gobierno y el magisterio, debido a la permanente acusación y estigmatización del profesorado que el primero esgrimía, como estrategia de enfrentamiento político. Este período es el de configuración del fenómeno ECE (León, 2016), que convertiría a la evaluación censal estudiantil (ECE) en el centro de la política educativa, razón de las mejoras del aprendizaje y en referente absoluto de calidad educativa.

La ECE en este primer período no cumple con su rol de retroalimentar al sistema educativo a través del análisis de los resultados obtenidos. Sólo se convierte en un arma contra el profesorado peruano. En ese contexto, la Unidad de Medición de la Calidad (UMC) del MINEDU realiza un esfuerzo solitario por garantizar el carácter técnico de la ECE.

Lo extraño en todo este proceso, y lo que interesa en este artículo, es que, a pesar de los resultados negativos, el MEF y el MINEDU insisten en continuar con el PELA.

Ante la ineficiencia de la gestión, la tecnocracia reinventa la realidad. Crea su propio objeto de atención, que deja de ser la realidad misma: Los aprendizajes devienen en puntajes. Las evaluaciones son pruebas estandarizadas. Las y los estudiantes son cifras. El profesorado es un insumo del input. Las prácticas de gestión se reducen a formatos. Y las prácticas pedagógicas se transmutan en desempeños docentes.

Y, entonces, dejamos de hablar de la realidad educativa real. Dejamos de reflexionar sobre pedagogía y didáctica. Dejamos de pensar en resolver los problemas de nuestras/os estudiantes. No nos ocupamos más de las personas, sino de la estadística de la ECE que arrasa con el sentido común y el criterio pedagógico. Dejamos de hacer educación y nos convertimos en operarios de políticas educativas fallidas, pintadas de exitosas. Y ameritaría otro artículo referirnos a cómo la estadística se ha convertido en una herramienta poderosa de manipulación de la realidad en la investigación y la evaluación de estrategias,

políticas y programas educativos. Los incrementos estadísticamente significativos, que son altamente ponderados para llegar a conclusiones positivas, no tienen como referencia mejoras reales y oportunas en la vida de las y los estudiantes, ni en sus aprendizajes.

Chinen y Bonilla señalan al evaluar los resultados de la estrategia de Soporte Pedagógico en el 2017, “El tamaño de estos efectos, si bien son modestos en términos absolutos, son estadísticamente significativos” (Chinen et al., 2017, p. 6).

Si, en el mejor de los casos, menos del 50% de estudiantes de segundo grado sabe leer y menos del 38.7% puede resolver problemas matemáticos de cantidad, estos resultados son ciertamente modestos, ¿Cómo puede ser aceptable que 5 de cada 10 estudiantes de un aula puedan leer y solo 3, de esos mismos 10, puedan hacer cálculos elementales para resolver problemas de cantidad? ¿Cómo pueden presentarse como progresos estos resultados? ¿Y cómo se pueden seguir sosteniéndose hoy estas apreciaciones después de la debacle de los resultados de la ECE en el 2018 y 2019?

Resulta paradójico que, en un informe dirigido al congreso en el 2011, el MINEDU haga referencia a:

Una constatación de las últimas décadas a nivel internacional, fue los bajos niveles de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos ofrecidos, dado que éstos no respondían a las demandas realizadas por las sociedades modernas. Es decir, nos encontrábamos frente a sistemas públicos burocráticos debido a una serie de ineficaces rutinas operativas, que promovían progresivamente el debilitamiento del Estado, y la carencia de Políticas Públicas efectivas (MINEDU, 2011, p. 7).

Y, luego, presente los malos resultados del PELA, pues siendo lo planificado:

(...) que los estudiantes del segundo grado de primaria obtengan logros de aprendizaje concordantes con las metas nacionales del año 2011, las mismas que expresan que el 35% de los niños y niñas presentarán un desempeño suficiente en Comprensión lectora y el 30% de niños y niñas tendrán un desempeño suficiente en Matemática (MINEDU, 2011, p. 9).

En la primera etapa del PELA las y los estudiantes que alcanzaron el nivel satisfactorio fueron, solamente, el 28.7% en Comunicación y el 13.8% en Matemática.

Resulta incomprensible que un enfoque de gestión sustentada en una metodología construida sobre el “análisis de eficacia y/o costo efectividad, porque establece relaciones claras y precisas entre las intervenciones y los resultados generados” no pueda aceptar el fracaso evidente de su programa y concluya un informe, afirmando que, “En estos años de ejecución del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje, podemos precisar que se ha incrementado la proporción de estudiantes en el nivel suficiente de Logro en Comprensión Lectora y Matemática” (MINEDU, 2011, p. 56).

De hecho, se hace referencia al aumento de los puntajes obtenidos en las pruebas ECE, tomando como referencia el año 2007, pero omite aludir a la meta del período trianual del PELA.

No se hace ningún análisis ni autocrítica sobre el hecho de, no solamente no haber alcanzado las metas previstas, sino de no haber realizado ningún ajuste en la intervención a partir de los bajos resultados logrados en los años previos. Lo que sí se hace es plantear algunas correcciones que, implícitamente, aluden a los errores habidos. Una las de las mejoras que se sugiere es: “Definición de estrategias precisas para mejorar los resultados en Comunicación y Matemática” (MINEDU, 2011, p. 56).

Y, nuevamente, se pone en riesgo todo un nuevo período del programa al proponer de manera superficial el desarrollo de estrategias metodológicas como fórmula para salir del problema. El carácter investigativo que se auto atribuye el PELA no es real, porque no toman en consideración las “(...) evidencias disponibles, o investigaciones de carácter científico” (MINEDU, 2011, p. 14). No se expresa ningún análisis ni evaluación consistente que ayude a explicar los resultados obtenidos.

Durante la gestión del ministro Chang, a pesar de haber estado a la cabeza del MINEDU durante casi la totalidad del gobierno aprista del 2006 al 2011, el PELA se desarrolló con las siguientes debilidades:

En primer lugar, un problema central en la propuesta del PELA fue la de la pugna entre el gobierno central y el magisterio, que no creó las mejores condiciones contextuales e institucionales para una búsqueda articulada de soluciones frente las deficiencias de aprendizaje. De hecho, desarrollar una política de mejora educativa requiere, definitivamente, de una convergencia de intenciones y esfuerzos de ambas partes.

En segundo lugar, se identificaron serios problemas en el proceso de identificación y selección de acompañantes pedagógicos que reunieran el perfil requerido para las funciones asignadas. Finalmente, muchas/os acompañantes pedagógicos tenía un nivel de competencia profesional similar o inferior a la de sus docentes acompañados. A esta situación se sumó la debilidad de los procesos formativos dirigidos a las y los acompañantes pedagógicos, lo que comprometió aún más la estrategia.

En tercer lugar, no se logró trabajar adecuadamente desde los enfoques planteados en el currículo para la alfabetización en Matemática y Comunicación. Las universidades y los institutos pedagógicos seleccionados para desarrollar los programas de capacitación y especialización docente no reunían las condiciones para mejorar las competencias que se requerían. De hecho, instituciones formadoras que habían fracasado en la formación inicial docente no reunían los requisitos para la formación docente en servicio, tampoco.

En cuarto lugar, los materiales educativos propuestos para las áreas de Comunicación y Matemáticas presentaron varios problemas: No fueron entregados a tiempo. No estaban, necesariamente, alineados con los enfoques de estas áreas curriculares. No fueron entregados con orientaciones adecuadas para su uso pedagógico, mientras el profesorado no se sentía capacitado para usarlos; y muchas docentes no los usaban por temor a ser responsabilizados de su pérdida o deterioro.

En quinto lugar, es durante el período de la gestión de Chang que aparecen y se extienden las prácticas de entrenamiento de las y los estudiantes para pasar satisfactoriamente las pruebas ECE.

En sexto lugar, se inicia un proceso de intervención paralela desde las y los especialistas del MINEDU a través de la capacitación directa a especialistas regionales y docentes, de un lado y desde los programas de capacitación/especialización de universidades e ISP contratados, del otro. Asimismo, las y los propios acompañantes pedagógicos desarrollan sus propios discursos y prácticas a partir de su experiencia. Esto genera perspectivas contrapropuestas detectadas por las usuarias y los usuarios que no saben a quién seguir.

Por último, durante esta gestión, empiezan a cobrar importancia los rankings elaborados a partir de los resultados de la ECE.

Es necesario señalar que, a pesar de los avances y esfuerzos hechos, la mayoría de estos problemas se prolongaron en las siguientes gestiones y continúan en la actualidad. Queda claro que Chang desperdió la oportunidad de sentar bases sólidas para implementar un PELA que contribuyera a superar los déficits de aprendizaje, lo cual era su objetivo.

En el año 2011, empieza una nueva gestión gubernamental y, consecuentemente, ministerial. Patricia Salas asume la conducción del MINEDU en un escenario donde la ECE estaba en la mira pública y se había convertido ya en un criterio de evaluación de una buena gestión. Sin embargo, se intenta dar un giro.

Se hizo un rediseño del PELA con criterios de equidad y calidad más claros y se plantearon estrategias de intervención a partir de una mejor comprensión de los procesos pedagógicos, el mejor conocimiento del profesorado y de la escuela pública, lo cual permitió recuperar la naturaleza pedagógica del acompañamiento y del trabajo docente. Un elemento central de aquel esfuerzo estuvo puesto en la elaboración de las Rutas de Aprendizaje y el inicio de la construcción de un nuevo currículo. Y el efecto de tal implementación del PELA fue evidenciado con los resultados de la ECE 2013, primero, y luego con la ECE 2014, donde se logró una mejora del 10.5% en Comunicación y de 9.1% en Matemática¹.

El Ministerio avanza en un estilo de gestión basado en el conocimiento del campo educativo y en la democratización de la escuela pública, dos pilares planteados por diversos conocedores del fenómeno educativo y de los sistemas educativos como Darling-Hammond, Bransford, Shulman, Fullan y Hargreaves, entre otros. Se empieza a producir un distanciamiento del credo neoliberal y de las prácticas de gestión neoliberal, que rinde frutos, pero es interrumpida intempestivamente.

La ECE recupera su carácter técnico que sirve para retroalimentar y contribuir al análisis, reflexión y construcción de mejores políticas. En esta gestión se entiende, como también lo comprende el GTEE-PREAL, que, "(...) una evaluación estandarizada aporta información fundamental sobre la "calidad educativa", pero no es un indicador completo de la misma" (GTEE-PREAL, 2007, p. 8).

Durante la gestión de Salas se apertura un estilo de gestión que intenta romper esta característica perversa de la burocracia haciendo grandes esfuerzos para avanzar en una gestión descentralizada y participativa a nivel nacional, pero también con una gestión interna de interlocución, de articulación y de construcción colectiva, más sistémica y más movilizadora.

De hecho, el rediseño del PELA (2012) va en esa dirección, pero todo este proceso se detiene con el cambio de la ministra. La salida de Patricia Salas, una ministra exitosa con avances en materia de gestión descentralizada, atención a áreas rurales, desarrollo de políticas EIB, diálogo con el magisterio y reforma magisterial, entre otras cosas, no debe sorprender. Su caligrafía estaba saliéndose de la línea y no estaba bailando al son de las reformas educativas neoliberales. No era una gestión que calzaba en la plantilla del MEF. Los GPE y sectores conservadores de la sociedad estaban, además, alarmados por la construcción de una nueva propuesta curricular. Y, en el contexto de un gobierno que ya había abandonado cualquier vocación de cambio, era conveniente satisfacer a sus críticos con la cabeza de una ministra que estaba en la mira desde hace tiempo.

Pero antes de referirnos a Saavedra, es necesario identificar cómo enfrentó la gestión de Salas el problema de los aprendizajes deficientes en Comunicación y Matemática.

En primer lugar, se hizo un análisis de la situación pedagógica en las aulas a partir de la información generada, principalmente, en el PELA y en la UMC.

En segundo lugar, se hizo el esfuerzo por desarrollar políticas educativas centradas en el aprendizaje y no en la mejora de los puntajes de las pruebas de la ECE. Esta intentó que el foco de atención del profesorado y el indicador de calidad educativa fuera ella misma.

¹ Se ha atribuido, injustamente, los logros del año 2014 a la gestión del ministro Saavedra, pero lo cierto es que el continuó con el programa rediseñado por la ministra Salas. Y la aparición del nuevo programa de Soporte Pedagógico de Saavedra apareció recién dos meses antes de la aplicación de la prueba. Por lo cual es poco verosímil que haya tenido algún impacto ese año. Y los efectos de este último programa no fueron importantes al año siguiente.

En tercer lugar, se hizo un giro de la atención del profesorado en el entrenamiento de sus estudiantes para la ECE hacia una preocupación por la reflexión pedagógica y la intervención didáctica, con la elaboración de las Rutas de Aprendizaje, guías docentes para la mejora de los aprendizajes.

En cuarto lugar, se consolidó una preocupación del MINEDU y de las escuelas por todos los grados del sistema escolar, no reduciendo su intervención solamente al tercer ciclo de la EBR, pero respondiendo, específicamente, también a los requerimientos del primer y segundo grado de primaria.

En quinto lugar, el Acompañamiento Pedagógico del PELA tuvo una orientación pedagógica de estímulo a la reflexión docente sobre su propia práctica y a la construcción de redes educativas de maestras y maestros para el intercambio de experiencias y su desarrollo profesional.

En sexto lugar, se elaboró el Marco del Buen Desempeño Docente como referencia y herramienta de desarrollo profesional y de evaluación docente.

Por último, se inició un proceso de construcción con el Marco Curricular, que reorientó el sentido de la escuela hacia finalidades genuinas de formación, alejadas de metas centradas en la subida de puntaje de la ECE.

Sin embargo, el tiempo corto de desarrollo de esta propuesta, las condiciones existentes, las limitaciones en las capacidades profesionales de los actores y las limitaciones de algunas iniciativas puestas en marcha, impidieron alcanzar mayores logros de los que se evidenciaron a través de la ECE 2013 y 2014.

Así, entra en escena Saavedra.

Valdivia et al. caracteriza su gestión, en los siguientes términos:

La gestión de Jaime Saavedra estuvo desde un inicio marcada por un sentido de “urgencia”, lo cual lo llevó a optar por aplazar las reformas “macro” institucionales del sector para focalizarse en la construcción de una agenda de cambios de corto plazo orientados a incrementar la eficiencia de la gestión (con énfasis en la ejecución presupuestal), mejorar la calidad del servicio educativo y aumentar los logros de aprendizaje. Para lo cual recurrió a mecanismos de gestión ad hoc que no supusieran grandes cambios en el diseño organizativo e institucional del sector (2018, p. 27).

Saavedra sabía que tenía poco margen de tiempo para la acción. Su gestión, supuestamente, terminaría pronto con el gobierno de Humala. Por eso, opta por propuestas efectistas más que propuestas eficientes. Lo que Valdivia llama agenda de corto plazo es, en realidad, una agenda de validación y legitimación de un modelo de gestión tecnocrática neoliberal. El ministro impresiona con sus propuestas para una audiencia desconocedora de la realidad educativa y con su capacidad de ejecución del gasto. Pero sus propuestas se alejan de una apuesta por la equidad que había caracterizado la gestión de Salas, y también por la calidad. Los colegios de alto rendimiento (COAR), la Jornada Escolar Completa (JEC), la ampliación del PELA, ahora Soporte Pedagógico, a escuelas urbanas polidocentes, son algunas iniciativas que buscan mostrar “progresos” cuando no se toman medidas de largo aliento para terminar con las desigualdades educativas y construir calidad educativa para todas y todos. Pero eso no importa, los medios de comunicación convierten a Saavedra en el mejor ministro de la historia. No sorprende. En una sociedad acostumbrada a la simulación en materia educativa. Simular una gestión eficiente no es de poco valor.

En materia de gestión, si bien se continúan algunas iniciativas de Salas como la formalización de las relaciones intergubernamentales o de la modernización de las UGEL, como reconoce el mismo Valdivia et al., el espíritu autocrático del modelo de recentralización del MINEDU, bajo la conducción de Saavedra,

relativiza estos avances. La conversión de los compromisos de gestión en compromisos de desempeño, en todos los niveles del sistema educativo, se traduce en la aplicación de formatos que no revelan cambios ni mejoras en los aprendizajes, sino simplemente el alineamiento obligatorio a ciertos parámetros de ordenamiento tecnocrático y la puesta en circulación mecánica de información poco relevante y útil para la transformación real de las escuelas, las UGEL o las DRE.

Saavedra es consciente del corto plazo de su permanencia en el MINEDU, pero las iniciativas efectistas que promueve le dan el margen de maniobra que requiere para el gran juego. ¿Y cuál es el gran juego? Poner las bases para una gestión tecnocrática de la educación bajo el modelo neoliberal. Demostrar que el modelo tecnocrático y su prédica pueden ser efectivos y eficientes, porque él está convencido de que puede funcionar y ser bueno para cerrar brechas. No ve otra forma. O, al menos, no cree en las otras alternativas, pese a que continuó varias iniciativas de su predecesora, con su propio estilo. Lo que pretende Saavedra es validar una forma de gestionar la educación y que no se pierda la confianza en ella.

De allí su esfuerzo en institucionalizar un estilo tecnocrático.

Durante la gestión de Jaime Saavedra es claro que en los puestos clave ingresan cuadros profesionales técnicos, con una importante presencia de economistas con experiencia en gestión en el Estado –varios de ellos provenientes del MIDIS-, con una formación académica sólida, e incluso acompañados –como soporte- por equipos de profesionales jóvenes –los unos y los otros con estudios de post grado (Valdivia et al., 2018, pp. 27–28. Nota de pie de página).

Ese estilo de gestionar la educación responde a:

(...) una concepción de la educación como un proceso de producción –concebido como una secuencia de actividades que añaden valor en cada etapa de la cadena-, donde hay un resultado que deviene y es consecuencia de una serie de insumos y procesos previos, y donde la calidad de ese resultado depende de estos últimos. Esta lógica, en sentido estricto, corresponde con los preceptos de la gestión por resultados impulsada por la reforma de la nueva gestión pública de la década pasada (Valdivia et al., 2018, p. 31).

Esta plantilla de planificación, totalmente ajena al campo de la educación, obliga a las y los especialistas del sector educación a invertir una enorme cantidad de tiempo en el llenado de formatos que sólo tienen como finalidad práctica lograr obtener los fondos del MEF y, supuestamente, mejorar el diseño y la ejecución presupuestal; en realidad, no contribuyen a desarrollar una gestión basada en el conocimiento del fenómeno educativo y del sistema educativo. Así se pierde la oportunidad de pensar lo educativo en su complejidad y diversidad, tomando en consideración una teoría del cambio que se enfoca en las dinámicas institucionales y sus culturas, en los sujetos y sus formas de pensar y actuar, así como en los procesos pedagógicos que hacen posibles las mejoras buscadas.

En lugar de indagar sobre las investigaciones existentes, revisar experiencias habidas en otras realidades, informarse sobre los avances en las teorías, sistematizar las propias experiencias del MINEDU para sacar lecciones, evaluar intervenciones anteriores y reflexionar sobre posibles teorías de cambio capaces de responder a los problemas, movilizar a las y los actores y propiciar cambios en cadena a lo largo del sistema; las y los especialistas del MINEDU deben, obligatoriamente, alinearse a un abordaje mecánico, simplón e irreal de los problemas a partir de marcos lógicos que se desarrollan sobre una realidad imaginaria.

Durante la gestión del ministro Saavedra se abordaron los déficits en la alfabetización en Comunicación y Matemática de la siguiente manera:

En primer lugar, convirtió los resultados de la ECE en sinónimo de indicador absoluto de mejora de calidad, a partir del éxito que se le atribuyó a su gestión por el incremento porcentual fuera de lo usual en la ECE 2014. Dichos resultados llevaban a inferir que estábamos avanzando en los aprendizajes evaluados, a pesar de que se trataran de aprendizajes reproductivos o rutinarios (Hatano e Inagaki, 1984) y los progresos fueran sumamente lentos y pobres.²

Asimismo, fueron convertidos en el centro de las políticas de aprendizaje (León, 2016). Y con ello, estoy aludiendo a los puntajes obtenidos en la prueba, intentando llevar la preocupación pedagógica del profesorado a expectativas de rendimiento estadísticamente aceptables.

En segundo lugar, Saavedra realizó una ampliación de la cobertura del PELA, en el marco de la estrategia de SOPORTE PEDAGÓGICO, para incluir una mayor cantidad de escuelas polidocentes urbanas, con lo que garantizaba una mejora sustantiva en los resultados de la ECE.

En tercer lugar, se implementó el bono ESCUELA a fin de premiar económicamente a aquellas escuelas y docentes que lograran mejores resultados. Con esto, el esfuerzo y la preocupación auténticos por la mejora de los aprendizajes que se había logrado en los años anteriores, se enturbió y generó mayor presión y estrés en las docentes del tercer ciclo.

En cuarto lugar, se implementaron las llamadas sesiones de aprendizaje para todos los grados de primaria; proponían las actividades que las y los docentes debían aplicar mecánicamente en el aula. Se consideraba que, con propuestas elaboradas por especialistas, las y los docentes desarrollarían un mejor trabajo pedagógico en las aulas. Esto solo consiguió mostrar las limitaciones de las y los especialistas del MINEDU para proponer actividades para el aula y sus debilidades en la comprensión de la didáctica en los procesos de alfabetización en Comunicación y Matemática. La lógica del docente como operario no funcionó.

En quinto lugar, se implementaron las acciones de refuerzo escolar a través de la Docente Fortaleza, quien debía realizar un acompañamiento personalizado a grupos pequeños de estudiantes de 1°, 2° y 3° de primaria que presentaran algunos problemas en Matemática y Comunicación. El problema en este componente de Soporte Pedagógico fue su formato de aplicación de actividades para niñas y niños muy diversos, para quienes no resultaba apropiado actividades únicas. Y, por otro lado, lo que se había avanzado en materia de atención inclusiva por parte de las docentes de aula, que estaban brindando una mayor atención a sus estudiantes con más dificultades, fue dejado de lado en la medida que había una docente que se ocupaba de ellas y ellos.

En sexto lugar, durante la gestión de Saavedra se retornó con fuerza la idea del entrenamiento para la prueba del período de Chang, desalentando al profesorado en la reflexión y búsqueda de estrategias para un mejor aprendizaje. Conforme se iba aproximando la fecha de las pruebas de la ECE, las y los acompañantes pedagógicos iban abandonando su rol de asistencia técnica para presionar a las maestras para que apliquen, con frecuencia, pruebas tipo ECE a sus estudiantes. (León, 2016).

En séptimo lugar, se elaboró el Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB), que no contribuyó a brindar una mejor orientación al profesorado en lo concerniente al crítico problema de la alfabetización inicial, en términos curriculares.

Podemos decir que durante la gestión de Saavedra el problema de aprendizaje en alfabetización en Matemática y Comunicación se redujo a un problema de mejora de puntajes en pruebas, de rendimiento

² Recuérdese que luego de los resultados expectantes del año 2014, aumento de 9.1% en Matemática y 10.5% en Comunicación; el siguiente año sólo se subió 0.7% en Matemática y en 6.3% en Comunicación.

operativo docente, de incentivos y de aplicación de formatos únicos, también a nivel didáctico. Con ello, se retrocedía en lo avanzado con las rutas de aprendizaje, el Nuevo Marco Curricular y el Marco del Buen Desempeño Docente, que apostaba por el desarrollo profesional docente y la recuperación del centro pedagógico en la enseñanza.

En síntesis, podemos afirmar que la forma de abordar el problema de los aprendizajes en Comunicación y Matemática fracasa por varias razones.

Falla al no lograr tener la caracterización específica del problema de la alfabetización inicial del código escrito y de la matemática; falla en la comprensión de cómo operan los procesos de cambio en la educación, que no responden a una lógica mecánica de inputs, procesos y outputs; falla en la preparación de las condiciones del programa; falla en su comprensión de la cultura escolar y el pensamiento docente; falla en aplicar un mismo formato de programa para realidades socioculturales e institucionales diversas; falla al desarrollar una estrategia autocrática de imposición de arriba hacia abajo; falla el sistema de información y falla al no poder cumplir con su finalidad y obtener resultados óptimos.

Todas estas son fallas de gestión, de falta de comprensión de la cosa educativa y de abordaje específico de la gestión educativa.

La pregunta que es necesario hacer después de este análisis es: ¿Se ha estado enfrentando y resolviendo el problema de la enseñanza de la lectura, la escritura y el cálculo básico? Definitivamente, no.

Desde una perspectiva de gestión educativa basada en el conocimiento o, simplemente, desde una perspectiva que busca resolver el problema, lo primero que deberían indagar quienes tienen la responsabilidad de desarrollar un programa o una intervención dirigida a resolver el problema, es cómo se está enseñando a leer, escribir y resolver problemas de cantidad en las escuelas. Si no se identifica cómo están enseñando las y los docentes, es poco probable que se encuentre la forma de superar el problema de los pobres resultados de aprendizaje. Sin embargo, no basta con identificar cómo enseñan las y los docentes. Hay que investigar por qué enseñan de la forma en que lo hacen, porque si no se influye en los factores que llevan a ese tipo de enseñanza es difícil poder plantear cambios. Una vez que se entiende a qué se debe esa forma de enseñanza, que puede arrojar diversas respuestas como manejo disciplinario deficiente, desconocimiento de enfoques aproximativos actualizados al objeto de enseñanza, entendimiento limitado de los enfoques pedagógicos, insuficiente dominio de la didáctica, desconocimiento del desarrollo infantil, falta de comprensión sobre cómo aprenden las niñas y los niños, pocos materiales a disposición o inadecuado uso de los mismos, etc., necesariamente se debe indagar el conocimiento actualizado sobre esos temas y los programas que se hayan desarrollado con éxito, además de las lecciones aprendidas que han dejado.

Asimismo, ha de investigarse cómo perciben las niñas y los niños el objeto de conocimiento (el código escrito, los números), cómo lo van entendiendo, con qué prácticas sociales se asocia su enseñanza, qué dificultades enfrentan las niñas y los niños en el proceso de adquisición/construcción de esas capacidades, cuáles son los errores más comunes que se cometen en el proceso de aprendizaje y cuáles son las rutas más apropiadas para construir estos aprendizajes a su edad.

Esta indagación, indudablemente, no se debe limitar al factor docente o al factor estudiante. Hay otros que se deben explorar: las características del currículo en uso, las orientaciones que reciben las maestras y los maestros para la enseñanza de esas áreas curriculares, las condiciones de la escuela, la situación sociocultural y económica de las y los estudiantes, las tradiciones o rutinas de enseñanza, la vida en el entorno familiar, etc.

Todo este proceso descrito, sintéticamente, debería formar parte de una fase imprescindible de diagnóstico del problema. Después, debería venir una fase de diseño de la intervención basada en una teoría de cambio viable, la construcción de programas o la aplicación de estrategias efectivas, la

formación de las y los actores involucrados y la preparación de las condiciones requeridas para llevar adelante la intervención. Luego, habría que ver la cuestión de la ejecución, que incluye la operación, monitoreo y evaluación del programa. Finalmente, la evaluación de los resultados.

Según Darling-Hammond una teoría de cambio, que él denomina una teoría de acción es: “(...) es una forma de entender el mundo que identifica una clara comprensión del mismo y las ideas para mejorarlo de manera efectiva” (2009, p. 45).

Una comprensión del mundo implica, en este caso, el conocimiento del objeto a transformar, de su funcionamiento y del contexto en que se encuentra. Este objeto es, particularmente, complejo en el campo educativo porque incluye procesos pedagógicos específicos (como del que se da cuenta líneas arriba para comprender las deficiencias en el aprendizaje), instituciones educativas diversas, comunidades socioculturales heterogéneas, sujetos diferentes (estudiantes, docentes, especialistas, funcionarias/os), componentes variados y dimensiones distintas. Adicionalmente, implica también la comprensión de las dinámicas sociales e institucionales; de las culturas organizacionales y de las formas prevalecientes de pensamiento de las y los docentes; de las prácticas de enseñanza y de interacción convencionales profundamente instaladas, de las motivaciones; de los comportamientos profesionales y de los estilos de gestión rutinarios.

Para Darling-Hammond, estudioso y diseñador de cambios educativos, una teoría de cambio, para ser considerada como tal, debe cumplir con tres criterios: Ser sistémica, es decir, abarcar en su totalidad a la realidad que se busca transformar, desencadenar movimiento, es decir, producir una cadena de cambios y motivar a los actores implicados en la transformación buscada.

Estas tres características están ausentes en los programas de intervención del MINEDU. No son sistémicos porque sus actividades se ejecutan en forma focalizada. No desencadena movimiento ni motivación porque no involucra a las y los sujetos como agentes del cambio, sino como operarios/as.

La construcción de programas o la aplicación de estrategias efectivas implica un proceso cuidadoso de diseño que permita identificar experiencias que han funcionado en otros tiempos o en otros lugares, la revisión de investigaciones que validan las respuestas dadas a problemas educativos específicos, el análisis de viabilidad de programas similares en los contextos heterogéneos de nuestro país, tomando en consideración características, condiciones y capacidades; todo ello asumiendo las lecciones aprendidas y evaluando, permanentemente.

La formación de los recursos humanos, que diseñan y operan la intervención en sus distintos componentes, es un asunto fundamental, especialmente si no se cuenta con las capacidades desarrolladas para hacerse cargo de ella. La preparación de estas personas requiere tiempo y no puede pasarse por alto. Asimismo, las condiciones existentes para impulsar el programa: clima de relación entre el Estado y el magisterio, recursos disponibles para la inversión, receptividad del profesorado, niveles de competencia profesional, sistemas de información, monitoreo y evaluación existentes e infraestructura de las instituciones educativas, entre otras.

Para la solución del problema de los aprendizajes de lectura, escritura y resolución de problemas de cantidad el MINEDU, bajo el tutelaje del MEF, se procedió en un sentido totalmente distinto. Se partió de un modelo de gestión cuyo objetivo central era mejorar la calidad del gasto, haciéndola más eficiente.

Darling-Hammond también advierte de los peligros de esta visión: “(...) en el mundo de la educación, hay demasiada fiabilidad en los modelos, las tecnologías y los planes estratégicos. Estas herramientas son solamente herramientas” (2009, p. 46).

Las herramientas que ha puesto en uso la tecnocracia liberal no han servido para resolver los déficits en los aprendizajes elementales de Comunicación y Matemática, ni siquiera a un nivel de aprendizaje reproductivo.

Los instrumentos de gestión se convierten, a la vez, en el medio, el filtro y el sentido de la gestión misma. En el medio porque se supone que proporcionan la pista a través de la cual se llegarán a las metas. En el filtro porque solo en la medida que una intervención se acomode a los parámetros del instrumento tendrá viabilidad, es decir, contará con los recursos. Y en el sentido, en la medida que cumplir con el diseño de estos instrumentos de gestión se convierte en sí mismo en el propósito de la planificación.

Contrariamente a lo que se podría esperar, los instrumentos de gestión, en lugar de contribuir a una intervención más eficaz, lo que hacen es restar tiempo a una planificación reflexionada y fundamentada que ayude a encontrar la ruta más apropiada para atender los problemas educativos y pedagógicos. Así, se resta tiempo y se interfiere con la revisión de las lecciones aprendidas de experiencias similares anteriores, a la revisión de experiencias exitosas en otras latitudes, a la comprensión de las dinámicas de cambio en la escuela, al adecuado ensamblamiento entre el sentido y las propuestas de las intervenciones con el pensamiento y las prácticas docentes.

Estos instrumentos de gestión funcionan en una lógica de causa/efecto. Se obvian los procesos. Lo mismo ocurre con las evaluaciones internas o externas de los programas del MINEDU. Se atribuyen efectos a los INPUTS: Hubo acompañamiento pedagógico, entonces a él se deben las mejoras estadísticamente significativas; pero, educativa y socialmente, son irrelevantes.

La plantilla del orden neoliberal se convierte en el molde con el que se cortan todos los vestidos y todas las mentes. Pero, algo no funciona. Algo hace ruido. El objeto de la educación no se ajusta a la maquinaria de la tecnocracia neoliberal. Es demasiado complejo, demasiado problemático, demasiado inestable. Los resultados no se alcanzan. Las metas no se cumplen. Los recursos no alcanzan.

Entonces, la tecnocracia neoliberal hace de las suyas. Si la realidad es demasiado compleja hay que simplificarla. La evaluación se convierte en medición. Los procesos pedagógicos, en pasos. La calidad, en resultados de pruebas censales. Los buenos desempeños docentes, en conductas observables. La reflexión pedagógica, en aplicación de estrategias. El acompañamiento pedagógico, en cumplimiento de rúbricas.

Si la realidad es demasiado problemática hay que atenderla gradualmente. La motivación docente se resuelve con bonos escolares. La planificación pedagógica, en formatos de programación curricular. Los aprendizajes, respuestas correctas para pruebas estandarizadas. Las deficiencias generalizadas de las instituciones educativas, en COAR. Las políticas educativas en intervenciones focalizadas. Los problemas de calidad en la enseñanza, en una cuestión de jornadas educativas completas.

Si la realidad es inestable, hay que estabilizarla. Así la naturaleza compleja y multidimensional de la educación se simplifica, convirtiéndola en una realidad unidimensional. Su problemática se atiende de forma fragmenta. Su inestabilidad lleva a la proliferación de formatos para ordenarla y hacerla manejable.

Ante la ineficiencia de la gestión frente a la realidad, se inventa una realidad más simple. La gestión tecnocrática crea su propio objeto de atención, que deja de ser la realidad misma: Los aprendizajes son puntajes. Las evaluaciones son pruebas estandarizadas. Las y los estudiantes son cifras. El profesorado son un insumo del input. Las prácticas de gestión se reducen a formatos para llenar. Y las prácticas pedagógicas se transmutan en desempeños docentes.

Y, entonces, dejamos de hablar de la realidad educativa llena de injusticia. Dejamos de reflexionar sobre pedagogía y didáctica. Dejamos de pensar en resolver los problemas de nuestras/os estudiantes. No nos ocupamos más de las personas, sino de la estadística de la ECE que arrasa con todo. Dejamos de hacer educación y nos convertimos en operarios de políticas educativas fallidas.

La gestión tecnocrática fracasa. Y, como no puede ser eficiente, rediseña el lenguaje, el pensamiento, los procedimientos y las evaluaciones, para convencernos de una nueva eficiencia que no tiene relación con los resultados, ni buena gestión de recursos, ni tiempos adecuados para la mejora. La tecnocracia

intenta salvar un concepto de eficiencia que no resuelve nada, pero que la pone a salvo a ella misma. Y, entonces, la estadística se pone al servicio de la farsa, de las mejoras progresivas que nunca cerrarán brechas, del engrasamiento de un sistema colapsado, para el que el Estado neoliberal no tiene respuestas.

Para hacer posible y creíble su concepto de eficiencia sin resultados, nos regala un nuevo concepto de calidad educativa.

En general se suele abordar el concepto de calidad a través de dos aproximaciones diferentes: una de ellas procura discutirlo y definirlo en forma constitutiva o conceptual y la segunda se centra en la operacionalización de la calidad y se refiere más propiamente al nivel de logros en Educación (Arancibia, 1997, p. 5).

Pero la calidad es un concepto que no admite ambigüedades. Es un concepto constitutivo. Algo tiene calidad a no la tiene. Y si nos atenemos a los parámetros del consumo, la analogía puede ser la siguiente: Usted compra una plancha porque es un artículo de calidad; no lo hace con la promesa de que algún día le va a funcionar o, tal vez, sus nietas/os puedan recién usarla dentro de treinta años. Es posible también que no le alcance el dinero y deba comprar una plancha de mala calidad. Y, precisamente, esta es la oferta del neoliberalismo: Si tienes plata, estudia en un colegio privado y tendrás una educación de calidad ahora. Si no tienes plata, tendrás que estudiar en la escuela pública, es decir, en una escuela que no ofrece buena calidad porque eres pobre. Y los pobres tienen que esperar a que, algún día, dentro de algunas generaciones, pueda quizás haber calidad educativa para sus descendientes.

En la lógica de la mejora educativa inercial del neoliberalismo, desde un modelo ajustado de regresión lineal simple bajo el supuesto de un escenario de mejoras constantes, en el año 2032, el 90% de estudiantes de 2° de primaria estarían recién en el nivel satisfactorio de la prueba ECE de Comunicación. Y en el 2054, en Matemática.³

Con estas proyecciones, la gestión del problema de la alfabetización inicial en Comunicación y Matemática queda también desaprobada de cara al futuro, aún con el más benevolente indicador de calidad, eficacia, competitividad, rendimiento, productividad o desempeño. Esa es la eficiencia con la que el neoliberalismo educativo resuelve los problemas.

A modo de conclusión

1. La promesa de modernización, de gestión eficiente y de calidad de la tecnocracia neoliberal es una promesa incumplida e incumplible dentro del modelo que propone.

En el caso particular de este análisis se comprueba que, no se enfrenta ni se resuelve el real problema de la alfabetización inicial en las áreas de Comunicación y Matemática.

La modernización no pasa de los límites del reordenamiento de la gestión bajo un estilo autocrático de seguimiento de formatos y plantillas inapropiados para la gestión de este sector, dejando de lado los aspectos centrales cuya naturaleza es, básicamente, de política educativa y pedagógica.

La gestión eficiente no cumple con alcanzar las metas previstas a pesar de ser modestas e insuficientes y pese a su interpretación bajo la perspectiva de solución gradual de largo plazo propia del neoliberalismo. No se comprenden los problemas educativos ni se movilizan los recursos de conocimiento humanos, materiales y económicos de manera óptima. La eficiencia es sustituida por el efectismo.

³ Estos cálculos se los debo al sociólogo y estadista Ander Alonso Pastor, responsable del Observatorio de la Educación Peruana de la Universidad Ruiz de Montoya, a quien agradezco el apoyo prestado.

La calidad educativa, en su versión operativa mínima, se reduce a una cuestión de incremento de puntaje en las pruebas ECE que no reflejan el desarrollo real de competencias comunicativas y matemáticas.

2. La transposición mecánica del modelo de la gestión privada empresarial a la gestión pública de la educación, que ha propiciado y propicia el neoliberalismo, es inviable. La naturaleza de la educación demanda un modelo de gestión ad hoc, hecho a medida, donde la complejidad y la diversidad se aceptan como parte de la realidad a la que hay que ajustarse y no donde la realidad se ajusta a un modelo. Los objetivos, la estructura, los recursos, los sujetos, la cultura y los procesos propios del sistema educativo y de las escuelas se diferencian enormemente de aquellos que son parte del mundo productivo. No ha funcionado para la mejora de un aprendizaje puntual, como el que ha tocado analizar en este artículo, que se reduce a un par de competencias del currículo nacional que han sido priorizadas, recurrentemente, durante los últimos 13 años, sin resultados sustantivos sostenibles.

3. El estilo de gestión neoliberal impuesto en el sector educación no cumple, ni siquiera, con los principios, las reglas, los criterios, los parámetros y los procedimientos propios de la empresa privada. No opera al servicio del consumidor: las y los estudiantes. No hace una inversión adecuada ni moviliza los recursos con eficiencia. No entrega un servicio de calidad, es decir, no satisface al cliente. No alcanza las metas previstas. Genera información irrelevante e inútil. Maquilla los resultados reales. En síntesis, la gestión tecnocrática funciona como una mala empresa que engaña al usuario, al inversionista, al mercado y a la competencia.

4. El modelo de gestión instalado en el Ministerio de Educación no encara un diálogo productivo entre las y los tecnócratas y las y los especialistas del sector, a fin de pensar y diseñar juntos propuestas. Impone matrices, formatos y plantillas para ser llenadas precipitadamente sin un análisis serio del problema a enfrentar, del contexto, ni de alternativas efectivas. No permite construir políticas, programas e intervenciones consistentes pedagógicamente. Por el contrario, crea circuitos alternativos paralelos que debilitan la intervención institucional. Los indicadores de eficiencia, eficacia, calidad, competitividad, rendimiento y productividad propios del sector privado no se utilizan, seriamente, en el sector educación.

5. En las gestiones ministeriales analizadas no se ha enfrentado el grave problema de la ausencia y de la consecuente urgente necesidad de formación de recursos especializados en el sector educación, pero tampoco se ha convocado a especialistas de primer nivel para enfrentar problemas como el de la alfabetización en matemática y en el código escrito. De allí que se atiendan estos problemas sin diagnósticos acertados, sin comprensión de la complejidad del problema, sin una teoría de cambio sólida, sin enfoques de formación en servicio consistentes, sin dominio de la didáctica específica para el desarrollo de las competencias que se buscaban promover. Ha habido una insistencia reiterativa en plantear el problema de los aprendizajes deficitarios como una cuestión de desconocimiento de estrategias metodológicas, que ha llevado a proponer la aplicación mecánica de las mismas o a desarrollar sesiones de clase diseñadas en el MINEDU. Aunque en la práctica, el entrenamiento para la prueba se ha alzado como la fórmula más utilizada para mejorar los resultados de las pruebas por presión para demostrar “mejoras” en los logros de aprendizaje.

6. El neoliberalismo ha inventado una ficción, una narrativa de modernización, calidad y eficiencia que no tiene referentes en cómo enfrenta, realmente, los problemas del sector. Por eso, crea una realidad imaginaria donde calzan sus ideas, que sólo tienen operatividad dentro de su formato artificial. La conversión de la calidad a una cuestión de medición de resultados de pruebas, en sustitución de procesos formativos profundos, es revelador de esto. La evolución de los resultados de la ECE ha sido consagrada, anti técnicamente, como indicadora de la calidad educativa, aunque ha sido muy lenta, desigual en las dos áreas curriculares en cuestión y ha tenido serios retrocesos e, incluso, caídas grandes en los años 2018 y 2019, lo cual evidencia la fragilidad e inconsistencia de las políticas desarrolladas.

7. La implementación de sistemas de información, monitoreo y evaluación en este tipo de gestión, que ha sido puesto de relieve por quienes lo respaldan, no ha cumplido su función de generar información para ser usada en el análisis y el reajuste de las políticas y programas educativos. Se siguen aplicando las mismas estrategias reiterativamente, año tras año, a pesar de que los procesos y los resultados dan cuenta de fallos graves. Y mucha información se recoge, no se sistematiza, no se procesa y no se utiliza a pesar de que se exige permanentemente su producción abundante a las y los actores de los diferentes niveles del sistema. Y cuando, eventualmente, se logra sistematizar la información, no circula entre quienes deben conocerla o, en el peor de los casos, se ignora.

Los sistemas de información, monitoreo y evaluación del MINEDU no sirven para explicar ni los éxitos ni los fracasos de sus políticas y sus programas. Cumplen, básicamente, la función de validarlos y legitimarlos con información generada ad hoc para ese fin.

8. La asunción de este modelo educativo, donde las mejoras en los aprendizajes se producen en procesos de largo plazo sin fecha de conclusión, es otro indicador de la forma en que se enfrentan los problemas. La apelación a brechas que nunca se cierran, también. Los costos sociales y humanos individuales que representan los incrementos de las pruebas ECE son inmensos. Millones de estudiantes pasan por la escuela pública sin aprender, año tras año, a pesar de que los puntajes de las pruebas puedan irse incrementando. Pero esos incrementos más que señalarnos que las políticas y los programas siguen una ruta promisorio, nos muestran la incapacidad de las mismas para resolver el problema, porque solucionar el problema en veinte o treinta años no es una respuesta aceptable para quienes quedan a la zaga sin oportunidades para el futuro.

El neoliberalismo en la educación ha mostrado un discurso contradictorio en relación a la cuestión de las urgencias y la velocidad del cambio. Con el pretexto de la necesidad de respuestas rápidas a los problemas, presiona para que se propongan alternativas inmediatas cuyo único logro es postergar, indefinidamente, las soluciones.

En realidad, el sentido de urgencia demanda una planificación seria y rigurosa, no respuestas improvisadas e ineficaces. Así solo se logra simular que la gestión está en funcionamiento con un ordenamiento distinto, pero con resultados igualmente malos.

9. La aproximación a los problemas de alfabetización en Comunicación y Matemáticas, como a la mayoría de problemas del sector educación ligados a lo curricular, la formación docente o la evaluación, carece de una mirada sistémica. Los problemas son vistos de manera aislada y fragmentada. No se toman en cuenta ni las diferentes dimensiones del problema, ni los distintos factores que influyen en él, ni las diversas articulaciones que tienen con otros problemas presentes en el sistema educativo. De tal forma que siempre las soluciones son parciales, incompletas y poco efectivas. Y esta falta de visión y actuación sistémica no solamente tiene que ver con un acercamiento a los problemas desde una sola perspectiva, sino con la incapacidad de trabajo cohesionado entre las diferentes direcciones del MINEDU y con las regiones. Un problema que la tecnocracia neoliberal ha pretendido resolver con la formación de islas de gestión (de Belaúnde y otros, 2013) o con el establecimiento de circuitos paralelos de gestión a nivel nacional enmarcados en programas como el PELA.

10. Finalmente, un problema muy importante que no es tomado en consideración es el del colapso educativo. No estamos en una situación convencional, sino en una situación única que nos negamos a aceptar. Creemos que estamos frente a un problema de magnitudes, de grado, de nivel cuando no es así. Se cree que sólo se trata de avanzar por una escalera. En realidad, necesitamos rediseñar todo. Y ese todo implica rediseñar el diseño. Y rediseñar a quienes rediseñan. El colapso nos incluye. No hay un algo que está en colapso. Y hay algunos que pueden ponerle fin. Estamos en colapso porque los sujetos que podrían ayudar a superarlo, también lo están. Tenemos que aprender a reflexionar el colapso educativo. Debemos construir pensamiento y acción en torno al colapso y sus posibilidades de superación. Es

necesario, pero no suficiente, estudiar la teoría y las experiencias generadas en otras latitudes. Pueden servir como insumo, pero tienen que ser repensadas y reconstruidas en nuestros contextos diversos y específicos.

Ya tenemos un sistema educativo que gestiona el colapso. Necesitamos ahora un sistema que gestione el cambio educativo, que rompa con el modelo neoliberal y con las formas de pensar que no contribuyen a superarlo.

Referencias

- Arancibia, V. (1997). *Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación*. Serie Documentos. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación. UNESCO.
- Arregui, P. (1994). *Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú*. GRADE. Lima. Perú. Recuperado de: <http://grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/NPD/NPD12-4.pdf>
- Beltrán, J. y Teodoro, A. (2017). Medir la educación: perspectivas desde la crítica sociológica. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 10(2), 110-114. Recuperado de: <https://ojs.uv.es/index.php/RASE/article/view/10243>
- Cuenca, R. (2016, 18 de marzo) Aceptando el debate. *El Comercio*. Lima. Perú.
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.
- Chinen, M. y Bonilla, J. (2017). *Evaluación de impacto del programa de Soporte Pedagógico del Ministerio de Educación del Perú*. Documento Técnico. Proyecto FORGE. GRADE. Lima. Perú.
- de Belaúnde, C., González, N. y Eguren, M. (2013). *¿Lección para el maestro? La experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) Lima, IEP*. (Documento de Trabajo, 188. Serie Educación, 6).
- Espinoza, G. y Torreblanca, A. (2004). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación y Matemática. Resultados de la Evaluación Nacional 2001*. Informe descriptivo. UMC. Ministerio de Educación del Perú. Recuperado de: http://www2.minedu.gob.pe/umc/admin/images/menanexos/menanexos_80.pdf
- Guerrero, O. (2019). Neoliberalismo y neogestión pública. *READ. Revista Eletrônica de Administração*, 25(2). doi: 10.1590/1413-2311.246.90269
- Darling-Hammond, L. (2009). Teaching and the Change Wars: The professionalism hypothesis en Hargreaves, A. and Fullan, M. (eds.), *Change wars* (pp. 45-68). Bloomington: Solution Tree.
- Foucault, H. (1992) *Microfísica del poder*. Madrid: España. Editorial La Piqueta.
- Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe (2007). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. GRADE. Recuperado de: <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/LasevaluacioneseducativasqueALnececita40.pdf>
- León, E. (2010). *Informe de análisis de la implementación del PRONAFCAP EIB Básico* (Documento de Trabajo).
- León, E. (2017). *Implementación de las estrategias y herramientas del acompañamiento pedagógico, así como sobre las concepciones pedagógicas que influyen en ello, en el marco de la intervención de Soporte Pedagógico (SP)*.
- Ministerio de Educación del Perú (2011). *Informe de Ejecución Financiera y de Metas Físicas. Período 2008 - 2010 y al I Semestre 2011. PROGRAMA ESTRATÉGICO LOGROS DE APRENDIZAJE AL FINALIZAR EL III CICLO DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR*.
- Montero, C. (2011). *Estudio sobre acompañamiento pedagógico. Experiencias, orientaciones y temas pendientes*. Recuperado de: https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/703/2/montero_estudiosobreacompanamiento.pdf

- Puiggrós, A. (1996). Educación neoliberal y quiebre educativo. *Nueva Sociedad*, (146), 90-101. Recuperado de: <http://files.crisis-educativas.webnode.es/200000004-7bf007de37/educacion%20neoliberal%20y%20quiebre%20educativo.pdf>
- Rodríguez, J., Sanz, P. y Soltau, L. (2013). *Informe Final. Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto (EDEP) de la intervención pública "Acompañamiento Pedagógico"*. Recuperado de http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2013_pedagogico.pdf
- Valdivia, N., Marcos, S., Guzmán, A., Rengifo, W. y Castillo, D. (2018). *La gestión educativa descentralizada en el Perú y el rol del Ministerio de Educación durante el periodo 2011- 2016: Un balance crítico desde la perspectiva del proyecto FORGE. Informe Final*. Recuperado de: <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Sistematizaci%C3%B3n%20Gesti%C3%B3n%20Educativa%20Descentralizada.pdf>