

AULA MAGNA  
REFORMA  
DEL ESTADO

**Capítulo 12**

---

HENRY PEASE GARCÍA / LUIS VILLAFRANCA  
EDITORES

---



**AULA  
MAGNA**



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Aula Magna 2008 - Reforma del Estado*

*El papel de las políticas públicas*

Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

© Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, noviembre de 2009

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-911-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-14729

Registro de Proyecto Editorial: 11501360900745

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## Políticas educativas y estructuras de gestión Arequipa<sup>1</sup>

*Patricia Salas O'Brien<sup>2</sup>*

El proceso que ha iniciado el Gobierno Regional de Arequipa sobre la reorganización administrativa del aparato de gestión del sector educación a nivel regional se abrió a través de la convocatoria de una comisión de representantes de la sociedad civil para que elaboren una propuesta de reorganización administrativa de la Gerencia Regional de Educación de la Región.

La comisión abordó la tarea levantando información en dos planos, el técnico y el social. Para el diagnóstico técnico se analizaron la gerencia, las unidades de gestión local (UGEL) y las instituciones educativas, con la finalidad de registrar los procesos y procedimientos que cada uno realiza; se revisó la normativa y los documentos que fijan los horizontes de largo plazo —como el Proyecto Educativo Nacional y el Proyecto Educativo Regional de Arequipa— y se sostuvieron reuniones con ex directores del sector y con funcionarios y personas que formaron parte de procesos de reorganización anteriores.

Para el diagnóstico social se visitaron todas las provincias de la región, a fin de sostener reuniones con docentes y directores, estudiantes,

---

<sup>1</sup> En noviembre del 2008, el Consejo del Gobierno Regional de Arequipa recibió y aprobó el informe de la Comisión, lo publicó en su página web, lo sometió a audiencia pública e inició las coordinaciones con el Ministerio de Educación, que declaró precedente el proceso y el 19 de marzo, el Consejo del Gobierno Regional de Arequipa aprobó la ordenanza que inició el proceso de implementación.

<sup>2</sup> Presidenta de la Comisión para formular la propuesta de Reorganización de la Gerencia Regional de Educación de Arequipa.

autoridades locales y padres y madres de familia e instituciones de la sociedad civil, para conocer su perspectiva de la problemática, sus aspiraciones y sus propuestas.

Si bien parece de sentido común que la gestión educativa tiene muchos problemas y que es necesario intervenir en ella pues hay mucho que mejorar, la comisión quiso iniciar su trabajo preguntándose para qué reorganizar y qué objetivos debía cumplir la nueva organización.

El Acuerdo Regional<sup>3</sup> que creó la comisión señalaba dos derroteros claros: que la reorganización debería servir para llevar adelante las políticas educativas regionales y para poder implementar el Proyecto Educativo Regional de Arequipa.

## Proyecto Educativo Regional

El Proyecto Educativo Regional de Arequipa se organiza desde una visión y siete objetivos estratégicos que señalan los anhelos que deberían concretarse en la educación de la región para el 2021. Estos objetivos se desarrollan luego en políticas y medidas más precisas<sup>4</sup>.

Si observamos los objetivos estratégicos del Proyecto, veremos que algunos de ellos nos proponen resultados. Los objetivos 1 y 2 se ubican más en la institución educativa, que si bien en su gran mayoría son escuelas, también incluyen institutos, CETPROS y otros. El objetivo 3 plantea que el conjunto de la sociedad se comprometa con la educación; el 6 revela la necesidad del desarrollo integral de niños y niñas de cero a cinco años; y el objetivo 7 señala la necesidad de innovar y hacer gestión del conocimiento (ver figura).

El cumplimiento de los otros dos objetivos, son en realidad condiciones necesarias para lograr los cinco arriba mencionados. En efecto, el

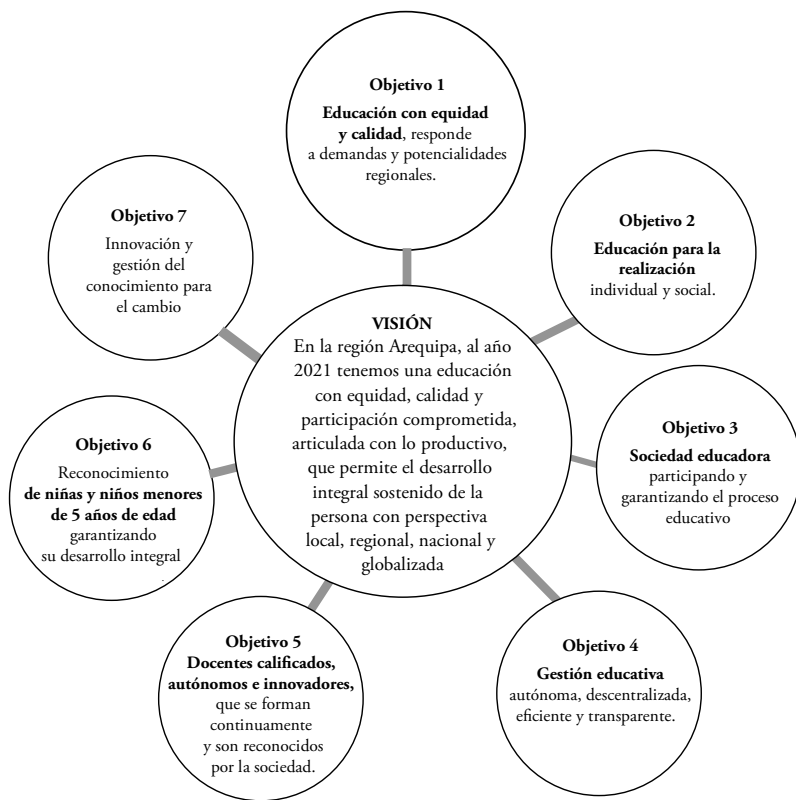
---

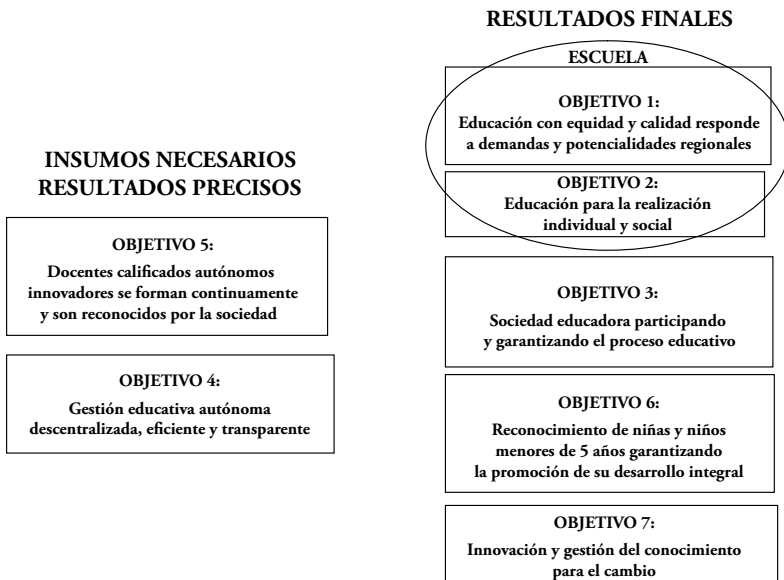
<sup>3</sup> Acuerdo Regional 051.

<sup>4</sup> Proyecto Educativo Regional. Se puede ver en: [www.grearequipa.gob.pe/per/index.php?](http://www.grearequipa.gob.pe/per/index.php?)

quinto objetivo se refiere al desarrollo docente y el cuarto a la gestión; es este último el que se desarrolla en la propuesta de reorganización.

## Proyecto Educativo Regional Arequipa





Es pues en el cuarto objetivo donde se indica el propósito de tener una gestión educativa autónoma, descentralizada y transparente; son estas ideas clave que orientan la formulación de la propuesta de reorganización.

El mandato que recibe la Comisión creada por el Acuerdo 051, es formular una propuesta de reorganización administrativa de la Gerencia Regional de Educación y todas sus unidades orgánicas, con dos finalidades muy claras:

1. Adecuar la estructura a las políticas regionales y
2. Cumplir con los objetivos del Proyecto Educativo Regional: que todos y todas en nuestra región tengan educación de calidad, equidad e innovación.

Desde este escenario, el trabajo contiene algunos supuestos, que nos parece importante señalar:

- Las políticas educativas del Proyecto Educativo Regional buscan cambios en los resultados educativos; es decir las políticas no son para sí mismas, ni para que los funcionarios o autoridades sientan que hacen algo. Se trata de producir un conjunto de procesos y acciones debidamente financiados, que tienen por finalidad producir cambios en la realidad educativa; que los estudiantes aprendan y que lo hagan bien y sin discriminación alguna.
- El actual sistema de gestión se organiza en base a funciones, la instancia regional, la local e incluso el Ministerio, se organizan desde dos grandes campos, gestión pedagógica y gestión institucional. El concepto está sustentado en la fragmentación de la realidad y no garantiza la conexión con los resultados.

Lamentablemente son muchos los ejemplos en que iniciativas e inversiones del Estado no tienen impactos importantes en mejorar la equidad y calidad de la educación; sea porque en el afán de ganar tiempo no se construyen las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento o porque no se asegura la concurrencia de otras acciones que aseguren la efectividad del emprendimiento. Así pues, los funcionarios cumplen con sus tareas, emiten sus informes, pero no saben a ciencia cierta si su esfuerzo redundará en los aprendizajes. Se requiere entonces cambiar a una lógica organizacional y de gestión que plantee con claridad los logros que se propone y cómo se van a lograr.

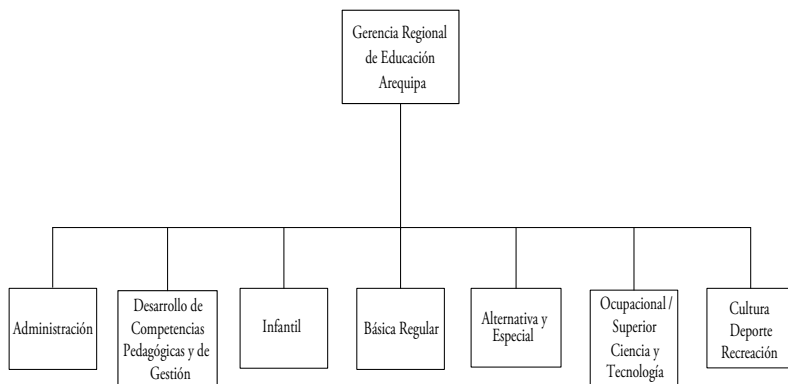
La gestión tiene como finalidad central el funcionamiento eficaz de las instituciones educativas. Aunque parezca obvio, de tanto parchar nuestro propio Estado, de tanto amontonar iniciativas y normas, ya no aparece con suficiente claridad que el hecho educativo está sucediendo dentro de las instituciones educativas —donde están los estudiantes y docentes—, y lo que debemos lograr es que funcionen bien y que su labor sea eficaz. Todo ello es función y responsabilidad de los diversos órganos del Estado en el sector. En la vida real, pareciera que es al revés, la escuela existe para el aparato público que, con más frecuencia

de la recomendable, emite normas e iniciativas de todo tipo, algunas comprometen millones de soles, algunas son solo una directiva cuyo cumplimiento es imposible verificar.

Estas consideraciones y el diagnóstico de campo nos llevaron a proponer una estructura general con nuevas áreas de responsabilidad.

Para comprender esta propuesta conviene recordar que el Gobierno Regional de Arequipa fue reorganizado de tal manera que las direcciones sectoriales se incorporaron como gerencias de línea de la Gerencia General del Gobierno Regional. Por esta razón, la Dirección Regional de Educación (DREA), en Arequipa pasó a ser la Gerencia Regional de Educación (GREA).

De la gerencia se desprenden siete subgerencias pensadas como un conjunto de resultados esperados de cada una de ellas, en función de una cierta unidad de la situación a gestionar (ver figura).



1. *Subgerencia de Desarrollo Infantil*: tiene como responsabilidad el desarrollo integral de los niños y niñas desde que nacen hasta los cinco años, lo cual —además de la parte educativa escolarizada— implica la articulación intersectorial —con salud, por ejemplo— e intergubernamental con los gobiernos locales.



2. *Subgerencia de Educación Primaria y Secundaria*: se ocupa de estas áreas tanto con criterios de equidad como de calidad. No es suficiente que existan aulas, textos y maestros; se debe asegurar que todos los que deben estar allí lo puedan hacer en la edad que corresponde y lograr los aprendizajes previstos.

3. *Subgerencia de Educación Alternativa y Especial*: con los mismos criterios señalados anteriormente, atiende las particularidades de estas áreas educativas, evitando que queden arrinconadas o invisibles.

4. *Subgerencia de Ciencia, Tecnología y Educación Superior y Ocupacional*: Se propone como una estrategia de articulación con el desarrollo económico y social de la Región, fuera de la escuela. Esta subgerencia tiene como responsabilidad hacer rectoría y tomar iniciativa en la promoción de agendas de investigación científica y tecnológica necesarias para el desarrollo regional, articulando para ello a la empresa, la universidad y a instituciones de investigación para, a partir de ello, orientar el desarrollo de las instituciones de formación ocupacional y tecnológica.

5. *Subgerencia de Cultura, Recreación y Deporte*: Igualmente, y en este caso fuera de la educación formal, esta subgerencia debe generar políticas y articulación entre las instituciones responsables del deporte y cultura en la región, pero también con municipalidades, Iglesia, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones que realizan acciones relacionadas con el tiempo libre de las personas. Esta subgerencia se constituye en una magnífica estrategia para construir cohesión social, identidad colectiva y ciudadanía y avanzar en hacer de nuestra región un espacio cada vez más seguro<sup>5</sup> y con oportunidades de desarrollo durante toda la vida.

---

<sup>5</sup> Las reuniones con las familias, estudiantes y maestros, realizadas en todas las provincias, puso en evidencia una gran preocupación por los riesgos en que viven los estudiantes, tales como violencia de diversos tipos, alcohol, drogas, juego y también la influencia a veces nociva de los medios de comunicación.

6. *Subgerencia de Desarrollo de Capacidades*: Por otro lado, para garantizar los propósitos, se requiere fortalecer las capacidades de todas las personas que trabajan en el sistema — docentes, directores y funcionarios—, así como de los padres y madres de familia que colaboran en la gestión, sea a través de las asociaciones de padres de familia o de los consejos educativos institucionales.

7. *Subgerencia de Administración*: Es igualmente de primera importancia contar con un adecuado soporte administrativo, por lo que se propone esta gerencia —rompiendo la ortodoxia en materia de organización— con la finalidad de promover una labor administrativa comprometida con resultados. Esto permitiría que el resto del sistema cuente con el soporte que requiere, —una buena provisión de condiciones como infraestructura, recursos, etcétera— y con una dinámica gestión del talento humano que les permita cumplir con sus objetivos. Completan la estructura el sistema de planeamiento y el sistema de aseguramiento de la calidad educativa.

*El sistema de planeamiento* debe permitir la definición de qué lograr y cómo lograrlo. En la región Arequipa, como en otras regiones, tenemos las orientaciones de largo plazo en el Proyecto Educativo Regional. Hace falta pasar a la definición de metas que sean mensurables, la definición de las estrategias cristalizadas en programas y acciones coherentes que confluyan al cumplimiento de las metas y objetivos y, por supuesto, la definición de los costos y el presupuesto.

Este sistema de planeamiento compromete también a las instituciones educativas mediante sus proyectos educativos institucionales. Por ello debe generar un conjunto de herramientas útiles para todos y desarrollar las competencias necesarias para que tanto directores como funcionarios estén en condiciones cumplir la tarea con éxito y puedan incorporar la tecnología de información y comunicación necesaria para hacer un sistema fluido.

El objeto es poder determinar los resultados que cada institución educativa, cada subgerencia y el conjunto del sistema se comprometen

a alcanzar. Para ello, los planes operativos se deben concebir como planes de mejora que lleven progresivamente a la consecución de los objetivos de largo plazo y que constituyan el compromiso de la comunidad educativa y la sociedad para con la educación en la región.

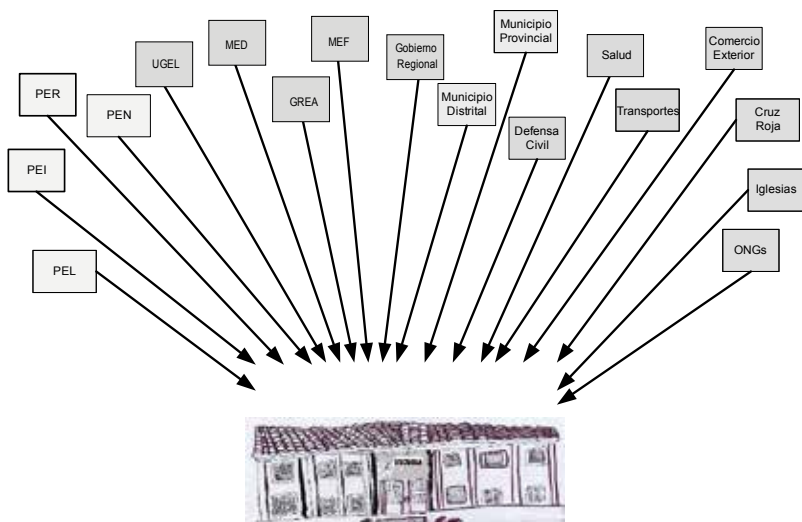
De manera complementaria al sistema de planeamiento se propone un *sistema de aseguramiento de calidad* cuyas responsabilidades son desarrollar un sistema de indicadores en función a las metas de los planes; definir los elementos y unidades de observación y medición; establecer los ámbitos de control, tanto en lo administrativo como en lo pedagógico; realizar los procesos de levantamiento y medición de los resultados obtenidos por la gestión y producir la información que debe ser difundida para conocimiento de los docentes, las familias y la colectividad, y para que los responsables de tomar decisiones —sea en la escuela o en cualquier otro punto del sistema— puedan hacerlo con mayor grado de certeza. Esto implica recoger información diversa y en varios niveles —el aula, la escuela, las subgerencias, etcétera— y reportes también de diferente naturaleza, para padres, docentes, autoridades, medios de comunicación, entre otros.

Hemos afirmado que una de las ideas fuerza que da sentido a una reorganización administrativa de la Gerencia Regional de Arequipa es que todas las instituciones educativas sean eficaces y que puedan cumplir con sus propósitos.

En lo que se refiere a las escuelas, lo que encontramos en el diagnóstico es una escuela que debe asumir directivas, pedidos y mandatos en forma simultánea y poco coordinada, de parte de la UGEL, la Gerencia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Municipalidad y otros sectores. Todo ello por hablar solo de instituciones del Estado, porque también se acercan a las escuelas, las iglesias, ONGs e instituciones de lo más diversas, a veces con las mejores intenciones y a veces para servirse de ellas (ver figura).

El resultado es una escuela que pareciera atacada, cuya posibilidad de accionar de manera ordenada en función de sus metas y objetivos

se ve muchas veces distorsionada, generando una situación caótica que estropea las mejores intenciones o es la excusa para la parálisis y la inercia.



La reorganización del sistema educativo debe permitir cambiar hacia una lógica por la cual el Proyecto Educativo Institucional de la escuela, formulado de manera concertada<sup>6</sup>, sea potenciado como un plan de mejora en el cual nos planteamos de manera explícita lo que vamos a lograr cada año en materia de acceso, reducir la repetición o la deserción, mejorar el rendimiento escolar y el clima institucional, etcétera.

Este proyecto debe servir también para presupuestar y gestionar recursos. No sabemos cuánto cuesta una escuela, se requiere hacer ese costeo a partir del Proyecto Educativo Institucional y luego ver cuánto está cubriendo el Estado y cuánto se puede cubrir de otras fuentes como los gobiernos regionales y locales o acciones de responsabilidad social.

<sup>6</sup> Esto ya está definido en la Ley General de Educación.

Hemos encontrado en el trabajo de campo que municipios, gobierno regional e instituciones realizan aportes económicos a las escuelas de muchas maneras; a su vez, los docentes y directores están buscando permanentemente recursos para sus actividades, pero ambos procesos, por lo general, no se conectan entre sí y menos con las acciones y estrategias del Proyecto Educativo, por lo que el impacto general en los resultados es imprevisible y muy pequeño.

En este esquema, las UGEL, la Gerencia de Educación, el Ministerio, es decir, el conjunto del sistema, debe brindar los insumos y el soporte que demanden los proyectos educativos institucionales, de tal manera que se garanticen los resultados de aprendizaje allí previstos. Por otro lado, las instituciones externas al sistema que quieran intervenir en las escuelas deben hacerlo a través de sus proyectos educativos, de manera que coadyuven a la consecución de los objetivos que la escuela se ha propuesto para con su alumnado y su comunidad. Esto permitiría que el estudiante llegue a su aula saludable, en buenas condiciones de alimentación, salud y afecto (ver figura).

