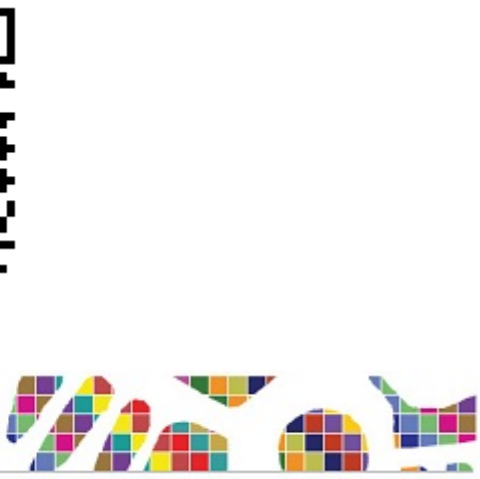
Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL	Titulo
Valdivia, Néstor - Autor/a Díaz, Hugo - Autor/a	Autor(es)
En: Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate. Lima: GRADE, 2008. ISBN 978-9972-615-46-7	En:
Lima	Lugar
GRADE, Grupo de Analisis para el Desarrollo	Editorial/Editor
2008	Fecha
	Colección
UGEL- Unidades de Gestión Educativa Local; Normas legales; Gestión educativa; Sistema educativo; Gobierno local; Calidad de la educación; Equidad educativa; Perú;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20100406113655/analisis-3.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
http://biblioteca.clacso.edu.ar

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL

Néstor Valdivia
Hugo Díaz

1. Introducción

El presente trabajo recoge los hallazgos de una investigación realizada por GRADE bajo el auspicio de la Fundación Ford[1], la cual estuvo orientada al análisis de la problemática de los organismos intermedios dentro del sistema educativo peruano.

El objetivo de la investigación fue conocer el funcionamiento de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y ubicar los principales obstáculos que estas enfrentan para asumir una adecuada gestión de la educación en sus jurisdicciones. El supuesto fundamental de la misma es que los niveles intermedios tienen directa incidencia sobre lo que ocurre en las instituciones educativas; no solo porque son transmisores y ejecutores de las políticas centralizadas del Estado, sino porque se trata de instancias desconcentradas desde donde —de una forma u otra— se definen y se moldean las decisiones que conciernen a la calidad y la equidad educativa.

Las preguntas fundamentales que orientaron el estudio fueron las siguientes: a) ¿Quiénes deciden, cómo deciden y sobre qué se decide en las UGEL?; b) ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta la UGEL para cumplir sus labores?; c) ¿En qué medida estos problemas impiden que la UGEL pueda contribuir al logro de una mejor calidad y una mayor equidad educativa?

---

[1] El estudio forma parte de una investigación comparativa que se llevó a cabo simultáneamente en Argentina, Chile, Colombia y Perú y que tuvo por objetivo analizar el rol de los niveles intermedios de los sistemas educativos de esos países. Los resultados del estudio serán publicados en un libro actualmente en prensa.

Uno de los principales ejes de análisis del estudio ha consistido en determinar cuál es la distancia entre la dimensión normativa y la dimensión real del funcionamiento de las UGEL —incluyendo las "reglas de juego" informales que operan al interior de estas—. Ello supuso el análisis de las funciones formalmente establecidas y de aquellas cumplidas en la práctica por los organismos intermedios en los distintos ámbitos de su competencia: pedagógico-curricular, gestión institucional, administrativo y económico-financiero.

De ese modo, se ha buscado establecer un diagnóstico que permita establecer ciertas recomendaciones de políticas en un momento histórico crucial para el país marcado por la vigencia de propuestas orientadas a la descentralización y la reforma del sistema educativo.

El gobierno del presidente Alan García ha propuesto como objetivo de largo plazo la "municipalización" de la educación básica, para lo cual ha dispuesto la implementación de una experiencia piloto consistente en la entrega de los centros de educación primaria (en una primera fase) a los gobiernos locales para su administración. Esta propuesta coincide con el avance de la descentralización política del país y genera nuevas oportunidades y desafíos para el rol que pudieran cumplir los organismos intermedios del sistema educativo peruano.

Al mismo tiempo han surgido preocupaciones por el impacto de ese tipo de modelo sobre la equidad, las cuales encuentran sustento en evidencias históricas que deberían ser tenidas en cuenta (Muñoz *et al.*, 2007). La experiencia internacional muestra que cuando estos procesos no son cuidadosamente implementados, quienes resultan más afectados son los alumnos de los sectores más pobres: aumentan las brechas de calidad de la educación que reciben respecto de las de los alumnos de sectores más pudientes (Román, 2007).

La actual Ley Orgánica de Municipalidades establece la progresiva transferencia de las funciones ejercidas por las UGEL a los gobiernos municipales, luego de un proceso de acreditación de sus competencias. Sin embargo, en el momento actual del proceso descentralizador aún no ha podido superarse cierta duplicidad entre la Ley General de Educación y la Ley Orgánica de Municipalidades que otorgan similares responsabilidades en materia de educación a las UGEL y las municipalidades. En este contexto, además, aún no queda del todo claro cuál será el futuro de las UGEL en el esquema de "municipalización" educativa, es decir, si

serán "absorbidas" por la estructura municipal, si se mantendrán como órganos de apoyo a la gestión municipal o si habrá una suerte de "distritalización" de esos organismos.

En este contexto, los resultados del estudio de GRADE pueden aportar elementos que ayuden a orientar los cambios institucionales de la descentralización educativa en curso, al menos en lo concerniente a los niveles intermedios del sistema.

El presente documento se encuentra dividido en seis partes. Luego de esta introducción, en la sección 2 se expone en forma resumida el marco conceptual que ha orientado la investigación. En la sección 3 se explica la metodología usada en el estudio; y en la sección 4 se hace un análisis de las normas que regulan el funcionamiento de las UGEL. Para ello se hace una breve descripción del marco institucional bajo el cual operan estos organismos intermedios, exponiendo las recientes adecuaciones legales que ha supuesto el proceso de descentralización educativa en curso. En la quinta sección se realiza la presentación de los hallazgos del estudio de casos, tratando de establecer de manera sucinta los principales problemas detectados en el funcionamiento de las UGEL. Por último, en la sección 6, se hace una exposición de las conclusiones a las cuales se arriba a partir del análisis precedente. En la parte final del texto se presentan las referencias bibliográficas del estudio.

2. Marco conceptual

El estudio de los organismos intermedios puede aportar a una mejor comprensión de los problemas del sistema educativo y de las barreras que impiden alcanzar una mejor calidad y una mayor equidad en la educación.

Desde hace algunos años, diversos autores han enfatizado el importante rol que pueden cumplir los niveles intermedios en el logro de esos objetivos (Anderson, 2003). De modo creciente, estos son vistos como una instancia clave para una mejora de la educación (Corcoran y Lawrence, 2003). Otros especialistas en la materia han señalado la necesidad de promover cambios que involucren no solo a una escuela sino al conjunto de escuelas de una jurisdicción del sistema (Togneri, 2003). Para ello, es necesario que los organismos intermedios fortalezcan

su liderazgo privilegiando una visión focalizada en el aprendizaje del estudiante, y que —al mismo tiempo— desarrollen un enfoque sistémico para proporcionar un efectivo apoyo pedagógico a las escuelas, haciendo uso de datos sistematizados para orientar sus decisiones.

En un contexto de reforma educativa, las autoridades de los organismos intermedios y las escuelas interpretan activamente las políticas en función de sus propias creencias, preferencias y experiencias, y movilizan recursos para establecer su propia agenda de reforma a nivel local (Anderson, 2003: 13/14).

Se han identificado algunos factores claves para lograr un cambio significativo en la gestión escolar y la mejora del aprendizaje de los niños a través de la intervención de los organismos intermedios (Fullan *et al.*, 2004). Entre ellos se puede mencionar los siguientes: una conceptualización clara basada en el compromiso con el cambio; una moral colectiva (no de individuos o instituciones aisladas) orientada a alcanzar los objetivos para mejorar la educación y cerrar las brechas entre individuos y escuelas; la construcción de capacidades y de liderazgos a varios niveles (escuelas, funcionarios, organismos intermedios, etcétera); un aprendizaje continuo de los organismos intermedios para refinar sus estrategias usando información sistemática de los distritos o las escuelas de sus jurisdicciones; el manejo de los conflictos y de las diferencias que pudieran generar los cambios; una cultura de valores basada en el respeto, la consideración personal, la integridad y la necesidad de ser competente; el establecimiento de alianzas con socios externos (sean universidades, empresas, grupos comunitarios, fundaciones, etcétera); el interés de desarrollar las intervenciones a nivel de escuela, del nivel intermedio y a nivel nacional.

Por otra parte, como han señalado otros autores, la gestión educativa no puede ser llevada a cabo solo a nivel nacional dado que se requiere de un conocimiento profundo de la realidad local (Whitbourn *et al.*, 2000). Los organismos de nivel intermedio concretan las políticas educativas nacionales y producen la articulación entre el nivel macro político (el Estado y el Ministerio de Educación) y el nivel micro (la escuela y el nivel local). Por ello, en un contexto marcado por la descentralización de la gestión educativa, los avances en la calidad de la educación y los logros en la equidad educativa dependen en gran medida del rol que aquellos cumplan dentro del sistema.

3. Metodología

La investigación se desarrolló a partir de un estudio de casos. Para la obtención de la información empírica, se recurrió a la revisión de documentación y archivos de las UGEL. Sin embargo, la principal fuente de información provino de entrevistas semi-estructuradas en profundidad a los directores, jefes de área y especialistas de las áreas de las UGEL, así como a algunos actores educativos clave de la jurisdicción respectiva (entre ellos, directores y docentes de escuelas)[2]. Las entrevistas se llevaron a cabo entre los meses de junio y octubre del año 2005, y fueron realizadas a partir de guías previamente confeccionadas para cada tipo de informante.

La selección de las UGEL del estudio se hizo tomando en cuenta experiencias que pusieran en evidencia el grado de avance de la descentralización educativa en el Perú y que incluyeran distritos escolares que de algún modo reflejasen la heterogeneidad de situaciones de la gestión educativa. Por un criterio de costos, debido a la limitación de recursos, presupuesto y tiempo, se decidió también que era preferible que, además de la UGEL de la capital, la otra UGEL estuviera ubicada en una localidad cercana a Lima.

Los casos seleccionados fueron la UGEL 02 de Lima Metropolitana y la UGEL de la provincia de Chincha perteneciente a la región Ica. La primera tiene formalmente a su cargo la supervisión de 16,782 docentes, 289,491 alumnos y 440 instituciones educativas de gestión pública; mientras que la segunda abarca un sistema comprendido por 3,382 docentes, 59,826 alumnos y 241 instituciones educativas públicas.

La UGEL 02 de Lima es la segunda UGEL más importante del país en términos del volumen de matrícula y población escolar a la que atiende. Abarca cuatro distritos ubicados en el norte de la ciudad, uno de ellos con niveles de pobreza bastante altos (Independencia) y otro caracterizado más bien por su dinamismo comercial y pujanza económica (Los Olivos). De ese modo, la problemática escolar que atiende esta UGEL está vinculada a una realidad urbana y socioeconómica caracterizada por su complejidad y su relativa heterogeneidad.

---

[2] En el caso de la UGEL 02, las personas entrevistadas fueron diez directivos y funcionarios de la UGEL, un representante de la Municipalidad de Independencia, dos directores de IIEE, dos docentes y dos representantes de los padres de familia. En el caso de la UGEL Chincha, se entrevistó a siete directivos y funcionarios de la UGEL Chincha, al de la Dirección Regional de Educación de Ica, un representante del Consejo de Participación Local (COPALE) de la provincia de Chincha, dos directores de IIEE, dos docentes y un representante de los padres de familia.

La UGEL de la provincia de Chincha constituye una jurisdicción que cuenta con los problemas típicos de pobreza y atraso que caracterizan a las comunidades ubicadas en el "interior" del país. Si bien no se trata de una de las zonas más pobres del Perú, sí presenta un nivel socioeconómico en promedio menor que el de la capital y en general peores indicadores de bienestar. En cuanto a la realidad educativa, la situación de Chincha y la región a la que pertenece (Ica) resulta similar en términos promedio a la de Lima, salvo en algunos indicadores como las tasas de conclusión de primaria y secundaria o las tasas de desaprobación y retiro del sistema.

4. Marco normativo de los organismos intermedios

Los organismos intermedios en el Perú están regidos por una serie de normas referidas al ámbito de la educación, la economía y la administración pública. Entre otras, destacan la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General, la Ley 24029 del Profesorado, el Decreto Supremo No. 015 (sobre el Reglamento de Organización y Funciones de UGEL), las Resoluciones Supremas No. 280 y No. 205 (referidas a los Cuadros de Asignación de Personal de los organismos intermedios), la Ley General del Presupuesto de la República (concerniente a los sistemas de abastecimiento), la Ley de Austeridad, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y, finalmente, la Ley General de Educación 28044.

Esta última norma —aprobada mediante Decreto Ley del 28 de julio del 2003— establece cuatro instancias de gestión descentralizada: Ministerio de Educación, Dirección Regional de Educación, Unidad de Gestión Educativa Local e Institución Educativa. Esta instancias tienen alguna correspondencia con los niveles de división político administrativos en el país (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Instancias del Gobierno Nacional y del sistema educativo

Gobierno Nacional	*Sistema educativo*
Gobierno Central	Ministerio de Educación
Gobierno Regional (26)	Gobierno Regional de Educación (26)
Gobierno Local Provincial (194)	Unidad de Gestión Local (206)
Gobierno Local Distrital (1,828)	Instituciones educativas (64,455 CE / 18,966 PNE)

El número de direcciones regionales de educación es el mismo que el de los gobiernos regionales. En el ámbito local hay 206 unidades de gestión educativa local, mientras que existen 194 gobiernos locales de nivel provincial. En promedio, funcionan 444 instituciones y programas educativos a nivel de cada distrito.

Los organismos intermedios del sistema educativo son las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Las primeras dependen del gobierno regional respectivo y a la vez tienen una dependencia técnico funcional con el Ministerio de Educación.

Existen normas que establecen las finalidades, la organización y las funciones de las DRE y de las UGEL. Hay normas especiales para los órganos que funcionan en la capital del país y en la región Lima (casos de las DRE de Lima Metropolitana, Lima Provincias y la Provincia Constitucional del Callao). De acuerdo con las últimas reformas legislativas, en especial la Ley General de Educación, son las UGEL las que administran las instituciones educativas.

La DRE debe cumplir un rol de promoción, coordinación y planeamiento de la educación en su jurisdicción. Esta no administra directamente las instituciones educativas; solo se encarga de otorgar la autorización para su funcionamiento, en coordinación con las UGEL. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales va más allá en cuanto a las funciones de la DRE al establecer que promueve, regula, incentiva y supervisa la oferta de servicios educativos coordinando con la UGEL. Adicionalmente establece algunas funciones dirigidas a la búsqueda de la equidad señalando que la DRE debe propiciar la inclusión; promover la cultura de derechos humanos, paz e igualdad de oportunidades; ejecutar y evaluar programas de alfabetización y promover la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región. En cuanto al currículo, se asigna a la DRE la función de orientar la diversificación curricular y aprovechar las nuevas tecnologías en los procesos educativos. Asimismo, se establece que deberá colaborar en las acciones que el Ministerio de Educación realiza en materia de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa.

De acuerdo con la normatividad vigente, las UGEL son órganos desconcentrados de las DRE y proporcionan el soporte técnico pedagógico, institucional y administrativo a las instituciones y los programas educativos de su ámbito para asegurar un servicio educativo de calidad con equidad. En tanto instancia que tiene relación directa con la escuela, es la encargada de la transmisión,

tramitación y/o ejecución de decisiones emitidas por el nivel central y del control de su cumplimiento.

Para el ejercicio de sus funciones, las UGEL cuentan con órganos de dirección, de línea, de asesoramiento, de apoyo, de control y de participación. Las instituciones educativas son los órganos de ejecución de estas instancias. Por lo general, las UGEL cuentan con tres áreas para el desarrollo de sus actividades: Área de Gestión Administrativa, Área de Gestión Institucional y Área de Gestión Pedagógica.

Las diversas funciones que debe cumplir la UGEL según la normatividad vigente pueden ser agrupadas en los siguientes nueve tipos:

1) *Funciones en materia de currículo:* promover y apoyar la diversificación de los currículos de las instituciones educativas en su jurisdicción.

2) *Funciones en asesoría pedagógica y de gestión a los centros educativos:* asesorar la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional; así como realizar la supervisión, la orientación técnico pedagógica y el seguimiento y control del trabajo educativo en las instituciones educativas.

3) *Funciones en materia de medición de los aprendizajes:* participar en las acciones de evaluación y medición de los aprendizajes.

4) *Funciones de capacitación de personal:* identificar las necesidades de capacitación del personal docente y administrativo y brindar facilidades para la superación profesional; y desarrollar acciones de capacitación del personal, atendiendo los requerimientos de la institución educativa, en coordinación con la DRE.

5) *Funciones de planificación:* diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Local de su jurisdicción en concordancia con los Proyectos Educativos Regionales y Nacionales y con el aporte, en lo que corresponda, de los gobiernos locales.

6) *Funciones de presupuesto:* formular, ejecutar y evaluar su presupuesto en atención a las necesidades de los centros y programas educativos; gestionar su financiamiento local, regional y nacional; y asesorar en la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto anual de las instituciones educativas.

7) *Funciones de administración del servicio educativo:* regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las instituciones educativas, preservando su autonomía institucional; prestar apoyo administrativo y logístico a las instituciones educativas públicas de su jurisdicción; promover la formación y el funcionamiento de redes educativas como forma de cooperación entre centros y programas educativos de su jurisdicción, las cuales establecen alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.

8) *Funciones de personal:* conducir y administrar los procesos y las acciones de personal docente y administrativo en las instituciones educativas (selección, nombramiento, contrato, reasignación, evaluación, promoción, cese y otros procesos técnicos); verificar las planillas de remuneraciones; y organizar y mantener actualizado el escalafón de servidores activos y cesantes.

9) *Funciones en el área de infraestructura educativa:* determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en su construcción y mantenimiento, en coordinación y con el apoyo del gobierno local y regional.

En el 2007 el gobierno del presidente Alan García inició una experiencia piloto de municipalización de la educación primaria y de la educación inicial en 56 municipalidades distritales a nivel nacional. En esta propuesta el gobierno local distrital (vale decir, la Municipalidad) es considerado como la unidad mínima de planificación y el responsable de conducir el proceso de desarrollo integral de la localidad. Para ello se establece la necesidad conformar un Consejo Educativo Municipal (CEM), presidido por el alcalde e integrado por los representantes de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) de cada institución educativa del ámbito distrital. El CEM es el órgano encargado de decidir y conducir todos los procesos de gestión de la educación en el ámbito local.

La propuesta de municipalización de la educación implica que la municipalidad distrital participe directamente en la gestión de las instituciones educativas, encargándose de tomar las principales decisiones en el ámbito pedagógico, institucional y administrativo para mejorar la calidad del servicio educativo.

El programa piloto de municipalización empezó en marzo del 2007, pero hacia el mes de septiembre, cinco municipalidades habían desistido de participar. En

general, la puesta en marcha del programa ha estado marcada por la indefinición en una serie de aspectos referidos a la organización y las competencias de las diversas instancias implicadas en el proceso. También fue notoria la improvisación y la falta de planificación: el magisterio que trabaja en esas áreas geográficas está confundido al tener que hacer unos trámites en el Municipio y otros en la UGEL, los encargados de administrar las nuevas funciones en el municipio se sienten poco calificados y escasamente asistidos por la UGEL para conocer y actuar en situaciones que no les son familiares; mientras que las municipalidades involucradas en el programa piloto empiezan a quejarse por la falta de una transferencia efectiva de recursos para ejercer las nuevas funciones encomendadas.

En este contexto, se ha planteado un problema de duplicidad entre la Ley General de Educación y la Ley Orgánica de Municipalidades que otorgan similares responsabilidades en materia de educación a las UGEL y las municipalidades. A la fecha, no existe claridad respecto de cuál será el rol que deberán cumplir las UGEL en el modelo de municipalización educativa.

5. Problemas en el funcionamiento de las UGEL

El estudio de casos llevado a cabo en la UGEL 02 y la UGEL Chincha ha permitido identificar una serie de limitaciones y problemas que tienen las UGEL para cumplir con las funciones normativamente asignadas a ellas. A continuación se resumen los hallazgos obtenidos en la investigación.

5.1. Problemas con el marco normativo y un estilo burocrático de gestión

Un análisis de la normatividad macro y micro que rige el funcionamiento de las UGEL permite ver que existen problemas de contradicciones, vacíos o desfases de normas. Los ejemplos son innumerables, pero se puede mencionar el caso de aquellos dispositivos que regulan la administración del dinero de los quioscos (dado que hay normas que le asignan este rol a las Asociaciones de Padres de Familia, mientras que otras se lo otorgan a los Consejos Educativos Institucionales). También existe el caso planteado por la contradicción entre el D.S. 019 y el D.S. 037 referidos a los criterios para establecer los montos de una bonificación para los docentes. O las normas que intentan establecer cada

cuántas secciones de grado corresponde la conformación de una subdirección en la institución educativa.

En general, se registra un exceso de normas que acaban complicando la gestión a nivel de las UGEL. Esto forma parte de un estilo de gestión burocrática que caracteriza al sistema educativo peruano en su conjunto. Debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que entre los años 2000 y 2005 en el *Diario Oficial El Peruano* se publicaron 7,461 resoluciones ministeriales, resoluciones supremas y decretos supremos del sector educación.

Se ha podido constatar que las UGEL funcionan bajo la estructura y la lógica de un ente público burocrático que deja poco espacio para la iniciativa y la eficiencia en la gestión. La capacidad de iniciativa está regulada por normas de carácter sancionador. Una idea fuertemente arraigada entre los funcionarios de las UGEL es que hay que "cuidarse las espaldas" y evitar cometer algún error que les genere conflictos y posteriores sanciones. Esto, sin duda, ha conformado una suerte de "cultura organizacional" que marca el estilo del comportamiento de autoridades, funcionarios y empleados de las UGEL.

5.2. Autoridad y legitimidad de la UGEL y el rol de liderazgo del director

En el caso de las UGEL estudiadas se ha podido observar que la legitimidad de la autoridad que conduce la institución (el director o la directora de la misma) resulta crucial en la gestión de esta.

Actualmente la persona que ocupa el puesto de Dirección en una UGEL es designada a partir de un concurso convocado por la DRE. Esta modalidad fue establecida recientemente (a partir del año 2002) y supuso una ruptura de una antigua práctica administrativa sujeta a decisiones de tipo político partidario. A pesar del avance en el mecanismo de designación de los directores de la UGEL, lo que se ha mantenido es la inestabilidad en el puesto de los funcionarios en el cargo, lo cual afecta la institucionalidad y la vigencia de políticas de la UGEL.

Como se pudo recoger en diversas entrevistas realizadas, en años anteriores el nivel de corrupción en la UGEL 02 había marcado su dinámica de funcionamiento interno; motivo por el cual la dirección de la UGEL había perdido autoridad y legitimidad frente a los actores educativos de la jurisdicción. De esto era consciente la nueva dirección, por lo que orientó su accionar hacia la recuperación de ese activo intangible de la institución.

5.3. Problemas relacionados a los recursos humanos de la UGEL

Se ha observado un desfase entre Cuadro de Asignación de Personal (CAP) formalmente establecido y el número de trabajadores (funcionarios y especialistas) que laboran en la UGEL. Peor aún, el CAP por lo general está desfasado respecto de las necesidades reales que tienen las UGEL.

Como suele sucede en la administración pública, en general, la estrategia de las UGEL para satisfacer las necesidades de personal se ha basado en el uso de contratos temporales, afectando las posibilidades de estabilidad y continuidad en el trabajo de la institución. Por ejemplo, en una de las UGEL estudiadas se halló que había 22 personas con contratos de uno o dos meses.

Otro problema que enfrentan las UGEL es el del personal "destacado". Se trata, en más de un caso, de docentes de aula que por problemas administrativos y disciplinarios han sido trasladados a trabajar en la UGEL.

Esto aminora las posibilidades de elevar la calidad y asegurar la idoneidad técnica y profesional del personal que trabaja en la UGEL. Si bien una parte del mismo cuenta con formación y experiencia profesional, existe una proporción importante de personal antiguo y "estable" que no la tiene. En las UGEL se ha hecho esfuerzos por promover la calificación del personal a través de su participación en capacitaciones continuas, pero estos no parecen ser necesariamente de buena calidad.

Es por ello que hay una falta de capacidad técnica de algunos especialistas para cumplir adecuadamente la labor de seguimiento y asesoría a las instituciones educativas. Es sintomático el hecho que las entrevistas realizadas en las instituciones educativas para el estudio revelen —muchas veces— una percepción crítica de los docentes con relación al desempeño de los especialistas enviados por la UGEL.

En general, en las UGEL predominan las malas condiciones de trabajo y las bajas remuneraciones (se registra una diferencia importante entre lo percibido por los docentes en las instituciones educativas y lo que gana en promedio el personal de las UGEL). A ello se agrega una falta de incentivos y de sistemas de evaluación efectivos, salvo por una iniciativa emprendida por la administración de la UGEL 02. Según la jefa de Área de Gestión Pedagógica de la UGEL 02, es difícil encontrar profesionales especialistas que cumplan con los requisitos planteados por la UGEL (experiencia en el aula, por ejemplo) y que al mismo tiempo acepten los bajos niveles de sueldos y malas condiciones de trabajo que ofrece el puesto.

Un problema importante en el funcionamiento de la UGEL tiene que ver con la falta de estabilidad en las políticas de la institución, lo cual está relacionado a la vez con la inestabilidad de directivos y funcionarios. Como dice la jefa de Área de Gestión Pedagógica de la UGEL 02, a pesar de que esta es el área más importante de la UGEL, ahí se ha producido mayor rotación de directivos o jefes en los últimos dos años (al punto de que una persona duró en el puesto no más de dos semanas).

Por otro lado, en las UGEL hay rigidez en la gestión del personal principalmente debido a la existencia de normas que propician la estabilidad laboral. Como dijo la directora de la UGEL 02, ella no puede hacer cambios en la mayor parte del personal: "La gente que yo puedo mover son cinco a diez plazas. Es poco".

Los problemas para contar con profesionales capacitados y con iniciativa, por lo general personas "jóvenes", según los funcionarios entrevistados, para así no seguir trabajando con los "antiguos" (como se les denomina), tiene directa relación con la forma en que la estabilidad laboral se convirtió en cierto momento en un principio rígido que caracterizó el manejo de los recursos humanos en el sector público peruano.

5.4. Atención a demandas y problemas de tipo administrativo

El análisis de las agendas y las actividades de los funcionarios de las UGEL ha permitido llegar a la conclusión que gran parte de su tiempo y sus esfuerzos es insumido por la atención de demandas burocráticas, el cumplimiento de procedimientos formales y la resolución de conflictos en las instituciones educativas.

Al parecer, se habría llegado a esta situación debido a la conjunción de una serie de factores entre los cuales cabe destacar la proliferación de problemas administrativos en las escuelas, la falta de ejercicio de autoridad de parte de sus directores, la ausencia de objetivos centrados en el aprendizaje y la mejora de la calidad educativa, y la existencia de una estructura institucional marcada por la burocracia y orientada a la atención de los aspectos administrativos formales.

Según la directora de la UGEL 02, los especialistas del Área de Gestión Pedagógica distraen sus esfuerzos al tener que lidiar con problemas administrativos y de gestión de las instituciones educativas, con lo cual "la parte pedagógica queda un poco de lado". Esos problemas tienen que ver con cuestiones como quejas

por supuesto favoritismo del director de una escuela a algún docente amigo suyo en la elaboración del cuadro de horas, denuncias por acoso sexual de algún profesor a alumnas, o quejas por incumplimiento del currículo por parte de los docentes. El especialista de la UGEL va a solucionar esos problemas cuando, según las normas vigentes, el encargado debería ser en realidad el director de la institución educativa.

Por otro lado, se observa un problema en el flujo de información y la tramitación de documentos e informes que van de un nivel a otro dentro de la UGEL.A ello se aúnan problemas de coordinación en los horarios que hacen imposible que los funcionarios del Área asistan a determinados eventos y actividades convocadas por la sede central del Ministerio de Educación.

La directora y los jefes de las tres áreas de la UGEL 02 preparan sus propias agendas de actividades y compromisos que deben cumplir en la semana, teniendo en cuenta, en parte, el Plan Operativo de la institución. Sin embargo, es muy difícil que los funcionarios puedan cumplir con una programación previa de su tiempo, pues muchas de las actividades que deben realizar son imprevistas. En cualquier momento deben ocuparse de emergencias o demandas que incluso los hacen tener que desplazarse fuera del local (por ejemplo, para atender algunas situaciones conflictivas en las instituciones educativas, como cuando los padres de familia toman un local por algún problema grave).

Otros problemas que insumen gran parte del tiempo de las autoridades de la UGEL son los conflictos derivados del proceso de racionalización, como cuando los docentes se oponen a un cambio de horario o traslado impuesto por necesidades de dicho proceso.

5.5. Falta de recursos de la UGEL

Uno de los principales obstáculos para el cumplimiento de las funciones de la UGEL es la falta de recursos económicos. Como sucede con la mayor parte de los organismos de la administración pública, las UGEL tienen un presupuesto restringido que limita sus posibilidades de ejecutar en forma idónea las actividades que normativamente están obligadas a realizar.

En el caso de la UGEL 02, el requerimiento mínimo necesario para el cumplimiento de sus funciones implicaría casi duplicar el presupuesto actual.

Con un presupuesto restringido, las UGEL apenas pueden cubrir los rubros correspondientes a las remuneraciones y los gastos corrientes, y casi no queda nada para compra de bienes, mejoras de infraestructura educativa e inversiones en general. En el caso de la UGEL Chincha, por ejemplo, en el rubro "bienes y servicios" se tiene establecido un presupuesto que asciende a alrededor de 62 mil soles, de los cuales 32 mil son para propinas de animadoras de Programas no Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI), entre 18 y 20 mil para servicios básicos (agua, luz), y entre 10 y 12 mil para la compra de insumos de mantenimiento y limpieza para las instituciones educativas.

Por otro lado, hay problemas derivados de la falta de ejecución presupuestal. Por ejemplo, en la UGEL 02 la ejecución del presupuesto formal está alrededor del 85%; mientras que en la UGEL Chincha la ejecución del presupuesto formal alcanza solo un 40%, principalmente debido a la falta de transferencia de los recursos y a la necesidad de atender una serie de actividades adicionales inicialmente no programadas.

La falta de ejecución presupuestal en las UGEL, y en general en el sector, tiene algunas causas principales. Por un lado, están las rígidas normas de ejecución presupuestal, programación y efectivización del calendario de compromisos. De otro lado, aun cuando las normas se agilicen, hay un exceso de protección de los recursos fiscales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual, excepto por la partida de remuneraciones, nunca entrega lo que se le solicita.

Un análisis de los documentos de evaluación referidos tanto al Plan Operativo Institucional como al Plan de Trabajo Anual de la UGEL 02 permite concluir que uno de los principales obstáculos para el cumplimiento de las actividades programadas es la falta de materiales solicitados a Área de Gestión Administrativa de acuerdo con el presupuesto de los planes de trabajo.

En el caso de la UGEL Chincha se observa que existen cuantiosas deudas acumuladas de las instituciones educativas por concepto de servicios. Recientemente el Ministerio ha dispuesto que la UGEL asuma el pago de estas, con lo cual se ha creado un problema que los funcionarios no saben cómo resolver.

Los ingresos auto generados por la UGEL Chincha provienen del cobro de ciertos derechos de trámite administrativo. Por ejemplo, el cobro por especie valorada, por registro de títulos, y algunos otros servicios a instituciones educativas

privadas (como la ampliación o creación de nuevas instituciones educativas), aunque actualmente la normatividad del sector ha establecido la gratuidad de ciertos trámites, como la autenticación de algunos documentos.

Como en otras UGEL, en la UGEL Chincha no existe el equipamiento necesario para que los especialistas lleven a cabo su labor de supervisión ni sus tareas administrativas. La UGEL cuenta con un solo vehículo para cubrir las labores de la jurisdicción. Generalmente los especialistas usan dinero de su bolsillo para movilizarse. El reembolso de ese dinero demora más de una semana, incluso a veces hasta quince días, por lo que ellos sienten que se perjudican económicamente.

5.6. Dificultades para cumplir las labores de supervisión y asesoría

En el contexto antes descrito (inadecuación del CAP, problemas de idoneidad profesional del personal, presupuesto limitado y escasez de recursos), las UGEL presentan serias dificultades para cumplir a cabalidad con sus labores de supervisión y asesoría de las instituciones educativas bajo su jurisdicción.

Las visitas de seguimiento y supervisión a las instituciones educativas se realizan según un Plan de Trabajo Anual de la UGEL. Dado que el personal con el que cuenta no se da abasto para llegar a todas las instituciones educativas de su jurisdicción, la UGEL realiza una selección de una muestra de instituciones educativas para efectuar dichas visitas (por ejemplo, en la UGEL 02, de casi 480 instituciones educativas, se habían propuesto llegar a 166).

Con todo, las UGEL tienen serias dificultades para cumplir con sus planes de trabajo. A mitad del año escolar, por ejemplo, la UGEL 02 solo había cubierto el 25% de lo programado.

Un análisis de los problemas reportados en los informes que dan cuenta del cumplimiento del Plan de Trabajo del Área de Gestión Pedagógica de la UGEL Chincha permite llegar a las siguientes conclusiones:

a) La gran mayoría de las actividades son autofinanciadas;

b) En todas las actividades de nivel de educación inicial y especial se señala: "no se toma en cuenta el presupuesto que se consigna en el Plan Anual de Trabajo", por lo que la UGEL tiende a conseguir recursos por gestiones propias;

c) En educación primaria los problemas se deben a "no contar con el apoyo de los materiales, fotocopias, transparencias y movilidad de parte de la oficina de administración";

d) En referencia a las actividades programadas —como las referidas a educación física y deporte—, resultan recurrentes conclusiones como las siguientes: "Falta de apoyo para otorgar premios a los ganadores" y "La UGEL no cumple con el apoyo económico" o "Falta de apoyo en los pasajes para visitas de supervisión y monitoreo";

e) Un problema común en las "observaciones" es la reprogramación de actividades. Ello se debería, por un lado, a las limitaciones presupuestales ya referidas, y por otro, a las limitaciones de personal y de tiempo (dado que distintas actividades e imprevistos les impiden cumplir con lo que habían planificado hacer).

El trabajo del Área de Gestión Pedagógica está organizado por equipos, los cuales no son numerosos. Por ejemplo, en la UGEL Chincha esa área está compuesta por cuatro equipos: uno encargado de la educación inicial, otro de la primaria, otro de la secundaria y otro de actividades culturales. Trabajan ahí once especialistas; con la jefa y la secretaria, el área tiene trece personas en total.

La cantidad de especialistas de la UGEL es insuficiente con relación al número de escuelas. Por ejemplo, en el Área de Gestión Pedagógica de la UGEL 02, dentro del nivel de educación primaria se cuenta con cuatro especialistas, cada uno de ellos encargado de uno de los cuatro distritos de la jurisdicción; mientras que en el nivel de educación secundaria hay nueve especialistas para atender 98 instituciones educativas.

En la UGEL Chincha, la situación es aun más crítica. En el nivel de educación primaria cuenta con dos especialistas que deben atender a 117 instituciones educativas estatales y 54 instituciones particulares. En secundaria son cuatro especialistas para 29 instituciones educativas estatales y 28 instituciones educativas particulares.

Una iniciativa que de algún modo alivia la carga de trabajo de las UGEL es el apoyo de los coordinadores de las Redes Educativas en el trabajo de supervisión y monitoreo. Aun así, la percepción predominante en las escuelas de esas jurisdicciones es el de una UGEL ausente y sin capacidad para proporcionar un apoyo pedagógico efectivo.

6. Conclusiones

- El actual marco normativo y legal del sistema no responde a estrategias y políticas educativas de largo plazo. El exceso de normas emitidas (y su poca comprensión por parte de los actores) hace que buena parte de las tareas del personal de las UGEL consista en la difusión y la adecuación de normas. Existe una estructura centralista burocrático formal que privilegia la entrega de papeles y documentos formales y el cumplimiento de requisitos administrativos, en un flujo de documentación y control hacia "arriba". Por lo que se haría necesaria una reingeniería de la estructura burocrática de los organismos intermedios.
- La pesada carga administrativa en las UGEL genera ineficiencias y pérdida de tiempo, lo cual va en detrimento de la supervisión y la asesoría a las instituciones educativas. La atención de esas prioridades formales y administrativas genera un descuido de los aspectos fundamentales relacionados a lo institucional y lo pedagógico.
- Existe un déficit de recursos en las UGEL que impide que estas cumplan a cabalidad con sus funciones. Ello se revela en los avances parciales de sus planes de trabajo, el incumplimiento de actividades programadas y las limitaciones para realizar las visitas a las escuelas. El número de personal de la UGEL no alcanza para atender la magnitud de las necesidades de las instituciones educativas, particularmente en lo que se refiere a la asesoría y la supervisión pedagógica.
- En las UGEL predominan las malas condiciones de trabajo y las bajas remuneraciones (se registra una diferencia importante entre lo percibido por los docentes en las instituciones educativas y lo que gana en promedio el personal de las UGEL). Ello hace poco atractivo el puesto como especialista dentro de una UGEL.
- Hay problemas en la capacidad técnica y profesional de un sector de especialistas; así como falta de compromiso del personal antiguo estable. Además, no existen políticas claramente orientadas a la formación y capacitación del capital humano de los organismos intermedios, lo que trae como consecuencia una baja calidad en la atención de las UGEL a las instituciones educativas.

- Desde su creación, las UGEL son el refugio de personal destacado de los centros educativos; muchos con procesos disciplinarios y sin las mínimas competencias para ejercer cargos de especialista. La poca prioridad que merece el desarrollo del nivel intermedio se refleja en que solo 2% del presupuesto de inversión del 2006 estaba a cargo de las DRE.
- Adicionalmente, la administración intermedia no tiene una dependencia ni roles claramente definidos. Por un lado, las DRE y las UGEL tienen la misma estructura de organización y casi igual número de personal, y terminan realizando similares funciones con relación a las instituciones educativas. Por otro, para la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales el eje de la descentralización es el gobierno regional, para la Ley de Gobiernos Locales es el municipio, mientras que para la Ley General de Educación es el centro educativo. Además, la Ley de Municipalidades da a los municipios las mismas funciones que la Ley General de Educación asigna a las UGEL.
- Cualquier esquema de descentralización de la educación debería implicar una reforma de los sistemas de administración y gestión del sector orientada a resolver los problemas de ineficiencia, burocratismo y escaso impacto sobre la calidad educativa. No se trata de traspasar una carga administrativa a las municipalidades, "trasladando" la estructura de las UGEL a los gobiernos locales o creando nuevas burocracias a interior de estos, sino de resolver los problemas que hoy caracterizan el funcionamiento de esas instancias intermedias.
- En la práctica, al interior de las UGEL se manejan ciertos criterios de atención diferenciada hacia las instituciones educativas, basados en nociones generales y diversas de equidad. En la UGEL 02, al parecer estos se derivan de la experiencia y la práctica de los funcionarios que laboran ahí; en cambio, en la UGEL Chincha parecen primar ciertas definiciones de política del MED, la cual propicia una atención "focalizada" en las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales, como parte de las políticas de emergencia educativa y atención de la educación rural.
- Desde las UGEL se desarrollan acciones o iniciativas más o menos aisladas e inorgánicas que, de algún modo, toman en cuenta la equidad educativa. Entre esas acciones destacan las reprogramación del presupuesto a nivel

de UGEL de manera que llegue a los que más necesitan, la redistribución descentralizada a nivel de Unidades de Costeo y de instituciones educativas, la repartición de otros bienes teniendo en cuenta a las escuelas con mayores carencias, y la distribución de la atención pedagógica con fines compensatorios.

- En ninguna de las UGEL estudiadas existe una política institucional definida que se aplique en forma sistemática en las acciones de atención a las instituciones educativas, incluyendo la supervisión y el monitoreo a nivel técnico pedagógico. Por ello, no existen criterios de intervención uniformes. El criterio con el que cada especialista programa y realiza sus acciones de supervisión no siempre tiene en cuenta el tema de la equidad, y en algunas ocasiones este prefiere atender a las instituciones educativas de fácil acceso.
- Los riesgos de que una educación "municipalizada" genere mayores niveles de inequidad educativa son reales. Aun bajo un sistema descentralizado, no debe olvidarse el crucial rol redistributivo que puede cumplir el Estado central a través de la provisión de recursos y financiamiento para compensar las desigualdades locales. Intentar una solución a los actuales problemas de las UGEL, "transfiriendo" las responsabilidades de su financiamiento a las municipalidades, probablemente hará que en unas localidades (las más ricas) la supervisión y asesoría pedagógica funcione mejor, y en otras (las más pobres) peor.

Bibliografía

Anderson, Stephen (2003). "The School District Role in Educational Change: A Review of the Literature" Research on the role of the district", ICEC, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto.

Corcoran, Sean P. y Lawrence Mishel (2003). "Changing District Culture and Capacity:The Impact of Merck Institute for Science Education Partnership", CPRE Research Report Series.

Fullan, Michael, Al Bertani y Joanne Quinn (2004). "New lessons for Districtwide Reform", en *Educational Leadership,* pp. 42-46.

Muñoz, Fanni, Ricardo Cuenca y Patricia Andrade (2007). "Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado", Foro Educativo, Lima, marzo.

Román, Marcela (2007). "Un sistema educativo con dos cabezas: ¿Quién responde por las escuelas públicas en Chile?", Editorial Aique, Buenos Aires, noviembre.

Togneri, Wendy (2003). "Beyond Islands of Excellence: What Districts Can Do to Improve Instruction and Achievement in All Schools". Washington, D.C.: The Learning First Alliance and the Association for Supervision and Curriculum Development.

Whitbourn, Simon; Keith Mitchell y Robert Morris (2000). "What is the LEA for? An Analysis of the Functions and Roles of the Local Education Authority", EMIE – NFER.