

| Introducción |

En este libro, se exponen los resultados para Perú de un estudio sobre la gestión de los organismos intermedios y su incidencia en el logro de la equidad educativa. El mismo estudio se llevó a cabo, en forma paralela, en otros tres países de la región: Colombia, Chile y la Argentina, y contó con el auspicio de la Fundación Ford*.

El objetivo de la investigación fue conocer el funcionamiento de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en el sistema educativo peruano a partir de un estudio de casos. El supuesto básico de la indagación es que los niveles intermedios cumplen, de hecho, un papel fundamental en la gestión educativa de las escuelas, no sólo como transmisores y ejecutores de las políticas estatales, sino como entes que definen y moldean las decisiones que conciernen a la calidad y a la equidad educativa.

La importancia de la educación como el sistema de aprendizaje de conocimientos y el desarrollo de habilidades para la formación de capital humano, así como el espacio de socialización para la transmisión de los valores ciudadanos, es reconocida prácticamente por todos los sectores de la sociedad civil y los actores políticos en Perú. Por eso mismo, la preocupación por el deterioro del sistema, el incremento de la desigualdad educativa y la baja calidad de la educación en el país no sólo se han plan-

* Los resultados del estudio en los otros países están publicados en esta misma serie de Aique Educación.

teado como temas cruciales en la discusión pública nacional, sino que han llevado a desarrollar importantes iniciativas de concertación y espacios de discusión, y propuestas de políticas¹.

En la actualidad, en Perú, como en el resto de América Latina, se vienen implementando algunas iniciativas orientadas a reformar el sistema educativo, con el fin de resolver los graves problemas por los que este atraviesa. Diversos diagnósticos coinciden en señalar que los dos principales problemas de la educación peruana son la baja calidad de la formación impartida y la falta de equidad en cuanto a la distribución del gasto público, así como en las oportunidades y en los resultados del aprendizaje.

La baja calidad de la educación queda reflejada en las altas tasas de repetición y de deserción escolar, y en el bajo desempeño en pruebas estandarizadas de rendimiento escolar. En 1998, en una muestra de seis países de América Latina, el Perú ocupaba el segundo lugar en cuanto al porcentaje de estudiantes que repiten al menos un año en la educación primaria, con una tasa de 9,8%, frente al caso de la Argentina, con 5,3%, y el de Chile, con 3,2%. Además, sólo el 44% de los estudiantes peruanos matriculados en el primer año de secundaria lograban finalizar sus estudios, luego de los cinco años, sin haber repetido una sola vez (PREAL/GRADE, 2003).

Los resultados de algunas pruebas de aprendizaje, aplicadas en 2001, dan cuenta del bajísimo nivel alcanzado por los estudiantes peruanos. Por ejemplo, para el cuarto de primaria, en el área de Comunicación Integral, sólo cerca de un tercio de los estudiantes alcanzó un nivel suficiente; en Matemática, en seis de las siete competencias evaluadas, menos de un cuarto de los estudiantes logró un nivel *suficiente*. Los resultados de la prueba PISA (*Programme for International Student Assessment*) refuerzan lo anterior en términos comparativos: los estudiantes obtuvieron los puntajes más bajos de las evaluaciones de Comprensión de Lectura, Matemática y ciencias (PREAL/GRADE, 2003).

Influyen en estos resultados la baja inversión pública por alumno y la desigual distribución del gasto. Hacia el año 2000, el gasto corriente del Estado en educación —sin incluir pensiones— era apenas del 2,57% del Producto Bruto Interno (PBI). Pese a los esfuerzos por incrementar la inversión en el sector, a fines de la década de 1990, el gasto por alumno en el

¹ Una de las iniciativas más importantes fue la creación del Consejo Nacional de Educación (CNE) en marzo de 2002. Desde esa fecha, el CNE ha desarrollado un incansable trabajo de concertación de políticas en el marco del Proyecto Nacional de Educación.

país seguía siendo muy bajo, incluso en comparación con otros países de la región (PREAL/GRADE, 2003). Por otro lado, el quintil más pobre de la población peruana recibe sólo el 15% del gasto total en educación. De ahí que el gasto público, tanto en bienes y servicios como en remuneraciones, tiende a ser menor en las regiones con mayores tasas de pobreza (Saavedra y Suárez, 2002).

La falta de equidad se refleja en las brechas socioeconómicas, de género, regionales y étnicas. La baja calidad educativa afecta principalmente a los estratos socioeconómicos bajos y constituye una manifestación de la exclusión de la que son objeto importantes sectores de la población —en particular, la población urbana marginal y la rural, de origen indígena—. Si bien no existen diferencias de acceso por razones de género a la educación inicial y primaria, hay diferencias en el logro educativo alcanzado: así, en 2000, en el grupo etario de 25 a 59 años, los hombres tenían 10 años promedio de educación; mientras que las mujeres contaban con 8,7 años (PREAL/GRADE, 2003). Los años promedio de estudios alcanzados por la población de 15 y más años de edad, en 2002, eran de 8,9, pero presentaban fuertes variaciones regionales: en la costa, 9,9 años; en la sierra, 7,6; en la selva, 7,5; en la Lima Metropolitana, 10,6 años. La tasa de analfabetismo muestra también claras diferencias, según las áreas de residencia: en las zonas urbanas, es de 5,9%; en las rurales, de un 25%. Por último, la brecha étnica se evidencia al analizar los resultados de las pruebas nacionales de aprendizaje, y constatar que son los estudiantes bilingües quienes muestran los peores resultados (PREAL/GRADE, 2003).

Los problemas de inequidad y de calidad educativa no sólo implican escasez de recursos, involucran también un conjunto de procesos que aluden a la capacidad de gestión del sistema. Un sector clave donde se juega la responsabilidad de la gestión —y que no ha sido suficientemente considerado— es el de los *niveles intermedios*. En el caso peruano, estos niveles corresponden a las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y, en particular, a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL).

Uno de los problemas básicos de la gestión educativa en Perú reside en el alto nivel de centralización del sistema. Durante décadas —como sucedió en el resto de los países de la región—, el sistema educativo fue gestionado mediante un esquema monocorde, lineal y jerárquicamente vinculado a una administración central, ubicada en la capital del país. Esta forma de gestión no pudo resolver los problemas de calidad y equidad antes señalados, más aún, en cierto sentido, contribuyó a hacerlos más agudos y persistentes.

Durante la década de 1990, cobraron vigencia en Perú —como en otros países de América Latina— los enfoques que propugnan una descentralización del sistema como forma para lograr una mayor eficiencia en el financiamiento, una mayor efectividad en la regulación y una mayor cobertura y equidad en la provisión del servicio educativo. El debate sobre las reformas que deberían implementarse pone en cuestión el rol que deben cumplir los niveles intermedios bajo un esquema descentralizado.

En Perú, la normativa establece que las UGEL son los organismos encargados de implementar las políticas nacionales a nivel local, y de llevar a cabo la supervisión y el apoyo a las labores administrativas, de gestión y pedagógicas de las escuelas. Por ello, el rol de esos niveles intermedios resulta crucial, sobre todo, en un contexto de descentralización de la gestión educativa como el que se viene impulsando desde hace algunos años en el país. La nueva normativa que regula el marco legal del sistema educativo apunta a reforzar la gestión a nivel de la escuela, y a otorgar una mayor capacidad de decisión a los niveles de gestión local. Hay, en ese sentido, cierta tendencia hacia el impulso de la autonomía del centro educativo a través de una mayor capacidad de decisión de su director y de una mayor participación de los actores educativos locales en la gestión escolar. En esa línea, se han fijado nuevas normas que regulan la gestión y el desarrollo de las actividades en los centros educativos. Así, aquellas han establecido que las escuelas decidan libremente hasta un tercio del tiempo de programación curricular, que su director establezca el calendario escolar y las estructuras de los planes anuales, y que los centros educativos definan sus estilos de gestión y sus propuestas de desarrollo institucional en el proyecto educativo. Por último, se han instituido espacios de participación en la gestión educativa a través de la creación de los Consejos Educativos Institucionales y los Consejos Participativos Locales y Regionales.

En este proceso, aún incipiente, se espera que los organismos intermedios, en particular las UGEL, desempeñen un rol activo en la mejora de gestión de la escuela para lograr los objetivos de mayor calidad y equidad de la educación.

Diversos estudios han demostrado la importancia del rol de los niveles intermedios y su incidencia sobre la gestión educativa a nivel de la escuela debido precisamente a las funciones que deben cumplir, desde lo normativo, en relación con la supervisión pedagógica, el asesoramiento en la gestión y el control administrativo sobre los centros educativos.

Los niveles intermedios son instancias en las que se concretan las políticas de descentralización, y donde se produce la articulación entre el nivel macro o nacional, y el nivel micro o local. Son, en ese sentido, los organismos encargados de establecer un vínculo entre las políticas educativas nacionales y las acciones concretas que operan en la escuela. Por lo tanto, los avances en la calidad de la educación y los logros en la equidad dependen, en gran medida, del rol que ellos cumplan dentro del sistema. De ahí la importancia de estudiar el funcionamiento real de los niveles intermedios —más allá de lo establecido en la normativa—, de conocer las características de la gestión desarrollada en relación con sus competencias, y de identificar los problemas y las limitaciones que tienen para cumplir sus funciones.

En esa perspectiva, la investigación realizada ha buscado describir quiénes deciden, cómo deciden y sobre qué se decide en los niveles intermedios. La idea era establecer un diagnóstico que permita conocer mejor cómo funcionan estas instancias intermedias y qué rol podrían jugar en un proceso de descentralización educativa orientado a lograr una mejor calidad y una mayor equidad en la educación. Un diagnóstico de este tipo aportará elementos que ayudarán a saber qué se debe hacer y permitirá establecer ciertas recomendaciones de políticas en un momento histórico crucial para el país, marcado por la vigencia de propuestas orientadas a la reforma del sistema educativo².

Como se dijo anteriormente, esta investigación forma parte de un estudio comparativo más amplio, que abarca también los casos de la Argentina, Chile y Colombia. Se planteó como un estudio exploratorio, con un enfoque metodológico cualitativo. Para obtener la información empírica, se recurrió a revisar la documentación y los archivos de las UGEL, pero se basó principalmente en entrevistas semiestructuradas en profundidad a los directores, jefes de área y a los especialistas, así como a algunos actores educativos clave de la jurisdicción —entre ellos, directores y docentes de escuelas³—. Las entrevistas se realizaron entre los meses de junio y octubre del año 2005.

² El recientemente instalado Gobierno del presidente Alan García ha proclamado, como objetivo de largo plazo, la *municipalización* de la educación básica, al anunciar la entrega de los centros de educación primaria a los gobiernos locales para su administración. Si bien no es la primera vez que se impulsa un proyecto de esa naturaleza —dado que, durante el Gobierno del presidente Fujimori, se intentó en dos ocasiones—, 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.

³ Ver el Anexo 1, donde se presenta la relación de las personas entrevistadas.

La pregunta que orientó el estudio fue la siguiente: ¿cuáles son los principales problemas que enfrentan las UGEL para cumplir sus labores y contribuir al logro de una mejor calidad y una mayor equidad educativa?

Uno de los ejes de análisis ha consistido en determinar cuál es la distancia entre la dimensión normativa/formal y las "reglas de juego" informales, es decir, la *dimensión real* del funcionamiento de los organismos intermedios. Para ello, se analizaron las funciones cumplidas por dichos organismos en los distintos ámbitos de su competencia: pedagógico-curricular, administrativo y económico-financiero.

Los criterios generales de selección de casos han considerado la necesidad de incluir experiencias en las que se evidencie el grado de avance de la descentralización educativa en Perú, de incorporar localidades o distritos escolares que de algún modo reflejen la heterogeneidad de situaciones de la gestión educativa y también, de tener en cuenta el criterio de costos, dado que, debido a la limitación de recursos, presupuesto y tiempo, era preferible que —además del caso en la misma capital del país— la elección de la otra localidad incluyera alguna región cercana a Lima.

Los casos seleccionados son la UGEL 02 de Lima Metropolitana y la UGEL de la provincia de Chíncha, perteneciente a la Región Ica. La UGEL 02 es la segunda más importante del país en términos de volumen de matrícula y población escolar. Abarca cuatro distritos ubicados en el norte de la ciudad capital, uno de ellos con niveles de pobreza bastante altos: Independencia; y otro caracterizado por su dinamismo comercial y pujanza económica: Los Olivos. De este modo, la problemática escolar que atiende esta UGEL está vinculada a una realidad urbana y socioeconómica caracterizada por su complejidad y su relativa heterogeneidad.

La UGEL Chíncha constituye una jurisdicción con los problemas típicos de pobreza y atraso que caracterizan a las comunidades del "interior" del país. Si bien no se trata de una de las zonas más pobres, presenta un nivel socioeconómico menor, en promedio, que el de la capital; y, en general, refleja peores indicadores de bienestar. En cuanto a la realidad educativa, la situación de Chíncha —y de 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 sistema⁴.

⁴ Para un análisis pormenorizado de las características socioeconómicas y educativas de ambas jurisdicciones, puede consultarse la información presentada en el Anexo 2.

En el primer capítulo de este libro, se exponen los principales conceptos sobre los cuales se ha sustentado el estudio, elaborados a partir de la revisión bibliográfica sobre el tema.

El segundo capítulo incluye una reseña histórica de la descentralización educativa en Perú y, al mismo tiempo, presenta un diagnóstico del sistema educativo peruano —incluidos los organismos intermedios—. El propósito es analizar el marco histórico e institucional en el cual se insertan las UGEL, y al cual responden su desarrollo y su problemática actual.

En el tercer capítulo, se incluye el marco legal que regula las actividades de las UGEL. Se ha buscado describir la normativa macro y micro, con especial énfasis en los aspectos relacionados con la equidad educativa.

En el cuarto capítulo, se presentan los resultados del estudio de casos realizado. Se inicia la presentación con un análisis de los problemas detectados en el marco normativo que regula las funciones de las UGEL, seguido por un diagnóstico de la gestión de los recursos humanos y las labores de capacitación que aquellas desarrollan. Luego se brinda un análisis pormenorizado de las distintas funciones correspondientes a las áreas que conforman las UGEL: institucional, administrativa y pedagógica, y de los problemas que las Unidades enfrentan para cumplir esas funciones en forma cabal y eficiente. Como parte de ese capítulo, se incorpora una sección dedicada a analizar las concepciones de los funcionarios de las UGEL respecto de la equidad educativa, y a dar cuenta de las acciones e iniciativas que se realizan desde este organismo y que tienen incidencia sobre ella.

Luego, en el quinto capítulo, se exponen algunas conclusiones derivadas del análisis precedente, en el que se diferencian las referidas al análisis del sistema en su conjunto y de su marco normativo, de las que se derivan del estudio de casos.

Por último, se adjuntan dos anexos: uno con el listado de las personas entrevistadas; el otro con un perfil de las jurisdicciones comprendidas en el estudio sobre la base de la información económica, social y educativa disponible.

Los autores desean agradecer a la Fundación Ford, cuyo apoyo permitió desarrollar la investigación; también, a los miembros de los equipos nacionales de Colombia, de Chile y de la Argentina, por el intercambio de opiniones y críticas, y, en forma muy especial, a Silvina Gvirtz, por la orientación y el apoyo brindado desde su rol de coordinadora del estudio

comparativo. Asimismo, debemos expresar nuestro reconocimiento a los funcionarios y trabajadores de las UGEL, los docentes y directores de las instituciones educativas, así como a otros actores locales, que nos brindaron su tiempo para el desarrollo de las entrevistas.