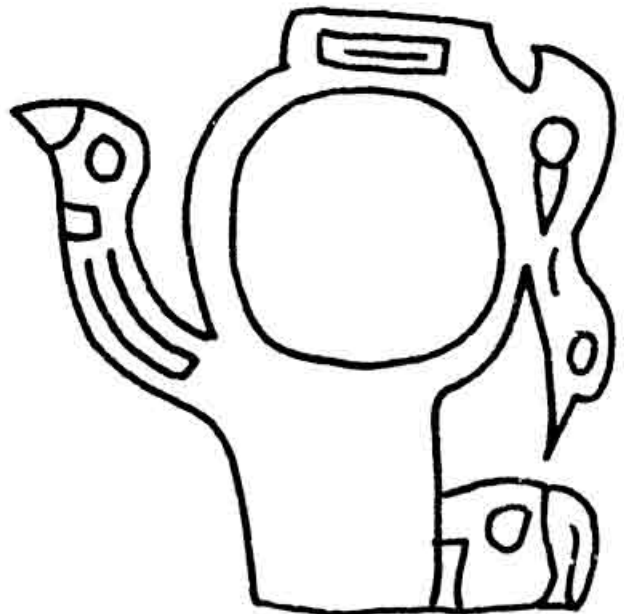


# Desconcentración educativa: la creación de las Unidades de Servicios Educativos

Wálter Rabanal Salas

Magister en Educación, ex-funcionario del Ministerio de Educación

*El proceso de desconcentración educativa, iniciado en el país hace 35 años con la creación de las primeras Direcciones Regionales de Educación, es brevemente reseñado en el presente artículo. Wálter Rabanal, quien fuera Director de Racionalización del Ministerio de Educación entre 1983 y 1988, expone también los criterios, la estrategia y la metodología utilizadas en el proceso de creación de las Unidades de Servicios Educativos (USE) en cuya formulación participó directamente. El presente trabajo forma parte de un conjunto de estudios previos destinados a apoyar la investigación "Condiciones para la descentralización del sistema educativo y la gestión local de la educación en el Perú" que viene desarrollando el Área de Gestión Educativa de TAREA.*



La creación de las Unidades de Servicios Educativos (USE) en 1985 se inscribe en el proceso de desconcentración educativa desarrollado por el sector educación, que a la sazón es el sector de la administración pública que más avances ha tenido en esta materia.

Para tener mayores elementos de juicio respecto a este proceso, señalaremos en forma sintética algunos aspectos de carácter general.

### Creación del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación fue creado en 1935 por Ley 8124 como organismo público encargado de administrar la educación en el país. Antes de 1935 no existía en la estructura del Estado peruano ningún organismo responsable de conducir, coordinar ni supervisar el sistema educativo, porque la educación, salvo contadas excepciones, no figuraba en la agenda de prioridades de los gobiernos de la época.

### Ley Oliveira: Ley 9359

En 1941, seis años después de la creación del Ministerio de Educación, se promulgó la Ley Orgánica de Educación Pública, Ley 9359, conocida como "Ley Oliveira" por haber sido el ministro de Educación Pedro M. Oliveira su principal gestor.

Esta ley, constituida por 658 artículos, reglamentó los aspectos pedagógicos, administrativos y financieros de la educación en sus distintos niveles incluyendo a las universidades de San Marcos, Cusco, Trujillo y Arequipa, que por aquellos años eran las únicas con las que contaba el país.

La "Ley Oliveira" ha sido una de las leyes educativas de más larga vigencia. Durante veintiocho años—desde 1941 hasta 1969, año de su derogatoria—se mantuvo inalterable. Bajo su reglamentación se educaron las generaciones de peruanos de las décadas cuarenta, cincuenta y sesenta.

La "Ley Oliveira" fue sustituida en 1969 por la Ley Orgánica 17522 de marzo de ese año, cuando se reestructuró el aparato del Estado durante la reforma de la administración pública en el período de cambios estructurales, entre 1968 y 1975.

### Centralismo educativo

El Estado peruano se ha caracterizado por ser un aparato conservador, burocrático, centralista e ineficaz. En este contexto, el Ministerio de Educación ha sido fiel reflejo de esa realidad.

Desde 1935, año de su creación, hasta 1962, año en que se inició el proceso de desconcentración educativa en el país, el Ministerio de Educación se encargó de dirigir, coordinar y supervisar el proceso educativo desde la ciudad de Lima a todas las escuelas del territorio patrio.

Los planes de estudio, los documentos pedagógicos administrativos y financieros del sistema educativo y aun las directivas de carácter específico, se elaboraban en Lima y se distribuían para su cumplimiento en todas las escuelas del país.

Miles de maestros que trabajaban en los departamentos de costa, sierra y selva, viajaban cada año a la ciudad de Lima en su período de vacaciones anuales, para tramitar y gestionar asuntos vinculados a su situación laboral: nombramientos, traslados, licencias, permutas y ceses, entre otros.

Entre 1935 y 1962, toda una generación de maestros vivió y sufrió las consecuencias de un centralismo educativo en el que la insensibilidad, la apatía y la indiferencia de la buro-

cracia central se constituyeron en barreras infranqueables contra las aspiraciones de miles de ellos.



### Regionalización educativa

En 1962, por decreto ley 14209, se inició el proceso de regionalización educativa con la creación de las primeras Direcciones Regionales de Educación, encargadas de dirigir, coordinar y supervisar la educación en el ámbito regional.

Las sedes de las cuatro primeras regiones educativas se ubicaron en Chiclayo para atender los departamentos del norte; Huancayo para el centro; Arequipa para el sur e Iquitos para el oriente.

Progresivamente, entre 1962 y 1970 se crearon más regiones educativas para desconcentrar el servicio educativo hacia otras regiones del país. Al terminar la década del sesenta, funcionaban doce regiones educativas.

---

---

## Zonas de Educación

A raíz de la puesta en marcha de la reforma educativa en la década del setenta, el gobierno dispuso la creación de zonas educativas al interior de cada región educativa. Su ámbito comprendía un departamento y en algunos casos una provincia con características geográficas especiales.

La Resolución Ministerial 2947-70-ED dispuso la creación de 33 zonas educativas, una en cada departamento. Además se crearon zonas educativas en las provincias de Chimbote (Huaraz), Sicuani (Cusco) y Yurimaguas (Loreto), por tratarse de provincias con características peculiares.

En el departamento de Lima se crearon seis zonas educativas; cinco para atender los servicios educativos en Lima Metropolitana y Callao, y una para las provincias restantes. Su sede estaba ubicada en la ciudad de Lima.

La creación de las regiones educativas en la década del sesenta y de las zonas educativas en la del setenta, fue el inicio de un proceso de desconcentración educativa que permitió acercar a los maestros del país los servicios educativos brindados por el Ministerio de Educación.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado en todos estos años que la desconcentración educativa se ha caracterizado por ser un proceso básicamente de carácter territorial; es decir, creación de entes en distintas áreas geográficas del país. Pero las decisiones, y sobre todo los recursos educativos, han continuado centralizados en el Ministerio de Educación que funciona en Lima.

En este panorama, durante su funcionamiento las regiones y las zonas educativas han sido meros ejecutores de las decisiones tomadas en el Ministerio de Educación, la mayoría de las cuales no sólo no las compartían sino, sobre todo, no las comprendían.

## Núcleos Educativos Comunes

La reforma educativa de 1972 diseñó un nuevo modelo organizativo con la intención de contribuir al logro de los objetivos del sistema en reforma. El modelo denominado "nuclearización" consistió en la creación de Núcleos Educativos Comunes (NEC) como organizaciones de base res-

ponsables de promover la participación de la comunidad en el trabajo educativo.

Los NEC respondían básicamente a criterios de microplanificación y participación comunal, cuyo objetivo era que las organizaciones de base, creadas en aquel período, tuvieran injerencia directa en la creación y construcción de un trabajo educativo que respondiera a las necesidades de la comunidad en materia educativa.

Entre 1972 y 1974 se nuclearizó el país; en 1972 se crearon 137 NEC que progresivamente llegaron hasta 819 en 1974.

En aquellos años los Consejos Educativos Comunes (CONSECOM) —órganos de decisión de cada NEC constituidos por representantes del magisterio, la comunidad y las organizaciones de base— tuvieron un importante papel en la selección y designación de los directores de NEC.

El CONSECOM seleccionaba una terna de candidatos a la dirección de NEC y el Ministerio de Educación tomaba la decisión final. Ha sido la única vez, en la historia de la educación, que la comunidad organizada participó directamente en la selección de sus autoridades educativas.

La reforma educativa iniciada en 1972 se truncó en 1975 con el relevo del general

Juan Velasco Alvarado en el comando del gobierno militar que tomó el poder en 1968.

En 1976 el gobierno militar dispuso la reducción de 819 NEC a 520; dispuso, asimismo, que el CONSECOM debía asumir únicamente funciones de apoyo y no de decisión.

Entre 1976 y 1980 la reforma educativa —y en consecuencia el modelo de nuclearización— fue desactivada progresivamente. Cuando en 1980 el general Francisco Morales Bermúdez, jefe de la llamada "segunda fase" del gobierno militar, entregó el poder, la reforma educativa y el resto de reformas estructurales iniciadas y ejecutadas entre 1968 y 1975 habían sido totalmente desarticuladas.

Aun cuando los NEC constituyeron un avance en materia de desconcentración educativa, pues su expansión llegó hasta el nivel distrital, hubo algunos errores que sus creadores no pudieron, no supieron o no quisieron resolver. Estos errores fueron los siguientes:

- La creación de los NEC tuvo lugar sin previa experimentación. No se validó el proceso y su generalización y expansión fue por simple decreto.
- No se seleccionaron adecuadamente los recursos humanos que trabajaron en los NEC. Hubo improvisación y en muchos casos clientelaje político. Los programas de capacitación y reciclaje para el personal fueron muy escasos.
- Los NEC fueron organizaciones educativas que no manejaron presupuesto. La falta de recursos económico-financieros atentó seriamente contra su administración, organización y funcionamiento.
- Los NEC carecieron de un mínimo de autonomía. Su dependencia administrativa de las zonas de educación – instancia inmediata superior – los convirtió paulatinamente en órganos irrelevantes y burocráticos.

### Supervisiones de educación

Sustituyeron a los NEC. Entre 1981 y 1982 se crearon 524 supervisiones de educación a nivel nacional, tomando como punto de referencia el ámbito territorial de los ex-núcleos.

Con las supervisiones de educación se retornó a la concepción escolarizada de la educación que había sido superada en la época de reforma. Si algo caracterizó a las supervisiones de educación fue su funcionamiento como agencias de empleo del gobierno de turno.

Las supervisiones de educación incurrieron en los mismos errores señalados para los NEC, sólo que dichos errores se multiplicaron y fueron una constante desde el momento mismo de su creación.

En 1982 el gobierno expidió el decreto supremo 50-82-ED, que creó el sistema de supervisión educativa en un vano intento de reorientar la organización y el funcionamiento de las supervisiones de educación. Dicho sistema jamás funcionó como tal.

En éste, como en los demás casos en materia educativa, dicha norma sirvió para reglamentar únicamente un aspecto incoloro de un sistema educativo desfasado de la realidad del país.

### Creación de las USE

Las Unidades de Servicios Educativos (USE) se crearon en 1985 teniendo como marco legal el Programa Nacional de Desburocratización, aprobado mediante el Decreto Supremo 100-PCM, que disponía que el programa tenía la intención de “transformar la administración pública y convertirla en un agente propulsor del desarrollo nacional”.

Sobre la base de dicha norma se expidió el Decreto Supremo 12-86-ED, que creó las USE, en sustitución de las zonas educativas y las supervisiones de educación, dos órganos intermedios de la estructura administrativa del Ministerio de Educación de entonces.

### Criterios para la creación de las USE

- Respecto a su naturaleza: Las USE fueron creadas como órganos desconcentrados del sector educación, responsables de administrar los recursos educativos de su jurisdicción en forma directa.
- Respecto a sus recursos: El personal de las zonas educativas y de las supervisiones de educación desactivadas se incorporó, previa evaluación, a los cuadros de personal de las USE. Quienes no aprobaron los requisitos de evaluación fueron

reubicados en los centros educativos. En total fueron desactivadas 33 zonas educativas y 524 supervisiones de educación, donde trabajaban 11,840 personas (6,600 en las zonas y 5,240 en las supervisiones). Los recursos materiales, los bienes fungibles y no fungibles y el acervo documental de las zonas y de las supervisiones de educación desactivadas, fueron transferidos a las USE.

- Respecto a su ámbito territorial: Se creó una USE en cada una de las 183 provincias del territorio. En Lima Metropolitana y el Callao, que administran el 33% del servicio educativo, se crearon 17 USE.
- Respecto a su dependencia orgánica: Las USE dependen orgánicamente de las Direcciones Departamentales de Educación y tienen mando directo sobre los centros educativos de su jurisdicción.
- Respecto a su marco legal: El reglamento de organización y funciones de las USE se aprobó por Resolución Ministerial 248-87-ED; vigente hasta la fecha.



---

---

## **Estrategias para la creación de las USE**

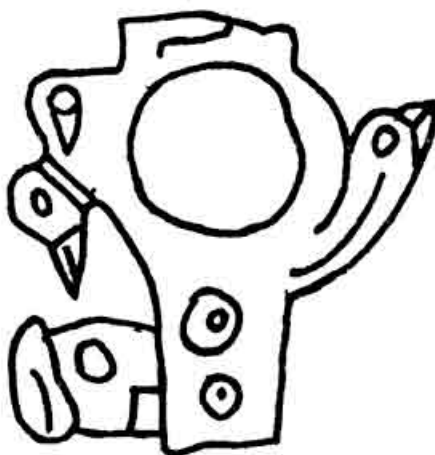
Las USE se crearon en forma progresiva conforme a la siguiente estrategia:

- 1986, Fase de experimentación: Creación de 17 USE en Lima Metropolitana y el Callao;
- 1987, Fase de expansión: Creación de 53 USE en la costa del país; y
- 1988, Fase de generalización: Creación de 130 USES en la sierra y selva peruanas.

## **Metodología para la creación de las USE**

Los pasos metodológicos para la creación de las USE fueron los siguientes:

- a. Elaboración del Programa de Desburocratización del Sector Educación, aprobado por Resolución Ministerial 31-86-ED.
- b. Diagnóstico Organizacional del Ministerio de Educación, que comprendió el análisis de la organización y del funcionamiento de la sede central, las regiones educativas, las zonas educativas, las supervisiones de educación y los centros educativos.
- c. Elaboración de una propuesta creando las USE en sustitución de las zonas educativas y las supervisiones de educación.
- d. Desactivación progresiva de las zonas educativas y supervisiones de educación, conforme a la estrategia planteada.
- e. Evaluación del personal de las zonas y supervisiones educativas desactivadas.
- f. Desarrollo de un programa intensivo de capacitación de recursos humanos.
- g. Transferencia de recursos materiales y financieros de las zonas y supervisiones desactivadas a las USE.
- h. Acondicionamiento de la infraestructura física para el funcionamiento de las USE.
- i. Inauguración oficial de las USE. La primera que se inauguró en este proceso fue la USE del cono norte de Lima (distrito de Comas, en julio de 1986). La última fue la USE de la provincia de Ramón Castilla, en la selva amazónica, frontera con el Brasil, en noviembre de 1988.



La metodología descrita está sustentada en un conjunto de documentos técnicos elaborados entre 1985 y 1986.

## **Función de las USE**

Cuando se creó el Ministerio de Educación en 1935, los maestros que trabajaban en las distintas regiones del país tenían que viajar hasta la ciudad de Lima para realizar sus trámites en busca de soluciones para sus problemas laborales. Este vía crucis se prolongó entre 1935 y 1962, durante 27 años.

La situación empezó a cambiar en la década del sesenta, cuando se crearon las primeras regiones educativas. Los maestros ya no necesitaban viajar hasta Lima a realizar sus gestiones, sino a la ciudad donde se encontraba la sede de la región educativa que les correspondía.

En la década del setenta, con la creación de las oficinas departamentales y zonales de educación, las distancias se fueron acortando pues los trámites pasaron a realizarse en cada departamento.

La creación de las USE a partir de 1986 hizo posible que el magisterio tuviera en su provincia –y en el caso de Lima y el Callao, en su distrito– una entidad educativa encargada de atender y resolver sus asuntos laborales en forma directa, sin necesidad de acudir a otras instancias intermedias. Esta situación repercutió favorablemente en el trabajo educativo, pues los maestros ya no tenían que desplazarse grandes distancias para tramitar sus asuntos laborales y mucho menos realizar gastos onerosos que atentaban contra sus exiguas economías. Los centros educativos de cada provincia o distrito recibían sus materiales y recursos educativos en el tiempo requerido, pues el manejo directo del presupuesto de bienes y servicios permitía a la USE tomar decisiones en forma rápida y atender las demandas oportunamente.

La supervisión, evaluación, orientación y asesoramiento en el campo pedagógico mejoró en cuanto a su frecuencia, debido a la proximidad entre la USE y los centros educativos. Los especialistas de la USE llegan a los centros educativos con mayor facilidad y en menos tiempo, favoreciendo de este modo la interacción educativa.

Hay que tener en cuenta que en algunos departamentos de la sierra peruana un viaje de la capital del departamento hasta determinadas provincias demora muchos días, por la precariedad en que se encuentran muchas vías de comunicación. En los departamentos de la selva la situación es aún más crítica. El desplazamiento a muchas provincias se efectúa básicamente por vía fluvial y en otros casos a través de avionetas con frecuencias de vuelo y salidas muy espaciadas, de un mes o más según las zonas.

En muchas provincias de la selva peruana los maestros inician el año escolar en abril, desplazándose por vía fluvial o mediante avionetas, según sea necesario, y retornan a sus hogares sólo en diciembre. Todavía hay casos en que los maestros se ven obligados a "negociar" sus cheques de pago de todo el año académico a mercaderes inescrupulosos que los "compran" por el 70 u 80 por ciento de su monto total.

En el caso específico de las provincias de Lima, hasta 1985 éstas eran atendidas por una zona educativa que funcionaba en la capital de la república. Hoy cada provincias del norte o del sur de Lima cuenta con su propia USE.

La creación de las USE en cada provincia del país y en los distritos de Lima y el Callao, ha tenido la virtud de solucionar muchos problemas pedagógicos y administrativos que por años permanecieron sin tocarse y atentaron injustamente contra las aspiraciones, los intereses y posiblemente los sueños de miles de maestros.

Sin embargo, no se vaya a creer que las USE han solucionado todos los problemas del Ministerio de Educación en aspectos organizativos. El fenómeno de la entropía nos hace pensar que todas las organizaciones nacen, crecen, se desarrollan y se burocratizan, y más aún cuando no hay de por medio programas de desarrollo y cambio organizativo.

Después de diez años de funcionamiento de las USE, el Ministerio de Educación tiene la responsabilidad de continuar implementando el proceso de desconcentración educativa, que con las USE llegó hasta el nivel provincial.

La desconcentración educativa continuará avanzando en aspectos organizativos sólo cuando las decisiones, los recursos, las competencias y las atribuciones se transfieran gradualmente a los centros educativos.

Dentro de esta perspectiva, los 41,250 centros educativos estatales que funcionan actualmente podrían ser organizados en redes educativas, con un centro piloto al cual se articularían los centros educativos circunvecinos, a fin de funcionar como una red de servicios educativos, con una fuerte carga de autonomía pedagógica, administrativa y financiera.

Esta propuesta podría ser una alternativa para continuar el proceso de desconcentración educativa, que desde 1962, se ha trabajado en el Ministerio de Educación bajo distintos regímenes y ópticas, pero con un solo objetivo: contribuir al mejoramiento de la calidad educativa, desde el punto de vista de la organización.

