

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**Relaciones intergubernamentales entre el Ministerio de
Educación y los gobiernos regionales: coordinación y
articulación para la implementación de la estrategia Aprendo
en Casa, en el marco de la emergencia sanitaria nacional 2020**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia Política
y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

que presenta:

Oriele Samantha Manrique Campos

Asesor:

Jorge Aragon Trelles

Lima, 2021

RESUMEN

La presente investigación está dirigida a conocer y analizar las relaciones intergubernamentales desarrolladas entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales para la implementación de la estrategia Aprendo en Casa durante el año 2020. El contexto de emergencia sanitaria a causa del COVID-19, generó el cierre masivo de las escuelas, poniendo en riesgo el derecho de los estudiantes a acceder al servicio educativo. Esto motivó al Ministerio de Educación a crear una estrategia de educación a distancia, denominada Aprendo en Casa. Con Aprendo en Casa se busca llegar a todos los niños, niñas y adolescentes del país a través de la difusión por radio, televisión e internet, de diversos contenidos pedagógicos de acuerdo con cada nivel y modalidad educativa. Sin embargo, en su desarrollo e implementación son varias las brechas y dificultades que se presentan para lograr esta cobertura masiva, así como el aprovechamiento pedagógico de los recursos. En este marco, las relaciones de coordinación y articulación establecidas entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales cobran un cariz distinto, marcado por la situación de emergencia, las brechas preexistentes en el sistema educativo y las dificultades en el relacionamiento mismo. El análisis de las dificultades presentadas en este proceso de relacionamiento intergubernamental, las demandas presentadas, el grado de participación de los gobiernos regionales en las diversas fases del ciclo de la política en mención, así como los aportes desde los mismos gobiernos regionales y sus actores en el territorio para lograr la implementación de Aprendo en Casa, son el objeto de la presente investigación, la cual pretende a través de los hallazgos

que se presentarán a continuación, contribuir al debate en torno a la implementación de políticas públicas en el marco de la descentralización y en contextos de incertidumbre.





En eterno agradecimiento a Manuel Dammert Ego Aguirre,
amigo y maestro

Al equipo de Coordinadores Territoriales del Ministerio de
Educación por su trabajo constante y comprometido con la
descentralización educativa

A Juan Diego por la alegría de construir juntos el día a día

ÍNDICE

	Pág.
Resumen	2
Agradecimientos	4
Índice	5
 CAPÍTULO I	
INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y DISEÑO METODOLÓGICO	8
 CAPÍTULO II	
ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO SOBRE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS, RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y DESIGUALDADES EDUCATIVA	17
2.1 Conceptos relacionados con el tema de investigación.....	22
2.1.1 Implementación.....	22
2.1.2 Descentralización.....	29
2.1.3 Relaciones intergubernamentales.....	35
2.1.3.1 Coordinación.....	40
2.1.4. Desigualdades educativas.....	48
2.1.4.1 Debates sobre la desigualdad en la educación en el Perú.....	51
2.1.4.2 El papel del territorio en las desigualdades educativas.....	53
 CAPÍTULO III	

CASO DE ESTUDIO	55
3.1 La educación en el contexto de emergencia sanitaria nacional: La estrategia Aprendo en Casa.....	55
3.2 Antecedentes de la educación remota o virtual en el nivel de educación básica regular	59
3.3 Situación actual de la brecha digital en el Perú.....	63
3.4 Brechas educativas previas a la pandemia por COVID-19	65
3.5 Situación del acceso a Aprendo en Casa	67
3.6 El rol de los gobiernos regionales en el servicio educativo a distancia.....	71
3.7 Relación entre el MINEDU y los gobiernos regionales en el marco de la pandemia	72
3.8 Dos casos de análisis: Aprendo en Casa en Lambayeque y Huánuco.....	76
 CAPÍTULO IV	
PRINCIPALES HALLAZGOS DEL TRABAJO DE CAMPO	82
4.1 Coordinación y articulación intergubernamental para la implementación de Aprendo en Casa.....	83
4.2 Grado de participación de los gobiernos regionales en el diseño e implementación de Aprendo en Casa	94
4.3 Aportes desde el territorio a la estrategia Aprendo en Casa	100
 CAPÍTULO V	
ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS.....	105
 CAPÍTULO VI	
CONCLUSIONES.....	116

ANEXOS	123
BIBLIOGRAFÍA	124



CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO

Esta investigación aborda el proceso de coordinación y articulación entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales para la implementación de la estrategia Aprendo en Casa durante el año 2020. Como sabemos, la crisis causada por la emergencia sanitaria a causa del COVID -19 ha significado para la totalidad del sector público un reto muy grande, en cuanto muchos de los servicios públicos esenciales han tenido que ser repensados y readecuados ante una situación de crisis y confinamiento social. El sector educación no ha sido ajeno a ello. Ante la necesidad de garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes del Perú, y en un contexto de cierre de escuelas a nivel nacional, el Ministerio de Educación diseñó en tiempo récord una estrategia de educación a distancia denominada Aprendo en Casa.

Aprendo en Casa es una estrategia educativa multicanal que difunde contenidos pedagógicos para los niveles y modalidades del servicio educativo pertenecientes a la educación básica regular, especial y alternativa. Estos contenidos se difunden a través de tres plataformas: radio, televisión e internet. Si bien esta estrategia busca responder a la necesidad de continuar brindando el servicio educativo a través de la modalidad virtual y a distancia, justamente estas características evidencian con mayor claridad la permanencia de importantes brechas, no sólo de conectividad y acceso a la señal de radio, televisión o internet; sino también con respecto a la capacidad de adecuación a

esta nueva modalidad por parte de los docentes, directivos, estudiantes y padres de familia, así como para lidiar con las herramientas tecnológicas, pues se vienen evidenciando una serie de dificultades, principalmente por parte de los docentes para reorientar las prácticas pedagógicas a las nuevas circunstancias. Estas brechas digitales y pedagógicas son elementos para tomar en cuenta en el análisis del funcionamiento de esta estrategia.

Asimismo, esta situación sumada a la crisis económica producto de la pandemia plantea posibles escenarios de incremento de la deserción escolar y tasas menores de matrícula escolar, proyectando un escenario en el cual garantizar el acceso a la educación por parte del Estado peruano, se convertirá una necesidad impostergable. La equidad educativa ya debilitada por las brechas en materia de acceso y calidad de los servicios educativos ya existentes puede verse aún más amenazada frente a esta situación.

En este escenario, cabe esperar que debido a la alta diversidad y heterogeneidad de las condiciones socio económicas y culturales de nuestro país, se presenten distintas “realidades educativas”, lo cual se reflejará en que los departamentos y provincias que cuenten con mejores capacidades institucionales, económicas y sociales, probablemente podrán afrontar con mejores recursos el desafío de garantizar el servicio educativo bajo esta nueva modalidad a distancia, frente a otras que probablemente enfrenten mayores dificultades y retos. Asimismo, dado que la gestión y provisión del servicio educativo en nuestro país es descentralizada, es decir, que la responsabilidad de garantizar el acceso al servicio educativo, es una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Educación como instancia rectora que dirige y

norma la política educativa nacional y los gobiernos regionales, a través de sus direcciones regionales de educación o gerencias regionales de educación (DRE/GRE) y sus unidades de gestión educativa local (UGEL), quienes tienen la responsabilidad de la implementación, gestión y adecuación de las políticas educativas en sus territorios. En este sentido, para que esta estrategia educativa de emergencia funcione y genere resultados positivos, se requiere necesariamente del desarrollo de acciones de coordinación y articulación, por lo que se requiere contar con relaciones intergubernamentales sólidas entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales.

Para el Ministerio de Educación (2016: 19), las relaciones intergubernamentales son: “las interacciones y a la articulación existente entre las diferentes instancias y niveles de gobierno con el fin de diseñar, implementar, alinear, monitorear y evaluar políticas públicas y estrategias vinculadas a la educación para ofrecer un mejor servicio”. Como podemos inferir de esta definición, este escenario nos plantearía mayores retos en cuanto a la articulación y a la coordinación intergubernamental.

Cabe mencionar que previamente a la implementación de esta estrategia educativa de emergencia, el Ministerio de Educación ya contaba con una propuesta institucional para desarrollar relaciones intergubernamentales con los gobiernos regionales, a través de lineamientos y mecanismos de coordinación, articulación y colaboración. En este sentido, existe, además de diversos documentos normativos y de trabajo, una estructura organizacional interna que establece la existencia de oficinas y personal dedicado exclusivamente a la coordinación y articulación de políticas educativas con las

regiones, así como de espacios de coordinación para la definición de acciones y políticas.

Dicho lo anterior, los principales objetivos de esta investigación son responder a las siguientes preguntas. En primer lugar, conocer cuáles han sido las principales dificultades que han surgido en los procesos de coordinación y articulación desarrollados entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, en el marco de la implementación de la estrategia Aprendo en Casa durante el año 2020; así como conocer cuáles han sido las demandas que se han desprendido a partir de las dificultades presentadas. Esto último bajo la idea de que estas dificultades o nudos críticos generan en los actores involucrados, diferentes tipos de demandas para mejorar las condiciones de coordinación o los términos en los que se plantean. En segundo lugar, esta investigación también busca conocer el grado de participación que han tenido los gobiernos regionales durante las etapas de diseño e implementación de la estrategia referida, dado que al analizar una política o estrategia cuya gestión es descentralizada, es de suma importancia conocer cómo los actores involucrados participan, qué tanto participan y cuál es el rol que desempeñan en las distintas fases del proceso de gestión. Finalmente, buscamos responder la pregunta en relación con los aportes e innovaciones que surgen desde los territorios por parte de los gobiernos regionales con la finalidad de mejorar y adecuar la estrategia a las necesidades educativas de sus estudiantes. A través de esta última interrogante se busca destacar la capacidad de agencia y propuesta de los gobiernos regiones desde el punto de vista de lo político y lo técnico, condiciones que considero indispensables desarrollar de manera

pareja y adecuada para el éxito de cualquier política o estrategia de alcance nacional.

En relación con la relevancia de esta investigación, considero que es necesario visibilizar las acciones emprendidas por el Estado en materia educativa, especialmente en un contexto tan complejo como el que se nos presentó desde el inicio de la crisis sanitaria en el 2020. Actualmente, Aprendo en Casa es una estrategia central para garantizar el derecho de niños, niñas y adolescentes a la educación, ante escenarios en los que aún es difícil llevar a cabo el servicio educativo de manera presencial. Al ser una situación relativamente reciente, esta investigación sumaría a las nuevas investigaciones sobre la materia, aportando un mejor entendimiento de esta política pública a mediano plazo.

A nivel de aporte para el estudio del funcionamiento de la descentralización, considero también que el análisis de su implementación a través del enfoque de gestión intergubernamental, es decir, centrada en el análisis de las relaciones intergubernamentales entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales para la gestión de políticas, planes, programas y estrategias; puede servir como un interesante ejemplo de cómo funcionan las relaciones de coordinación y articulación entre niveles de gobierno corresponsables de una política, bajo un contexto que además difiere de la normalidad y que implica responder rápida y asertivamente a las necesidades que se presentan en una situación social compleja. Por ello, creo que esta investigación puede ayudarnos a comprender mejor cómo se toman decisiones públicas y se gestiona en situaciones de emergencia, cómo responden los niveles de gobierno en estas circunstancias y qué tipo de relaciones de coordinación y

articulación se establecen y predominan; asimismo, qué efectos prácticos tienen estas relaciones en el éxito o fracaso en la implementación de las políticas y/o estrategias educativas, en este caso específico de Aprendo en Casa.

En relación con esto último, Aprendo en Casa nos puede brindar un “termómetro” de cómo está funcionando el proceso de descentralización. Conocer cómo funcionan los procesos de coordinación y articulación entre niveles de gobierno nos puede permitir ponderar mejor la pertinencia, oportunidad y adecuación territorial de las políticas públicas impulsadas y nos permite también ver el grado de avance y fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales, a través de su nivel de propuesta y de gestión. El tema de la construcción de legitimidad de las decisiones públicas a través de procesos participativos en la toma de decisiones y elaboración de políticas conjuntas es un aspecto que puede ser de sumo interés para los investigadores que buscan comprender el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en contextos de descentralización, más aún en contextos particulares como el actual, en donde la provisión de un servicio como la educación puede verse afectado, constituyéndose en una situación de afectación al derecho de niños, niñas y adolescentes a acceder a una educación oportuna y de calidad.

Finalmente, del análisis y las conclusiones a las que se arriban en esta investigación, se pueden desprender algunas recomendaciones para mejorar la estrategia de coordinación y articulación entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, a fin de que la estrategia educativa Aprendo en Casa,

pueda llegar a más estudiantes, con calidad y pertinencia, evitando que las brechas de acceso y calidad educativa continúen acentuándose, así como visibilizar las buenas prácticas de gestión que puedan ser consideradas como experiencias valiosas a replicar.

En relación con la metodología utilizada, la presente investigación es un estudio de caso, dado que busca conocer el proceso de implementación de la estrategia Aprendo en Casa a partir de la experiencia específica de los actores involucrados. Es de particular interés en esta investigación, conocer, analizar y comprender las acciones, motivaciones, intereses, demandas, dificultades, conflictos, acciones de cooperación, movilización de recursos, capacidades de incidencia y las estrategias para conservar o aumentar su poder e influencia. Comprender estos aspectos que se desarrollan de manera relacional y política, nos ayudará a comprender el proceso de diseño e implementación de una acción estratégica en la política educativa actual, particularmente bajo un contexto particular signado por la crisis. El marco temporal del análisis es el año 2020, que es el año de creación e implementación de la estrategia Aprendo en Casa.

En este sentido, debido a las características de la investigación, se ha desarrollado una metodología cualitativa, utilizando como instrumento técnico entrevistas semi estructuradas a los actores involucrados, a fin de conocer sus experiencias y percepciones. Los criterios de selección de los entrevistados ha sido los siguientes: a) son actores claves del gobierno central (Ministerio de Educación) y de los gobiernos regionales (Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local); b) han estado involucrados

en la implementación de la estrategia; c) los perfiles entrevistados del nivel regional perteneces a los gobiernos regionales de Lambayeque y Huánuco, priorizados en el análisis.

Se han aplicado un total de quince (15) entrevistas entre directores y jefes de área del Ministerio de Educación, personal de enlace y coordinación del ministerio y directores regionales de educación, jefes de gestión pedagógica y directores de UGEL. Debido a que las entrevistas se realizaron durante el año 2020 en plena pandemia, éstas fueron realizadas de manera virtual a través de la plataforma Google Meet, contando con la autorización de cada participante para la grabación de ellas y la utilización de la información proporcionada con fines netamente académicos.

Asimismo, se ha utilizado una metodología comparada a través del análisis y descripción de diversos ejemplos de funcionamiento de la estrategia a través de la mención de iniciativas pedagógicas implementadas en diversas provincias por parte de los gobiernos regionales, haciendo especial mención a las experiencias desarrolladas por los gobiernos regionales de Huánuco y Lambayeque, como dos unidades de análisis con similares brechas educativas en materia de acceso a Aprendo en Casa, que se encuentran sin embargo bajo condiciones socio estructurales, culturales e institucionales muy diferentes, lo cual nos puede permitir tener una apreciación mejor del impacto de los contextos y de las capacidades instaladas en el territorio en el desarrollo de una política pública.

Finalmente, se han analizado fuentes secundarias como actas de reuniones intergubernamentales, documentos de gestión y la normatividad específica de

la estrategia Aprendo en Casa y del marco normativo de gestión intergubernamental del sector educación, en la cual se establecen las pautas y las orientaciones para las relaciones intergubernamentales. El marco teórico que sustenta la presente investigación está relacionado con los debates conceptuales en relación con la descentralización, las relaciones intergubernamentales, el proceso de implementación de políticas y las desigualdades educativas, así como literatura reciente sobre el desarrollo de los servicios educativos en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19 en América Latina y el Perú.



CAPÍTULO II

ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO SOBRE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En relación con el tema de esta investigación, al ser un hecho reciente, no se cuenta con estudios o investigaciones específicas sobre las relaciones de coordinación desarrolladas entre el Ejecutivo y los gobiernos regionales para la implementación de la estrategia pedagógica Aprendo en Casa; sin embargo, existen algunos documentos de investigación y artículos que describen y analizan la implementación de las diversas estrategias educativas a distancia iniciadas por los gobiernos a nivel de América Latina en respuesta al cierre de las escuelas por la pandemia, y algunos artículos en relación a la estrategia Aprendo en Casa en Perú. El Ministerio de Educación por su parte ha desarrollado al menos tres estudios, uno dirigido a analizar la situación de los aprendizajes en el actual contexto de crisis sanitaria, un segundo estudio dirigido a analizar las percepciones de la comunidad educativa sobre los contenidos de Aprendo en Casa que se transmiten por televisión y radio¹, y, un tercero sobre prácticas escolares remotas en el marco de la implementación de Aprendo en Casa.

A nivel de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (2020) elaboró el documento de trabajo *“La educación en tiempos del coronavirus. Los*

¹ CONCERTV (2020): *“La radio y la televisión en “Aprendo en Casa”, análisis comunicacional y evaluación cualitativa desde los actores centrales de la estrategia”*

sistemas educativos en América Latina y el Caribe ante el COVID – 19”, en el cual se describe el panorama de las acciones emprendidas por los gobiernos latinoamericanos para garantizar la continuidad de los servicios educativos tras el cierre de las escuelas, así como los desafíos que se presentan en la región y a nivel de cada país, relacionados a las condiciones previas o capacidades estatales desarrolladas, en donde se evidencia que la brecha de conectividad juega hoy más que nunca un rol clave en la definición de las posibilidades de acceso al sistema educativo, y por consiguiente, a la continuidad en él.

Otros documentos como el elaborado por la CEPAL y UNESCO (2020) *“Educación en tiempos de pandemia de COVID – 19”*, analiza también la situación previa de los sistemas educativos en la región latinoamericana y postula que el contexto de crisis sanitaria ha exacerbado la situación de las brechas digitales, por tanto, se han agudizado las desigualdades educativas. Asimismo, se analiza el impacto psicológico de la crisis sanitaria y social en los docentes y estudiantes, la necesidad de reajustar los modelos de evaluación existentes a fin de garantizar la permanencia y las trayectorias educativas y se examinan medidas para la priorización de poblaciones vulnerables ante este contexto.

En relación con la temática de desigualdades y el cierre de brechas de acceso al sistema educativo en el marco de la pandemia por el COVID - 19, se cuenta también con algunos artículos publicados. Por ejemplo, en el artículo de Marion Lloyd (2020) *“Desigualdades educativas y brecha digital en tiempos de COVID – 19”*, la autora menciona que en México la pandemia implicó el cierre de las

escuelas; esto presionó al Estado para seguir brindando el servicio educativo de manera virtual, generando una situación que ha exacerbado las desigualdades ya existentes. Asimismo, menciona que “la nueva oferta virtual enfrenta serias limitaciones, dificultades y cuestionamientos éticos en relación con la equidad que se espera del sistema educativo” (p.115), dado que no puede asegurar su acceso a muchos estudiantes, especialmente aquellos que, por su clase social, raza, etnia, género, ubicación geográfica o tipo de institución educativa, tenían ya limitaciones de algún tipo para acceder plenamente a servicios educativos de calidad. Asimismo, señala que el concepto de brecha digital en la educación no se refiere únicamente a la desigualdad en el acceso a conectividad, sino también respecto a las capacidades que tienen estudiantes, docentes y padres de familia para dar uso y aprovechamiento pedagógico a las TIC.

Para la autora mencionada, si bien ya existían en México estas diferencias que se reflejan en brechas digitales marcadas entre zonas rurales y urbanas, población con lengua indígena y población de habla castellano, escuelas públicas versus escuelas privadas, etc. en tiempos de COVID -19, dicha “brecha digital tiene consecuencias particularmente nocivas y de largo alcance” (p.116-117). Esta situación establece la necesidad de ensayar nuevas alternativas, iniciativas tales como la distribución de equipos electrónicos, tabletas y equipos celulares inteligentes con paquetes de datos, masificar el uso del WhatsApp y del Facebook para el acceso a archivos y conferencias; sin embargo, hasta el momento, estas iniciativas se han circunscrito a un porcentaje muy pequeño de la población estudiantil. Asimismo, con respecto a

la evaluación de estudiantes menciona la necesidad de ver formas no discriminatorias de evaluar, tomando en cuenta que muchos estudiantes no han contado y no cuentan con medios de acceso a las TIC, que sean adecuados y suficientes.

Asimismo, en otro artículo sobre la situación de la educación durante la pandemia por el COVID – 19, Rocío Amador (2020) menciona también para el caso de México, que:

“la estrategia de educación a distancia emprendida por el gobierno federal, plantea enormes desafíos para las familias en situación vulnerable, dado que las profundas desigualdades económicas, sociales y educativas entre las zonas urbanas y rurales, muestran que en muchos casos, no se cuenta con las condiciones necesarias, que no son sólo en materia de conectividad, pues la educación a distancia requiere del apoyo y soporte del núcleo familiar, el cual muchas veces no cuenta con las competencias y conocimientos para apoyar a los estudiantes en cuanto a contenidos de las materias, métodos y estrategias de enseñanza” (p.142-143).

Además, la crisis económica impide que en muchos casos “los padres de familia, muchos sin empleo remunerado y confinados en sus casas, involucrarse en los procesos de enseñanza y aprendizaje de sus hijos, aún con la disponibilidad de los textos gratuitos impresos, los programas educativos por radio y televisión y las guías” (Amador, 2020, p.143).

En esta misma línea argumentativa, Albalá y Guido (2020) citando a Zarzuelo (2020), mencionan en el caso de España que si bien muchas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como empresas y proveedores de telecomunicaciones y dispositivos móviles han aportado con recursos digitales para mitigar la brecha de acceso en poblaciones estudiantiles vulnerables, esta acción por sí sola no garantiza la igualdad, y por tanto, el cierre de la brecha mencionada, ya que existen otros factores cruciales como contar con las competencias digitales necesarias.

En relación con el impacto de la pandemia en la escuela mexicana, Ángel Díaz-Barriga (2020), menciona que “el programa de educación digital es un amplio ejemplo de promoción de la desigualdad social” (p.22); asimismo, indica que “la preocupación que ha orientado las decisiones en materia educativa ha girado en torno principalmente de “salvar” el año escolar, no necesariamente en analizar las opciones de aprendizaje que el contexto ofrece a los alumnos, sino principalmente en cumplir el currículo formal y calificar a los estudiantes” (p.24). Por ello, no se estaría aprovechando las circunstancias para desarrollar aprendizajes significativos, de acuerdo con lo que la vida y la historia nos están demandando. Esto sería para el mencionado autor “una oportunidad perdida de abrir una reflexión en torno a lo que significa la pérdida del espacio social de la escuela, lugar clave para la socialización e intercambio entre estudiantes y sus maestros, y, por otro lado, la pérdida del rumbo de la educación, que ha quedado atrapada en el formalismo del currículo, del aprendizaje, de la eficiencia y de la evaluación” (p.25).

2.1 Conceptos relacionados al tema de la investigación

A continuación, se desarrollarán los principales conceptos y categorías o ejes teóricos que servirán de guía a esta investigación. Estos conceptos son cuatro: implementación, descentralización, relaciones intergubernamentales, y desigualdades educativas. Se describirán y analizarán las principales definiciones y elementos de estos conceptos, así como los temas asociados a ellos, de acuerdo con lo que mencionan los principales investigadores considerados en el presente estudio.

2.1.1 Implementación

Cuando hablamos de implementación de políticas públicas partimos de la idea de ciertos mandatos gubernamentales que se ejecutan en un determinado ámbito frente a otros mandatos o decisiones gubernamentales que no logran implementarse por diversos motivos. De las que se implementan, algunas logran cumplir con los objetivos y metas planteadas desde el principio, mientras que en otros casos surgen complicaciones o problemas durante el proceso de implementación que impiden el logro de dichas metas y objetivos primigenios, por lo cual, el curso de las acciones se ve alterado o modificado. Las cosas que suceden durante este curso de implementación, y que muchas veces culminan en respuestas o efectos no deseados es lo que se conoce como “brecha de implementación”, que son aquellas cosas que no se dieron, que faltaron, cuyo análisis y comprensión nos podría ayudar a entender por qué los planteamientos iniciales no se ejecutan tal y como se habían previsto.

Pressman y Wildavsky (1973), consideran que “la implementación es la capacidad de generar acciones a manera de eslabones subsecuentes a partir de un proceso de interacción entre actores, con la finalidad de obtener los resultados planificados” (p.56). Por lo tanto, la implementación mostrará el grado en el que han ocurrido las consecuencias previstas inicialmente cuando se planteó determinada acción gubernamental. Este grado en que ocurren las consecuencias previstas es el resultado de un proceso complejo, en cuyo trayecto de implementación los actores involucrados pueden variar, pueden surgir sucesos inesperados, las prioridades pueden ser modificadas y los recursos pueden ser alterados. Entre los factores que pueden dificultar la implementación de un programa o proyecto, los autores mencionados inciden en uno principalmente, el cual consideran que en general no es analizado suficientemente: las demoras o el “factor tiempo”. El factor tiempo es clave para entender por qué algunos proyectos o programas que se inician con el acuerdo de todas las partes se van debilitando, las voluntades de las partes se van diluyendo, entre demora y demora, así sean voluntarias o involuntarias.

Asimismo, a medida que más larga sea la cadena de decisiones, de actores e instituciones involucrados en ellas, y distintas las perspectivas y las prioridades, las demoras en la implementación serán mayores, y posiblemente esto genere una mayor distancia entre las metas trazadas de manera inicial y los resultados finales. En el caso de las políticas que se implementan de manera descentralizada, es necesario tomar esto en cuenta, dado que por su naturaleza y forma de organización se ejecutan de manera coordinada y

conjunta, ante la necesidad permanente de consensos y negociaciones por parte de quienes participan en ellas.

En esta línea, otro aspecto clave con respecto a la implementación es que plantea la complejidad de la acción conjunta, al involucra a múltiples actores con distintas perspectivas e intereses. Las posibilidades de disensos y tardanzas están siempre latentes. Ante estas dificultades en el proceso de implementación, muchos funcionarios y decisores recurren usualmente a dos estrategias o “remedios administrativos”, tales como salir de la burocracia y la coordinación.

Finalmente, los autores mencionados puntualizan que la implementación “no debería divorciarse del plan de acción. La implementación debería concebirse como un proceso que tiene lugar después del diseño del plan de acción y que es independiente de éste, sino todo lo contrario, los problemas de implementación probablemente se deban a que subyace una teoría incorrecta para afrontar la problemática que se buscaba resolver a través de la política en cuestión”. Asimismo, los autores consideran que, en este marco, la coordinación es uno de los principales temas que afectan los procesos de implementación, debido a que su desarrollo puede cambiar el giro del plan de acción inicial y mostrar justamente esos errores de concepción en el diseño original.

Martínez Nogueira (2007: 63), menciona en relación con la implementación que esta fase o parte del ciclo de las políticas no es analizada con el mismo énfasis que el diseño, la conceptualización y sus contenidos, razón por la cual muchas veces pueden existir errores al momento de analizar la calidad y la efectividad

de las políticas y programas planteados. La calidad de la implementación es en realidad muy relevante en cuanto es un factor determinante en el éxito o fracaso de una política o programa. Por ello el autor indica la necesidad de fijar más el análisis en la implementación, dado que esto nos permitiría comprender mejor la acción pública desde una mirada a partir de las relaciones establecidas durante el proceso, las acciones desarrolladas y sus impactos. En este sentido, menciona lo siguiente:

“La implementación consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de los tomadores de decisiones, planificadores y productores de conocimiento, al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de poder, resistencias, retraimiento y pasividad” (Martínez Nogueira citando a Etzioni, 1976, Brehm y Gates 1999, pp.63).

Esta condición de incertidumbre, que no garantiza la ejecución perfecta de lo planificado, es la condición sine qua non de las políticas públicas. La implementación en este sentido “no constituye un proceso predecible y de resultados ciertos, sino que consiste en un sendero a construir muchas veces alejado de las previsiones de los diseños. Las contingencias a las que debe hacer frente la implementación y su gerenciamiento hacen que éste deba operar en un mundo de tensiones, ambigüedades, ambivalencias, conflictos e incertidumbres” (Martínez Nogueira, 2007, p.64).

En este sentido, el autor mencionado postula que “la implementación requiere de comportamientos adaptativos, estratégicos e innovadores; sin embargo, es

usual que se diseñen políticas de carácter homogeneizante, lo cual explica en muchos casos parte del fracaso de algunos procesos de implementación” (p.4). Estas “fuerzas homogeneizantes” se traducen en: a) las inercias y rigideces institucionales, que generan que las instituciones respondan a nuevos problemas con las mismas fórmulas de siempre; b) un análisis inapropiado al momento de implementar diseños de políticas, especialmente cuando éstos resultan de un proceso de transferencia o adecuación de un modelo de política a una experiencia totalmente distinta; c) la transferencia de la ejecución a entidades subnacionales, preservando el gobierno central casi todas las prerrogativas en materia de definición de estándares y criterios operativos, impidiendo así la capacidad de ejecución real por parte de los gobiernos subnacionales; d) la escasez de recursos y priorización hacia ciertas actividades focalizadas, tienden hacia la centralización de recursos y por lo tanto de decisiones, lo cual recorta la capacidad de decisión de las entidades ejecutoras; e) una normatividad difusa y genérica que impide la realización de acciones más adecuadas y eficientes; y finalmente; f) las dificultades para contar con una coordinación adecuada entre ámbitos y niveles de gobierno, lo cual impulsa el desarrollo de relaciones de coordinación informales y circunstanciales (Martínez Nogueira, 2007, 69-70).

En cuanto al análisis del proceso de implementación en contextos de descentralización, el autor menciona que “en estas circunstancias, los requerimientos de gestión coordinada son distintos y cambian de acuerdo con el tipo de relación y necesidades que se establecen entre las entidades (niveles de gobierno) y organizaciones que forman parte. La complejidad de estos procesos de coordinación puede ir desde la simple delegación o terciarización

de una acción a un tercero hasta situaciones de alta complejidad interrelacional para las cuales es útil referir al concepto de gobernanza, en tanto éste implica una coordinación entre pares, es decir, entre actores no relacionados por jerarquías o dependencias, sino en el marco de intereses en común”. Asimismo, cabe indicar que el relacionamiento desencadenado por procesos de descentralización y desconcentración implica la elaboración de “arreglos interinstitucionales”, los cuales responden a las características y necesidades de las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales desplegadas.

Otro elemento importante para considerar es el rol de la participación en los procesos de implementación. El referido autor hace una interesante acotación en relación con el término participación, ya que “este puede ser demasiado genérico, haciendo imposible entender su carácter y relevancia”. En primer lugar, para centrar este término habría que determinar el carácter de la participación, es decir su papel en la toma de decisiones, razón por la cual podría ser clasificada en tres tipos: informativa, consultiva y decisional. Sólo esta última modalidad sería capaz de generar un efectivo empoderamiento de los actores, organizaciones e instituciones participantes de una política o programa determinado. Asimismo, la participación puede establecerse en distintas instancias del proceso de la política, tales como desde la identificación de necesidades (diagnóstico), formulación, pasando por la ejecución hasta el monitoreo y la evaluación.

Para Eugene Bardach (1977), el proceso de implementación de una política o programa se asemeja a un proceso de “ensamblaje”, cuyos elementos y recursos se encuentran en distintas manos, la mayoría independientes los unos

de los otros. Esta situación obliga que la única manera de inducirlos a involucrarse, cooperar o contribuir con el programa o política en cuestión es utilizando la persuasión y la negociación. En este sentido, el proceso de implementación es un sistema de “presiones y contra presiones”, a fin de hacer de que la maquinaria “se mueva”.

Otro concepto útil mencionado por el autor es el de los llamados “juegos de implementación”. Con esto se refiere a “la interacción estratégica por medio de la cual entran en acción recíproca diversos actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción de la acción o evento deseado” (Bardach, 1977, p.57). Existe normalmente un “reparador” o “fixer” que tiene ciertas cualidades como poder, autoridad formal, recursos y conocimientos del área de política en cuestión, quien podría ayudar a resolver estos “juegos de implementación”. En estos juegos surgen desviaciones asociadas a intereses particulares, políticos o gremiales que no están alineados con la propuesta de la política original y por lo cual las habilidades negociadoras de estos “reparadores” es invaluable.

Finalmente, algo importante a considerar es que para Bardach, no se puede hablar de una teoría general del proceso de implementación dada su naturaleza fragmentaria y disyuntiva. Las relaciones políticas e institucionales, incluso en ámbitos muy pequeños y acotados, se caracterizan por su diversidad por lo cual la generalización no es la forma más adecuada para su análisis. La implementación responde entonces a un tipo de análisis enfocado específicamente en la realidad concreta de la política o programa.

En cambio, para Peter Elmore (1978), el éxito o el fracaso en la implementación responde a factores asociados principalmente a la burocracia. Defensor del enfoque denominado *bottom up*, considera que el elemento clave para el análisis de la implementación se encuentra en lo que hacen los llamados “burócratas de primer piso”. Este diseño de análisis de corte retrospectivo, de abajo a arriba, obliga a construir el proceso desde el lugar en donde la política se operativiza, en el ámbito de quienes reciben dicha intervención quienes – según la postura de Elmore – serían quienes tendrían mayores conocimientos y posibilidades de facilitar los procesos o no.

Por otro lado, otro interesante aporte del autor mencionado es aquel en el que sostiene que la rigidez de la estructura legal que constituye una política o programa, así como el exceso de instrumentos y reglamentos, disminuyen la posibilidad de éxito en la implementación del programa, ya que esto no permite que las políticas y programas se ajusten rápidamente a la realidad cambiante y parcial de las cosas. Al igual que Bardach, Elmore sugiere la necesidad de tener una mirada múltiple pues ningún modelo de implementación lograr captar la complejidad y diversidad de esta fase del ciclo de políticas. Cada caso requiere de un modelo específico de análisis.

2.1.2 Descentralización

Existen diversas definiciones sobre el concepto de descentralización. La mayoría de ellas suelen iniciar el abordaje del tema a partir de los procesos de distribución de poder y recursos de un nivel de gobierno central a otros niveles de menor jerarquía y/o subnacionales, o como reforma del aparato

administrativo y burocrático del Estado, que tiene como finalidad mejorar su eficiencia y efectividad. La mayoría de los autores como veremos, analizan este concepto a través de sus principales dimensiones analíticas: política, administrativa y fiscal o económica. Por las implicancias que tiene para el funcionamiento de un Estado y la sociedad, es necesario reconocer que la descentralización es un “fenómeno multidimensional”, en el cual inciden muchos factores que condicionan sus características específicas en un determinado territorio o país.

A continuación, citaremos algunas de las definiciones de autores especializados en el tema que nos parecen pueden ayudar a definir el concepto de descentralización para esta investigación:

Para Fernando Carrión (2004: 19), la descentralización es una reforma del Estado que es esencial en todo esfuerzo de democratización del Estado. Este esfuerzo implica necesariamente el replanteamiento de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad, al cuestionar la centralidad del poder y replantear las formas de distribución del poder, representación política y participación social. A su vez esto último implica la necesidad de contar con un criterio de democracia territorial, pues estas readecuaciones implican la reorganización de los territorios a nivel político, administrativo y económico. En este sentido, la descentralización puede ser vista como un medio de mejora del Estado, más que como una finalidad en sí misma.

Asimismo, el autor menciona que este proceso no está exento de conflictos, es más, los procesos descentralizadores se caracterizan por ser altamente conflictivos en tanto son muchos los intereses que se ponen en juego. Las

confrontaciones entre posiciones centralistas y descentralistas, los avances y los retrocesos en las medidas, son moneda común en el escenario de la descentralización en tanto no existe una concepción única de ella.

Por otro lado, menciona que la descentralización puede ser entendida de varias maneras, sin embargo, es necesario tener claridad con respecto a ella. En general, la descentralización es entendida como un proceso a través del cual se transfieren competencias y recursos desde el gobierno central hacia otra unidad de gobierno que goza de autonomía con respecto a ella; sin embargo, se confunde con otros conceptos tales como la desconcentración o el descentramiento. La desconcentración refiere a la acción de delegar competencias y recursos a órganos dependientes - generalmente distribuidos de manera estratégica en el territorio – por parte de una institución central como puede ser un Ministerio o una Secretaría. La descentración más bien hace referencia a procesos de privatización, a través del cual el sector público transfiere la responsabilidad estatal hacia un ente privado. Estos procesos pueden darse de manera simultánea, no son excluyentes entre sí, en general los Estados descentralizan algunos aspectos de sus políticas, desconcentran y privatizan otros (Carrión, 2004, 19-20).

Sergio Boisier (2004), concuerda con Carrión (2004) en postular que la descentralización es un término que puede generar confusiones y ambigüedad. Es común que se hable de descentralización y de desconcentración como si fueran lo mismo; estos conceptos son distintos y se ubican dentro del “arco de posibles situaciones” que se ubican dentro de la diada centralización/descentralización. Un escenario descentralizador hace referencia

generalmente a una reforma mayor, que implica cambios en la distribución del poder y de los recursos, así como en relación con la estructura estatal y su relación con la sociedad civil. Por otro lado, la desconcentración es una reforma administrativa que coadyuva a la gobernabilidad y a un manejo más adecuado del aparato técnico y administrativo del Estado. En este punto, queda claro que la descentralización es tanto un medio como un fin.

En cuanto a la relación entre la descentralización y la democracia, Boisier hace una interesante acotación puesto que en general, se identifica a la descentralización con procesos de apertura democrática; sin embargo, nos advierte respecto a no caer en explicaciones unidireccionales tales como que la descentralización asegure en sí misma la democratización del Estado y la sociedad. En realidad, esta relación debe ser puesta en su contexto histórico específico, en tanto existen situaciones en las cuales se puede estar distribuyendo poder y recursos a regiones o gobiernos locales que no cuentan con condiciones básicas de gobernabilidad o que no se caracterizan por tener autoridades comprometidas y democráticas, lo cual podría reforzar más bien estructuras clientelistas y jerárquicas, generando efectos contrarios a los que la descentralización inicialmente buscaba.

Para Martha Jaramillo (2010), "la descentralización constituye la oportunidad para que las administraciones locales diseñen políticas públicas acordes a las necesidades reales de sus regiones, y para que establezcan relaciones coordinadas entre los diversos ámbitos de gobierno" (p. 177). En este sentido, en América Latina los gobiernos locales, ya bien sean regionales o municipales han venido solicitando desde los años ochenta mayores atribuciones, tanto en

competencias como en recursos, a fin de contar con la autonomía necesaria para atender a sus poblaciones. Este debate entre el centralismo y las demandas descentralizadoras, ha dado lugar a distintas reformas, dependiendo de la cada país, las cuales se diferencian en su grado de intensidad y profundidad, sin embargo, se ha mantenido aún bajo cierta incertidumbre el debate en torno al tema de las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno, así como la eficiencia en la prestación de los servicios públicos bajo una organización descentralizada, lo cual se refleja en los pocos estudios disponibles con respecto a estas temáticas.

Asimismo, Jaramillo postula que en general, los estudios sobre la descentralización suelen clasificarla en tres tipos, un primer tipo relacionado a los arreglos institucionales en el marco de la desconcentración de responsabilidades por parte del gobierno central a entidades bajo su dominio; un segundo tipo que correspondería a lo que la autora denomina como delegación que es la transferencia de responsabilidades a organizaciones por fuera de la estructura pública central; y en tercer lugar, la devolución, que implica la transferencia de la gestión a unidades subnacionales con autonomía respecto al nivel central. Ninguno de estos tipos se manifiesta de manera pura pues la experiencia demuestra que en general estos tipos se encuentran en cada país de manera alterna, combinada y diferenciada (p. 181-182).

Con respecto a experiencias específicas sobre la descentralización de diversos sectores estatales en América Latina, Cabrero Mendoza y Zabaleta (2009) mencionan que, en general, la centralización en la “hechura de las políticas gubernamentales” ha sido predominante a lo largo de la historia de las

naciones latinoamericanas, debido probablemente a la inestabilidad política inicial de sus repúblicas lo cual requirió de una centralización inicial del aparato gubernamental; sin embargo, este modelo en los últimos entró en crisis debido al crecimiento del Estado, la diversificación de necesidades en cada territorio, la presión social y los procesos globalizadores. Esto dio lugar a que en la mayoría de los países latinoamericanos en las últimas décadas del siglo XX se inicien procesos políticos que desencadenaron el inicio de una ola descentralizadora en América Latina, con mayor o menor éxito en cada país.

En este sentido, los procesos de reforma descentralista respondieron a una necesidad política, económica y social; sin embargo, predominó más la voluntad política de los gobiernos y de la sociedad civil que la adecuación efectiva y capacidad técnica de las instituciones gubernamentales para afrontar estos nuevos retos. En este sentido, los autores mencionan lo siguiente:

“Los Estados centrales en la mayor parte de los países latinoamericanos, no están todavía hoy equipados para regular de una forma diferenciada el proceso de hechuras de políticas públicas en escenarios plurales e intergubernamentales. Los Estados centrales, habituados a dirigir y controlar, no tienen un repertorio amplio de soluciones alternativas o innovadoras. No son hábiles en el diseño de sistemas de regulación suave que sean capaces de articular voluntades. Han tenido amplias dificultades en aceptar que la desarticulación y dispersión de las políticas públicas, más que a la improvisación y falta de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales o de grupos

de la sociedad civil, se debe a la incapacidad del propio Estado central de convertirse en un “Estado inteligente”, como señalaría Kliksberg (1998), en un entre regulador a distancia, en un agente constructor de “*nodalidad*” que, en la diversidad de la acción pública, sea capaz de aglutinar esfuerzos, de atraer voluntades, de direccionar dicha acción pública buscando complementariedades y sinergias; es decir, que sea capaz de coordinar la red de actores, agencias e instituciones en torno a un problema público. Sólo el nivel central de gobierno es responsable de llevar a cabo esta tarea, y hasta ahora no parece tener capacidad de hacerlo” (p. 2).

En este sentido, queda claro que uno de los mayores problemas de la descentralización está en la readecuación del rol del gobierno central, el cual debería transformarse hacia un rol rector y articulador, que genere sinergias en los territorios.

2.1.3 Relaciones intergubernamentales

En el estudio introductorio del importante texto de Deil Wright (1997) “Para entender las relaciones intergubernamentales”, elaborado por José Luis Méndez, se menciona que las relaciones intergubernamentales son “un cuerpo importante de actividades e interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema federal estadounidense” (p.17). Asimismo, se indica que estas relaciones constan de dos dimensiones básicas, una primera que hace referencia a las relaciones que

se establecen entre distintas instancias o niveles territoriales de gobierno, que gozan de autonomía y que por tanto no sostienen una relación de jerarquía, si bien esta puede ser asimétrica o desigual en términos de recursos y poder. La segunda acepción se refiere a aquellas relaciones entre entidades u organizaciones del mismo nivel territorial, a través de modalidades como pueden ser las asociaciones. En todos estos casos, las relaciones intergubernamentales implican continuas interacciones entre estos niveles de gobierno e instancias, las cuales se desarrollan en el marco de múltiples actividades en donde están involucrados funcionarios y servidores públicos, actores políticos, miembros de la sociedad civil, etc. Estas relaciones implican constantes negociaciones y coordinaciones, por lo cual la regularidad es parte de su condición.

Ana María Hernández (2006), considera que, a pesar de la importancia del análisis de las relaciones intergubernamentales para la comprensión de los resultados de las políticas públicas, existen en América Latina muy pocas investigaciones que muestren experiencias de gestión pública en donde se evidencie su utilidad. Sin embargo, esto no significa que no existan suficientes herramientas para su análisis. Diversos autores han definido conceptualmente a las relaciones intergubernamentales en el marco de la tradición imperante en cada país, sin embargo, existe un hilo conductor en todas estas definiciones el cual podríamos definir como la existencia de múltiples relaciones e interacciones entre actores, organizaciones e instituciones de diferentes niveles de gobierno y a nivel territorial, con el objetivo de actuar de manera coordinada para atender las diversas demandas ciudadanas. Estas relaciones

intergubernamentales exceden muchas veces el ámbito de lo legal, es decir, no necesitan estar siempre enmarcadas en normas, convenios o tratados, sino que dependen fundamentalmente de la voluntad política de cooperación de sus actores involucrados. Asimismo, indica que los esquemas más sofisticados exigen la creación de un cuerpo normativo que ordene y reglamente estas continuas interacciones.

Asimismo, la citada autora menciona que el éxito de las relaciones intergubernamentales depende en buena medida de una serie de condiciones tales como la capacidad de los gobiernos a todo nivel, esto es, en relación con sus capacidades de gestión, recursos materiales y humanos, liderazgo, etc. pero principalmente el elemento que garantiza y moviliza a las relaciones intergubernamentales es la voluntad política de las partes, pues normalmente los compromisos asumidos en el marco de las relaciones intergubernamentales requieren esfuerzos que van más allá de lo establecido en las normas.

Finalmente, menciona que “lo imperativo en las relaciones intergubernamentales radica principalmente en que evitan la duplicidad de funciones y hasta de recursos, por lo que se conciben como una excelente alternativa para superar las limitaciones y debilidades de los gobiernos, y con ello las políticas y programas serían más eficientes y eficaces”. En este sentido, “las relaciones intergubernamentales son sustantivas porque comparten responsabilidades en asuntos públicos, logrando mayor impacto, menor costo en recursos y colaboran con la gobernabilidad” (p.51).

Para Mónica Cingolani (2006), las relaciones intergubernamentales son propias de la descentralización en tanto ésta última es una reforma del Estado que implica la transferencia de funciones y recursos en virtud de la nueva distribución de competencias en cada nivel de gobierno, por lo cual se requiere de un corpus o nuevos “esquemas de vínculos” que faciliten la coordinación, la articulación y la negociación entre distintas instancias que gozan de autonomía y que se encuentran imbricadas en una política o programa. Estos “nuevos vínculos” se traducen en esquemas de coordinación y nuevas estrategias de articulación que deben responder a las necesidades de gestión. El pluralismo institucional propio de la descentralización necesita de herramientas o arreglos de coordinación de mayor complejidad, especialmente en esquemas en donde las partes gozan de autonomía unas de otras, pero son interdependientes dentro de un área gubernamental. Estas relaciones pueden ser más o menos intensas de acuerdo con las necesidades de coordinación y los contextos políticos, en ese sentido, la falta de coordinación o el exceso de presión de una parte hacia la otra nos puede denotar problemas dentro del proceso de descentralización que pueden tener resultados negativos a mediano o largo plazo.

Asimismo, Cingolani (2002) menciona que las relaciones intergubernamentales cuentan en general de dos dimensiones: una vertical y una horizontal. Con respecto a las relaciones intergubernamentales de tipo vertical, estas se inscriben en las que se desarrollan entre distintos niveles u órdenes de gobierno, con autonomía jurídica y competencias propias; y las de tipo horizontal hacen referencia a aquellas que se desarrollan entre entidades de un

mismo nivel de gobierno, generalmente en el ámbito local. Se puede decir que la dimensión vertical busca en términos teóricos la coherencia *top down* de la política, pues el nivel gubernamental descentralizador debe garantizar la coherencia sectorial. La segunda dimensión se refiere más bien a la necesidad de generar redes para la adecuada gestión de políticas que presentan una alta interdependencia y que por tanto requieren de alianzas, convenios y otros para brindar un determinado servicio a la población. En relación con esto último, la autora citando a Lechner (1995) y Scharpf (1993), indica que esta modalidad de relacionamiento a través de redes se caracteriza por su flexibilidad, que en general buscan superar o compensar las deficiencias generadas ante una coordinación vertical defectuosa. Se trataría entonces más bien de un mecanismo de coordinación voluntario y flexible que busca suplir en el terreno las carencias de la política sectorial intergubernamental.

Finalmente, Jacint Jordana (2002), menciona que las relaciones intergubernamentales son un elemento fundamental para el funcionamiento efectivo de todo proceso de descentralización, e implican el establecimiento de “sistemas de conexión” entre distintos órdenes y niveles de gobierno, tanto de carácter formal o como informal. Estas relaciones intergubernamentales deberían evolucionar de manera conjunta con el proceso de descentralización, es decir que, a mayor profundización de éste, las relaciones intergubernamentales deberían intensificarse y perfeccionarse, de acuerdo con las necesidades planteadas por el proceso de implementación de las políticas públicas descentralizadas.

Asimismo, para el autor en mención, las relaciones intergubernamentales pueden acarrear conflictos y tensiones. Este escenario es particularmente constante, por ejemplo, en situaciones relacionadas con la distribución y asignación de recursos, debido a que, generalmente, los recursos nunca son suficientes para la atender la demanda creciente. Estas tensiones operan como indicadores del funcionamiento de la descentralización y, por tanto, de la calidad y fortaleza de sus relaciones intergubernamentales. En este sentido, el autor menciona por ejemplo que “estas tensiones pueden dar lugar algunas veces a relaciones de “explotación oportunista”, por ejemplo, cuando el gobierno central transfiere a los gobiernos subnacionales mayor presupuesto sin mejores controles efectivos, provocando desequilibrios macroeconómicos”.

2.1.3.1 Coordinación

Con relación a las formas como se expresan las relaciones intergubernamentales es importante destacar sobre todo una de ellas: la coordinación. Existen diversos tipos de coordinación, pero a efectos de esta investigación, la que nos interesa es aquella que tiene el matiz intergubernamental, al efectuarse entre dos órdenes distintos de gobierno (nacional – regional, regional-local, nacional-local o los tres de manera simultánea).

Ana María Hernández (2006) citando a Martínez (1992) menciona que: “la coordinación es un bien necesario, en la medida que significa, no sólo la respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas

del Estado, sino también un mecanismo de conciliación entre lo técnicamente aconsejable y lo políticamente factible; por lo que en la práctica, la coordinación intergubernamental se considera por sí misma un instrumento racional del Estado para el desarrollo de la descentralización” (p. 43). En este sentido, podemos decir que “las relaciones intergubernamentales son un coadyuvante a las necesidades de la estructura y organización interna de la administración pública para su funcionamiento, donde haya necesidad de mejorar la actividad administrativa a través de compartir estrategias, procesos administrativos y de información”.

Peters y Mawson (2016) consideran que la coordinación es la “piedra filosofal” de la gestión pública dado que, si este elemento funciona correctamente, permitirá que las políticas fluyan de manera adecuada y eficaz. Asimismo, consideran que existen dos tipos de coordinación, una negativa, que define a la coordinación como aquella que procura que los actores intervinientes sólo tomen nota de lo que hacen los demás, mientras que, en una coordinación de tipo positivo, los actores buscarán involucrarse y cooperar entre sí para el logro de resultados satisfactorios en materia de servicios públicos dirigidos a la ciudadanía.

Por otro lado, Molina y Licha (2005) definen la coordinación como “un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal) y de diferentes alcances (macro, meso y micro) que involucra a diferentes actores y sectores, cuyo fin es articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos” (p.3). Asimismo, resaltan que

uno de los problemas más recurrentes en la gestión pública actual es la ausencia de coordinación o la debilidad de ésta, situación que denota una clara falta de articulación entre la fase del diseño de la política y su implementación. En este marco, la coordinación se vuelve un instrumento “corrector” indispensable que buscaría el alineamiento de las instituciones y organizaciones en pos de un objetivo común, así como la coherencia de las acciones y fases planteadas de la política pública en ciernes.

Para los autores mencionados, la coordinación también se expresa de dos formas: una primera de carácter vertical y una segunda de carácter horizontal. La primera condición es conocida también como “coordinación intergubernamental”, pues involucra decisiones y políticas desde el nivel central hacia los niveles regionales y locales. Este tipo de coordinación es aquella que se despliega en el marco de políticas de carácter nacional cuya rectoría se encuentra en manos del gobierno central pero su implementación se encuentra distribuida o compartida con otros ámbitos o niveles de gobierno. Este tipo de coordinación es la condición primera para el desarrollo de modalidades de coordinación de tipo horizontal. Esta última es conocida también como “coordinación intersectorial”, y se manifiesta a través de redes, asociaciones o alianzas. Suele involucrar a diversas entidades gubernamentales en un territorio o en varios a la vez.

Por otra parte, Cabrero (2006) menciona en relación con la coordinación que ésta es un instrumento que permite regular la diversidad de acciones enmarcadas en el desarrollo de una política, ordenándolas de manera

institucional. La coordinación permite “controlar” o equilibrar todos los procesos centrífugos y centrípetos, manteniendo la integralidad de las políticas, impidiendo la absoluta descentralización como la absoluta centralización.

Sobre los riesgos respecto a las fallas en la coordinación, Cabrero (2006) citando a Peters (2004), menciona que las fallas o debilidades en la coordinación pueden generar vacíos en relación con la coherencia de las políticas, lo cual puede forzar un “retorno al centro”, es decir, un retroceso hacia una situación previa en la cual las decisiones y los recursos permanecían en manos del poder central. Cuando el proceso de descentralización carece de dinámicas e instrumentos de coordinación adecuados, la posibilidad de que el nivel central reclame nuevamente sus competencias y recursos se encuentra mucho más presente. La idea de que la descentralización es ante todo un medio para mejorar las políticas públicas y no necesariamente una reforma democrática, puede hacer que todo esfuerzo se convierta en prescindible si se presentan fallas durante el proceso.

Asimismo, el referido autor menciona con respecto al reto que significa lograr la coordinación, lo dicho por Simon (1947) en su texto *Administrative Behavior*, en el cual se entiende que:

“El prerrequisito para lograr la coordinación es lograr que los individuos compartan premisas de decisión que faciliten la convergencia de puntos de vista y de percepciones de los problemas, sólo así se lograría el alineamiento de objetivos individuales y organizacionales. En este

sentido, quedaría claro que la coordinación no es una función natural de la acción social y colectiva, más bien se trata de un constructo organizacional e institucional que debe ser diseñado expresamente, tanto en el plano de lo formal, como en el plano de los referentes individuales y los sistemas de regulación social” (p.4).

En este sentido, difícilmente puede ser impuesta y más bien sería, de acuerdo con lo que menciona Cabrero (2006) que “la vía de la negociación sería la más adecuada para la adopción de procesos de coordinación. La coordinación bajo este enfoque adopta el rol de “corrector de imperfecciones” más que del apoyo al funcionamiento de la jerarquía organizacional” (p.4). Esta tesis se refuerza con los hallazgos que el mencionado autor describe en su estudio sobre la coordinación en diversos sectores sociales en América Latina en el marco de los procesos de descentralización. En este estudio, se menciona que “los intentos de coordinación intergubernamental en estas experiencias han sido casi inexistentes, simplemente porque se piensa que la distribución de competencias y funciones resuelve por sí misma los temas inherentes a la coordinación, es decir, que el arreglo normativo ordenaría de manera automática los procesos de coordinación” (p.5).

Asimismo, en el mencionado estudio, el autor establece cuatro modelos o tipos de coordinación, a partir del análisis de dos variables: el nivel de centralización de las políticas y el nivel de intensidad de la acción de coordinación intergubernamental. Estos tipos o modelos de coordinación son: jerárquica, con tendencia a la dispersión, donante-receptor y gobierno multinivel.

Por otro lado, Peters y Mawson (2016) indican que en general los gobiernos utilizan diversos mecanismos o instrumentos para facilitar o generar la coordinación entre entidades, con la finalidad de ser más eficaces en sus tareas. El uso del principio de autoridad o jerarquía es normalmente el más utilizado, especialmente en los casos de políticas de alcance nacional. Otros instrumentos posibles son las redes, que como ya hemos visto, interactúan a otro nivel y de acuerdo con sus intereses propios. La utilización de la autoridad como única herramienta denota un bajo grado de coordinación, pues indica la existencia de una presión, probablemente normativa que hace “mover la maquinaria”. Probablemente no existan objetivos en común ni metas estratégicas. Por otro lado, si la coordinación trasciende hacia la colaboración, hablamos de un nivel mayor de coordinación, a través del cual los participantes comparten acuerdos, objetivos, y por tanto, tienen metas en común.

Asimismo, es importante resaltar lo que mencionan los citados autores con respecto a la pertinencia de analizar un tipo de relacionamiento con un mecanismo determinado. Por ejemplo, la coordinación entre entidades subnacionales y organizaciones en el territorio se puede explicar mejor a través del mecanismo de redes que el de autoridad y jerarquía, que suele ser más útil en los niveles superiores de la estructura, esto por las dinámicas propias de cada nivel y marco normativos que los sustentan.

Otros autores han trabajado modelos o tipos ideales para explicar dinámicas de coordinación, eligiendo al menos dos variables explicativas. Por ejemplo, D.

Wright (1997), menciona tres modelos para abordar el tema de la coordinación intergubernamental, en base al análisis del lugar en donde verdaderamente se toman las decisiones. Estos modelos son los de autoridad dominante o inclusiva, modelo de autoridad coordinada y modelo de autoridad traslapada. En cuanto al modelo de autoridad dominante o inclusiva, esta es la que se manifiesta como esencialmente jerárquica. Se centralizan las decisiones en el gobierno central y hay poca participación de los gobiernos subnacionales en el diseño de las políticas. En cuanto al modelo de autoridad coordinada, los límites entre los niveles de gobierno son claros, pero los niveles locales dependen de los niveles intermedios o estatales; y finalmente, en el caso del modelo de autoridad traslapada, es aquella que se caracteriza por que los niveles de gobierno tienen una autonomía moderada y un alto grado de interdependencia entre sí.

Delamaza et al (2012), en relación con la coordinación intergubernamental mencionan lo siguiente:

“Es necesario comprender la dinámica de los actores intergubernamentales en su relación mutua y no de modo aislado, asumiendo que la columna vertebral del proceso descentralizador es la articulación y concertación en función de metas concretas de descentralización. Por tanto, sería clave modificar la relación asimétrica que existe entre los actores regionales (normalmente subalternos) y los centrales (normalmente dominantes). Esto significa hacer una distinción entre actores del territorio y actores en el territorio. Los primeros surgen

del territorio y sus intereses están íntimamente ligados al desarrollo de este. Los segundos actúan en el territorio, produciendo muchas veces, fuertes impactos y modificaciones en él, pero ni sus estructuras decisionales ni sus intereses estratégicos están ligados” (p.25).

Otro concepto útil para nuestro análisis es el concepto de gobernanza. Al respecto, Fernández y Weason (2012) mencionan lo siguiente:

“Aquella colaboración entre diversos agentes para la resolución de asuntos públicos, de particular importancia en el ámbito de la descentralización y el desarrollo de los territorios, pues en ellos se cruzan diversos imperativos de coordinación y cooperación entre el nivel central del Estado nacional, del nivel regional con las agencias regionales desconcentradas, del nivel regional con las municipalidades, con el sector privado, las organizaciones sociales y la sociedad civil en general. La idea de gobernanza responde a un contexto de sociedad compleja y global y alude a la necesidad y presencia de lógicas de acción combinadas entre diferentes actores que deben actuar en forma cooperativa o en red para alcanzar soluciones que los agentes por sí solos no pueden alcanzar” (pp. 2-4).

En este sentido, los autores mencionados indican que la gobernanza multinivel implica el logro de ciertas transformaciones en la cultura política y organizacional de las instituciones involucradas, pues normalmente éstas se rigen por una cultura de corte tradicional, lo cual representa un obstáculo para

el desarrollo de la descentralización. Elementos como la articulación, la coordinación y la colaboración, son nuevos dentro de esta “nueva cultura” esperada. El trabajo mancomunado y articulado de las instituciones participantes se desarrolla dentro de esta nueva lógica más allá de los simples procesos de consulta y participación, pues se espera que la coordinación escale hasta niveles de responsabilidad compartida.

Finalmente, los autores mencionan que esta gobernanza multinivel se suele manifestar a dos niveles: uno vertical y el otro horizontal. Al respecto y en concordancia con otros autores, la dimensión vertical hace referencia de los procesos de relacionamiento entre niveles de gobierno (central – regional – local), mientras que la dimensión horizontal hace referencia a la asociación y a la coordinación entre entidades, organizaciones y agentes, gubernamentales y no gubernamentales, de un mismo nivel y generalmente en el marco de un territorio determinado. Consideran que esta última dimensión es clave justamente para el desarrollo de una “lógica territorial”, que pueda moderar la “bajada centralista y sectorial” del Estado, dando paso a una dinámica que respondería más a las necesidades y vocación del territorio.

2.1.4 Desigualdades educativas

Para fundamentar el concepto de desigualdades educativas tomaremos las conceptualizaciones elaboradas por Charles Tilly en *La Desigualdad Persistente* (2000) y por Martha Nussbaum en *Crear Capacidades* (2012).

Con respecto a desigualdad persistente, Charles Tilly (2000) se refiere a aquellas desigualdades que perduran de una interacción social a la siguiente, con especial atención a aquellas que persisten a lo largo de toda una carrera de vida y de una historia organizacional. Además, estas desigualdades se ordenan en categorías dicotómicas, que explican o fundamentan las grandes y significativas desigualdades en las ventajas que gozan los seres humanos, por ejemplo, las categorías diferenciales como negro/blanco, varón/mujer, ciudadano/extranjero, musulmán/judío, pobres/ricos, que explicarían mejor el fenómeno de la desigualdad en comparación con las diferencias individuales organizadas en atributos, inclinaciones o desempeños. “La desigualdad persistente entre categorías surge porque las personas que controlan el acceso a recursos productores de valor resuelven problemas organizacionales acuciantes por medio de distinciones categoriales. Inadvertidamente o no, establecen sistemas de cierre, exclusión y control sociales” (p.20-22).

Asimismo, en esta misma línea, el autor menciona que lo que se interpreta normalmente como diferencias particulares o individuales son en realidad una muestra de cómo opera la desigualdad a través de la organización en estas categorías dicotómicas. Estas categorías normalmente se encuentran compuestas por categorías internas, que tienen que ver con el orden interno de una organización o institución y por categorías externas, que tienen que ver con diferencias sociales muy instaladas dentro de ellas. La armonización de estos dos tipos de categorías fortalece la desigualdad dentro de la organización que la efectúa.

Por otro lado, para Martha Nussbaum (2012), las desigualdades son hechos políticos que son responsabilidad de los Estados. Por ello la superación de estas desigualdades requiere de una serie de toma de decisiones inteligentes y responsables e involucra la participación de múltiples personas y entidades. Para el análisis de la desigualdad, considero útil el llamado *enfoque de las capacidades*, desarrollado por la mencionada autora, el cual se define como: “una aproximación particular a la evaluación de la calidad de vida y a la teorización sobre la justicia social básica” (p. 38). En este enfoque, la educación es uno de los elementos principales al momento de analizar el tema de la calidad de vida de las personas, puesto que es un elemento crucial a la hora de garantizar capacidades que permitan a las personas desarrollar diversas agencias que le permitan llevar una vida digna. En este sentido, es muy útil la pregunta que formula Nussbaum si queremos evaluar qué tan justa es una sociedad: *¿Qué es capaz de hacer y de ser cada persona?* Por lo tanto, la propuesta del “enfoque de capacidades” de Nussbaum concibe a la persona como un fin en sí mismo. Esas capacidades permiten que el individuo pueda elegir, garantiza su libertad de elección, pero en el marco de lo que las sociedades tienen o necesitan promover para garantizar esas oportunidades o libertades sustanciales.

Aquellas fallas u omisiones del Estado en su tarea de garantizar el desarrollo de estas capacidades son calificadas de injusticias, pues generan situaciones que se traducirán en discriminación y exclusión de grupos sociales e individuos a quienes no se les ha garantizado el ejercicio de dichas capacidades, y, por

tanto, se les ha negado un derecho fundamental. Por tanto, el enfoque de capacidades asigna una tarea urgente al Estado y a las políticas públicas.

2.1.4.1 Debates sobre la desigualdad en la educación en el Perú

Para Fernando Savater (2000), *“la educación es el elemento igualador por excelencia en la lucha contra la fatalidad”*. Por medio de la educación una persona puede romper con el círculo de marginación, pobreza y exclusión en el que nace. Esta idea es de amplio consenso, tanto en el ámbito intelectual, como en el de los gestores públicos y en la sociedad en general.

Existen importantes debates con respecto a las desigualdades en la educación y las distintas brechas que de ella se desprenden. En un estudio de Carolina de Belaúnde (2012), se hace un análisis de los últimos debates teóricos con respecto a las desigualdades educativas en el Perú, partiendo de la constatación que, a partir de la década del noventa, con la implementación de políticas de corte neoliberal, se comenzaron a experimentar a la par, cambios y reformas a nivel educativo. A pesar del mayor crecimiento en términos macroeconómicos en las sociedades latinoamericanas, de lo cual Perú no fue una excepción, “la desigualdad en la distribución de la riqueza y la exclusión de los sectores más pobres de la población se profundizaron” (p. 273). Esta situación se reflejó en el sistema educativo que, a pesar de lograr mejoras en términos de acceso, ampliando su cobertura a nivel nacional, fue paradójicamente de la mano con un evidente deterioro de su calidad y pertinencia. “Lejos de constituirse en una herramienta para afrontar la

desigualdad y la exclusión, el sistema educativo redujo enormemente las oportunidades de acceso a una educación de calidad para los más pobres” (p. 273).

Este deterioro educativo es reconocido como un elemento central cuando nos referimos al término “cierre de brechas educativas”, las cuales se materializan como aquellas “distancias” entre condiciones óptimas y/o adecuadas en diversos componentes de la educación en relación con las condiciones concretas de las que gozan los estudiantes. Sin embargo, a pesar de que en las discusiones internacionales de la década del noventa e inicios del siglo veinte, el tema de la calidad y sus déficits era reconocido y asumido por el Estado peruano, en realidad las reformas estuvieron principalmente dirigidas a aumentar la matrícula en todos los niveles educativos, y muy poco pudo concretarse con respecto a generar condiciones para la mejora de la calidad. De Belaúnde (2011), citando a Bello (2002), menciona en este sentido que “la gran paradoja de la escuela peruana se resume en la frase: más matrícula con menos gasto público en educación” (p. 278).

La citada autora menciona que, a pesar de esta mayor cobertura educativa, los procesos discriminatorios al interior de la escuela y los factores asociados² al logro educativo continuaron acentuando las inequidades, legitimando los procesos de exclusión de determinados grupos como los pobres, las mujeres,

² Por factores asociados, Cueto (2007) menciona a aquellas características de la escuela como la calidad pedagógica de los docentes, la infraestructura y materiales educativos, así como a los factores de origen social, económico y familiar de los estudiantes, que los colocan en una situación de ventaja o desventaja frente a sus pares y que impactan en su desempeño.

los estudiantes indígenas y población rural. “Por el contrario, estaríamos frente a un sistema educativo segmentado que reproduce las desigualdades del país, en el que la población de menores recursos económicos recibe una educación pauperizada” (De Belaunde, 2011, p.275).

2.1.4.2 El papel del territorio en las desigualdades educativas

Una de las reformas iniciadas con mayor ímpetu a inicios del siglo XXI ha sido la descentralización. Entre los diversos problemas que se buscaba resolver con la implementación del proceso descentralista, estaba “justamente resolver el problema de la equidad en el sistema educativo, para lo cual una vía era la distribución de funciones, competencias y presupuesto a los recién creados gobiernos regionales con miras a lograr un sistema más eficiente que llegase a las zonas más alejadas del país” (De Belaúnde, 2011, p. 292). Si bien a nivel nacional se puede decir que se cuenta con oferta educativa “suficiente” y distribuida territorialmente, los recursos con los que cuentan difieren ampliamente de acuerdo con si se ubican en zonas urbanas o en zonas rurales, y de acuerdo con la pobreza existente en la región a la que pertenecen. La descentralización tenía como uno de sus objetivos, superar esta situación a través de una distribución de recursos más pertinente y de acuerdo con las necesidades territoriales y culturales existentes; sin embargo, como menciona la citada autora “las investigaciones han estado orientadas a establecer en qué medida este proceso ha logrado colaborar en disminuir estas desigualdades del sistema educativo” (p.293).

Al respecto, es importante señalar algunos aspectos medulares. Un problema identificado como recurrente en relación con lo mencionado, es la dificultad que tienen las Direcciones Regionales de Educación (DRE), Gerencias Regionales de Educación (GRE) y las Unidades de Gestión Educativas Locales (UGEL), para ejercer sus funciones y materializar lo establecido en las normas nacionales en relación con la política educativa. Aspectos como las capacidades técnicas y pedagógicas de los funcionarios de estas instancias intermedias, la fragilidad institucional imperante, caracterizada por la alta volatilidad de la permanencia en los cargos directivos, la corrupción en el sector y el excesivo formalismo y atención predominante al trabajo administrativo que impide un adecuado seguimiento y supervisión pedagógica al trabajo en las escuelas, son algunos de los aspectos resaltados en los principales estudios analizados en el texto de De Belaúnde (2011, 293-294).

CAPÍTULO III. CASO DE ESTUDIO

3.1 La educación en el contexto de emergencia sanitaria nacional: La estrategia Aprendo en Casa

La crisis sanitaria y social generada por la propagación del COVID-19 a nivel mundial a partir de los primeros meses del 2020, obligó a los Estados a tomar medidas en todos los sectores de la sociedad. El Perú no fue una excepción. A partir del primer caso detectado de COVID-19 en territorio peruano³, el gobierno peruano comenzó a evaluar rápidamente medidas para frenar el contagio, siendo la primera y principal de ellas decretar el “Estado de emergencia” a nivel nacional y la cuarentena obligatoria⁴ o aislamiento domiciliario de la población por 15 días, los cuales fueron posteriormente prolongados, mediante nuevos Decretos Supremos, debido a la expansión y continuo aumento del virus.

Incluso, antes de decretarse el aislamiento domiciliario, el día 11 de marzo el ex presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo, anunció la postergación del inicio de clases para el día 30 de marzo⁵, dado que el inicio de clases en los colegios públicos a nivel nacional estaba programado para el lunes 16 de marzo. En el caso de los colegios privados muchos de ellos como es usual, ya

³ <https://elcomercio.pe/peru/coronavirus-en-peru-martin-vizcarra-confirma-primer-caso-del-covid-19-en-el-pais-nndc-noticia/>

⁴ Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, del 15.03.2020.

⁵ Ministerio de Salud. Decreto Supremo N° 008-2020-SA, del 11.03.2020.

habían iniciado clases, por lo que de inmediato se procedió a la suspensión de clases. Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo N° 1465, se establecieron medidas para que, en el marco de la emergencia sanitaria, se garantice la continuidad del servicio educativo bajo la modalidad no presencial o remota. Debido a la gravedad de la situación sanitaria, y ante la imposibilidad de retornar a clases presenciales, se aprobó mediante Resolución Ministerial N° 160-2020-MINEDU, el inicio de clases a nivel nacional fijando como fecha el 06 de abril, pero bajo la modalidad remota o a distancia, para lo cual se diseñó la estrategia pedagógica multicanal *Aprendo en Casa*. Además, la norma establecía el retorno gradual a clases presenciales a partir del 04 de mayo, sujeto a las recomendaciones que efectúe la autoridad sanitaria. Esto como nos lo demostró la experiencia no pudo darse.

La norma mencionada establecía que la estrategia *Aprendo en Casa* continuaría incluso en un eventual retorno a clases presenciales, como una modalidad complementaria y en los casos en los que no se cuente con las condiciones para un retorno al servicio presencial. Sin embargo, como ya mencioné, debido a las condiciones sanitarias no se pudo retornar a alguna modalidad de presencialidad o semi presencialidad, por lo tanto, la estrategia *Aprendo en Casa* quedó como la principal alternativa para garantizar los aprendizajes de los estudiantes a nivel nacional durante el 2020⁶

⁶ En el caso de los colegios privados, si bien sus contenidos deben ajustarse al Currículo Nacional, contenido que forma parte de la propuesta pedagógica de *Aprendo en Casa*, cada institución educativa privada tenía la libertad de establecer las herramientas tecnológicas, plataformas y contenidos a desarrollar como parte de su oferta educativa, en el marco de los lineamientos establecidos por el Currículo Nacional. En los casos en los que no los tuviera, debían reiniciar clases a más tardar el 29.03.20 y elaborar su Plan de Recuperación por los días perdidos, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Viceministerial N° 079-2020-MINEDU. Esto fue establecido también en la RM N° 160-2020-MINEDU.

Asimismo, junto con la puesta a disposición de los contenidos de Aprendo en Casa a través de radio, televisión e internet, el Ministerio de Educación de acuerdo a sus competencias, emitió diversas normativas dirigidas a regular y orientar el trabajo remoto de los docentes y directivos de las instituciones educativas, la evaluación de los aprendizajes a los estudiantes, establecer procesos extraordinarios de matrícula en instituciones públicas⁷, así como otros procesos “de rutina” en el sector educación (racionalización docente, implementación de la Ley de Reforma Magisterial a través de las evaluaciones de desempeño a especialistas y directivos, mantenimiento de infraestructura educativa, distribución de materiales educativos, compra de kits de higiene, etc.), estableciendo modificaciones en cuanto a sus procedimientos y protocolos para responder a las nuevas circunstancias instauradas por la crisis sanitaria.

Por otro lado, en relación con las acciones para el cierre de brecha digital y de conectividad, el Ministerio de Educación dispuso la entrega de tablets a estudiantes y docentes de instituciones educativas de educación básica regular y superior, de acuerdo con criterios de focalización establecidos por norma⁸, la dotación de planes de telefonía para docentes, capacitaciones en el uso de tecnologías informáticas y de comunicación (TIC) y para efectivizar el uso pedagógico de los contenidos de las tablets. Todas estas acciones se

⁷ Mediante las RM N° 178-2020-MINEDU y la RM N° 193-2020-MINEDU, se dispone la implementación de una Plataforma Virtual a cargo del Ministerio de Educación para el registro y procesamiento de solicitudes de traslado de estudiantes de instituciones educativas privadas y públicas que por motivos relacionados a la pandemia por el COVID 19 requieren ser trasladados a instituciones educativas públicas, a fin de preservar su derecho a la educación. Este proceso es conocido como Matrícula Excepcional.

⁸ Ministerio de Educación, Decreto Supremo N° 006-2020-MINEDU, de fecha 21.05.2021.

enmarcan en el Plan de Cierre de Brecha Digital⁹, y fueron coordinadas en diversa medida y manera con los gobiernos regionales y con diversos resultados. En esta investigación justamente veremos cómo se desarrollaron estas coordinaciones, qué efectos tuvieron en la implementación de Aprendo en Casa y qué impactos tuvieron en la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales; asimismo, veremos también que la necesidad de garantizar el derecho a la educación en este difícil contexto generó diversas respuestas y propuestas por parte de los gobiernos regionales, dirigidas a cerrar las brechas de conectividad y mejorar el uso pedagógico de las TIC, a través de convenios y alianzas con diversas entidades como el MTC, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y otros.

Por otro lado, ante la persistencia de estudiantes sin posibilidad de acceder a los contenidos de Aprendo en Casa¹⁰, especialmente en las zonas rurales, el Ministerio de Educación planteó la posibilidad de brindar el servicio educativo de manera semi presencial en aquellas comunidades que cumplían ciertos requisitos, tales como una baja tasa de contagios. Los requisitos y lineamientos para la autorización del servicio educativo semipresencial se plantearon en dos momentos durante el 2020, inicialmente a través de la Resolución Ministerial N° 229-2020-MINEDU en el mes de junio, y posteriormente, a través de la

⁹ Presidencia de la República. Decreto Legislativo N° 1465, de fecha 19.04.2021.

¹⁰ Según los reportes de acceso a Aprendo en Casa elaborados por las Direcciones Regionales de Educación, al 31.12.2020, se tiene que 661,891 estudiantes no habrían accedido a Aprendo en Casa durante el 2020, de los cuales 631,132 no accedieron a los contenidos de Aprendo en Casa bajo ninguna modalidad y 30,759 estudiantes no pudieron ser contactados por sus maestros. Fuente: Sistema SIGGED de la Dirección General de Gestión Descentralizada -DIGEGED del Ministerio de Educación. 2020.

Resolución Ministerial N° 430-2020-MINEDU en el mes de octubre. La primera norma planteaba condiciones más restrictivas para el reinicio de clases semi presenciales, debido a que el número de contagios y fallecidos a nivel nacional era bastante alto, asimismo establecía que las autorizaciones a las instituciones educativas debían ser dadas por las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Educación. En el caso de la segunda norma, se facultó a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) a brindar las autorizaciones respectivas, y se establecían requisitos y/o condiciones previas menos restrictivas¹¹.

3.2 Antecedentes de la educación remota o virtual en el nivel de educación básica regular

Para poder comprender y analizar el alcance de las acciones desarrolladas por el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales para asegurar el servicio educativo a distancia a través de Aprendo en Casa, un tema que necesariamente tenemos que tomar en consideración es el de la situación de la educación remota o virtual en el Perú, previa a la emergencia sanitaria nacional. Es común escuchar a algunos analistas e investigadores decir que la crisis social generada por la pandemia ha exacerbado las desigualdades educativas a nivel nacional, generando una mayor brecha tanto en lo que respecta a acceso a la educación como en el logro de aprendizajes, incluso

¹¹ En el año 2021 se publicó la Resolución Ministerial N° 121-2021-MINEDU, la cual fue modificada mediante la Resolución Ministerial N° 199-2021-MINEDU. En el caso de la primera norma mencionada, se trabajó de manera conjunta con los gobiernos regionales, a través de mesas de consulta. La segunda norma flexibiliza algunos aspectos adicionales en relación con los indicadores sanitarios relacionados a la circunscripción territorial y también se establecía una ruta para que las instituciones educativas no habilitadas regularicen su situación.

algunos especialistas a nivel internacional mencionan que esta situación generará un impacto negativo a mayor plazo en los aprendizajes de los estudiantes¹².

Dado que el servicio educativo en todos los niveles se brinda actualmente bajo la modalidad a distancia, siendo pocos los casos de instituciones educativas que vienen desarrollando una modalidad semipresencial, queda claro que el principal vehículo “material” que permite y/o facilita la difusión de contenidos pedagógicos y la comunicación entre docentes y estudiantes son los medios de comunicación y las tecnologías de la información, ya bien sea aquellos de modalidad abierta (radio y TV) como las tecnologías de telecomunicaciones (telefonía móvil e internet). Como podremos apreciar en esta investigación, las posibilidades de acceso y usos de uno u otro y sus características, determinan en buena medida que el servicio educativo a través de Aprendo en Casa sea una realidad o no lo sea.

Según lo indicado por la Defensoría del Pueblo en su Informe Especial N° 027-2020-DP, “La Ley General de Educación en su artículo 27 define a la educación a distancia como una modalidad del sistema educativo, que se caracteriza por la interacción simultánea o diferida entre los actores del proceso educativo, facilitada por medios tecnológicos que propician el aprendizaje autónomo. La educación a distancia puede aplicarse a la educación básica o superior, y tiene

¹² El Banco Mundial vaticina golpe contundente al aprendizaje por COVID 19. En: <https://www.voanoticias.com/economia-finanzas/banco-mundial-crisis-educacion-ingresos-coronavirus> 19.07.2020

por finalidad complementar, reforzar o reemplazar la educación presencial, atendiendo a las necesidades de las personas” (p. 10).

La pandemia nos encontró con una situación desventajosa en relación con el desarrollo y uso de las TIC y, por tanto, con respecto a la implementación de experiencias de educación a distancia, remota o virtual. Esta modalidad, principalmente empleada para el nivel educativo universitario en los últimos años, era incluso bastante restringida en este ámbito y estaba diseñada principalmente para algunos postgrados y diplomados. En el caso de la educación básica regular, las experiencias de educación a distancia han sido aún más limitadas, pero han existido, casi siempre bajo la perspectiva de la complementariedad académica. Según Roberto Bustamante (2020), desde la década del sesenta a través del ex Instituto Nacional de Teleducación (INTE), se impulsó la educación a distancia a través de medios audiovisuales con la finalidad de capacitar a los docentes, y posteriormente, brindar contenidos complementarios a los estudiantes a través de la señal abierta de televisión. Luego vendrían otras iniciativas en la década del ochenta a través del proyecto Alfavisión, también de carácter complementario a los contenidos curriculares que se brindaban de manera presencial en las aulas. Esta característica de la educación a distancia se mantendría incluso durante la década del noventa y en la década del 2000, cuando ya se contaba con acceso a internet.

Asimismo, según refiere el mencionado autor, el carácter complementario de la educación a distancia iba de la mano con su carácter asíncrono, es decir, que no se brinda de manera simultánea a su emisión, sino que cada estudiante o

docente puede acceder a dichos contenidos o materiales educativos según sus tiempos y posibilidades.

Asimismo, Bustamante (2020) refiere que incluso entre los años 2005-2018, el Programa *“Una Laptop por Niño”*, también fue pensado y diseñado para brindar contenidos complementarios a los estudiantes en el marco de lo que se concebía como educación a distancia, buscando reforzar los contenidos brindados a través de las aulas, pero basado en la necesidad de desarrollar competencias para el autoaprendizaje en los estudiantes. Los únicos momentos en los que el carácter de la educación a distancia o remota ha sido suplementario, es decir, que estaba dirigido a brindar contenidos educativos en una situación de interrupción de la escuela o ante la imposibilidad de acceder a ella o a un maestro, se ha dado bajo contextos de emergencia o de crisis política. Tales son los casos, por ejemplo, del Fenómeno del Niño en 1983, por lo cual se recurrió a la transmisión de contenidos pedagógicos mediante tecnologías audiovisuales (Proyecto Alfavisión) o en el caso de las huelgas magisteriales de los años 2012 y 2017, a través de la implementación de los portales web *“Ponte al día”* y *“Al cole contigo”*, respectivamente.

Como podemos observar, las experiencias de educación a distancia en el Perú han respondido a la necesidad de complementar aprendizajes, bajo el entendido de que los contenidos formales se brindan siempre de manera presencial en las aulas, y que estos materiales complementarios se ponen a disposición de estudiantes y docentes de manera asíncrona, es decir, se ponen a disposición los materiales y contenidos diferidos en el tiempo. Sólo en los

episodios de emergencia y crisis política que han afectado el derecho a la educación se ha recurrido a una educación a distancia o remota de emergencia, con carácter suplementario hasta el retorno a condiciones normales que permitan la reanudación de las clases presenciales.

Actualmente, esta educación remota de emergencia impulsada mediante Aprendo en Casa era pensada también como una acción suplementaria, en tanto se esperaba retornar en poco tiempo a la “normalidad”. Vemos que la realidad ha superado ese deseo y que más bien, esa educación remota de emergencia ha trascendido la emergencia y se ha convertido en el *modus operandi* del sistema educativo actual, al menos hasta encontrar soluciones masivas y efectivas que resuelvan la crisis sanitaria actual. ¿Cómo adecuar una propuesta pensada inicialmente para un contexto de emergencia corto a una situación de mayor permanencia? Este ha sido el reto que le ha tocado y le sigue tocando afrontar a todo el sistema educativo.

3.3 Situación actual de la brecha digital en el Perú

Para efectos de la presente investigación, usaremos la definición genérica de brecha digital utilizada por la OCDE (2001) mencionada por Gómez Navarro et al. (2018), que la define como “la brecha existente entre individuos, hogares, negocios y áreas geográficas en diferentes niveles socioeconómicos con respecto a sus oportunidades de acceso a tecnologías informáticas y de comunicación (TIC) y su uso para una amplia variedad de actividades” (p. 51). Siguiendo además la propuesta de Selwyn (2004) citado también por Gómez

Navarro et al (2018), esto implica considerar tres niveles de análisis para determinar la brecha digital existente; en un primer nivel, el acceso o disponibilidad de TIC; en un segundo nivel, su uso o tipo de contacto, el cual puede ser significativo o no a mediano y largo plazo; y un tercer nivel de análisis que sería el de apropiación, en el cual quien hace uso de las TIC ejerce un grado de control y elección sobre la tecnología además de sus contenidos.

En esta misma línea, Albalá y Guido (2020), mencionan que “el informe de la Fundación COTEC para la innovación (España), plantea que existen tres brechas en relación con la virtualización de la educación. En primer lugar, una brecha de acceso a conectividad; una segunda, relacionada a la brecha de uso, la cual se caracteriza por la desigualdad que existe en el conocimiento del uso de las nuevas tecnologías utilizadas para la educación a distancia; y una tercera brecha, la escolar que supone el hecho de la desconexión entre los centros educativos y la sociedad, ya que no todas las escuelas realizan una educación virtual similar” (pp. 179-180).

Con respecto al acceso a internet y computadoras por hogar a nivel nacional, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), emitió el Informe Técnico *“Estadísticas de las Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares”*, basado en la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2019. En este informe se puede constatar que el acceso a internet y computadora a nivel nacional en el último trimestre del 2019 (previo a la pandemia) fue de 38.1% en cuanto al acceso a internet y 41.9% en cuanto a la tenencia de una computadora en las zonas urbanas. En contraste, en las zonas

rurales del país estos porcentajes eran de 2.1% en relación con el acceso a internet y 5.8% de tenencia de un computador. Esta data refleja la amplia brecha digital existente en nuestro país, determinada en gran medida por factores territoriales y socioeconómicos, en desmedro de las zonas rurales.

Asimismo, siguiendo la definición de brecha digital que consideramos en este estudio, en cuanto a las competencias digitales de los docentes, la Encuesta Nacional de Docentes de Instituciones Públicas y Privadas (ENDO) del año 2018, indica que el 72.9% de los docentes encuestados pertenecientes al sector educativo público no recibieron capacitación en el uso de TIC durante el año 2017, y por otro lado, sólo el 14.3% de los docentes de primaria y 24.3% de secundaria en las zonas rurales recibieron capacitaciones en TIC¹³

3.4 Brechas educativas previas a la pandemia por el COVID-19

Según el Banco Interamericano de Finanzas (2020), “la mayoría de los países de América Latina no cuentan con una estrategia nacional de educación digital sobre la cual pueda desarrollarse un modelo de educación a distancia que aproveche las nuevas TIC”. Como mencionábamos anteriormente, el modelo de educación, sobre todo del nivel básico o preuniversitario, “ha sido concebido alrededor de las escuelas (presencialidad), con escasos esfuerzos de modalidades mixtas o *blended*. Además, la infraestructura tecnológica de las escuelas públicas tampoco ha promovido el aprovechamiento del potencial de

¹³ Defensoría del Pueblo (2020). Serie informes especiales N° 027-2020-DP.

las TIC. La conectividad de las escuelas apenas alcanza para fines administrativos y no permite operar plataformas de enseñanza y aprendizaje” (p. 11).

Asimismo, como hemos podido apreciar, en general el personal docente afronta dificultades frente a la educación a distancia, principalmente debido a las características de su formación docente, lo que limita “la capacidad de adecuación pedagógica para transmitir contenidos mediante el uso de recursos de la tecnología de la información y comunicación” (Defensoría del Pueblo, 2020, p.17). Esto es particularmente generalizado en el ámbito rural, sumado a la poca disponibilidad y uso de los medios TIC para procesos de enseñanza.

Estas brechas digitales, sin embargo, no están “divorciadas” de las brechas educativas existentes en nuestro país, que son de larga data y que continúan siendo uno de los principales problemas que tenemos como nación, el cual puede explicarse y comprenderse a partir de un análisis multifactorial. Como menciona la Defensoría del Pueblo (2020), “la brecha de aprendizajes entre estudiantes de zonas urbanas y rurales es un problema permanente del sistema educativo, cuya superación pasa por solucionar diversos factores, como la infraestructura educativa, las condiciones de pobreza o la formación inicial docente de los profesores que enseñan en contextos rurales, sólo por mencionar algunos de los factores más relevantes” (p. 9).

Año tras año los resultados de las evaluaciones estandarizadas muestran una brecha considerable de logros de aprendizajes entre las zonas urbanas y las

rurales a favor de las primeras, constituyendo una situación que, en sí misma, puede ser considerada de como una afectación al derecho a la educación.

Según la Defensoría del Pueblo (2020), “además de la brecha en logro de aprendizajes, otro obstáculo que se presenta en la realidad de las escuelas rurales es la deserción escolar” (p.20). La deserción escolar es un fenómeno que se presenta especialmente en contextos de precariedad económica y social, y se agudiza en situaciones de crisis. “Cuando un estudiante deserta de la educación, sus opciones de tener mejores oportunidades para insertarse al mercado laboral en un trabajo digno, que a la vez le permita desarrollar su proyecto de vida, se ven seriamente reducidos” (Defensoría del Pueblo, 2020, p.20). La deserción escolar en este contexto de pandemia ha sido particularmente crítica debido al no acceso de estudiantes a los contenidos de Aprendo en Casa o debido a que, ante la crisis económica o la muerte y enfermedad de familiares, muchos estudiantes han tenido que abandonar sus estudios, inclusive para buscar trabajo¹⁴.

3.5 Situación de acceso a Aprendo en Casa

La medición porcentual de acceso de los estudiantes a los contenidos de Aprendo en Casa, a través de cualquiera de sus modalidades (vía televisión abierta, radio o internet), durante el 2020 ha estado a cargo de Semáforo Escuela y de los gobiernos regionales a través de sus gerencias o direcciones

¹⁴ El MINEDU implementó en el módulo SIAGIE el Sistema Informativo ALERTA ESCUELA, a fin de que los directores de las IIEE puedan identificar a los estudiantes con riesgo de abandono o interrupción escolar, y puedan adoptar acciones concretas para evitar dicha situación.

regionales de educación. Esta información tiene carácter declarativo y la metodología de medición, en el caso de la información proveniente de las direcciones regionales de educación, no es única o estandarizada, depende de los métodos y protocolos de recojo de información que establece cada Dirección o Gerencia Regional de Educación. Asimismo, cabe precisar que, en la mayoría de los gobiernos regionales, la medición de acceso a Aprendo en Casa no se realiza de forma regular, por ejemplo, en algunas DRE/GRE las últimas mediciones fueron realizadas entre los meses de julio y setiembre.

El Ministerio de Educación ha declarado a través de su plataforma web www.loqueaprendimos.pe, en base a la información estadística de Semáforo Escuela Remoto¹⁵, que alrededor del 93.4% de los estudiantes han tenido acceso a los contenidos de Aprendo en Casa, siendo que el 58% accedió a través de la plataforma web, el 57% a través de la televisión y el 11% a través de la radio. Los contenidos de Aprendo en Casa han estado dirigidos a los tres niveles de la educación básica regular (inicial, primaria y secundaria), básica especial, y básica alternativa. Asimismo, además del castellano también se brindaron contenidos para la difusión por radio en 10 lenguas originarias (Aimara, Asháninka, Awajún, Shipibo Conibo, Shawi, Yanesha, Nomatsiguenga, además de tres variantes del quechua: Collao, Central y Chanka), las cuales han sido transmitidas principalmente a través de medios radiales locales.

¹⁵ Semáforo Escuela Remoto es “una herramienta de gestión que tiene por objetivo brindar información confiable, periódica y oportuna sobre la entrega del servicio educativo” (MINEDU 2020).

**Acceso a Aprendo en Casa por departamento
2020**

Departamentos	Data Semáforo Escuela Remoto		Mediciones regionales		
	Acceden	No acceden	Acceden	No acceden	Estudiantes no contactados
Amazonas	89%	11%	77.9%	22.1%	0%
Áncash	94%	6%	90.4%	5.2%	4.4%
Apurímac	95.9%	4.1%	96.1%	3.9%	0%
Arequipa	96.1%	3.9%	94.9%	0.9%	4.2%
Ayacucho	95.5%	4.5%	90.8%	9.2%	0%
Cajamarca	93.8%	6.2%	93.5%	6.4%	1.2%
Callao	92.9%	7.1%	88.9%	11.1%	0%
Cusco	95.8%	4.2%	91%	9%	0%
Huancavelica	96.9%	3.1%	91.4%	8.6%	0%
Huánuco	92.7%	7.3%	87.1%	12.9%	0%
Ica	94%	6%	92.5%	7.5%	0%
Junín	94.3%	5.7%	82%	18%	0%
La Libertad	94.2%	5.8%	91%	9%	0%
Lambayeque	92.7%	7.3%	89%	11%	0%
Lima provincias	92.4%	7.6%	87.7%	12.3%	0%
Lima metropolitana	95.6%	4.4%	-----	-----	-----
Loreto	79.6%	20.4%	56.7%	43.3%	0%
Madre de Dios	83.5%	16.5%	88.2%	11.8%	0%
Moquegua	97.3%	2.7%	94.8%	5.2%	0%
Pasco	93.3%	6.7%	88.5%	11.5%	0%
Piura	95%	5%	88.2%	11.8%	0%

Puno	93.3%	6.7%	91.9%	8.1%	0%
San Martín	87.8%	12.2%	99.1%	0.9%	0%
Tacna	95.5%	4.5%	98.1%	1.9%	0%
Tumbes	90.3%	9.7%	73.6%	26.4%	0%
Ucayali	83.1%	16.9%	68.2%	31.8%	0%

Fuentes: MINEDU – Sistema de Soporte a la Gestión Educativa Descentralizada (SISGIED), con corte al 06.01.2021 y Reporte de Semáforo Escuela Remoto al mes de noviembre de 2020.

Como se puede apreciar de la información presentada, en la mayoría de los departamentos el porcentaje de acceso a Aprendo en Casa difiere según el sistema de recojo de información utilizado. En algunos casos la diferencia es tan significativa que es muy difícil tener claridad con respecto a la situación final de acceso y conectividad de los estudiantes. En todo caso, según el análisis, los departamentos con el mayor porcentaje de estudiantes sin acceso a los contenidos de Aprendo en Casa son: Loreto (20.4% - 43.3%), Ucayali (16.9% - 31.8%), Tumbes (9.7% - 26.4%), Madre de Dios (16.5% - 11.8%), y Amazonas (11% - 22.1%). Luego hay dos grupos de departamentos con cifras que podemos considerar altas como Junín (5.8% - 18%), Huánuco (7.3% - 12.9%), Callao (7.1% - 11.1%), Lima Provincias (7.6% - 12.3%) y Lambayeque (7.3% - 11%). Llama la atención la amplia diferencia entre las cifras de Semáforo Escuela Remoto y la medición regional en el caso de San Martín (12.2% - 0.9%), respectivamente.

Ante estas cifras que muestran que un alto porcentaje de estudiantes a nivel nacional no estarían accediendo a educación a causa de la pandemia, el Ministerio de Educación planteó, en el marco de la estrategia Aprendo en Casa, un plan denominado: Plan de Cierre de Brecha Digital, al cual ya nos hemos

referido, y que consiste en la compra y entrega de equipos informáticos y/o electrónicos (tablets) para estudiantes y docentes de instituciones educativas focalizadas, y la asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades para docentes para su uso pedagógico, a través de la contratación de formadores tutores, la implementación de webinars y cursos en línea auto formativos a través de la plataforma web Perú Educa.

3.6 El rol de los gobiernos regionales en el servicio educativo a distancia

De acuerdo con el artículo 63 de la Ley General de Educación, “la gestión del sistema educativo peruano es descentralizada, simplificada, participativa y flexible”. Asimismo, en su artículo 73 se señala que “las Direcciones Regionales de Educación (DRE) son responsables del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial y tienen la responsabilidad de asegurar los servicios educativos y los programas de atención integral con calidad y equidad en su ámbito jurisdiccional”. También, el artículo 74 establece que “las DRE tienen como función regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las instituciones educativas”.

Como podemos ver, si bien según la Defensoría del Pueblo (2020) la Ley General de Educación indica que “el Ministerio de Educación es el responsable de definir, normar, dirigir y articular la política educativa”, ello no significa que todas las competencias y deberes recaigan en dicho ministerio. Los Gobiernos Regionales tienen competencias y responsabilidades directas sobre el servicio

educativo que deben cumplir, a través de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) (p.11).

Asimismo, menciona que, en relación con la educación a distancia:

“El reglamento de la Ley General de Educación señala que el Ministerio de Educación tiene como responsabilidad establecer los lineamientos generales que regulan el funcionamiento, régimen académico y certificación de los estudios en la institución educativa pública y privada de educación a distancia. A su vez, en cuanto a las responsabilidades de las instancias de gestión educativa descentralizada, éstas deben supervisar los servicios de educación a distancia, así como la infraestructura, los recursos tecnológicos y las actividades educativas que se desarrollan, con lo cual el rol complementario pero a la vez gestor y supervisor de las instancias de gestión educativa descentralizada, específicamente de las direcciones y/o gerencias regionales de educación y las UGEL se afirma” (Defensoría del Pueblo, p.11).

3.7 Relación entre el MINEDU y los gobiernos regionales en el marco de la pandemia

El Ministerio de Educación (2016) a través del documento “Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos

Regionales y los Gobiernos Locales”¹⁶, define como relación intergubernamental a la:

“Interacción y articulación que existe entre las diferentes instancias y niveles de gobierno, con el fin de diseñar, implementar, alinear, monitorear y evaluar políticas públicas y estrategias vinculadas a la educación para ofrecer un mejor servicio. Las formas en que esta relación intergubernamental se expresa en el marco de la descentralización y de acuerdo con las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno, son las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración” (p.4).

Como parte de las estrategias de desarrollo y gestión de las relaciones intergubernamentales, el Ministerio ha creado diversos espacios de diálogo y coordinación, como son la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI); el Directorio de la Alta Dirección del MINEDU, Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes de Educación y Directores Regionales de Educación; y la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE). Asimismo, ha establecido la existencia de equipos de trabajo territoriales liderados por coordinadores territoriales, para la permanente articulación y coordinación de las políticas, estrategias y programas, la asistencia técnica y capacitación permanente a las DRE y las UGEL.

¹⁶ Resolución Viceministerial N° 051-2016-MINEDU, de fecha 29.04.2016.

Si bien el Ministerio de Educación ha venido promoviendo estas relaciones y sus respectivos espacios y herramientas de coordinación y articulación a través de un entramado institucional como el mencionado, la intensidad de estas relaciones MINEDU – gobiernos regionales, el carácter participativo de los gobiernos regionales en los procesos de definición y gestión de las propuestas de política educativa ha sido variado e inestable. En un periodo de emergencia como el generado por la pandemia, caracterizado por la necesidad de garantizar la continuidad del servicio educativo y por el grado de incertidumbre, es factible pensar que se darán nuevos “virajes” con respecto a las necesidades de relacionamiento intergubernamental y a los modos en los que se expresan. Estas podrían ser mucho más estrechas y dinámicas o todo lo contrario, podría generarse una situación en donde el nivel central adopta decisiones de manera discrecional y el conjunto del sistema se alinea a las directrices emanadas desde el centro, esto probablemente acompañado de situaciones de conflicto.

A nivel de América Latina se han registrado algunas experiencias en este sentido en el marco de la pandemia. En el caso de Chile, por ejemplo, Quiroz Reyes (2020: 4) menciona que un elemento a tomar en cuenta en el funcionamiento del sector educativo en la pandemia son las tensiones generadas en las relaciones intergubernamentales entre los municipios y el gobierno nacional en Chile a consecuencia de la decisión política del Ministerio de Educación chileno de retornar a las aulas a partir del 27 de abril de 2020, fecha que finalmente fue pospuesta. Los municipios, que por ley tienen la responsabilidad de administrar los servicios educativos de primaria y

secundaria, manifestaron su oposición a esta medida, y propusieron en su momento esperar al control y baja en el número de contagios por COVID-19. Este tipo de contexto, indica el autor, desafía a replantear la intergubernamentalidad actual de Chile y exige avanzar en un estilo de gobernanza diferente, que debería caracterizarse por contar con diseños institucionales y modelos de gestión basados en la confianza, más descentralizados y flexibles, que faciliten la proactividad colaborativa de las municipalidades en crisis y en tiempos normales.

En este mismo sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (2020)¹⁷ recomienda a los países de América Latina y el Caribe adoptar algunas de las buenas prácticas desarrolladas por los países europeos y asiáticos, quienes se encuentran en una etapa más avanzada de lucha contra el COVID-19. Entre estas recomendaciones está justamente el reformar la coordinación y complementariedad de “esfuerzos entre los distintos niveles de gestión (nivel central, niveles regionales y centros educativos)”. En general en estos países, “el rol del gobierno central ha sido el dictar un plan o estrategia general, ofrecer guías y lineamientos para escuelas y familias, y apoyar a los niveles regionales y las escuelas en su implementación”. Asimismo, se encuentran prácticas en donde cada región o distrito ha adoptado “estrategias propias adaptadas a su realidad”, tratando de superar las inequidades territoriales (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020, p.9).

¹⁷ “La educación en tiempos del coronavirus. Los sistemas educativos en América Latina y el Caribe ante el COVID-19”

Para conocer cómo se han desarrollado estas relaciones intergubernamentales en este contexto de emergencia, qué dificultades y subsecuentes demandas han presentado, qué efectos ha tenido el tipo de relacionamiento desarrollado para la implementación de Aprendo en Casa y cuál ha sido la participación y respuesta de los gobiernos regionales, centraremos la investigación a partir del análisis de diversas experiencias a nivel regional, con mayor incidencia en un par de gobiernos regionales a modo de unidades de análisis: Huánuco y Lambayeque.

3.8 Dos casos de análisis: Aprendo en Casa en Lambayeque y Huánuco

Lambayeque

Incidiremos en el análisis de la experiencia de implementación de Aprendo en Casa en el departamento de Lambayeque, pues considero que es un caso interesante para analizar cómo varios factores relacionados con las dinámicas socio económicas, territoriales y de gestión intervienen en el logro de aprendizajes, especialmente en este contexto de pandemia.

Como hemos podido observar en el acápite de acceso a Aprendo en Casa, las autoridades educativas de Lambayeque refieren que, al mes de setiembre, el acceso de los estudiantes lambayecanos fue de 89%, quedando sin acceso un 11% de estudiantes. Asimismo, según los datos proporcionados a través de la herramienta Semáforo Escuela Remoto, el acceso a los contenidos de Aprendo en Casa por parte de los estudiantes y sus familias fue de un 92.7%. Estas

cifras si bien no ubican a Lambayeque entre las regiones con mayor porcentaje de estudiantes que no acceden a Aprendo en Casa, si denotan un alto número de estudiantes que no estarían accediendo a la estrategia, a pesar de tener un fuerte número de escuelas en zonas urbanas, que aparentemente no tendrían mayores problemas de conectividad¹⁸.

Lambayeque se caracteriza por tener a la mayor cantidad de su población estudiantil en zonas urbanas y costeñas. Esto responde a las dinámicas económicas y sociales de la región, altamente concentradas en su capital Chiclayo y alrededores, razón por la cual uno de los problemas regionales más persistentes es el de la alta densidad poblacional, lo cual tiene impactos directos sobre la salud y acceso a servicios básicos a la población. Una característica importante de esta distribución geográfica y espacial de la población establece una alta diferenciación interna en lo que respecta a diversos indicadores educativos relacionados con una mayor o menor ruralidad.

Esta diferenciación entre zona urbana y zona rural se evidencia en los resultados de las evaluaciones estandarizadas de logros de aprendizajes, que si bien hasta el año 2016 mantuvo sus indicadores de logro de aprendizajes en aumento (mayor porcentaje de estudiantes en el nivel satisfactorio, con arrastre positivo de los demás niveles), para el año 2019 presentó una importante disminución de logro en todas las áreas y niveles educativos¹⁹. Asimismo, las

¹⁸ Chiclayo alberga aproximadamente al 70% de la población regional. Sólo el 17.8% de la población se encuentra ubicada en el área rural (INEI 2015).

¹⁹ Para el 2do grado de primaria, la EM 2019 en Lambayeque obtuvo en el área de matemáticas el resultado de 14.6% en el nivel satisfactorio frente a un 35.8% obtenido en la medición del año 2016. Igualmente, para el área de

brechas educativas son más intensas entre las áreas urbanas y rurales, lo cual se evidencia también en los resultados de las pruebas estandarizadas. Ninguna otra diferenciación como el género, o entre servicios educativos privados y públicos u otros es tan intensa como la brecha entre la escuela urbana y rural en Lambayeque²⁰.

En cuanto al tema de gestión del sistema educativo, Lambayeque cuenta con cuatro unidades ejecutoras: la Gerencia Regional de Educación Lambayeque y tres Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL): Chiclayo, Lambayeque y Ferreñafe; las cuales también reflejan esta marcada diferenciación entre las necesidades de atención al servicio educativo en zona urbana y rural. La UGEL Chiclayo tiene una meta de atención sumamente alta: 2,100 instituciones educativas, que congregan a cerca de 140,000 estudiantes. UGEL Lambayeque y UGEL Ferreñafe atienden a un número importante población docente y estudiantil ubicado en zonas rurales y con alto desafío territorial²¹, especialmente esta última UGEL que cuenta con al menos 295 servicios

lectura, en la EM 2019 se obtuvo 36.7% de estudiantes de 2do de primaria en el nivel satisfactorio, frente a un 48.3% obtenido en la medición del año 2019. La disminución del logro medida a nivel porcentual se repite para los otros grados y áreas evaluadas (4to de primaria y 2do de secundaria).

²⁰ Por ejemplo, en la EM 2019 en el área de lectura 2do grado de primaria, el 38.3% de los estudiantes del área urbana obtuvieron un nivel satisfactorio frente a un 18.9% de estudiantes del área rural.

²¹ De acuerdo con la tipología de UGEL aprobada por el MINEDU a través de la Resolución de Secretaría General N° 938-2015-MINEDU, las UGEL Chiclayo, Lambayeque y Ferreñafe tendrían tres de los siete tipos de UGEL que se pueden encontrar en el territorio nacional, a partir del análisis de condiciones como: capacidad operativa y desafío territorial. UGEL Ferreñafe sería la que cuenta con mayor desafío territorial al tener instituciones educativas que se encuentran incluso a más de siete horas de la capital provincial y un alto número de instituciones educativas rurales.

educativos considerados intercultural bilingüe, en las cuales se desarrollan aprendizajes en castellano y en quechua norteño Incahuasi Cañaris²².

La gestión educativa actual se caracteriza por tener buenas relaciones de coordinación con el Ministerio y alineamiento con las políticas educativas establecidas, a pesar de ciertos desacuerdos que puedan aparecer por procedimientos o modos de gestionar, predomina la colaboración en la gestión.

Huánuco

La segunda unidad de análisis elegida es el departamento de Huánuco. Este departamento cuenta con una dinámica social, económica y cultural muy distinta a la de Lambayeque, dado que su territorio se ubica entre la sierra central y la selva oriental. Este departamento posee una alta ruralidad²³ y estadísticamente brechas educativas bastante importantes, que la ha ubicado durante varios años cercana en logro de aprendizajes a regiones como Ucayali y Loreto.

Al igual que Lambayeque, en las últimas mediciones estandarizadas de logros de aprendizajes, Huánuco disminuyó varios puntos porcentuales con respecto a la evaluación del año 2016, año en donde los resultados a nivel nacional se despuntaron más, presentando en el caso de matemáticas en el segundo grado

²² Fuente: Escala Minedu - registro de IIEE EIB (2019).

²³ El 34% de los estudiantes de la región Huánuco se encuentran matriculados en una escuela rural, sin embargo, el 73% de los locales escolares de la EBR se encuentran en zonas rurales. Esto quiere decir que la escuela rural huanuqueña se caracteriza por tener poco alumnado y estar bastante dispersa. Predomina la modalidad de educación multigrado EIB.

de primaria, un resultado en la prueba muestral del 2019 de 12.7% en el nivel de logro satisfactorio, frente a un 28.3% obtenido en el año 2016. Asimismo, a pesar de ser una región con mayor población rural, por ende, con una mayor población estudiantil que asiste a servicios educativos rurales y intercultural bilingües, mantiene una brecha considerable a nivel de logro de aprendizajes con las áreas urbanas, ubicadas principalmente en su capital Huánuco y la ciudad de Tingo María²⁴.

En cuanto al acceso a Aprendo en Casa, Huánuco tiene porcentajes similares de acceso a Lambayeque, alcanzando un 87.1% de acceso según la data remitida por la Dirección Regional de Educación y 92.7% de acuerdo con la data de Semáforo Escuela Remoto. A pesar de sus distintas realidades sociales y educativas, ambas regiones tienen cifras de conectividad similar, y si vemos al detalle el logro de aprendizajes en la última medición también no encontramos una diferencia muy alta en relación con sus indicadores de logro. Es más, en realidad si revisamos al detalle la progresión de los indicadores de logros de aprendizajes en Huánuco en los últimos años veremos un avance más significativo que los presentados en Lambayeque²⁵.

²⁴ Por ejemplo, en la EM 2019 los resultados de lectura en el nivel satisfactorio para 2do grado de primaria en la zona urbana fue 31.5% frente a un 11.2% en el área rural.

²⁵ Según los resultados de la ECE 2016 para el cuarto grado de primaria, Huánuco alcanzó un nivel de logro satisfactorio del 16.8% en lectura y un 14.3% en matemáticas. En la ECE 2019, los resultados para el mismo grado y materias fueron de 26.7% y 29.6%, respectivamente, lo cual significa un incremento de 9.9% en lectura y de 15.3% en matemáticas. En este mismo periodo, Lambayeque alcanzó en la ECE 2016 para el cuarto grado de primaria, un nivel de logro satisfactorio del 31.1% en lectura y un 24% en matemáticas. En la ECE 2019, el porcentaje de logro satisfactorio para el grado referido se mantuvo en 31.1% en el caso de lectura, mientras que en matemáticas se alcanzó el 28.9% en el nivel de logro satisfactorio, es decir, sólo se aumentó en un 4.9%. En el caso del segundo grado de secundaria los avances son aún más conservadores, inclusive en lectura en ambas regiones se ha retrocedido.

Finalmente, en cuanto a su gestión educativa tenemos a una Dirección Regional de Educación con una gestión bastante crítica a las políticas y lineamientos del Ministerio de Educación y con propuestas dirigidas a ejercer mayor autonomía en su gestión. La región cuenta con once (11) Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL): Huánuco, Ambo, Lauricocha, Huamalíes, Yarowilca, Dos de Mayo, Huacaybamba, Marañón, Pachitea, Leoncio Prado y Puerto Inca; de las cuales Huánuco y Leoncio Prado son las que atienden a la mayor cantidad de docentes y estudiantes de la región. Asimismo, todas estas entidades cuentan con instituciones educativas rurales.



CAPÍTULO IV

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL TRABAJO DE CAMPO

La presente investigación tiene como objetivo principal conocer las principales dificultades y demandas que han surgido entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales en el marco de los procesos de articulación y coordinación para la implementación de la estrategia Aprendo en Casa durante el año 2020. Asimismo, tiene como objetivos secundarios conocer también el grado de participación de los gobiernos regionales en la fase de diseño e implementación de la estrategia, así como conocer y revalorar sus aportes para la mejora de su implementación de acuerdo con las características de cada territorio. En este sentido, a fin de recabar la información de campo necesaria, se elaboró dos guías de entrevistas, una dirigida a actores entrevistados del nivel de gobierno nacional y otra dirigida a los actores priorizados del nivel regional. Estas entrevistas fueron aplicadas a un total quince personas, entre decisores y coordinadores de ambos niveles de gobierno.

Las preguntas estuvieron organizadas en tres bloques de acuerdo con las interrogantes generales planteadas. Estos bloques o ejes fueron denominados para efectos de la sistematización y análisis como: 1) coordinación y articulación intergubernamental para la implementación de Aprendo en Casa;

2) grado de participación de los gobiernos regionales en el diseño e implementación de Aprendo en Casa; y 3) aportes desde el territorio.

4.1 Coordinación y articulación intergubernamental para la implementación de Aprendo en Casa

Existe consenso por parte de los entrevistados con respecto a que la estrategia Aprendo en Casa fue una respuesta rápida y oportuna del Ministerio de Educación ante el cierre de las instituciones educativas por el contexto de emergencia sanitaria. Consideran que la estrategia es buena en términos generales, pero que se enfrenta a serias limitaciones al momento de su implementación. Estas limitaciones están relacionadas principalmente con el acceso a sus contenidos, ya bien sea a través de radio, televisión o internet, que son las tres vías o canales a través de los cuales se difunde la estrategia. Para algunos entrevistados, Aprendo en Casa era la única salida para poder asegurar la continuidad del servicio educativo y salvar el año escolar, pero nació con varios defectos, ligados a limitaciones estructurales como las mencionadas en relación con las brechas de conectividad, pero también en relación con la incertidumbre que genera pasar de una práctica pedagógica netamente presencial a una virtual, para la cual ni los maestros, ni los estudiantes, ni los padres de familia estaban preparados.

En este sentido, se identifica como una de las principales limitaciones para acceder a la estrategia Aprendo en Casa, las condiciones de conectividad

previas a la pandemia. Por ejemplo, en el caso de la UGEL Lauricocha en Huánuco, se tenía al inicio de la cuarentena a sólo el 5% de las instituciones educativas de la localidad con servicio de internet, una cobertura de señal de radio del 60% y de señal televisiva del 25%. Otro tanto sucedía en otras provincias como Lambayeque, la cual al inicio de la pandemia tenía un aproximado de 31% de estudiantes que no podían acceder a Aprendo en Casa por ninguno de los canales proporcionados. Situaciones similares se pueden observar en provincias como Amazonas, Cajamarca, Cusco, Loreto, Ucayali y Tumbes, quienes no contaban con condiciones de infraestructura y acceso a medios digitales y señal de radio y televisión para un buen porcentaje de sus estudiantes.

Asimismo, adicional a la limitación planteada, se encontró con que el equipamiento tecnológico con el que cuentan las familias es insuficiente, en muchos casos nulo, para garantizar que todos los estudiantes de un hogar accedan a sus clases. Los entrevistados refieren que, en muchos casos, sólo los padres cuentan con celular, además muchas veces éste no es de alta gama, sobre todo en los hogares de las zonas rurales. En las zonas urbanas, las familias no suelen contar con equipos informáticos para todos sus hijos, y a la hora de salir a sus trabajos muchos padres de familia se llevan sus celulares, situación que deja a los hijos sin posibilidad de conectarse a una clase de Zoom, o comunicarse con sus docentes vía Whatsapp, dificultando el envío de sus evidencias. Entonces, encontramos que previo a la pandemia, contábamos ya con un “paquete” de condiciones estructurales, que agravaron la situación de muchos niños, niñas y adolescentes con respecto a su acceso a una

educación de calidad. Ante la imposibilidad de conectarse, muchos estudiantes perdieron contacto con sus maestros, y en la práctica han abandonado o están en proceso de abandonar la escuela²⁶.

Otras limitaciones referidas a la estrategia en sí como concepto están referidas principalmente a la pertinencia de sus contenidos con respecto a las diversas realidades sociales y culturales del país. Por otro lado, algunos gobiernos regionales manifestaron una resistencia inicial a la estrategia, en tanto no fueron consultados y persistían las dudas sobre diversos aspectos pedagógicos como el logro de competencias y de aprendizajes bajo la modalidad virtual, la evaluación a los estudiantes, y la implementación del currículo nacional. Surgió la preocupación en relación con cómo se podría generar rápidamente competencias en los docentes para el uso pedagógico de las herramientas digitales. Estas incertidumbres y preocupaciones persistieron de alguna forma durante todo el 2020, algunos gobiernos regionales mas bien se sintieron aliviados de que el Ministerio de Educación crease Aprendo en Casa, pues como indican varios de los entrevistados, es el Ministerio de Educación quien debe normar y establecer las políticas y estrategias de alcance nacional.

En cuanto al tema de los actores claves identificados como fundamentales o importantes para garantizar la implementación de Aprendo en Casa, hay un

²⁶ En el tercer trimestre de 2020 el número de no matriculados en educación básica a nivel nacional superó los 479,000 estudiantes. Aproximadamente el 70% de estos no matriculados corresponde al nivel secundaria. Fuente: La República: https://data.larepublica.pe/abandono-escolar-2020-radiografia-educacion/?fbclid=IwAR1nHJtIIMmDOnZiOalRgqvVM9-ocUt676SBI0hUrtrVoP82_nchQVKlpVs

acuerdo mayoritario de que estos son el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales, las direcciones y gerencias regionales de transportes y comunicaciones y las de educación, las UGEL, los directivos de instituciones educativas y sus docentes. Algunos mencionan que, en esta cadena de actores, se incluyen también los padres de familia, quienes en este contexto tienen un rol fundamental apoyando a sus hijos, haciendo el seguimiento a sus procesos de aprendizaje a distancia. Algunos de los entrevistados resaltan el rol de los directores de gestión pedagógica de las direcciones regionales de educación y la de los jefes de gestión pedagógica de las UGEL, en los cuales ha recaído el trabajo pedagógico orientador más intenso en cada región. Estos líderes pedagógicos, en coordinación con sus equipos han sido los responsables de viabilizar una serie de estrategias para adecuar Aprendo en Casa a las necesidades presentadas en sus ámbitos, y en su mayoría cuentan con experiencia y estabilidad en el cargo debido a que son designados a través de concurso de méritos en el marco de las disposiciones de la Ley de Reforma Magisterial.

Por otro lado, se resaltan procesos de trabajo coordinado y articulado entre actores claves del territorio, públicos y privados, para el logro de objetivos puntuales como la instalación y reparación de antenas, el fortalecimiento de capacidades a docentes y la dotación de equipos tecnológicos, entre otros. Estos actores claves han sido las ya mencionadas instancias educativas regionales (DRE, UGEL), las direcciones regionales de transportes y comunicaciones y gobiernos locales, principalmente. En algunos gobiernos regionales, la participación de la empresa privada, principalmente mineras

como en Cajamarca, Cusco y Áncash, y ONGs (principalmente en Cusco), ha sido significativa. Asimismo, a nivel regional se han instalado Comités Multisectoriales en el marco del inicio del año escolar 2021, en el cual participan estos mismos actores más algunas entidades gubernamentales en el territorio como las direcciones regionales de salud, las oficinas regionales del ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, algunos programas del ministerio de desarrollo e inclusión social como Qali Warma, prefectos y subprefectos y diversas organizaciones de la sociedad civil. Estos comités gozan de diversas dinámicas, dependiendo de su grado de institucionalización. Sus agendas están enfocadas al buen inicio del año escolar 2021 y a garantizar diversos procesos educativos a lo largo del año como el retorno seguro y flexible al servicio educativo semi presencial y establecer estrategias para garantizar la reinserción y continuidad educativa de los estudiantes.

En cuanto a las demandas y desafíos que persisten en el marco de las acciones de coordinación y articulación para la implementación de Aprendo en Casa, se menciona que existe una percepción desde los gobiernos regionales hacia una demanda por un relacionamiento intergubernamental distinto, que trascienda la coordinación en términos de asistencia técnica y establecimiento de lineamientos desde el Ministerio para su ejecución por las direcciones regionales de educación y sus UGEL. Por ejemplo, en cuanto a Aprendo en Casa, se menciona que una de las demandas reiterativas tiene que ver con la posibilidad de que los gobiernos regionales sean consultados con respecto a aspectos del diseño, involucrar mayor participación de docentes y directivos en la estrategia, así como flexibilizar la estrategia de tal manera que desde los

gobiernos regionales se pueda contextualizar, adaptar e incorporar nuevos elementos más acordes con sus necesidades. Sin duda, el tema de la conectividad como desafío y/o demanda persiste a través de lo indicado por los entrevistados. En relación con este punto, algunos entrevistados indican que es necesario que el Ministerio de Educación establezca coordinaciones permanentes con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, incluso con el Ministerio de Energía y Minas, en el caso de zonas que no cuentan con fluido eléctrico, a fin de tomar decisiones que permitan ir cerrando la brecha digital. Hay la percepción de que este diálogo intersectorial se demoró mucho en darse, y que, a nivel de los gobiernos regionales, si bien se fue avanzando coordinaciones entre las direcciones regionales o gerencias de educación y las direcciones o gerencias regionales de transportes y comunicaciones, era necesario que primero a nivel del gobierno central se establezca un marco de actuación para este contexto.

Por otro lado, tenemos también la demanda de que la coordinación en el marco de Aprendo en Casa permita la elaboración de un Currículo Regional, adaptado a la emergencia. De hecho, al menos un par de entrevistados recordaron que al inicio de la pandemia, una de las mayores demandas por parte de los directores regionales de educación en los espacios de articulación y coordinación que se daban, era la de contar con herramientas y asistencia técnica para la elaboración de un Currículo Regional de Emergencia. Esta demanda fue planteada, por ejemplo, por Huánuco y Cajamarca.

En cuanto a la calificación de las relaciones intergubernamentales entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales en el marco de la implementación de Aprendo en Casa, la mayoría de los entrevistados refirieron que éstas se caracterizaban por una cierta verticalidad y debilidad. El ministerio en general era quien les decía las instancias de gestión educativa descentralizada qué hacer, cómo hacerlo y se les solicitaba de manera continua información y rendición de cuentas. Si bien se reconoce que el Ministerio de Educación es el ente rector en materia educativa, también se reclama un margen mayor para el ejercicio del rol de los gobiernos regionales. Uno de los entrevistados mencionó, por ejemplo, que consideraba que estas relaciones eran débiles y principalmente de orientación centralista. Eran débiles en el sentido que no generaban procesos de diálogo y consenso, características de una relación intergubernamental que se puede considerar “fuerte”, consistente. Así, en relación con la pregunta sobre cómo calificaría las relaciones intergubernamentales desarrolladas en este contexto, uno de los entrevistados mencionó:

“Las califico como relaciones débiles, débiles en cuanto a la estrategia porque creo que el centralismo imperó. En una relación intergubernamental fuerte lo que impera es el trabajo en conjunto, en consenso, construcciones conjuntas de las estrategias. En un relacionamiento débil, prima una de las partes sin consensos. Para mí es entonces una relación débil y más instrumental”

Asimismo, también se mencionó que la situación de emergencia representó, tal vez por la necesidad de atender rápidamente, un momento en el que el Ministerio estaba forzado a tomar decisiones unilaterales, pero también una oportunidad más cómoda para poder plantear una mirada *flat* o única de la estrategia, evitando lo engorroso o difícil que puede resultar un proceso de consulta.

También se menciona que, durante el 2020 las relaciones intergubernamentales en el marco de la pandemia no fueron de ninguna manera las mismas, debido a las limitaciones para coordinar de manera presencial, por actuar bajo un entorno de crisis sanitaria, emocional y económica; y finalmente, por el grado de incertidumbre que la educación a distancia genera con respecto al logro de los aprendizajes de los estudiantes. Se rescata y se valora que como sector se contaba ya con un modelo de relacionamiento intergubernamental ya totalmente instalado y legitimado entre el Ministerio y las instancias de gestión educativa descentralizada. Esto ha servido como una base para no operar en el “vacío” y dar cierto soporte a los cambios sufridos durante el año pasado. Entonces, ante la incertidumbre el director regional o un director de UGEL ya sabía a quiénes podía acudir para recibir orientaciones o con quiénes compartir dudas o propuestas. En este sentido, uno de los entrevistados del nivel regional refirió lo siguiente, con relación a la implementación inicial de Aprendo en Casa:

“El Gerente probablemente se comunicó con la coordinadora territorial muchas veces para poder absolver diferentes inquietudes, la

coordinadora territorial se comunicaba con las áreas del Minedu, con las diferentes oficinas para poder decir cómo vamos a ir manejando esto. Si no hubiese habido ese nivel de articulación, ese nivel de comunicación, y si es que el Ministerio de Educación hubiese estado centrado de manera tradicional por decirlo así, el especialista y funcionario del Minedu hubiese estado solo en el escritorio y sólo a coger el teléfono fijo por decirlo así, o el celular, pero la respuesta iba a ser, no puedo salir de casa, nadie puede salir, y por lo tanto no podemos hacer mayor comunicación; pero como ha habido ese nivel de articulación, ha habido ya una relación establecida. Estas coordinaciones territoriales, esta articulación territorial, creo que ha sido una base a partir de lo cual afrontar la realidad del 2020, tuvo entonces un soporte un poco mejor”

Sin embargo, para algunos entrevistados, la incertidumbre y los desacuerdos iniciales con Aprendo en Casa y con otros aspectos de la gestión educativa debieron de contar con un protocolo de relacionamiento distinto, de emergencia, que permita rápidamente encauzar estas problemáticas. Eso no se dio, en realidad, se fue construyendo en el mismo camino. Uno de los entrevistados mencionó, por ejemplo, lo siguiente:

“No ha sido la clásica estrategia de incidencia que siempre se realiza, esta relación intergubernamental tiene otras características, otras maneras, otras formas. Aquí no es que podamos desplegar al equipo territorial para poder sacar adelante alguna estrategia. Aquí tenemos que trabajar directamente con las DRE y las UGEL para seguir bregando por

el servicio educativo (...) las relaciones intergubernamentales en este contexto las hemos ido construyendo, hemos tenido que desarrollar en este marco muchas habilidades blandas, hemos tenido que ir más allá de lo que te pide el Ministerio para lograr los objetivos”

Se reconoce también que durante el 2020 se presentaron varios episodios o puntos de tensión en las relaciones intergubernamentales entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales. Los entrevistados recordaron al menos los siguientes: la emisión de las normas de trabajo remoto de los docentes, el pedido de distribución de alimentos del programa Qali Warma y de los cuadernos de trabajo y la distribución de las tablets. Por ejemplo, en el caso de la emisión de las normas de trabajo remoto de los docentes, en Huánuco la DRE emitió su propia normativa para avanzar con la solicitud de reportes de trabajo remoto y otros temas conexos al trabajo docente. Posteriormente, la Dirección Técnico Normativa de Docentes del Ministerio de Educación emitió la norma que regula el trabajo remoto de los docentes²⁷. Aquí se disponían otros criterios y formatos que colisionaban con lo que ya venía haciendo la mencionada región. Esto generó ciertos impases y discusiones que finalmente terminaron con la decisión de acoger y continuar con las propuestas dadas a nivel regional. Otro caso que generó fuerte tensión fue la distribución de alimentos del programa Qali Warma y la distribución de cuadernos de trabajo. Aquí los docentes de varias regiones expresaron su preocupación ante las

²⁷ Ministerio de Educación. Resolución Viceministerial N° 097-2020-MINEDU, modificada mediante Resolución Viceministerial N° 098-2020-MINEDU. Ambas normas del 2020 han sido derogadas por la Resolución Viceministerial N° 155-2021-MINEDU.

direcciones regionales y las UGEL, debido al alto riesgo al que se les podía exponer si asistían a sus instituciones educativas para realizar los repartos. De hecho, varias regiones emitieron sendos comunicados negándose a realizar estas distribuciones, al considerarlas un riesgo para la salud de los docentes y de la comunidad. Finalmente, el episodio de las tablets tal vez sea el que más reclamos públicos y mediáticos desató por parte de las regiones, pues para efectuar esta compra, el Ministerio de Economía y Finanzas retiró casi 150 millones de soles ya transferidos a las regiones para costear los programas y acciones del sector educación, con la promesa de adquirir y distribuir las tablets a los estudiantes que no habían logrado conectarse con Aprendo en Casa, entre los meses de julio y agosto. Diversos problemas surgidos con los procesos de compra retrasaron finalmente todo. Las primeras tablets fueron distribuidas recién entre el mes de octubre y noviembre de 2020, y el grueso de la cantidad estimada entre los meses de febrero, marzo y abril de 2021²⁸.

Más allá de estos “puntos” de tensión mencionados, en lo cotidiano algunos entrevistados nos refieren que algo que deterioró las relaciones entre el Ministerio y los gobiernos regionales, es la sobrecarga de actividades y la exigencia de respuesta con respecto a diversos pedidos relacionados a procesos y programas del sector. Los entrevistados indican que pareciese que algunas direcciones del ministerio no caían en cuenta de que se estaba viviendo una situación de emergencia y que el trabajo remoto presentaba

²⁸ <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/348828-inicio-del-ano-escolar-revela-retraso-en-la-entrega-de-tablets-y-falta-de-cargadores-solares>

nuevos desafíos para directivos, especialistas y docentes. Adicionalmente a esta situación, los recortes presupuestales habían impactado en la reducción de personal a nivel de las UGEL, contando ahora con menos personas disponibles para realizar un trabajo que pareciera que se hubiese multiplicado. Al respecto, uno de los entrevistados mencionó lo siguiente:

“Ahora hay una situación que no han entendido algunas direcciones generales del Minedu, no han entendido, por ejemplo, que estamos en una situación de emergencia y como estamos en una situación de emergencia hay que limitar las situaciones a lo necesariamente atendible”

Asimismo, con respecto a este mismo tema, otro entrevistado manifestó lo siguiente:

“Me parece que en el sector público olvidamos algo, lo olvidamos a cada rato en general. Olvidamos que estamos en pandemia, con emergencia sanitaria, en el cual el trabajo es de otra naturaleza, el relacionamiento es distinto, pero sin embargo queremos cumplir objetivos grandes, ampulosos, genéricos, que todo se dé y eso no es posible”.

4.2 Grado de participación de los gobiernos regionales en el diseño e implementación de Aprendo en Casa

Hay consenso entre los entrevistados con respecto a que los gobiernos regionales no participaron en la fase de diseño de la estrategia Aprendo en Casa. También es consenso que el rol que tuvieron los gobiernos regionales estuvo enfocado en garantizar la implementación de la estrategia. Si bien, el rol implementador de los gobiernos regionales es recurrente con respecto a diversas políticas, planes y programas diseñados por el Ministerio de Educación, en este caso las dificultades relacionadas con no haber sido considerados en la fase de diseño se evidencian en la pertinencia de los contenidos, que son muchas veces cuestionados por los especialistas de las instancias educativas descentralizadas, los docentes y los padres de familia. Varios de los entrevistados comparten la opinión de que es necesario que el Ministerio realice siempre consultas a las direcciones regionales y a las UGEL, incluso a los docentes, antes de la aprobación de alguna iniciativa, programa o política, pues finalmente quienes la implementan en el territorio son ellos, por lo tanto, son ellos quienes saben qué puede funcionar o no, qué es lo que se necesita y cómo debería ser orientado.

En general, los gobiernos regionales han estado muy involucrados en el proceso de implementación. En las entrevistas realizadas se menciona de manera reiterativa que ellos aseguraron el despliegue territorial de la estrategia generando condiciones más adecuadas; en primer lugar, dirigidas a mejorar el acceso y, en segundo lugar, diseñando acciones que les permitan contextualizar contenidos y capacitar a sus docentes para afrontar el nuevo reto educativo. De estas dos grandes acciones se desprenden diversas estrategias a nivel del territorio, que van desde los esfuerzos por cerrar la

brecha de conectividad, instalando y reparando antenas, dotando de internet a instituciones educativas y comunidades, instalando antenas parabólicas para la señal de televisión, realizando convenios y contratos con radios locales para transmitir los audios de Aprendo en Casa. En el aspecto pedagógico, se ha diseñado material complementario y contextualizado, el cual ha sido repartido principalmente entre los estudiantes sin conectividad y se han desarrollado diversas acciones de capacitación a los docentes, con la finalidad de generar competencias para el uso pedagógico de las herramientas digitales.

De los entrevistados sólo uno de ellos indicó que no se ha participado ni en el diseño ni en la implementación, pues refería que los especialistas de la dirección regional de educación y de las UGEL sólo habían monitoreado la estrategia. Algunos entrevistados indicaron que, si bien no habían sido consultados en el 2020 sobre el diseño de la estrategia, a inicios del 2021 sí se les había convocado a una reunión, en la cual se les consultó y ellos dieron aportes para efectuar algunos cambios y ajustes a la estrategia. Existe la idea generalizada por parte de los entrevistados de que a inicios de la pandemia sólo se les comunicó lo que se iba a hacer, generando un poco de dudas y resistencias por algunos gobiernos regionales como Cusco y Huánuco, mientras otras regiones estuvieron de acuerdo con que el Ministerio de Educación plantee la propuesta de la estrategia en su totalidad, tal fue el caso de Lambayeque.

En lo que respecta a los aportes de los gobiernos regionales y del Ministerio de Educación en materia de coordinación en el marco de la implementación de

Aprendo en Casa, se menciona que no se realizaron propuestas adicionales o protocolos específicos para afrontar los retos que en relación con la coordinación y el diálogo intergubernamental se iban a presentar en una situación de emergencia y de cambio en la forma de brindar el servicio educativo. Se reconoce que hubiera sido deseable tener un protocolo en ese sentido, pero también se destaca que, a pesar de ello, las relaciones de coordinación pasaron de un primer momento de incertidumbre a otro momento de adecuación, gracias a las estrategias y habilidades blandas desplegadas por funcionarios del ministerio, las DRE/GRE y las UGEL. Se menciona que las relaciones intergubernamentales en este periodo se caracterizaron por ser más “reactivas” que propositivas, pues ante las situaciones de conflicto o tensiones, fue el personal responsable de la articulación y coordinación de la dirección de relaciones intergubernamentales y del viceministerio de gestión pedagógica, quienes atendieron las demandas, bajaron el nivel de conflictividad y establecieron los canales de diálogo necesarios en estos casos. En esta línea, uno de los entrevistados manifestó en relación con las relaciones intergubernamentales desarrolladas lo siguiente:

“En el 2020 me parece que fue bastante débil (...). El MINEDU tuvo el relacionamiento sobre todo para hacer como dicen, un contra soporte para contingencia de cualquier punto de colisión con los gobiernos regionales, más reactivo que propositivo (...) lo que sí se ha generado, y eso es algo que tampoco podemos negar, es que por lo menos el Ministerio nunca perdió la lógica de dialogar, siempre estuvo dispuesto a

reunirse para dar explicaciones o para poder dar a conocer o dar a entender (...)”

Por otro lado, los espacios de relacionamiento intergubernamental como la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI), el Directorio de la Alta Dirección del Ministerio de Educación, Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes de Educación y Directores Regionales de Educación, y la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE)²⁹ son la principal propuesta del Ministerio de Educación para el desarrollo de acciones de articulación y coordinación de políticas, planes y programas con los gobiernos regionales y locales. Cabe resaltar que, en este periodo de emergencia, estos espacios tuvieron una funcionalidad mínima, pues sólo se tuvo una sesión de la CI el día 09 de abril de 2021 y del Directorio el día 29 de marzo de 2020. Cabe resaltar que este último espacio no se volvió a convocar hasta el 14 de enero de 2021. La CGIE no ha sido convocado desde noviembre del 2019.

En esta sesión del Directorio en el año 2020, se trabajó el tema de Aprendo en Casa, se dieron a conocer las principales orientaciones y se planificaron al menos dos reuniones adicionales con todos los Directores de Gestión Pedagógica a nivel nacional. Asimismo, se establecieron compromisos para que las DRE/GRE garanticen estrategias que permitan el acceso de los estudiantes a la estrategia Aprendo en Casa. Luego de esta reunión, no se volvieron a tener espacios de coordinación y consulta con las regiones para la

²⁹ Ministerio de Educación. Resolución Viceministerial N° 051-2016-MINEDU “Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales”.

planificación de Aprendo en Casa hasta los primeros meses del año 2021, en el marco de las acciones de mejora y relanzamiento de la estrategia.

Finalmente, se resaltó otro nivel de coordinación y articulación, que es muy útil para comprender toda la cadena del proceso de implementación de la estrategia en el territorio. Me refiero a los aportes derivados de la coordinación entre el nivel regional y el nivel local, que en el caso de algunas provincias tuvo un fuerte dinamismo, sirviendo como apoyo para garantizar y ampliar el acceso al servicio educativo a más estudiantes. Son múltiples las experiencias de coordinación entre las UGEL y los gobiernos locales; o entre la DRE/GRE, el GORE y los gobiernos locales en un territorio determinado; en las cuales se ha podido, por ejemplo, brindar y distribuir material educativo complementario a estudiantes sin conectividad, instalar o reparar antenas, colocar megáfonos en centros comunales para transmitir los contenidos de Aprendo en Casa, etc. estos espacios de coordinación también han contado con la participación de empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, uno de los entrevistados resaltó lo siguiente:

“Yo creo que en general ha sido una circunstancia con retos, y estos retos también nos han permitido poder volver al tema del trabajo de redes, y este tema del trabajo de redes implica nuevamente poder convocar a los más diversos actores que quieren hacer algo, y sobre todo en el tema educativo, y eso ha sido bien interesante porque si hace dos años hubieran dicho que la empresa privada dentro de la provincia, quizás todo el mundo hubiese pensado en las mineras, cosa que ha sido

así, se han involucrado, pero también teníamos la duda-certeza que otros actores podían entrar como los alcaldes distritales y provinciales, y por supuesto que fue un acierto, hace mucho tiempo teníamos la sospecha de que habían alcaldes distritales y provinciales que apostaban muchísimo en términos educativos (...) creo que este periodo también ha servido para visibilizar a los actores de la comunidad educativa, volver a involucrarlos, cosa que no es sencilla ni fácil. Volver a involucrar a los COPARE, COPALE, a la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, a los alcaldes, a la policía, a los subprefectos, a otros sectores como el MIDIS a través de Qali Warma, el MTC (...) son tal vez sectores con los que no necesariamente te hubieras involucrado en tiempos normales pero que ahora son importantes e imprescindibles para poder garantizar la conectividad y el acceso a la educación de los estudiantes en las regiones”

4.3 Aportes desde el territorio

Como ya hemos podido apreciar, son muchas las iniciativas desarrolladas desde los gobiernos regionales a través de sus direcciones regionales, UGEL, instituciones educativas y docentes en el marco de Aprendo en Casa. Estos aportes han estado enfocados en garantizar el acceso a los contenidos de Aprendo en Casa a través de cualquiera de sus tres canales o vías, e implementar estrategias complementarias que permitan atender a los estudiantes sin conectividad, contextualizar los contenidos de la estrategia a las realidades educativas y fortalecer las capacidades de los docentes para el uso

pedagógico de las herramientas tecnológicas. Es importante destacar que los aportes para lograr una adecuada implementación en el territorio no sólo han provenido del trabajo de los especialistas y directivos de las direcciones regionales de educación y sus UGEL, sino también de los mismos docentes que en muchos casos, han elaborado estrategias innovadoras para poder llegar a sus estudiantes. Por ejemplo, una de las iniciativas más difundidas por los medios de comunicación fue *“Kipi, la niña robot”*, creada por el maestro huancavelicano Walter Velásquez Godoy de la institución educativa Santiago Antúnez de Mayolo. Este robot fue elaborado con material reciclable y cuenta con un panel solar que lo recarga de energía. Fue creado para que los niños de zonas sin ningún tipo de conectividad puedan acceder a los audios de Aprendo en Casa, tanto en castellano como en quechua y asháninka³⁰.

A medida que se avanzaba con los contenidos de Aprendo en Casa, era cada vez más clara la necesidad de contextualizar los contenidos a las características culturales de cada región. Este esfuerzo se materializó en una serie de iniciativas emprendidas por las DRE y las UGEL, que han sido recogidas por la Comunidad de Prácticas de Aprendizaje (COP) de la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades del Ministerio de Educación³¹. Esto quiere decir que probablemente existan muchas más que no han sido registradas.

³⁰ FONDEP (2020) Iniciativas pedagógicas <https://www.fondep.gob.pe/red/iniciativa-pedagogica/IP20000410-kipla-nina-robot>

³¹ Al mes de agosto de 2020, ya se tenían 49 iniciativas registradas de las instancias de gestión educativa descentralizada (IGED), que corresponden a 22 gobiernos regionales.

Una de las iniciativas dirigidas justamente a la contextualización de contenidos es la traducción de los audios de Aprendo en Casa al quechua Cañaris Incahuasi, también conocido como quechua norteño, en el departamento de Lambayeque, provincia de Ferreñafe. Aquí la UGEL Ferreñafe con apoyo de docentes bilingües, tradujeron los audios que venían en castellano, debido a que el Ministerio sólo envía audios en 10 lenguas originarias, y el quechua norteño no se encontraba entre ellas. Estos audios son remitidos a las emisoras locales, con las cuales la UGEL también ha realizado un esfuerzo para establecer alianzas o contratos, a fin de que puedan transmitir estos contenidos a los estudiantes de las comunidades altoandinas más alejadas de Cañaris e Incahuasi. La propuesta incluía además de la traducción, la adecuación de algunos elementos de contextualización cultural de acuerdo con los usos y costumbres de la zona.

Otra estrategia que ha sido bastante generalizada ha sido la establecer coordinaciones con las direcciones regionales de transportes y comunicaciones para la reparación e instalación de antenas para radio y televisión y la colocación de antenas de internet para expandir el radio de alcance. Asimismo, existe un presupuesto transferido por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones que tiene como finalidad financiar este tipo de acciones. También ha sido una acción generalizada por parte de las DRE y las UGEL, la firma de convenios y alianzas y la contratación de radioemisoras locales para la transmisión de los audios de Aprendo en Casa. Estas acciones se pudieron efectuar gracias al presupuesto ganado por estas entidades por el

cumplimiento de los Compromisos de Desempeño y del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)³².

Otra actividad bastante común entre varios gobiernos regionales ha sido el diseño, elaboración y distribución de cuadernillos y folletos de trabajo con contenidos de Aprendo en Casa, pensados para ser distribuidos entre estudiantes que por diversas razones no logran acceder a la estrategia. Esta actividad se ha realizado en regiones tan disímiles como Cusco, Cajamarca, Lambayeque, Huánuco y Áncash, y ha necesitado del apoyo de múltiples actores como los gobiernos locales, los subprefectos y gobernadores, y los líderes comunales, tanto para el traslado y distribución. Por ejemplo, la UGEL Lauricocha, en el departamento de Huánuco, implementó la estrategia de los agentes comunitarios, que son personas de la comunidad que no salen de la zona y que se encargan de ser el único enlace con el docente que se traslada cada dos semanas a la zona para dejar materiales de aprendizaje a sus estudiantes, en este caso cuadernillos de trabajo. Con esta estrategia al menos se pudo llegar algunos caseríos que no cuentan con ninguno de los canales por los cuales se transmite la estrategia, además de mantener los protocolos sanitarios a fin de evitar contagios externos a comunidades que no cuentan con casos de la COVID-19.

³² Los Compromisos de Desempeño y el Fondo de Estímulo al Desempeño (FED), son mecanismos de incentivos económicos por el cumplimiento de metas de gestión, que tienen un impacto positivo en el resultado de políticas públicas prioritarias. El primer mecanismo de desempeño es impulsado por el Ministerio de Educación y el segundo es impulsado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Finalmente, otra estrategia conexas y complementaria, necesaria para que la estrategia funcione realmente, es la capacitación a los docentes, especialmente la capacitación en lo que respecta al uso de tecnologías para el proceso educativo a distancia. Todos los gobiernos regionales a través de sus direcciones regionales o gerencias de educación han realizado algún tipo de actividad de capacitación, que puede ir desde asistencias técnicas y talleres puntuales, hasta planes de mayor envergadura aprobadas incluso con resoluciones directorales. Resaltan los esfuerzos realizados por Cajamarca a través de la alianza con Fundación Telefónica para desarrollar su estrategia de formación en servicio, el plan de capacitación para especialistas de GRE y UGEL en la región Lambayeque para el año 2020, y el plan de fortalecimiento de capacidades desarrollado por el gobierno regional de Huánuco desde el año 2019; pero que, en el marco de la pandemia, se readejó y profundizó su margen de acción.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS

Como ya hemos podido apreciar, no se puede dejar de lado el hecho de que la implementación de la estrategia Aprendo en Casa se inscribe en el marco de relaciones intergubernamentales entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Depende en buena medida de ellas, en tanto estas garantizan que en cada territorio la estrategia funcione, se difunda, llegue a la mayor cantidad de estudiantes y se adecúe a las necesidades sociales y culturales de dichos territorios. En este sentido, las relaciones intergubernamentales constituyen, como menciona Jacint Jordana (2004) *un elemento necesario para el funcionamiento de la descentralización, cualquiera sea su contexto político.*

El cierre de las escuelas a nivel nacional a causa de la pandemia por el COVID 19, configuró un escenario crítico para el sector educación. Sin mucha experiencia previa en modelos de educación a distancia o virtual, el Perú se enfrentó a una situación en la cual debía rápidamente adoptar las mejores

decisiones para asegurar la continuidad del servicio educativo, cumpliendo así con garantizar el derecho a la educación de todos los estudiantes. Sin embargo, esta decisión se enfrentó a condiciones estructurales previas que no pudieron ser resueltas simplemente con la puesta en marcha de la estrategia. Es aquí donde surgen las primeras voces de inconformidad y de preocupación, desde los territorios a través de las direcciones regionales y la UGEL, que son las entidades responsables de proporcionar el servicio educativo a nivel de cada departamento, pero también de los padres de familia y docentes que también encontraban serias limitaciones.

Es aquí donde comienza a mencionarse que la pandemia ha evidenciado y profundizado las brechas educativas ya existentes. A esto se suma un tipo de brecha específica, denominada brecha digital, la que, en este caso, se traduce en la imposibilidad de acceder a los contenidos virtuales de Aprendo en Casa. En el caso de nuestro país, esa dificultad de acceso no sólo se restringió a la internet, que es digamos la plataforma más reciente y de menor alcance, sino que incluso, algunas zonas del país aún no cuentan ni con señal de radio ni con señal de televisión, incluso algunas zonas rurales no cuentan con energía eléctrica³³.

Asimismo, es necesario agregar que esta brecha digital identificada no sólo se restringe al tema del acceso a contenidos, sino que implica también una brecha en relación con el uso y apropiación, que según Albalá y Guido (2020) en

³³ Según la información de Semáforo Escuela Remoto, el acceso a los contenidos de Aprendo en Casa a nivel nacional hacia el mes de noviembre de 2020 (última medición del año), fue de 93.1%.

referencia al informe de la Fundación COTEC, hace referencia a la desigualdad que existe con respecto al uso, conocimiento y apropiación de las nuevas tecnologías utilizadas para la educación a distancia. Esta brecha es la que los entrevistados solían denominar “brecha de uso pedagógico de las herramientas tecnológicas”, cuando mencionaban las dificultades que los docentes atravesaban para continuar con sus sesiones de aprendizaje de manera virtual o remota.

Entonces, estas brechas digitales entendidas bajo estas tres dimensiones: brecha de acceso a conectividad, brecha de uso y brecha de desconexión entre la desigual oferta de educación virtual y la sociedad; profundizan las brechas educativas ya existentes en nuestro país, que de acuerdo con lo mencionado por la Defensoría del Pueblo (2020), son de larga data y mantienen una alta diferencia entre estudiantes de las zonas urbanas y de las zonas rurales, en detrimento de estos últimos, quienes, por diversos factores, se encuentran en una situación de permanente desventaja frente a los primeros. Usando la propuesta de Charles Tilly (2000), para hablar de las desigualdades persistentes, aparte de la categorías o variables contrapuestas como urbano/rural - que es la que mayor impacto tiene en nuestro país en términos de desigualdad - existen otras tales como público/privada, hombres/mujeres, pobre/no pobre, bilingüe/no bilingüe, etc. que van a marcar las desigualdades en materia educativa, tanto en acceso como en calidad.

Si bien como menciona Carolina De Belaúnde (2012), a partir de la implementación de las políticas de corte neoliberal en el Perú en los noventa,

se amplió el acceso al servicio educativo, esto no fue de la mano con una mayor inversión en el sector, lo cual tuvo un efecto negativo en la calidad educativa pues había que atender a una cada vez mayor meta educativa con los mismos o con menos recursos. Este proceso fue de la mano con un aumento de la oferta educativa privada, lo cual amplió aún más las brechas entre aquellos que podían acceder a una educación de calidad, generalmente gerenciada por el sistema privado, y aquellos que acudían a las instituciones educativas públicas. Sin embargo, cabe reconocer que, en los últimos años, la inversión en educación ha aumentado considerablemente³⁴, así como el establecimiento de políticas dirigidas a mejorar la profesionalización y las capacidades de los docentes, dotar de mejor infraestructura educativa, atender las necesidades especiales y la diversidad cultural, etc.

Entonces nos encontramos en un escenario en donde la pandemia no hizo más que evidenciar, acrecentar y agudizar estas brechas previas. Exige nuevas respuestas del Estado, a fin de evitar un mayor impacto negativo en relación con el logro de los aprendizajes de los estudiantes. No se trata sólo establecer medidas para mejorar el logro educativo y paliar el impacto derivado de la nueva modalidad educativa a distancia, sino también establecer medidas ante los riesgos de la deserción escolar y los factores asociados que esto implica.

³⁴ En el año 1990 el porcentaje del PBI destinado al sector educación fue de 2.2%, para el año 2019 fue de 4.2%. Según el Instituto Peruano de Economía (IPE): *“en los últimos once años Educación ha sido el sector al que se le ha destinado la mayor proporción del presupuesto público. En los últimos cinco años el presupuesto público destinado al sector ha aumentado, en promedio 5.4% cada año, a un ritmo mayor que el presupuesto público total (5.1%)”*. Boletín del IPE, julio de 2020: <https://www.ipe.org.pe/portal/boletin-ipe-cuanto-asignamos-a-educacion/>

En este sentido, se encuentra que la estrategia Aprendo en Casa es valorada como una respuesta oportuna del gobierno, una buena estrategia, tal vez la única que podía plantearse ante un contexto tan adverso y lleno de incertidumbre. Sin embargo, es en el momento de la implementación en los territorios en donde se observan cómo las brechas y falencias mencionadas, colisionan con la buena voluntad, y se convierte en un desafío para todo el sistema educativo.

En la línea de lo mencionado por Martínez y Nogueira (2007), la implementación de políticas públicas, debido a su complejidad y grados de incertidumbre, requiere de *comportamientos adaptativos, estratégicos e innovadores*. Sin embargo — y esto tiene que ver con la lógica del proceso de descentralización adoptado en nuestro país — las entidades del gobierno central suelen diseñar políticas homogéneas para todo el territorio nacional, lo cual explica en buena cuenta parte de las dificultades que se presentan en la fase de implementación. Esto exige por parte de los gobiernos subnacionales una gran capacidad de adaptación y de propuesta, con la que muchas veces no cuentan; sin embargo, dependiendo de factores claves como mayor institucionalidad, disponibilidad de recursos, liderazgos instalados en el territorio, capacidades de articulación y coordinación, etc. es posible que puedan construir propuestas complementarias que les permitan adecuar la política o estrategia a sus propias necesidades y a las características de sus territorios.

En este sentido, el concepto de *“masa crítica”* de actores regionales postulado por Delamaza, Cunill y Joignant (2012), supone asumir la existencia de actores en el territorio con capacidades de articulación y de interlocución desarrolladas, de tal forma que se convierten en actores *“competentes para satisfacer sus intereses y preferencias”*. En este sentido, contar con este tipo de actores en el territorio, a nivel del gobierno regional, DRE/GRE, UGEL y gobiernos locales, puede ser un garante de éxito en el proceso de implementación de políticas y estrategias; más aún si como es común, éstas tienen una orientación única a nivel nacional a pesar de la diversidad. La capacidad de autonomía y agencia de los actores en el territorio les permitiría diversificar, adecuar y complementar las políticas y estrategias que provienen desde el Ejecutivo. La ausencia de esta *“masa crítica”*, complejiza las cosas y más bien genera la implementación directa, sin consulta, probablemente llena de conflictos y con resultados deficientes.

Tomando en cuenta lo anterior, observamos que desde el inicio del proceso de implementación de Aprendo en Casa, surgieron algunas reacciones iniciales por parte de algunos gobiernos regionales que estuvieron relacionados al hecho de no haber sido consultados. Asimismo, persistían muchas dudas con respecto a diversos procesos pedagógicos que en virtualidad se verían trastocados y por lo cual requerían de propuestas alternativas para adecuarlas a la nueva realidad. Por ejemplo, una de las inquietudes que más persistieron estuvo en relación con la evaluación de los estudiantes. Qué aspectos evaluar, cómo evaluar a los estudiantes que se conectaban de manera irregular o que no se conectaban, qué competencias del currículo escolar se iban a priorizar,

etc. Estas interrogantes fueron respondidas en el mismo proceso de implementación, no estuvieron definidas en su totalidad desde el comienzo debido al mismo contexto de emergencia³⁵.

Por otro lado, para otros gobiernos regionales la creación de Aprendo en Casa fue un acertada, pues bajo su óptica, es el Ministerio como ente rector quien debe definir las políticas sectoriales, en este caso, establecer la estrategia a seguir en este contexto de emergencia. Asimismo, consideraban comprensible el hecho de no haber sido consultados debido al mismo contexto de emergencia y la premura con la que el sector educación debía de responder ante la situación.

Como decíamos líneas atrás, la implementación de esta estrategia requirió de la participación de los gobiernos regionales a través de sus direcciones o gerencias regionales de educación y sus UGEL. Si bien las instancias de gestión descentralizada no participaron de la fase de diseño de la estrategia debido a la necesidad de sacarla rápidamente, sí participaron activamente en la fase de implementación. A pesar de las dificultades y las brechas mencionadas, los actores regionales, principalmente los directores y gerentes regionales de educación, los directores de UGEL, jefes de gestión pedagógica, especialistas en educación, gobiernos locales, docentes y padres de familia;

³⁵ Estas interrogantes fueron atendidas con la emisión de las Resoluciones Viceministeriales N° 079-2020-MINEDU, N° 093-2020-MINEDU, y la N° 133-2020-MINEDU, que establecieron las orientaciones para el desarrollo del año escolar 2020. Cabe resaltar que cada una de ellas fue incorporando nuevos elementos según el avance de la pandemia y la claridad con respecto a cómo se iba a atender diversas situaciones. Con la Resolución Viceministerial N° 193-2020-MINEDU, se establecieron las orientaciones para la evaluación de competencias de los estudiantes de educación básica. Cabe resaltar que esta norma fue emitida recién en el mes de octubre de 2020.

fueron los principales actores involucrados en el proceso de implementación en el territorio. Asimismo, en algunas iniciativas puntuales, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil también colaboraron. Esta experiencia de articulación en el territorio buscaba de alguna manera compensar las falencias de la estrategia.

En este sentido, podríamos postular que fue necesario constituir redes horizontales de articulación y coordinación en el territorio para poder resolver varias demandas; primero, garantizar el acceso y segundo adecuar la estrategia a las necesidades del territorio. Justamente, en relación con los procesos de coordinación para la implementación de políticas, Mónica Cingolani (2002) menciona que la constitución de *“redes horizontales en el territorio se presenta como estructuras muy flexibles, que buscan compensar las deficiencias de la coordinación vertical”*. Fernández y Weason (2012) postulan algo similar al indicar que *“la cooperación de corte horizontal es clave para la instalación de una lógica territorial que permita superar la bajada centralista y sectorial del Estado, para dar paso a políticas y gestiones propiamente territoriales”*.

Este trabajo articulado en territorio, a través de redes más horizontales, permitió hacer posible una serie de acciones importantes que permitieron disminuir el porcentaje de estudiantes que no accedían a la estrategia en un

inicio de la pandemia³⁶, así como adecuar y complementar los contenidos pedagógicos, capacitar docentes en las nuevas tecnologías, brindar soporte socioemocional, etc.

Estas respuestas creativas desde el territorio se dieron bajo un tipo de relacionamiento intergubernamental que fue definido por algunos de los entrevistados como más reactivas y débiles, debido a que no se estableció un protocolo de coordinación para una situación de emergencia como la presentada; asimismo, surgieron situaciones que tensionaron las relaciones entre el ministerio y los gobiernos regionales. Una de estas primeras situaciones o “puntos de tensión”, fue el lanzamiento de la estrategia Aprendo en Casa, que generó, como ya se ha mencionado, cierta resistencia en algunos gobiernos regionales, muchas dudas y demandas de información. Sin embargo, esta dificultad se superó rápidamente gracias a la rápida acción del Viceministerio de Gestión Pedagógica, que a través de la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR), convocó al menos a dos reuniones a los Directores y Jefes de Gestión Pedagógica de las DRE y UGEL, estableciendo de manera paulatina, diversas orientaciones y lineamientos de gestión. Luego se mencionan otros episodios críticos en el relacionamiento tales como la emisión de la norma de trabajo remoto de los docentes, la distribución de los alimentos del programa Qali Warma y de los cuadernos de trabajo, el proceso

³⁶ La primera medición de acceso a los contenidos de Aprendo en Casa por Semáforo Escuela Remoto es del mes de agosto de 2020. A nivel nacional el porcentaje de acceso era de 88%. Al finalizar el año escolar, este porcentaje de acceso subió a 93%.

de contratación y distribución de las tablets, y las normas que se emitieron para el retorno al servicio educativo semipresencial³⁷.

Asimismo, también se califica a las relaciones intergubernamentales desarrolladas como más débiles debido a que, durante el año 2020, fueron pocos los espacios de coordinación y articulación intergubernamental que realmente funcionaron. Como se ha indicado también, el Ministerio de Educación tiene una propuesta ya formalizada de espacios de relación intergubernamental con los gobiernos regionales y locales, a través de tres mecanismos: la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI), el Directorio de la Alta Dirección del Ministerio de Educación, Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes de Educación y Directores Regionales de Educación (Directorio), y la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE). De todos estos, sólo se convocó a una sesión del Directorio, en el mes de marzo, principalmente para presentar la estrategia Aprendo en Casa. La no presencialidad del personal MINEDU en regiones y las limitaciones que la cuarentena imponía definitivamente impactaron en este debilitamiento.

Esto demuestra la importancia de desarrollar en el marco de las relaciones intergubernamentales, acciones de articulación y coordinación para la lograr una efectiva implementación de políticas. Esta necesidad es aún más evidente en contextos de mayor complejidad, en donde las respuestas y acciones deben tratar de ser las más oportunas, adecuadas y consensuadas. En ese sentido,

³⁷ En el año 2020 se emitieron dos normas para el retorno al servicio semipresencial, la RM N° 229-2020-MINEDU y la RM N° 430-2020-MINEDU. En el año 2021 se han emitido dos normas sobre este tópico, la Resolución Ministerial N° 121-2021-MINEDU y la Resolución Ministerial N°199-2021-MINEDU.

hacemos nuestra la idea de Delamaza, Cunill y Joignant (2012) con respecto a que *“la columna del proceso descentralizador es la articulación y coordinación entre los actores intergubernamentales, en función de metas concretas de descentralización”*.

Este esfuerzo de articulación y coordinación en el territorio, que se ha presentado de manera desigual, debido a la existencia o no de una “masa crítica” regional, hizo posible una serie de estrategias que podemos agrupar en tres grupos: en un primer grupo estarían las acciones dirigidas a lograr ampliar el acceso a los contenidos de Aprendo en Casa, a través de cualquiera de sus tres canales de difusión. Estas acciones fueron principalmente la reparación o instalación de antenas de radio, la instalación de antenas parabólicas para la señal de televisión, los convenios y contratos con radioemisoras locales para la difusión de los audios, la culminación de algunos proyectos de instalación de banda ancha a cargo de PRONATEL, la dotación de tablets a estudiantes y docentes sin conectividad. En un segundo grupo estarían las acciones alternativas para llegar a los estudiantes sin conectividad, a través de material impreso y contextualizado, tales como folletos, cuadernillos y carpetas de recuperación. Aquí también se invirtieron recursos propios de las DRE y las UGEL, principalmente derivados de las transferencias por cumplimiento de Compromisos de Desempeño, y fue muy importante la participación de actores locales tales como alcaldes, subprefectos y la comunidad educativa. Y un tercer grupo sería el de aquellas acciones dirigidas a capacitar a los docentes en el uso pedagógico de las herramientas tecnológicas, la adecuación para el

dictado de clases bajo la modalidad virtual, así como las acciones de soporte socioemocional dirigidas a los docentes y estudiantes.

Todas estas acciones no hubieran sido posibles de no existir, como ya se mencionaba una *“masa crítica regional”* de actores en el territorio. Este tipo de relaciones intergubernamentales desarrolladas en el territorio, como menciona Cingolani (2002) *“aluden a relaciones horizontales inter locales, que suelen ser redes intergubernamentales más apropiadas para gestionar la naturaleza altamente interdependiente del proceso de políticas públicas”*

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

Tal como postula Eugene Bardach (1977), *“no se puede hablar de una teoría general del proceso de implementación, debido a su naturaleza fragmentaria y disyuntiva”*. Todo estudio de caso sobre la implementación de una política, programa o estrategia de gestión depende de múltiples factores, tanto estructurales como de contexto, y requiere de una mirada relacional para poder apreciar cómo el juego de los vínculos o el relacionamiento entre actores va modelando las características finales que adoptará dicha política.

En este sentido, la experiencia de implementación de Aprendo en Casa en su primer año de funcionamiento constituye un ejemplo de las complejidades que se presentan en los procesos de implementación de políticas, más aún en un contexto de emergencia y en el marco de un país con territorios tan diversos,

que requieren de un planeamiento específico y particular para responder a sus necesidades y demandas.

En cuanto al tema de las desigualdades educativas, la pandemia ha hecho más evidentes las inequidades y las brechas, particularmente las relacionadas con el acceso a medios digitales e incluso, a medios de comunicación masiva como son la radio y la televisión. Como menciona Lloyd (2020), *“la nueva oferta virtual enfrenta serias limitaciones, dificultades y cuestionamientos éticos en relación con la equidad que se espera del sistema educativo”*. La educación virtual o remota ha puesto en evidencia que aquellos estudiantes y docentes que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad y desventaja, ya sea económica, social, cultural, de género o por ubicación geográfica, tendrán aún mayores dificultades para contar en primer lugar, con acceso a contenidos educativos; y, en segundo lugar, para contar con una educación de calidad.

Asimismo, ha quedado claro que las brechas de acceso a medios digitales y de información es el primer peldaño de una cadena de dificultades. Las dificultades presentadas por docentes e incluso por los estudiantes y padres de familia para hacer un uso pedagógico de estos medios, es una problemática que también está pendiente de ser superada, si bien en este periodo la necesidad de aprender rápidamente y las acciones dirigidas a cerrar la brecha digital han logrado avances en relación con este punto. Es importante repensar en este marco y a partir de esta experiencia, cambios sustantivos en la formación inicial de los docentes, a fin de que puedan contar con un mejor manejo de las herramientas tecnológicas para el aprendizaje.

La suma de estas desigualdades previas y persistentes en el sistema educativo peruano y de la brecha tecnológica que se adecúa y responde a estas brechas, nos interpelan como Estado, en relación con nuestras responsabilidades, pues como menciona Nussbaum (2012) “las desigualdades son hechos políticos que son responsabilidades de los Estados” (p.39). Es por ello por lo que es tan importante cerrar estas brechas, con la finalidad de generar las capacidades que les permita a las personas ejercer su libertad y su ciudadanía.

Por otro lado, en relación con el desarrollo de relaciones intergubernamentales en un Estado unitario y descentralizado como el nuestro, la generación de mecanismos como la articulación y la coordinación es indispensable si se busca mantener la coherencia sectorial de las políticas, pero también responder a las diversas demandas y necesidades del territorio. Asimismo, tal como menciona Hernández (2006), “la coordinación es un bien necesario en tanto, no es sólo la respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas del Estado sino también un mecanismo de conciliación entre lo técnicamente aconsejable y lo políticamente factible” (p.43). Este último punto es crucial pues es una de las demandas reiterativas con respecto a la necesidad de que el Ministerio de Educación como ente rector desarrolle mecanismos de consulta que permitan la construcción de políticas, programas y estrategias consensuadas, que puedan ser aplicables y pertinentes a las necesidades de los territorios.

La estrategia Aprendo en Casa como se puede inferir de la presente investigación, fue una buena respuesta ante la situación de emergencia, eso queda claro de todo lo analizado; sin embargo, se reconoce que al momento de su implementación fue necesario la generación de nuevas estrategias que permitieran enfrentar las brechas existentes, tanto en materia educativa como digital. Aquí el modelo de coordinación y de toma de decisiones más vertical y centralizado desde el Ministerio era insuficiente, por lo tanto, en la misma línea de lo postulado por Cingolani (2002), se tuvo la necesidad de conformar redes de coordinación y articulación más horizontales en cada territorio para compensar las deficiencias en la coordinación vertical. Se estableció así un “mecanismo de coordinación, más específicamente de auto coordinación, que se rige por el acuerdo voluntario y deliberado, que está dirigido hacia un resultado intencional compartido por todos y sujeto a permanentes redefiniciones” (p.5).

Asimismo, como hemos podido ver, estas articulaciones funcionaron de manera distinta en cada territorio, dependiendo de una serie de factores. En primer lugar, no podemos soslayar la variable de gravedad que presentó el COVID-19 en algunas regiones el año 2020. Si bien, los contagios y defunciones se sucedieron en todos los departamentos y provincias del Perú, algunas regiones tuvieron tasas más elevadas de mortalidad y hospitalización, una menor capacidad resolutive por parte de su sistema regional de salud; y finalmente, no todas presentaron en los mismos periodos los picos más altos de la enfermedad. Adicionalmente a esta consideración, la existencia de ciertas condiciones institucionales, de recursos financieros y humanos, y otros, que se

cristalizan a través de la existencia de una “*masa crítica*” de actores regionales, favoreció una mejor implementación de la estrategia Aprendo en Casa, pudiendo en muchos casos realizar acciones para disminuir el porcentaje de estudiantes que no se conectaban a la estrategia. Por ejemplo, en el caso de Lambayeque, las acciones desarrolladas en coordinación con el MTC para la reparación de antenas y las iniciativas de las UGEL para contratar radios y traducir audios al quechua Cañaris Incahuasi, les permitió pasar de un 33% de estudiantes que no se conectaban a la estrategia al inicio de la pandemia hasta un 11% al finalizar el año 2020³⁸.

De igual modo, en relación con la participación de los gobiernos regionales en la etapa de diseño de la estrategia, quedó claro que ellos no tuvieron intervención alguna en esta fase, lo cual generó cierta incomodidad en algunos líderes regionales, mientras que en otros gobiernos regionales la apreciación fue distinta, se interpretó que, ante este contexto de emergencia, no era posible ni deseable realizar las consultas o proceder a construir la estrategia de manera conjunta. También algunos gobiernos regionales indicaron que, más bien, correspondía al Ministerio de Educación la elaboración de la estrategia, como ente rector del sistema educativo. Esto nos invita a pensar, en el marco de lo mencionado por Pressman y Wildavsky (1973), con respecto a tomar en cuenta en la implementación, la cantidad de actores y decisiones que se está dispuesto a considerar, pues mientras más larga sea esta cadena de decisiones y actores involucrados, la demoras pueden ser mayores, generando

³⁸ Información declarativa de la Gerencia Regional de Educación de Lambayeque.

problemas en relación con la eficiencia y la eficacia de la política a implementar. Si bien en contextos de emergencia es de mucho valor la generación inicial de consensos para el sostenimiento y legitimidad de las políticas y estrategias a implementar, también pueden constituir un riesgo en relación con las demoras y los efectos que éstas pueden tener en los resultados finales.

La experiencia presentada también nos interpela como sector público en relación con los alcances y limitaciones de la coordinación intergubernamental existente. Si hay algo que es necesario resaltar es la necesidad de trascender la coordinación básica, aquella que se limita a la transferencia de información para la operativización de acciones y la generación de procesos. En este sentido, en la línea de lo mencionado tanto por Cabrero (2006) como por Peters (2016), “la coordinación puede tener una connotación negativa cuando sólo se constituye en un mecanismo para evitar el traslape entre acciones gubernamentales diversas”. La coordinación en su acepción positiva apela la participación de los niveles de gobierno y actores gubernamentales para trabajar de manera conjunta y articulada, cooperar entre sí, e incluso compartir objetivos y finalidades de la política o estrategia a implementar. Es decir, la coordinación positiva buscaría una visión estratégica y compartida, en base a corresponsabilidades y la cooperación.

Finalmente, si bien esta experiencia nos muestra las dificultades persistentes de corte estructural y de corte político, especialmente en relación con las limitaciones y dificultades que presentan los procesos de articulación y

coordinación intergubernamental entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, también nos muestra la capacidad de articulación interna en los territorios para sobrellevar las dificultades. Puede ser que el direccionamiento de la política se diseñe desde el nivel central, respondiendo a un enfoque “*top down*”, más dirigido, más vertical y discrecional. Sin embargo, ante las fallas del sistema de articulación, los territorios generan algunas respuestas. Su grado, pertinencia y repercusión dependerá de las redes de articulación que establezcan, así como del debido ejercicio de su autonomía.

Al respecto, es necesario precisar que estas redes de articulación generadas por los actores regionales y locales desde el territorio encuentran su potencialidad generadora de cambios en el ejercicio de su autonomía, bajo el entendido de que en el proceso de descentralización actuar con autonomía significa, tal y como menciona Delamaza et al (2012), “*ser capaces de defender una agenda regional propia, ser competentes para satisfacer sus propias demandas e intereses*”. Las capacidades instaladas en el territorio, así como la voluntad política de los actores, pueden generar las condiciones no sólo para establecer agendas propias, si no también para “intervenir” en la propuesta o estrategia nacional, modificarla y complementarla, a fin de hacerla más pertinente a sus necesidades, tal como lo hemos visto en los ejemplos emprendidos por los gobiernos regionales a través de sus DRE/GRE, UGEL y otros actores en el territorio para mejorar la conectividad y acceso, las acciones de capacitación a docentes para el manejo de nuevas tecnologías y la producción de materiales educativos con apoyo local. Considero que las acciones y estrategias impulsadas desde los territorios en el marco de Aprendo

en Casa, constituyen parte de este esfuerzo por construir relaciones intergubernamentales más “parejas”, menos verticales; y, por lo tanto, una contribución hacia una descentralización real, en donde los diferentes niveles de gobierno cooperan entre sí para el logro de objetivos estratégicos

ANEXO N° 1

Cuadro de perfiles entrevistados

Nivel de gobierno	Número de entrevistados	Perfil del puesto
Gobierno Nacional	7	<ul style="list-style-type: none"> - Un (01) Director General - Un (01) Jefe de Equipo de coordinación territorial - Cinco (05) coordinadores territoriales
Gobierno Regional	8	<ul style="list-style-type: none"> - Un (01) Director Regional de Educación - Un (01) Director de Gestión Pedagógica de la DRE - Dos (02) Directores de UGEL - Cuatro (04) Jefes de Gestión

		Pedagógica de las UGEL
--	--	------------------------

BIBLIOGRAFÍA

- ALBALÁ, Miguel Ángel y Juan Ignacio Guido 2020 La brecha socioeducativa derivada del COVID-19: posibles abordajes. Desde el marco de la justicia social. RLEE Nueva Época, vol. L, número especial. pp. 173-194
- AMADOR, Rocío 2020 Aprende en Casa con #SanaDistancia en tiempos de #COVID-19. En: IISUE, Educación y pandemia. Una visión académica, México, UNAM. pp. 138-144.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO 2020 La política pública frente al COVID19: recomendaciones para América Latina y el Caribe.
- BOISIER, Sergio 2004 Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. En: Revista Eure, vol. XXX No. 90, Santiago de Chile, pp.27-40.
- BUSTAMANTE, Roberto 2020 Educación en cuarentena: cuando la emergencia se vuelve permanente. Boletín: Aportes para el diálogo

y la acción, junio 2020, N° 4, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

- CABRERO Enrique y Dionisio Zabaleta 2009 ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 43
- CARRIÓN, Fernando 2004 La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. En: Revista Iberoamericana Quórum, Universidad de Alcalá.
- CINGOLANI, MÓNICA 2002 Los mecanismos de coordinación intergubernamental en los escenarios de descentralización. *IV Seminario Nacional De la Red de centros académicos para el estudio de los Gobiernos locales.*
- CINGOLANI, Mónica 2005 Relaciones intergubernamentales y descentralización: El papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores. X Congreso Internacional del CLAD Sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.
- CUNILL, Nuria 2004 La descentralización de la descentralización de la política social ¿Qué hemos aprendido? EN: Descentralización y políticas sociales en América Latina. Editorial CIDOB, España; pp. 348

- DE BELAÚNDE, Carolina Profundizando las brechas. Una mirada a la
2011 desigualdad en los estudios sobre el sistema educativo peruano. En: Las desigualdades en el Perú. Balances críticos. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), pp. 273-329.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO La educación frente a la emergencia sanitaria.
2020 Brechas del servicio educativo público y privado que afectan a la educación a distancia accesible y de calidad. Serie Informes Especiales N° 027-2020-DP.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO Retos para mejorar la educación a distancia y
2020 cautelar el regreso gradual a las clases presenciales. Serie Informes Especiales N° 034-2020-DP.
- DELAMAZA, Cunill y Joignant La descentralización: asunto de actores y su
2012 articulación. En: Nueva agenda de la descentralización en Chile. Sentando nuevos actores a la mesa. RIL editores.
- FERNÁNDEZ, M. Ignacia y Macarena Weason Gobernanza multinivel y
2012 traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

- FINOT, Iván 2007 Los procesos de descentralización en América Latina. En: Investigaciones Regionales, No. 10, Asociación Española de Ciencia Regional, pp. 173 – 205.
- HERNÁNDEZ, Ana María 2006 Relaciones intergubernamentales. En: Revista Espacios Públicos, vol.9, No. 18, UNAM-México. pp.36-53.
- GÓMEZ Navarro et Al 2018 La brecha digital: una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México. Revista Entre Ciencias, UNAM - México, pp 49-64
- JARAMILLO, Martha 2010 La descentralización. Una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. En Región y sociedad, vol. XXII, No. 49, México. pp. 177-200.
- JORDANA, Jacint 2002 Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Los casos de Argentina y Bolivia. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- JORDANA, Jacint 2004 Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. EN: Descentralización y políticas sociales en América Latina. Editorial CIDOB, España; pp. 348.
- LLOYD, Marion 2020 Desigualdades educativas y la brecha digital en tiempos de COVID-19. En: IISUE, Educación y pandemia. Una visión académica, México, UNAM. pp. 115-121.

- MÉNDEZ, José Luis 1997 Estudio introductorio. En: *Para entender las relaciones intergubernamentales*, de Deil S. Wright. Fondo de Cultura Económica, México.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN 2016 Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales
- NUSSBAUM, Martha 2012 Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano. Paidós, España.
- PETERS, GUY y Andrew Mawson 2016 Gobernanza y coordinación de las políticas: el caso del registro del nacimiento en el Perú. Documento de trabajo de Innocenti N° 2016-04, Centro de investigaciones de UNICEF, Florencia.
- QUIROZ REYES, Cristian 2020 Pandemia COVID-19 e Inequidad Territorial: El agravamiento de las desigualdades educativas en Chile
- SAVATER, Fernando 2000 Los caminos para la libertad. Ética y educación. Cuadernos de la cátedra Alfonso Reyes. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Fondo de Cultura Económica, México.
- TILLY, Charles 2000 La desigualdad persistente. Ediciones Manantial, pp.302.

WRIGHT, Deil
1997

Para entender las relaciones intergubernamentales.
Colegio Nacional de Ciencias Políticas y
Administración Pública A.C. Universidad Autónoma
de Colima y Fondo de Cultura Económica, México.
1era edición en español. pp. 704

