



**“PROPUESTA DE ENTIDAD PÚBLICA COMPETENTE PARA
IMPLEMENTAR EL PROCEDIMIENTO DE LICENCIAMIENTO
DE ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR PEDAGÓGICAS”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

**Sra. Analuz Florián Venturo
Sr. Daniel Felipe Cáceres Watanabe**

Asesor: Profesor José Aníbal Díaz Ísmodes

[0000-0001-9216-4974](tel:0000-0001-9216-4974)

Lima, julio de 2021

Resumen ejecutivo

El presente trabajo de investigación está enfocado en brindar una respuesta respecto a qué entidad pública debería encargarse del procedimiento de licenciamiento de Escuelas de Educación Superior Pedagógica, que actualmente se encuentra a cargo de la Dirección de Formación Inicial Docente – DIFOID que depende de la Dirección General de Desarrollo Docente del Ministerio de Educación.

El objetivo y análisis de la investigación se enfoca en el análisis de los resultados obtenidos por la DIFOID respecto al primer grupo de solicitudes de Licenciamiento ingresados al Minedu en el año 2019. Cabe señalar que el Licenciamiento supone, además del procedimiento administración *per se*, en otras actividades necesarias de ejecutar como la formulación de nuevos cuerpos normativos que orienten la gestión institucional y pedagógica de los Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógica, así como de acciones vinculadas a la ejecución presupuestal para lograr cumplir con las condiciones básicas de calidad, establecidas en la Ley N° 30512, y cuya principal población objetivo refiere a los Institutos de Educación Superior Pedagógicas (IESP).

Para dicho análisis, se ha tomado como referencia fuentes directas tales como los resultados obtenidos del trámite de cada expediente de solicitud de Licenciamiento, los resultados obtenidos en la ejecución del Plan de Fortalecimiento y la aprobación de la normativa vinculable al Licenciamiento que incluye los Diseños Curriculares Básicos Nacionales, el Modelo de Servicio Educativo, los Lineamientos Académicos Generales y la propia Norma Técnica de Condiciones Básicas de Calidad.

Como resultado obtuvimos fundamentalmente el ineficiente manejo de los tiempos para la evaluación de los expedientes, así como la identificación de aquellos motivos periféricos que conllevaron a dicho manejo. Asimismo, se advirtió una concentración de funciones establecidas en la DIFOID y la Dirección General de Desarrollo Docente – DIGEDD, siendo que esta última agrupa la mayoría de direcciones en línea a cargo, orientadas al seguimiento y evaluación, entre otros, del docente que se encuentra ya en la carrera pública docente, dejando relegado todo el peso de manejar la normativa, evaluación, supervisión y fiscalización a la DIFOID, y dentro de ella, la limitada capacidad operativa se acrecienta al concentrar dichos procesos en una sola coordinación; a pesar de que actualmente se han distribuido las funciones y responsabilidades, se mantiene la incapacidad de implementar dicho procedimiento de manera óptima.

Luego del análisis realizado, que incluyó también la revisión de un marco teórico respecto a las estructuras organizacionales y cómo modificarlas, así como sus competencias, funciones y características de otras entidades públicas conforme con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se concluye en que la entidad pública que debería estar a cargo del procedimiento de Licenciamiento es un Organismo Técnico Especializado. Cabe señalar que nuestra propuesta incorpora el trabajo articulado con la DIFOID, así como la generación de información como insumos para diseñar y formular normativa actualizada y que responda a las necesidades de la Educación Superior no Universitaria.

Índice

Índice de tablas.....	vii
Índice de gráficos	viii
Índice de anexos.....	ix
Capítulo I. Introducción	1
1. Antecedentes.....	1
2. Planteamiento del problema.....	1
2.1 Delimitación.....	1
2.2 Temporal.....	2
2.3 Sustancial.....	2
2.4 Territorial.....	2
3. Preguntas en la investigación.....	2
3.1 Preguntas principales	2
3.2 Preguntas secundarias	3
4. Justificación.....	3
5. Hipótesis.....	3
6. Variables.....	4
7. Objetivos.....	4
7.1 Objetivo principal	4
7.2 Objetivos específicos	4
Capítulo II. Metodología	5
1. Tipo de la investigación	5
2. Método en la investigación	5
3. Revisión documental.....	5
4. Instrumentos de recolección de datos	5
4.1 Expedientes de los IESP	5
Capítulo III. Marco teórico y estado del arte	6
1. Las organizaciones.....	6
2. Dimensiones del diseño organizacional	6
2.1 Dimensiones estructurales	6
2.2 Dimensiones contextuales.....	7

3. Las estructuras organizativas	8
4. La adaptabilidad de las estructuras organizacionales.....	8
5. Criterios de ajuste de las estructuras organizacionales	9
6. Estructuras organizacionales para organizaciones basadas en el conocimiento	10
6.1 Gestión de la información	11
7. Análisis de la Educación Superior no Universitaria a nivel nacional	14
8. Caracterización general de los IESP	16
8.1 Autorización de funcionamiento de los IESP, como etapa previa al licenciamiento por adecuación.....	19
8.2 Diagnóstico general de evaluación aplicada a los IESP.....	19
9. El licenciamiento	20
9.1 Intervención de la DIFOID respecto al cumplimiento de las condiciones básicas de calidad.....	21
9.2 Inoportuna aprobación y publicación de cuerpos normativos vinculados al funcionamiento de IESP y EESP.....	22
9.3 Identificación de los factores limitantes del procedimiento de licenciamiento	22
9.4 Eficiencia y eficacia en el procedimiento de licenciamiento a cargo de la DIFOID	24
10. Análisis de las funciones y resultados obtenidos por la DIFOID	26
11. Falencias en el fortalecimiento de las funciones de la DIFOID.....	28
12. Del Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU.....	30
12.1 Organización del Estado	30
12.2 Organismos públicos (LOPE).....	32
12.2.1 Selección del organismo público a cargo del procedimiento de licenciamiento	33
Capítulo IV. Propuesta de mejora a la estructura organizacional.....	35
1. Creación de un Organismo Técnico Especializado.....	35
2. Estructura del Organismo Técnico Especializado.....	37
3. Análisis del costo beneficio	40
4. Estrategia.....	43
5. Problema público a resolver.....	43
6. Objetivos del Organismo Técnico Especializado propuesto.....	44
7. Productos esperados.....	45
8. Propuesta de implementación	46
9. Horizonte general de la OTE	47
10. Viabilidad normativa respecto a la estructura organizacional	47

11.Enfoque presupuestal	49
12.Articulación de funciones con la DIFOID	49
13.Procedimiento descentralizado	50
14.Capacidad operativa de la OTE	51
Conclusiones y recomendaciones	52
1. Conclusiones.....	52
2. Recomendaciones	52
Bibliografía.....	54
Anexos.....	59
Notas biográficas	66

Índice de tablas

Tabla 1.	Requisitos para el procedimiento de revalidación referido a la infraestructura, equipamiento y mobiliario.....	20
Tabla 2.	Diseño del Plan de Fortalecimiento para los años 2017 al 2020	21
Tabla 3.	Políticas nacionales y normativa aprobada vinculadas a la Educación Superior - Minedu.....	36
Tabla 4.	Matriz de selección de entidad competente	37

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Estructura organizacional para organizaciones basadas en el conocimiento....	12
Gráfico 2.	Sistema de modernización de la gestión pública	39
Gráfico 3.	Organigrama propuesto para una nueva OTE encargada del procedimiento de licenciamiento.....	49
Gráfico 4.	Articulación de las funciones entre la OTE propuesta y las propias de la DIFOID	50

Índice de anexos

Anexo 1.	Ajustes a las estructuras organizacionales.....	60
Anexo 2.	Seguimiento a la atención de expedientes de licenciamiento	61
Anexo 3.	Marco normativo respecto a la creación de la DIFOID.....	63
Anexo 4.	Relación de órganos de primer y segundo nivel de acuerdo al Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU	64
Anexo 5.	Distribución de los organismos públicos acorde con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.....	65
Anexo 6.	Políticas nacionales de educación aprobadas al 16/08/2018 para el Minedu ...	66

Capítulo I. Introducción

1. Antecedentes

La DIGEDD se compone de cinco direcciones de línea, cuyas funciones están orientadas a la capacitación de los docentes formadores quienes forman parte de la carrera pública docente, es decir, ocupan una plaza en instituciones educativas públicas o privadas; sin embargo, la DIFOID, se diferencia de las otras direcciones dado que sus funciones se encuentran orientadas a la formación inicial que deben recibir los aspirantes a docentes a fin de recibir el resto de servicios ya mencionados (Ley N° 28044, 2003). Como sujeto de investigación, nos enfocaremos en la DIFOID.

El Reglamento de Organización y Funciones del Minedu establece las funciones de la DIFOID, las cuales se encuentran enfocadas en (i) formular normativa vinculada al funcionamiento, (ii) imponer sanciones y (iii) evaluar y emitir opinión previa sobre las solicitudes de autorización de funcionamiento; todas vinculadas a los IESP y a las Escuelas de Educación Superior Pedagógica (en adelante, EESP) (Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU, 2015).

Es tal sentido, la DIFOID concentra entre sus funciones las de normar, supervisar y sancionar en base a la normativa que ha diseñado e implementado, vulnerando uno de los deberes de la Función Pública puesto que tiene la potestad de decidir en qué momento y con quién aplicar sus herramientas de supervisión y fiscalización (Ley N° 27815, 2002).

Respecto a lo antes mencionado, es que, surge la problemática de cómo implementar un procedimiento cuyo producto busca equiparar y reducir la brecha a nivel de la educación superior universitaria y no universitaria a través del grado académico. Por lo tanto, nuestra investigación se centrará en dicho procedimiento, así como en identificar al responsable de su correcta implementación.

2. Planteamiento del problema

2.1 Delimitación

La DIFOID, desde el año 2015, cuenta con funciones de supervisión de cumplimiento de las condiciones básicas de calidad, las mismas que fueron inicialmente descritas en la Ley N° 23934 y posteriormente actualizadas mediante la Ley N° 30512; sin embargo, estas funciones se encuentran concentradas en materia de gestión institucional, la gestión académica, la infraestructura, la disponibilidad de los docentes para brindar el servicio educativo entre otras.

Respecto a la situación actual de los estudiantes de los IESP, quienes se forman como futuros docentes, cuya representatividad es de 64% en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular, de acuerdo a un estudio de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica elaborado en el año 2018, se sabe que, de los 16.000 ingresantes a los IESP en promedio por año, solo egresan un promedio de tres mil alumnos; es decir, menos de la quinta parte de alumnos no egresan por motivos varios, tales como problemas sociales, familiares o económicos; sin embargo, la carente gestión institucional y académica también se encuentra presente en dicha desertación, toda vez que se ha identificado problemas incluso administrativos, convirtiendo a los IESP en entidades tramitadoras de títulos con un nivel deficiente de Educación, tal como puede observarse en los exámenes aplicados a los alumnos de la EBR o las noticias relacionadas a la venta de títulos falsos tal como se evidenció durante el mes de marzo, en el cual se habría identificado más de 700 títulos falsos solo en la Región de La Libertad (La República 2020). Cabe señalar que la investigación realizada fue hecha para los últimos cinco años y se encontró también que el titular de la Gerencia Regional de Educación de La Libertad se encuentra implicado.

2.2 Temporal

Nuestra investigación toma como objeto de estudio a la DIFOID y los IESP quienes serán evaluados a fin de convertirse en EESP y continuar a cargo de brindar el servicio educativo de nivel superior, tomando el año 2015 como periodo inicial toda vez que fue en dicho año en el que se otorgaron las funciones actuales a la DIFOID a través del Reglamento de Organización y Funciones del Minedu.

2.3 Sustancial

Se tomará como objetivo principal de análisis a la DIFOID como unidad orgánica del Ministerio de Educación. Asimismo, se considerará el diseño del procedimiento de licenciamiento respecto a la verificación de las condiciones básicas de calidad tomando en consideración, los resultados obtenidos del procedimiento de revalidación implementado en el año 2016.

2.4 Territorial

Dado que nuestra propuesta está orientada en realizar un cambio significativo como parte de la reforma educativa, se delimitará nuestro trabajo de investigación a nivel nacional.

3. Preguntas en la investigación

3.1 Preguntas principales

- ¿De qué manera surgen y cuáles son las contradicciones existentes entre las principales

funciones de la DIFOID, y como afectan en el resultado de la evaluación de la calidad del servicio educativo que brindan las instituciones de formación inicial docente?

- ¿En qué medida, una entidad externa a la DIFOID podrá contribuir al cumplimiento de una efectiva capacidad de ejecución en el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad del servicio educativo encargado por el MINEDU?

3.2 Preguntas secundarias

- ¿En razón a qué factores, se advierte la limitada capacidad operativa de la DIFOID, para el desarrollo de actividades de supervisión respecto a otras funciones?
- ¿En qué medida se ha logrado implementar la normativa aplicada al licenciamiento, respecto la concentración de funciones en la DIFOID?
- ¿En qué manera responde la estructura organizacional respecto a las funciones asignadas a la DIFOID?

4. Justificación

En el Perú existe un total de 207 IESP, de los cuales, 104 son de gestión pública y la diferencia privada. Al respecto es importante señalar que, de acuerdo al Sistema Integrado de Gestión de la Educación Superior Pedagógica (SIGES) de la Dirección de Formación Inicial Docente (en adelante, DIFOID), el 64% de los docentes contratados en Instituciones Educativas de Educación Básica Regular son procedentes de un IESP, asimismo, dichas instituciones representan hasta cuatro veces el total de universidades que cuentan con una facultad de Educación a nivel nacional y que en total suman 56 universidades de las que la mitad son de gestión pública.

Al respecto, hemos identificado que la DIFOID tiene competencias para regular como para supervisar, de ello se desprende que, también tiene competencias para definir y normar qué es lo que se supervisará y cuándo realizar dicho proceso. Esto genera incongruencias al evaluar las condiciones básicas de calidad puesto que es la misma DIFOID que deberá aplicar criterios para dicho fin; sin embargo, al ser la encargada también de normar cuáles serán dichos criterios, se crea un escenario en el cual se pierde la objetividad respecto a las verdaderas necesidades y exigencias que merece el servicio educativo superior.

5. Hipótesis

La implementación de un OTE a cargo del procedimiento de licenciamiento, orientado a garantizar el cumplimiento y continuidad de las condiciones básicas de calidad de las EESP conllevará a la

mejora continua del servicio educativo en el marco de la Ley N° 30512.

6. Variables

- La concentración de funciones a la DIFOID.
- Desempeño en las funciones de la DIFID establecidas en el ROF del Minedu.
- Calidad de gasto de la DIFOID vinculado al aseguramiento de las condiciones básicas de calidad.
- Capacidad operativa de la DIFOID a cargo de ejecutar el procedimiento de Licenciamiento.

7. Objetivos

7.1 Objetivo principal

Evaluar la concentración de funciones identificada en la DIFOID a fin de determinar la entidad apropiada para llevar a cabo el procedimiento de licenciamiento cuya implementación conlleve al aseguramiento de las condiciones básicas de calidad del servicio educativo en la educación superior.

7.2 Objetivos específicos

- Identificar y analizar los factores que limitan la ejecución de las funciones que concentra la DIFOID.
- Evaluar los resultados obtenidos en la evaluación del funcionamiento institucional de los IESP a fin de establecer un marco de referencia para implementar el licenciamiento.

Capítulo II. Metodología

1. Tipo de la investigación

De acuerdo a la naturaleza de la investigación y los objetivos antes mencionados, aplicaremos una investigación de tipo cualitativa pues los factores a tomar en consideración responden a un entendimiento de las circunstancias en las que se desenvuelven los IESP y se necesita comprender la realidad actual de la educación superior no universitaria para dicho fin. Complementariamente, sostenemos la orientación cualitativa de nuestra investigación sobre la base de la recolección de resultados sujetos a interpretación no sistematizada que nos permitirá explicar el principal problema, así como la revisión de documentos (Hernández, Fernández y Baptista 2014).

2. Método en la investigación

Nuestra investigación se basa en el análisis de las funciones de la DIFOID, así como en los resultados obtenidos de la implementación de su normativa aplicable al funcionamiento de los IESP a fin de evaluar si la planificación estratégica se corresponde con la planificación operativa a fin de responder a las necesidades del sector.

3. Revisión documental

Dado que el procedimiento de licenciamiento está basado en su mayoría de la revisión de gabinete de los instrumentos de gestión, así como de la implementación de los estándares que estableció la DIFOID para dicho fin es que se propone una investigación de tipo documental orientada a la revisión del trámite de cada una de las solicitudes de Licenciamiento a fin de determinar la eficiencia de la capacidad operativa de la DIFOID y el impacto en el procedimiento en evaluación. Asimismo, se verificará la normativa aplicable al Licenciamiento como proceso y su impacto en la gestión institucional de los IESP.

4. Instrumentos de recolección de datos

4.1 Expedientes de los IESP

Los expedientes de solicitud de Licenciamiento serán la principal fuente de recolección de datos al brindarnos toda la información necesaria respecto a la capacidad operativa real de la DIFOID en el marco de la normativa vigente.

Capítulo III. Marco teórico y estado del arte

1. Las organizaciones

Dado que el enfoque de nuestra investigación es proponer un cambio significativo en la estructura orgánica del Ministerio de Educación, primero se debe definir qué es una organización para luego enfocarse en una estructura que permita gestión dicha organización. Es así que Daft (2010) brinda una definición de las organizaciones, calificándolas de todo grupo social orientado al cumplimiento de metas basado en la ejecución de actividades articuladas que tienen una repercusión con el entorno. Asimismo, el autor indica que toda organización se basa en un conjunto de políticas y procedimientos conectados que permitan alcanzar sus metas. De esta manera, para responder a la agenda política y a los objetivos estratégicos propuestos para el desarrollo del país, las entidades públicas responden al ejercicio de funciones y procedimientos orientados al bienestar de la sociedad y del sector al cual representan.

A fin de alcanzar las metas propuestas es que se deben analizar entonces los procedimientos y el fin superior que envuelve cada una de las organizaciones que permitan la identificación de los cambios necesarios en base a una evaluación técnica que permita establecer la asignación de responsabilidades hasta con el nivel de detalle necesario para asegurar el uso adecuado de los recursos que se precisen para su aplicación (Chudnosvsky, Cafarelli, Morayta, & Mabire 2018).

2. Dimensiones del diseño organizacional

Daft (2010) aporta dos dimensiones organizacionales basadas en la estructura interna de la organización y a la organización vista como una unidad. Para dicho fin, el autor dispone de distintos componentes para cada organización las cuales divide en i) dimensiones estructurales y ii) dimensiones contextuales.

2.1 Dimensiones estructurales

El autor desarrolla seis componentes y que responden a las características internas de una organización, lo cual facilita establecer una base de comparación y medición. Estas se presentan a continuación:

- a. La formalización que está vinculada a la cantidad de documentación de la cual dispone la organización. Al respecto debemos considerar que nuestro enfoque en el procedimiento de licenciamiento toma como un eje elemental la revisión de expedientes, así como toda la normativa aplicada al tránsito de IESP a EESP.
- b. La especialización es definida como el total de actividades y tareas distribuidas en grupos

diferenciados. Dicho componente notamos que se ve afectado por la concentración de funciones de la DIFOID.

- c. La jerarquía de la autoridad determina el nivel de responsabilidades de cada colaborador o funcionario dentro de la organización estableciendo una red de dependencias. Dicha jerarquía es la que se plantea en el organigrama del Minedu.
- d. La centralización refiere al nivel jerárquico que tiene la autoridad para tomar una decisión. Al respecto se visualiza que no existe tal centralización toda vez que la DIFOID es quien diseña, formula, ejecuta y da el seguimiento de toda la normativa aplicable a sus procedimientos.
- e. El profesionalismo responde al nivel de educación formal y capacitación de los empleados, siendo que para la DIFOID se dispone de una variedad de profesionales no necesariamente entendidos en temas de Educación sino de diversas ramas de otras ciencias.
- f. Las razones de personal se entienden como la distribución de personas en las diversas funciones y departamentos. Si bien es un elemento administrativo que brinda la ratio de personas enfocadas en una tarea determinada también permite identificar problemas en la ejecución de los procedimientos siendo que conlleva a advertir la deficiente capacidad operativa de una organización.

2.2 Dimensiones contextuales

Ya habiendo establecido las características propias de la estructura de cada organización, se deben evaluar también la característica de la organización en general, para dicho fin el autor propone 5 elementos, los cuales se muestran a continuación:

- a. El tamaño refiere a la totalidad de empleados, así como a las distintas divisiones que puede presentar. Recordando que al ser una organización un sistema social, la magnitud que representan las personas es uno de los factores más importantes a considerar y que se vincula de manera directa con el último elemento de las dimensiones estructurales a fin de determinar la capacidad operativa.
- b. La tecnología organizacional se refiere a las herramientas, técnicas y acciones que utilizan los empleados para transformar los insumos en productos, siendo que, para el Minedu, dichos insumos no son materiales motivo por el cual las herramientas empleadas por los funcionarios están orientadas al diseño de normativa que responda a sus necesidades con una mirada de mejora de la calidad educativa.
- c. El entorno es aquel componente que refleja todo aquello que afecta de manera directa o indirecta a la organización y establece la vinculación con cada una de ellas tales como serían la comunidad educativa, los gremios y asociaciones privadas, entre otros.

- d. Las metas y la estrategia que definen el propósito que diferencia a una organización de otras. Este elemento se ve reflejado en las entidades públicas definidas dentro del Poder Ejecutivo.
- e. La cultura de una organización responde a los valores y normas establecidas en toda organización y responde a la convivencia de todos los miembros de una organización. Cabe resaltar que la cultura de una organización no es un elemento que sea relevante en el transcurso de la presente investigación pues no es el foco de estudio el impacto que genere en las personas la modificación de la estructura organizacional.

3. Las estructuras organizativas

En tal sentido, una estructura organizativa es aquella que integra los roles y funciones que permiten integrar las funciones, responsabilidades, flujos de trabajo y líneas de autoridad orientados al cumplimiento de los objetivos establecidos por una organización (Murillo Vargas, González Campo & García Solarte 2019), la que es definida medida a través de tres componentes orientados a medir i) el número de niveles en la jerarquía y el control de los cargos más altos, ii) la identificación de las labores de cada grupo que desempeña sus labores y iii) el diseño de los sistemas aplicados que permitan llevar a cabo una comunicación fluida a fin de coordinar las actividades pendientes (Daft 2010).

Complementariamente, los autores desarrollan la compatibilidad entre las estructuras organizacionales y el capital humano, tomando a los últimos como la base para implementar estructuras y modelos de gestión que generen valor haciendo uso de su conocimiento y experiencia a fin de mejorar las capacidades de ambas partes. Asimismo, Csaszar (2012) señala que las estructuras organizacionales integran la división de trabajo y la coordinación de tareas en función a la consistencia de las organizaciones.

4. La adaptabilidad de las estructuras organizacionales

Toda vez que las estructuras organizacionales responden a los objetivos estratégicos planteados por una organización, las mismas deben de ser posibles de adaptar a los cambios y necesidades del entorno. Cabe destacar que los cambios necesarios y las necesidades del entorno serán previstos siempre y cuando la organización identifique a tiempo las mismas y disponga de un manejo de la información adecuada. En ese sentido, notamos pues que las organizaciones pueden ser también sistemas de procesamiento de información como una alternativa para superar los problemas de adaptación a las condiciones cambiantes y cuya eficiencia en el procesamiento de la información

tendrá un impacto en la oportuna modificación o ajustes de su estructura para solucionar los problemas de su entorno (Gualdrón Prieto, Acosta Romero & Bohórquez Arévalo 2017).

Los autores presentan dos propuestas enfocadas en la modificación de las estructuras organizacionales a partir de i) un rediseño en la descentralización del poder y ii) la posibilidad de generar información. Al respecto, se advierte que la descentralización en la toma de decisiones implica reconocer que la propuesta de solución puede originarse de cualquier miembro de la organización. La interacción de ambos elementos permite una mayor flexibilidad en las estructuras organizacionales.

Asimismo, se establecen características para propiciar la flexibilidad en las estructuras organizacionales:

- a. La descentralización de la información cuyo principal aporte en las entidades públicas sería la distribución de funciones alineadas al diseño de nueva normatividad o la sistematización de expedientes a fin de aprovechar de manera óptima la información derivada de la ejecución de las actividades y tareas luego de un proceso de seguimiento y monitoreo.
- b. La implementación de mecanismos para la toma de decisiones que permita aumentar la velocidad con el que las organizaciones funcionan y esto repercute en la concentración de funciones actuales de la DIFOID pues al deber enfocarse en todos los aspectos, la participación de los miembros es continua; sin embargo, no es posible considerar todas las alternativas.
- c. El conocimiento compartido que resulta de la interacción de partes de una organización. Dicha característica responde a un trabajo articulado y la coordinación continua que no es un común denominador en las entidades públicas del Estado.

En ese sentido, las estructuras organizacionales flexibles se constituyen en una alternativa que se encuentran en relación estrecha con el procesamiento de la información sea para su diseño y elaboración o la sistematización de ella, la cual responde a la identificación de necesidades del entorno.

5. Criterios de ajuste de las estructuras organizacionales

De otro lado, la literatura presenta cinco estructuras organizacionales con características propias de las cuales nos enfocaremos en una para el desarrollo de nuestra propuesta (Mintzberg 1979):

- a. La estructura simple caracterizada por no contar con muchos miembros y cuyas funciones no son diferenciadas toda vez que apuntan a un objetivo muy específico y que no requiere de una subdivisión adicional. Este tipo de organizaciones supone el uso míni-

mo de la planificación, capacitación o herramientas de coordinación.

- b. La máquina burocrática que supone responsabilidades estandarizadas, medios de comunicación definidos y una clara jerarquía de puesto. Este tipo de estructura organizacional dispone de un núcleo específico el cual es la operatividad a través de flujos de trabajo preestablecidos que son simples y repetitivos en su mayoría. Este tipo de estructuras presenta una concentración de poderes y un continuo control en todos los procesos.
- c. La burocracia funcional incorpora la necesidad de contar con profesionales especializados para brindar un servicio; sin embargo, el control ejercido está orientado al trabajo de uno mismo, es decir, que los miembros no son dependientes en su totalidad del trabajo del otro, sino que responden al servicio que brindan. Claro está que existe un nivel de coordinación y para dicho fin se establece una jerarquía definida. Cabe resaltar que como elemento diferenciador a otras estructuras es que no hay un adocctrinamiento a los profesionales para resolver un problema ni brindar un servicio, sino que depende de las capacidades de cada profesional.
- d. La organización divisional caracterizada por ser un conjunto de entidades con objetivos específicos, pero bajo el cargo de una misma administración, de allí su nombre de “divisiones”. En las que cada división responde a una necesidad en concreto. Cada división cuenta con su propia estructura.
- e. La adhocracia que involucra un cierto nivel de innovación y adaptabilidad en el desarrollo de sus funciones. La estructura jerárquica está bien establecida en este tipo de estructuras y se dispone de grupos de especialistas a cargo de dar un servicio o presentar un producto, así como de descentralizar los equipos de trabajo.

En ese sentido, una estructura organizacional que permita la inclusión de parámetros para su modificación sería la adhocracia. Al respecto, Barrientos (2011) recoge cuatro tipos de ajustes para una estructura organizacional propuestos inicialmente por Richard Burton y Borge Obel: i) el ajuste situacional vinculado con la congruencia entre los factores que componen una organización, ii) el ajuste contingente que representa una modificación entre los factores de la organización y su estructura, iii) el ajuste de parámetros de diseño que refiere a la consistencia interna de la estructura organizacional y iv) el ajuste total que implica el cumplimiento simultaneo de los tres ajustes antes mencionados. Para un mejor entendimiento se presenta el modelo de Burton y Obel, el que presenta la vinculación horizontal y vertical entre los ajustes y criterios aplicables a los factores de contingencia y prioridades estructurales de una organización (ver el anexo 1).

6. Estructuras organizacionales para organizaciones basadas en el conocimiento

La importancia de desarrollar una estructura organizacional consiste en lograr el funcionamiento de una estrategia para lo cual se necesita adoptar una estructura correcta. El diseño de esta debe implicar la asignación de responsabilidades, tareas y autoridades respectivas (Murillo *et al.* 2019). Asimismo, los autores establecen que existe un vínculo de interdependencia entre la estructura organizacional y los procesos estratégicos para conseguir un alto rendimiento organizacional.

Al respecto, dichos autores proponen una estructura organizacional para organizaciones intensivas en conocimiento la misma que responde a un nivel de autonomía financiera como de gestión sin desligarse del sector al que responde. Dicha estructura se encuentra compuesta por un total de seis unidades orgánicas: i) Área Jurídica, ii) Área Financiera, iii) Área Académica, iv) Grupos de Investigación, v) Área de Control y Seguimiento y vi) Área Administrativa (Murillo *et al.* 2019). Cabe señalar que, de la propuesta hecha por los autores, las Áreas de control y Seguimiento, Área Jurídica y Grupos de Investigación serán elementos fundamentales en la estructura organizacional a ser propuesta como producto del presente trabajo de investigación.

Es así que, al ser una de las funciones de la DIFOID, la de elaborar normativa aplicable al cumplimiento de condiciones básicas de calidad para brindar el servicio educativo, es necesario contar con información disponible, actualizada y relevante respecto a la educación superior. Al respecto, cabe señalar que no se han realizado estudios respecto a las necesidades a nivel nacional para mejorar el servicio educativo superior y solo se tiene estudios relacionados a la demanda y oferta en términos generales pero cuyo contenido no establece patrones nuevos de estudio a fin de diseñar normativa nueva.

El modelo antes presentado servirá como factor determinante en nuestra propuesta, así como un elemento necesario para que el Licenciamiento no sea solo un procedimiento más, sino que permita la coordinación intersectorial y brinde una herramienta que facilite la elaboración de información relevante a fin de que sea aprovechada por el Minedu a través de la DIFOID.

6.1 Gestión de la información

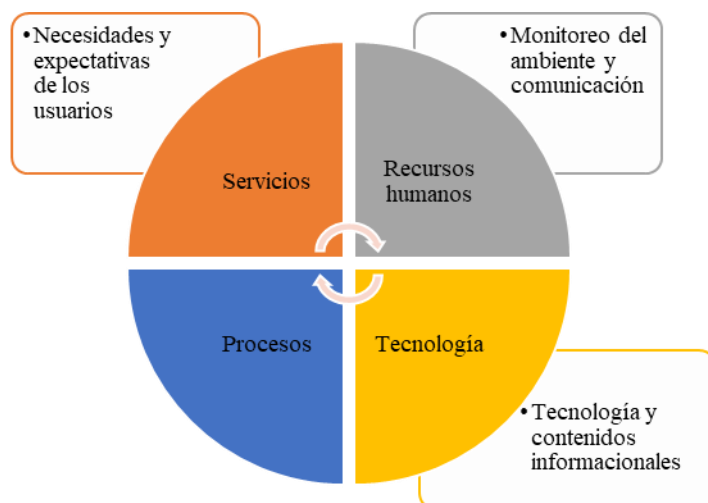
Hemos determinado entonces que la información, a través de los expedientes de solicitud, conforman un espectro de insumos amplio que permitirá al Minedu la identificación de

necesidades que refuercen la calidad del servicio educativo, el mismo que debe ser repotenciado para que genere un impacto de manera sostenible. Para dicho fin, es necesario incorporar dentro de la gestión institucional del Minedu, así como de la entidad que implemente el procedimiento de licenciamiento, el tratamiento de la información como una actividad secundaria. Cabe precisar que la información en la administración pública es necesaria toda vez que dependen de esta a fin de cumplir con su función de servir a la sociedad, y para eso necesita de incrementar su capital intelectual, así como diseñar y aplicar nuevas estrategias de generación de conocimiento que le permita gestionar la información eficientemente (Cruz 2015).

Es así que debemos identificar, seleccionar y aplicar uno de los tres tipos de gestión orientados al manejo de información disponible: i) la gestión documental, ii) la gestión de la información y iii) la gestión del conocimiento. Cabe precisar, que la elección se debe a que no existen antecedentes al respecto y es meritorio analizar cuál tipo de gestión es el que mayor beneficio implique para la entidad que asuma la función de evaluar los expedientes de solicitud de licenciamiento.

La gestión documental se puede definir como un proceso mediante el cual las organizaciones desarrollan diferentes funciones y procedimientos para optimizar el tratamiento de documentos de cualquier índole (Ponjuán 2003), mientras que Cruz (2015) la define como el conjunto de tareas y procedimientos orientados a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los documentos por parte de las administraciones. Respecto a las definiciones antes mencionadas podemos advertir entonces, que la principal característica de la gestión documental está orientada a lograr el uso eficiente de la información a través de los documentos que tiene en custodia. De otro lado, continúa Ponjuán, la gestión de la información es definida como el “proceso mediante el cual se obtienen, despliegan o utilizan recursos básicos (económicos, físicos, humanos, materiales) para manejar información dentro y para la sociedad a la que sirve” y tiene como elemento fundamental el siguiente ciclo de vida:

Gráfico 1. Estructura organizacional para organizaciones basadas en el conocimiento



Fuente: Elaboración propia 2021 basada en Ponjuán (2003). Figura 1 “Modelo de gestión de información”.

Cabe señalar que la propuesta desarrollada en el presente trabajo tendrá como uno de sus elementos principales, la identificación de necesidades que permitan utilizar de manera eficiente la información. En tal sentido, todos los servicios que puedan surgir como consecuencia de una identificación adecuada de las necesidades serán el pilar para el tipo de gestión que se deba utilizar para cumplir con la finalidad de mejorar los procesos mediante recursos humanos, materiales y posibles tecnologías de información.

Ahora bien, la gestión del conocimiento se posiciona un escalón arriba de la gestión de la información es definida por Ponjuán como el proceso sistemático e integrador, de coordinación de las actividades de adquisición, creación, almacenaje y comunicación del conocimiento tácito y explícito por individuos y grupos con objeto de ser más efectivos y productivos en sus labores a fin de cumplir con objetivos y metas de una organización. En tal sentido, la gestión del conocimiento involucra la gestión de la información y esta, a la documental; en razón a ello, se necesita del primero para lograr el siguiente. Consiguientemente, no puede darse la gestión del conocimiento sin la gestión de la información y está sin la gestión documental por lo que, al no existir la segunda como un producto específico en el Minedu, podemos descartar la gestión del conocimiento de momento.

De otro lado, la gestión documental se encuentra definida a través de los expedientes de solicitud de licenciamiento, siendo los principales recursos los instrumentos de gestión de los cuales se obtendrá la información, motivo por el cual pretendemos escalar un nivel adicional enfocándonos en la gestión de la información. Dicha elección se encuentra basada también en el aspecto

semántico de la información, la misma que es definida por Rivero et al, como el más relevante de cara a la creación del conocimiento pues la información es organizada como insumo para dicho fin y no solo como un elemento a procesar, a diferencia del aspecto sintáctico de la información la cual basa su análisis solo en el volumen que representa orientada a determinar el tipo de sistema informático necesario para su almacenamiento (Rivero, Díaz, López & Rodríguez 2017).

Es así que, debido a que ya se cuenta con una identificación previa de los elementos que conforman la gestión documental como parte del procedimiento de licenciamiento y que han sido determinados por la normativa vigente aplicable a dicho procedimiento, queda entonces la disyuntiva entre otorgar una función de gestión del conocimiento o gestión de la información; así pues, por lo antes mencionado es meritorio concebir una función ligada a la gestión de la información debido a dos razones importantes e interconectadas: i) es necesaria para que pueda realizarse la gestión del conocimiento y ii) no se implementa una gestión de la información para la Educación Superior no Universitaria salvo en términos de infraestructura o diseños curriculares. Por lo antes mencionado, nuestra propuesta incluirá la función de la gestión de la información a fin de evidenciar un trabajo intersectorial de acuerdo con la Política Pública Nacional de Modernización del Estado y cuyo impacto será medible de manera sostenible.

Concluamos que el procedimiento de licenciamiento podría adoptar un modelo similar al de una organización basada en el conocimiento en tanto también está basado en recibir, sistematizar, evaluar y generar información. A su vez que la entidad encargada del licenciamiento debería contar con autonomía financiera, así como de una unidad que realice el monitoreo y seguimiento a las actividades planteadas. De otro lado, al recibir y emplear funciones de revisión documental, la entidad debe de ser capaz de generar información de manera continua, la misma que podrá ser aprovechada por la DIFOID en ejercicio de competencias de elaborar normativa adecuada para la mejora de calidad del servicio educativo.

A continuación, se desarrollan las principales características que engloban las deficiencias en el ejercicio de funciones por parte de la DIFOID, así como la relevancia de generar un cambio significativo el cual tendrá un impacto directo en el desarrollo del país.

7. Análisis de la Educación Superior no Universitaria a nivel nacional

A efectos de establecer la línea base que determine la necesidad del procedimiento de licenciamiento en nuestro país y la implicancia de dar continuidad, por el momento, a las condiciones

básicas de calidad es que debemos comprender primero cuál ha sido la evolución de la educación superior no universitaria, así como identificar los elementos que la conforman y a su vez la vuelven una opción diferenciada a las universidades. Cabe señalar que en el presente trabajo nos concentraremos en los institutos pedagógicos cuya finalidad es la formar docentes.

Nos preguntamos qué es la educación superior, y la misma puede ser definida como una cualidad del conocimiento avanzado a través del cual se espera que los estudiantes ya no solo reciban información, sino que la analicen en base a ciertas reglas de la sociedad establecidas y las herramientas que hayan obtenido para dicho fin (Orellana 2011). Asimismo, es necesario reconocer que no todos tienen acceso a la misma o no todas optan por continuar sus estudios una vez culminada la Educación Básica Regular (EBR). Entonces, la educación superior es más bien, una opción de educación adicional para quienes han completado la educación básica en el nivel de secundaria y desean continuar estudios profesionales, artísticos o técnicos (Díaz 2008).

Ahora bien, existen diversos factores que establecieron la división de la educación superior en el Perú tal como la conocemos hoy, dichos factores responden a elementos sociales y productivos que se vieron materializados en nuevos tipos de instituciones instaurados fuera del sector universitario. Al respecto, Orellana establece como punto de partida la segunda mitad del siglo pasado en la que la educación superior experimentó un proceso de expansión global y que trajo consigo nuevas necesidades como lo fueron un requerimiento sustancial de fuerza de trabajo calificado, así como de docentes que pudiesen educar a las nuevas generaciones en las zonas urbanas que crecían progresivamente. A causa de dicho crecimiento, las universidades no podían responder a dichas necesidades en el tiempo y cantidad necesarias por lo que se optó por la proliferación de Institutos de Educación Superior Tecnológica (en adelante, IEST) en las que se formaran nuevos profesionales técnicos y la formación de instituciones donde se puedan formar docentes especializados en distintas áreas del conocimiento en los IESP.

A fin de sustentar el crecimiento poblacional en los institutos de educación superior, así como su participación a nivel nacional, contamos con el indicador mayormente empleado y que es utilizado también a nivel internacional para comparar la cobertura de determinado nivel educativo y que se refiere a la tasa de matrícula (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa - SINEACE 2012). Al respecto, Yamada, Rivera y Castro (2018) muestran, en un estudio presentado por el SINEACE, que para el año 2010 en el Perú, el porcentaje de matrícula en las instituciones de educación superior era aproximadamente del 60% de individuos con secundaria completa. Asimismo, Orellana explica que mientras la

población urbana siga en crecimiento también crecerá la demanda por la educación superior pero que solo será posible atender a un determinado número de nuevos estudiantes en tanto la oferta es limitada.

En esa línea, la demanda puede ser entendida de dos formas (Yamada *et al.* 2018): i) la demanda potencial, aquella que engloba al volumen de personas que ha concluido la educación básica y ii) la demanda efectiva, aquella que representa al volumen de la población que optó por continuar sus estudios y luego de postular, logra ingresar a una institución educativa de educación superior. Es entonces de la demanda efectiva que podemos referirnos a los alumnos matriculados. Al respecto, como dato de interés, se tiene que para el año 2010, la población matriculada en la educación superior no universitaria representaba el 31,5% del total de matriculados a nivel nacional (Del Mastro 2011).

De otro lado, con el pasar de los años también la matrícula en la educación básica se incrementaría llegando al 73,9% en el año 2014 y a su vez, ya se evidenciaba la presencia de la educación superior no universitaria, pues en dicho año, aproximadamente el 54,7% de los docentes que brindaban el servicio educativo eran proporcionados de IESP (Machaca, Saravia & Vásquez 2018).

Otro factor que impulsó el crecimiento de la educación superior no universitaria es la inclusión de la interculturalidad en específico respecto al bilingüismo y las lenguas nativas. Al respecto, existe una población bilingüe pero que aún a la fecha, es tratada como monolingüe castellana y que, por ende, hasta el año 1992, no se habían logrado avances por incorporar en el sistema educativo el manejo de lenguas y brindar una educación que responda a las necesidades de dicha población. No fue hasta el año 1992 que se dieron los primeros logros mediante la construcción de un currículo diversificado y orientado a la educación intercultural bilingüe que tendría como resultado el Modelo de Formación y Profesionalización Docente en EBI (MOFEBI), el cual sería modificado siete años después y adaptado al Currículo Básico de Formación Docente, especialidad de Educación Primaria con el cual se promovió la creación de especialidades de formación docente en educación primaria intercultural bilingüe con el fin de contar con currículos diversificados para la formación de nuevos docentes (Trapnell & Neira 2004). Cabe señalar que dicha especialidad fue promovida por el Ministerio de Educación y para el año 2012 se emitirían dos nuevos diseños curriculares básicos nacionales con las especialidades de inicial y primaria intercultural bilingüe y que a su vez han sido actualizados para que dichas carreras puedan transitar a programas de estudio con los nuevos currículos aprobados en el año 2019. Es

importante resaltar que de los nueve IESP que contaba con la especialidad de educación intercultural bilingüe, a la fecha el número se ha incrementado a 35 a nivel nacional (Ministerio de Educación 2020).

8. Caracterización general de los IESP

Ya habiendo delimitado la situación de la educación superior no universitaria, así como sus características, diferencias con las universidades y los motivos de su proliferación, es menester enfocarnos en los IESP y sus principales características, así como el posicionamiento con el que cuentan frente a las universidades. Asimismo, cabe destacar la presencia de los IESP por un periodo no menor a 40 años, con distintos cambios en sus denominaciones, pero como un soporte y alternativa a las universidades, y que en la actualidad se encuentran ubicadas en todas las regiones y provincias más grandes del territorio nacional.

Para dimensionar de manera más objetiva, la creación de IESP permite que egresados de la educación básica a quienes les tomaría mucho tiempo movilizarse a sus capitales puedan complementar sus estudios tal como es el caso de la población ubicada en Datem del Marañón en la selva cuya vía de transporte hacia la capital sería vía fluvial o mediante una avioneta lo cual sería inaccesible para un estudiante de manera continua; otro ejemplo sería la demanda de Pomabamba a 10 horas de Ancash. Cabe señalar que lo antes mencionado hace referencia solo a la distancia y tiempo que implicaría movilizarse; sin embargo, es meritorio señalar que existen otros factores que determinan las características de la población estudiantil de los IESP tales como el económico, social, nivel de egreso de la demanda potencial egresados de la EBR, entre otros.

Ahora bien, si bien no han sido un foco de interés, debemos reconocer el impacto en la educación superior que han tenido los IESP, pues a la fecha se cuenta con 207 IESP distribuidos en cada región del país y sus provincias más grandes en términos poblacionales. Además, existe un balance entre la cantidad de IESP públicos y privados. Adicionalmente, los docentes formadores alcanzan una cifra de 1263 docentes nombrados y 1189 docentes contratados en IESP públicos ejercen su profesión a 51.000 alumnos los cuales el 69% se concentra en IESP públicos. En así que los IESP públicos representan el cuádruple de facultades de educación en universidades públicas, de acuerdo a los datos recogidos del Sistema Integrado de Gestión de la Educación Superior Pedagógica (SIGES) gestionado por la DIFOID.

Sin perjuicio a lo antes señalado, los IESP presentan un problema relacionado a la cantidad de

egresados. Para ahondar en dicho tema es necesario conocer el perfil del estudiante promedio que postula a un IESP, el que evidencia las siguientes características:

- a. El 70% son mujeres. Lo cual es más evidente en la carrera de educación inicial.
- b. El 90% corresponden a estudiantes de nacionalidad peruana.
- c. El 88% de los estudiantes provienen de instituciones educativas de nivel secundario y gestión pública.
- d. El 22% de los estudiantes tienen como lengua madre una distinta al castellano. Cabe señalar que este dato será de vital importancia en la inserción de las carreras y programas de estudios orientado a una educación bilingüe.

Tomando en consideración lo antes mencionado, los motivos para la deserción de los estudios son variados y se debe tomar en cuenta el porcentaje de alumnos de género femenino quienes, al ser madres a muy temprana edad, se ven forzadas a abandonar los estudios o que simplemente optan por transferirse a una universidad al considerar los factores que actualmente las caracterizan y los productos que reciben de cada servicio educativo por la misma cantidad de tiempo invertido (05 años o 10 semestres académicos), pues existe actualmente una jerarquización institucional en la que predomina la diferenciación vertical a favor de las universidades toda vez que son estas las que logran evidenciar su tradición, calidad y prestigio (Orellana 2011) sobre los IESP.

Respecto a la posición en la pirámide en la que prevalecen las universidades, es meritorio señalar que, en parte se debe a que en el Perú no existe un sistema integrado de información de la educación superior y la empleabilidad de egresados de acceso a la población estudiantil que compare las universidades y los IESP respecto a la formación de nuevos docentes formadores. Cabe destacar que la mayoría de investigaciones orientadas a la educación superior, toman en consideración únicamente el rol de las universidades, dejando de lado a la educación superior no universitaria. De otro lado, información disponible sobre los IESP es básica y orientada únicamente a su cantidad, pero no a su gestión (SINEACE 2013).

De otro lado, un problema vinculado a los IESP refiere a la deserción estudiantil. Dicho problema amerita el refuerzo en la gestión institucional y asignación de recursos que respondan a una adecuada orientación y seguimiento por parte del Ministerio de Educación ya que, desde la década de 1990, los IESP tuvieron un auge; sin embargo, era desordenado y la autorización de estos no respondía a una evaluación. No fue sino hasta el año 2015 en la que se diseñó el procedimiento de Revalidación el cual arrastró uno de los problemas que a la fecha no se ha logrado superar y es el de establecer estándares mínimos de calidad basados en mínima normativa apli-

cable y para ese momento, un nulo beneficio financiero.

Para el análisis de la situación antes descrita, hemos tomado como referencia los resultados obtenidos del procedimiento de revalidación, a través del cual se renueva la autorización de funcionamiento institucional y de las carreras pedagógicas de Institutos de Educación Superior Pedagógica. A través de dicho procedimiento se estableció, entre otros medios de evaluación, sus documentos de gestión. Los resultados obtenidos revelan una serie de deficiencias vinculadas a una inadecuada gestión institucional y la ausencia de herramientas tecnológicas, posiblemente a falta de desconocimiento y capacitación en las mismas, que pudieran ayudarlos en la mejora continua de sus procesos institucionales. Además, se advierte un trabajo desarticulado con las Direcciones Regionales de Educación (en adelante, DRE), así como una desorganización general en los procedimientos académicos que impactan negativamente en su comunidad educativa.

En tal sentido, Orellana señala que el crecimiento en el número de concentración de la matrícula en los IESP tuvo un efecto en el nivel de calidad de ellos al no haber establecido un sistema que permita mantener un estándar de calidad en el servicio educativo, no obstante, sí se han tomado ciertas medidas para tratar de corregir dicho escenario tales como las modificaciones al sistema de admisión el cual establecía el 14 como nota mínima aprobatoria. Al respecto, dichas medidas propiciaron que los estudiantes optaran aún más por las universidades.

8.1 Autorización de funcionamiento de los IESP, como etapa previa al licenciamiento por adecuación

La revalidación es el procedimiento a través del cual, la DIFOID evalúa mediante evidencias presentadas por los IESP, el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento institucional, a fin de prorrogar por un determinado periodo la vigencia de su oferta académica. Para la evaluación realizada entre los años 2016 y setiembre del 2019¹, se diseñaron 12 indicadores para evaluar la gestión institucional y 10 para la evaluación de la gestión académica.

La revisión de los medios de verificación presentados permitía obtener un puntaje en específico, por cada indicador y cuya suma representaba un número específico de años de autorización de funcionamiento que oscilaba entre los tres y seis años.

Culminada la evaluación de los expedientes, la DIFOID inició el proceso de cierre institucional

¹ Mediante DS N° 011-2019-MINEDU, se modifica el artículo 6 del reglamento de la Ley N° 29394 que establece los requisitos de la revalidación.

de aquellos IESP que no se presentaron a la convocatoria para la revalidación, en el marco de la RSG N° 188-2016-MINEDU, alcanzando un total de 137 institutos cerrados entre los años 2016 al 2018.

Paralelamente, se implementó la fiscalización posterior al procedimiento de revalidación, al total de IESP revalidados a través de la verificación in situ de la infraestructura y la verificación documental, mediante consultas realizadas a entidades públicas y privadas vinculadas a cada medio de verificación presentado en los expedientes de revalidación.

8.2 Diagnóstico general de evaluación aplicada a los IESP

A fin de analizar la pertinencia en el diseño de la evaluación para el licenciamiento, se hace necesaria la evaluación de su antecedente, el cual corresponde a la revalidación haciendo énfasis en la similitud de los indicadores y medios de verificación establecidos en sus respectivas Normas Técnicas.

Debemos considerar que, para el procedimiento de revalidación, no se había emitido documento alguno que brinde orientaciones generales o específicas para la elaboración de los instrumentos de gestión o cuáles deberían ser a nivel de Educación Superior; motivo por el cual, los IESP se enfrentaron a un procedimiento ante el cual no podían prepararse adecuadamente. Al respecto, notamos que los principales documentos que evidencian la planificación de gestión institucional son el Proyecto Educativo Institucional, el Plan Anual de Trabajo y el Reglamento Institucional; y la gestión pedagógica que comprende el Proyecto Curricular Institucional, la elaboración de sílabos y las estrategias orientadas a la práctica pre profesional.

De otro lado, respecto a los indicadores vinculados a la infraestructura, equipamiento y mobiliario referidos a la tercera condición básica de calidad para el licenciamiento, se observan cuatro indicadores concordantes a los del procedimiento de revalidación:

Tabla 1. Requisitos para el procedimiento de revalidación referidos a la infraestructura, equipamiento y mobiliario

	Procedimiento de revalidación	Medio de verificación solicitado
Número del Indicador	09	Contar con Certificado de Autorización Municipal de Funcionamiento y Certificado de Defensa Civil.
	10	Servicios de agua, luz y desagüe.
	11	Evidencias de contar con un Plan de Mantenimiento.

	19	Disponibilidad de ambientes en buen estado de conservación, equipados y con mobiliario suficiente.
--	----	--

Fuente: Elaboración propia 2021.

9. El Licenciamiento

La Ley N° 30512 introdujo un nuevo procedimiento denominado licenciamiento, el cual es la evaluación de cinco condiciones básicas de calidad a fin de autorizar el funcionamiento de una EESP y como mínimo un programa de estudio. Dicho procedimiento conlleva la adecuación de IESP a EESP mediante la cual se busca cambiar el estatus ganado por los institutos en la actualidad brindando de diferentes beneficios a las EESP, entre las cuales encontramos el otorgamiento del bachiller, grado académico que pondría a la par respecto al producto entregado a la población estudiantil; así como otros servicios orientados a la formación continua de los docentes.

Al respecto se incorpora ya el concepto de calidad en la educación, el mismo que tiene un fuerte impacto en el crecimiento económico de los países y que constituye un importante vehículo de movilidad social (SINEACE 2012).

El estudio realizado por la SINEACE en el año 2012 señala que el Perú se encontraba posicionado en el puesto 67 de 142 países en el último *ranking* de competitividad económica internacional producido por el Foro Económico Mundial (2011-2012) en donde se consideró, entre otros, el pilar denominado “educación primaria” en el cual la posición del Perú bajaba hasta el puesto 97 a nivel mundial. Cabe señalar que el resultado obtenido se debe a una deficiente calidad en la enseñanza superior la cual tiene como raíz una inadecuada formación de los docentes en las universidades y los IESP lo cual se advierte en los resultados obtenidos por los docentes en las Pruebas Nacionales de Nombramiento Docente en las que los resultados eran insatisfactorios.

9.1 Intervención de la DIFOID respecto al cumplimiento de las condiciones básicas de calidad

Como una de las estrategias diseñadas por la DIFOID para aportar en el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad (CBC), se aprobó el Plan de Fortalecimiento de Educación Superior Pedagógicos (en adelante, Plan de Fortalecimiento) el mismo que corresponde a un programa presupuestal. Al respecto, debemos tomar en cuenta que el Plan de Fortalecimiento se originó con la finalidad de apoyar a los IESP a través del mantenimiento de su infraestructura y mobiliario, originalmente y ha venido destacando en otros rubros tales como la elaboración de

los instrumentos de gestión, a partir del año 2019; sin embargo, la eficiencia en su ejecución debe ser evaluada como un programa a fin de garantizar su pertinencia. Dicho plan está se ha implementado desde el año 2017 con proyección al año 2020, cada uno aprobado a fin de aportar a distintas dimensiones, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 2. Diseño del Plan de Fortalecimiento para los años 2017 al 2020

	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020
Presupuesto (en millones de soles)	21	11	8,3	8,7
Beneficiarios	26 IESP públicos	102 IESP públicos	45 IESP Públicos	59 IESP públicos
Componentes	a. Mantenimiento de infraestructura b. Adquisición de equipos y mobiliario	a. Recursos educativos pedagógicos b. Saneamiento físico y legal	a. Elaboración de instrumentos de gestión b. Elaboración de herramientas digitales para la gestión administrativa y transparencia	a. Elaboración de instrumentos de gestión b. Elaboración de herramientas digitales para la gestión administrativa y transparencia

Fuente: Actos resolutivos que aprobaron el Plan de Fortalecimiento. Elaboración propia 2021.

Al respecto, se evidencia una reducción significativa en el presupuesto y total de beneficiarios, salvo para el año 2020. Del mismo modo, se advierte la ausencia de consistencia en los componentes de inversión lo cual supone un problema toda vez que no se invierte de manera continua en un mismo IESP; por lo que, a falta de una supervisión perenne en el mantenimiento de la infraestructura o una adecuada identificación de necesidades, la probabilidad realizar un gasto ineficiente se vuelve incremental cada año. Lo antes mencionado evidencia que los procesos que realiza la DIFOID no han sido establecidos en base a herramientas adecuadas que permitan garantizar la calidad el gasto.

9.2 Inoportuna aprobación y publicación de cuerpos normativos vinculados al funcionamiento de IESP y EESP

Con la Ley N° 30512, publicada en noviembre del 2016, se establecen las modalidades de licenciamiento; así como otros cuerpos normativos a ser diseñados por la DIFOID tales como los diseños curriculares para Programas de Estudios y los Lineamientos Académicos Generales; sin embargo, los IESP no contaban con información suficiente para actualizar sus procesos institucionales o prepararse adecuadamente para su adecuación a EESP. Dicho escenario se mantuvo presente hasta el mes de agosto del año 2017, fecha en la se publicó el reglamento de la mencionada Ley. No obstante, el contar con el reglamento no era suficiente, pues dicho

cuerpo normativo hacía referencia a la Norma Técnica para el procedimiento de licenciamiento, el que fue publicado recién en setiembre del año 2019. Cabe señalar que el primer grupo programado para solicitar su Licenciamiento por adecuación se estableció para el mes de octubre de 2019.

Además, el licenciamiento modifica las carreras por programas de estudios basados en nuevos diseños curriculares que serán diseñados por la DIFOID; sin embargo, solo cuatro de las 27 carreras ofertadas por los IESP contaban con sus respectivos diseños curriculares al tiempo en el que se dio inicio al procedimiento de licenciamiento. Es así que, los IESP que logren el licenciamiento, deberán solicitar nuevamente el licenciamiento del resto de sus programas de estudios en un periodo en el que se ha programado la evaluación de otros IESP, con esto se advierte una recarga en la capacidad operativa de la DIFOID.

Ahora bien, en el mes de abril del 2019, se aprobó mediante RVM N.º 082-2019-MINEDU que aprobó la Norma Técnica para la elaboración de instrumentos de gestión, la que establece la estructura mínima que deben contar los instrumentos de gestión a ser evaluados, y dado que solo se aprobó la estructura básica mas no las explicación de cómo articular el contenido, la DIFOID realizó distintas visitas in situ para realizar la asistencia técnica usando guías metodológicas no autorizadas con acto resolutivo alguno.

9.3 Identificación de los factores limitantes del procedimiento de licenciamiento

Dada la situación en la que se encuentran los IESP, así como el procedimiento de licenciamiento, corresponde idear estrategias que permitan solucionar los problemas antes desarrollados. En tal sentido, se hace necesaria la implementación de estrategias que permitan atender las necesidades acordes a cada servicio y proceso por ejecutar, lo cual es una característica del método de trabajo de las empresas privadas; es decir, se debe de ver al Estado como una organización en su conjunto y en cada una de sus partes buscar asegurar los recursos necesarios en el cumplimiento de sus funciones.

Es así que, debido a las necesidades antes planteadas se hace necesario rediseñar una estructura organizacional y prácticas administrativas que conlleven a incrementar la eficiencia a través de la innovación en las entidades públicas en lugar de aferrarse a productos establecidos e invariables bajo la concentración de funciones para los que una dirección en línea no se encuentra preparada, como se advierte en el caso de la DIFOID. Dicha innovación permitirá que las organizaciones logren adaptarse e influyan en el entorno en el que se desarrollan (Daft 2010).

Asimismo, la finalidad del procedimiento de licenciamiento basa su existencia en uno de los factores identificados por Daft: el crear valor para los usuarios, como parte de la cadena en una organización; y es pues, una necesidad que todo servicio y procedimiento hacia un administrado tenga un valor que genere un impacto positivo en la sociedad, sobre todo cuando dichos servicios son entregados por una entidad pública como lo es el Minedu.

Tomando en consideración que el licenciamiento y el servicio brindado por las EESP tienen un impacto social, es pertinente establecer que existe una diferencia entre los fines establecidos para la educación superior universitaria y no universitaria entre las cuales se encuentra el tipo de investigación aplicable.

De otro lado, la gestión enfocada en procesos, presente en toda organización orientada en incrementar su eficiencia, permite delimitar a nivel intersectorial y nacional las mejoras, así como identificar cuáles son los principales factores que determinan el impacto alcanzado con la aplicación de un producto o servicio, por lo tanto, la identificación de procesos es un elemento clave en la gestión de la calidad de una organización. De acuerdo con Albán, Vizcaíno y Tinajero (2014), el enfoque basado en procesos es un principio de gestión básico y fundamental para la obtención de resultados que generen un impacto positivo tanto en la entidad como en los usuarios (Albán *et al.* 2014).

Del mismo modo, las EESP se definen como instituciones educativas que brindan formación altamente especializada teórica y que desarrollan investigación y proyectos de innovación (Ley N° 30512, 2016). Es así que, tanto en su definición como en los principios de la educación superior no universitaria, se hace presente la investigación la misma que puede ser aplicada entendiéndose como aquella que busca resolver problemas prácticos inmediatos en pos de asegurar la calidad educativa con aportaciones al conocimiento teórico (Gil 2018).

Tenemos pues, que la investigación debería de generar insumos a fin de que la DIFOID disponga de información suficiente a fin de diseñar nuevos cuerpos normativos o programas que aporten a una mejora en la gestión institucional, así como la articulación intersectorial. No obstante, esto no ocurre actualmente. Este escenario se entiende debido a la falta de capacidad operativa presente en la DIFOID y en la ausencia de herramientas que permitan dicha actividad, pues es necesaria la creación de nuevos conocimientos para el sector, como un proceso de aprendizaje continuo y cuyo análisis debe ser aprovechado.

Se advierte entonces que la DIFOID no es capaz de ejecutar todas sus funciones de manera óptima en tanto concentra acciones interdependientes que lo hacen ser tanto juez y parte respecto al control que debe realizar en el servicio educativo brindado por los IESP y EESP. Asimismo, la limitada capacidad operativa se evidencia en la inoportuna elaboración y aprobación de los cuerpos normativos que rigen el servicio educativo que debe ser monitoreado por la misma DIFOID. Asimismo, es dicha unidad orgánica la que tiene a cargo la evaluación de las condiciones básicas de calidad y de conseguir el presupuesto para aportar al cumplimiento de una de las mencionadas condiciones básicas de calidad orientada al mantenimiento de infraestructura a través del Plan de Fortalecimiento el que no responde a la planificación estratégica motivo por el cual se advierte la incongruencia en la concentración de funciones de la citada dirección en línea.

A continuación, se presentan las diferencias entre las entidades públicas con el fin de analizar y definir cuál de ellas debería de ser la encargada de llevar a cabo de implementar un procedimiento como el licenciamiento de EESP. Cabe resaltar que dicho análisis se encuentra en función a las funciones otorgadas por Ley y el marco legal correspondiente.

9.4 Eficiencia y eficacia en el procedimiento de licenciamiento a cargo de la DIFOID

A fin de establecer cuál ha sido el nivel de eficiencia y eficacia respecto al procedimiento de licenciamiento es necesario conocer el diseño completo en su implementación, considerando las acciones previas para dicho fin, así como las acciones posteriores que forman parte de evaluar la calidad acorde a nuestro planteamiento. Cabe señalar que no se considerará la elaboración y diseño de marco normativo toda vez que ya se ha establecido que es uno de los principales problemas, sino que nos enfocaremos en este capítulo en las acciones directamente vinculadas al procedimiento.

El licenciamiento consistió, durante el periodo comprendido entre el año 2019 al 2021, en el que se implementó, en la evaluación del cumplimiento de cinco (05) CBC, los que incluyen documentos administrativos a ser solicitados, en el caso de los IESP públicos, a las DRE. Así pues, parte de la evaluación y documentos a presentar incluía los instrumentos de gestión (IG), los que refieren a i) Proyecto Educativo Institucional, ii) Proyecto Curricular Institucional, iii) Reglamento Institucional, iv) Manual de Procedimientos Académicos y v) Plan Anual de Trabajo, en el que se les exigía una debida articulación de dichos documentos bajo un enfoque por procesos; sin embargo, ni el personal directivo ni administrativo de los IESP habían recibido hasta el año 2019 capacitación alguna al respecto.

Es así que se inició desde el mes de febrero del año 2019 una serie de asistencias técnicas que consistían en brindar conocimientos en uno o dos días como máximo, sobre cómo actualizar los instrumentos de gestión. Cabe señalar que dicha asistencia técnica se daría una sola vez dado que el equipo encargado consistía de seis (06) servidores por contrato administrativo de servicios (CAS) quienes no podían encargarse del seguimiento al permanecer en viajes constantes. Lo antes mencionado evidencia que el procedimiento de licenciamiento sugiere evaluar la aplicación de conocimientos en personal de los IESP que no han sido capacitados para dicho fin. No sería hasta el año 2021, en el que se formuló una serie de acciones de asistencia técnica orientada a los IESP, EESP y especialistas de la Dirección Regional de Educación (DRE) respecto a la articulación y el enfoque por procesos, así como el uso de guías metodológicas actualizadas y optimizadas.

Tal como se mencionó, todas las solicitudes de licenciamiento aún en trámite fueron observadas, durante el mes de marzo del 2020, fecha en la que se dio inicio a la cuarentena debido al COVID-19. Luego de realizar el seguimiento a los ingresos y contabilización aproximada de fechas en las que se resolvió cada expediente es que se elaboró una tabla que evidencia las limitaciones en la capacidad operativa a las que se deberían enfrentar los equipos de licenciamiento a ser contratados, siempre encontrándose con un tiempo muy limitado para atender (ver el anexo 2).

De acuerdo a la información presentada en la tabla antecedente notamos pues que, en la fecha en la que se reanudaron los plazos para la contabilización de todos los procedimientos administrativos, solo se había logrado culminar dos expedientes, mientras que 21 expedientes; es decir, el 50% de solicitudes ingresadas contaban como máximo de tres (03) días hábiles para resolver o aplicaría el Silencio Administrativo Positivo. De otro lado, otros 15 expedientes contaban con un plazo de 10 días hábiles para resolverlos. Es importante mencionar también que, a pesar de que hubo ingresos diferenciados de aproximadamente dos semanas entre las presentaciones de las solicitudes, notamos que no se mantuvo un orden adecuado.

Asimismo, durante la vigencia de la cuarentena, la DIFOID contrató una serie de locadores de servicio a fin de hacerse cargo de los expedientes que habían sido observados días antes de dar inicio a la cuarentena, lo cual implicó que cada grupo contaba con solo horas en muchos casos para evaluar los expedientes de levantamiento de observaciones, siendo que dichos profesionales podrían no tener experiencia o conocimiento del funcionamiento institucional y curricular de los IESP. Asimismo, se debe considerar que la DIFOID estuvo a cargo de tres (03) distintos directores responsables, lo cual significó un planteamiento diferente cada vez para la atención de las solicitudes en trámite.

10. Análisis de las funciones y resultados obtenidos por la DIFOID

Mediante Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU, en fecha 30 de enero de 2015 se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones, cuyo artículo 144 establece las funciones de la DIFOID; entre las que encontramos dos funciones vinculadas a la autorización de funcionamiento de IESP y EESP, así como la resolución en primera instancia de los procedimientos administrativos vinculados a las precitadas instituciones, como es el caso del procedimiento de licenciamiento. Se hace mención únicamente a la DIFOID pues es esta dirección en línea la que tiene a cargo implementar el procedimiento en cuestión, siendo que la DIGEDD no participa de manera activa en la etapa de evaluación.

Asimismo, las demás funciones de la DIFOID están orientadas a dar continuidad al funcionamiento institucional de las IESP y EESP, así como de diseñar y elaborar cuerpos normativos adicionales que regulan su gestión institucional y pedagógica; es decir, la DIFOID no solo tiene a cargo la responsabilidad de llevar a cabo el procedimiento de licenciamiento, por lo que el personal a cargo es también limitado. Es importante señalar que a la fecha no se ejecuta el procedimiento de licenciamiento toda vez que, mediante Decreto de Urgencia N° 017-2020, de fecha 23 de enero de 2020 se modificaron diversos aspectos del procedimiento, así como la cantidad de condiciones básicas de calidad, las mismas que fungen como los principales elementos de evaluación.

Además, se señala que, para el procedimiento de revalidación, se autorizó el funcionamiento de 27 carreras pedagógicas durante los años 2016 y 2019; sin embargo, para la fecha que se dio inicio al licenciamiento en setiembre del 2019 solo se había aprobado cuatro (04) nuevos diseños curriculares básicos nacionales (DCBN), a pesar que fue en el mismo año 2016 que se estableció que las IESP se adecuarían a EESP con mínimo un programa de estudios. A la fecha de presentación del trabajo de investigación, se cuenta solo con once (11) DCBN en total, habiendo sido necesaria la fusión de mallas curriculares o descartado el contenido de carreras pedagógicas aun cuando existe población estudiantil que se verá perjudicada. Lo antes mencionado refleja parte de la problemática que existe respecto al marco normativo vinculado a la gestión pedagógica, necesaria para que los IESP o EESP puedan actualizar uno de sus principales IIGG: el Proyecto Educativo Institucional y que responde a la tercera condición básica de calidad (CBC), establecida en el DU N° 017-2020: “Gestión académica y programas de estudios pertinentes y alineados a las normas que para dicho efecto el Minedu establezca”. Dicho problema se aplica también al Modelo de Servicio Educativo y los Lineamientos

Académicos Generales que hacen referencia a las CBC.

En el caso particular del marco normativo para el procedimiento de licenciamiento se arrastran también problemas para aprobar la modificación del reglamento de la Ley N° 30512 y posteriormente la Norma Técnica de Licenciamiento y la normativa aplicable a los contenidos mínimos de los IIGG.

Ahora bien, la DIFOID se encuentra dividida en ocho (08) áreas: i) Área de Calidad, a cargo del procedimiento de revalidación; ii) Área de Carrera Docente, a cargo de todo tema vinculado a la estructura de la carrera pública de los docentes, valga la redundancia; iii) Área de Fortalecimiento, orientada a la gestión del plan de fortalecimiento de IESP y EESP en el marco de su funcionamiento institucional; iv) Área de Supervisión, encargada de realizar el seguimiento y monitoreo de los procedimientos académicos de los IESP y las EESP; v) Área de Gestión de la Información, a cargo de mantener actualizada la página web de la DIFOID y a cargo del Sistema Informático Académico; vi) Área de Currículo, a cargo de actualizar los DCBN; vii) Área de Evaluación Docente, a cargo de diseñar programas de capacitación y posterior evaluación a los docentes activos en la carrera magisterial, y finalmente, viii) Área de Licenciamiento, a cargo de implementar el procedimiento de licenciamiento, brindar asistencia técnica y conformar el equipo técnico a cargo de la actualización de la normativa antes mencionada.

Cabe destacar que, a la fecha, el Área de Licenciamiento cuenta únicamente con una capacidad operativa que consta de dos servidores bajo el régimen de contrato administrativo de servicios (en adelante, CAS) y cinco (05) locadores de servicio, lo cual es una cantidad menor a los dieciocho (18) locadores de servicio y un (01) servidor CAS durante la implementación del procedimiento de licenciamiento. Así pues, el presupuesto ha sido uno de los determinantes en que no se cuente con mayor personal incluso para atender necesidades tales como las asistencias técnicas orientadas tanto a especialistas de las DRE, o quien haga sus veces; y del personal de los IESP y EESP a cargo de la actualización y/o elaboración de los IIGG con los cuales se evidenciará de manera sustancial el cumplimiento de las CBC; la segunda razón deviene de la demora en la elaboración y aprobación de los cuerpos normativos que regulan el funcionamiento institucional y pedagógico de las instituciones educativas, denotando así un problema que involucra tanto una organización no óptima de un equipo que debe elaborar normativa y a la vez ejecutarla, y que finalmente no logra ninguna de las dos a cabalidad.

A todo lo anterior se añade que el primer grupo de solicitudes por atender en el procedimiento

de licenciamiento fue llevado a cabo de manera desordenada primero por un equipo externo de profesionales quienes no estuvieron a la altura de lo esperado y que fueron contratados precisamente porque no se contaba con una coordinación de licenciamiento en dicho momento, con lo que la DIFOID se vio obligada a designar a la Coordinación de Aseguramiento de la Calidad continuar con la evaluación y trámite de las solicitudes de licenciamiento, lo cual acarreó más problemas debido a que se detectaron falencias en la evaluación que no habían sido comunicadas a tiempo y por lo tanto no fueron observadas. Esto ocasionaría posteriormente que las quince (15) impugnaciones de las dieciocho (18) denegadas por incumplimiento de una o varias CBC incluyan el reclamo de no haber sido notificados oportunamente de ciertos aspectos en la evaluación o incluso de haber modificado la metodología de evaluación. Posteriormente, se procedió a observar absolutamente todos los expedientes en trámite y dio la casualidad de que se inició la cuarentena en el mes de marzo del 2020 a causa del COVID-19, lo cual evitó en parte que se culminara el procedimiento con una cantidad significativa de EESP licenciadas a causa del silencio administrativo positivo. Fue durante el intervalo de la cuarentena que se formaron de emergencia los tres (03) equipos antes mencionados, para atender la cantidad de expedientes restantes. Es así que se evidencia que la capacidad operativa actual de la DIFOID no responde a las necesidades que implican el desarrollo del procedimiento de licenciamiento.

11. Falencias en el fortalecimiento de las funciones de la DIFOID

Tomando en consideración la situación actual a la que se enfrenta la DIFOID y su imposibilidad de implementar el procedimiento de licenciamiento, debemos tomar en consideración también que dicho problema no se solucionaría únicamente fortalecimiento sus funciones toda vez que, las mismas representan ya una contradicción al principio de imparcialidad e informalismo en el marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que las mismas están enfocadas a diseñar, elaborar, implementar y formular opinión respecto a la autorización de funcionamiento de todo IESP o toda EESP, así mismo también se encarga de imponer las sanciones correspondientes; es decir, nos encontramos frente a un caso de concentración de funciones que perjudican el aseguramiento de la calidad.

Ahora bien, nuestra propuesta incluye también servicios propios que deben complementar al procedimiento de licenciamiento a través de la gestión de la información y la descentralización, algo que no es posible realizar para la DIGEDD y muchos menos la DIFOID. Asimismo, a pesar de que la DIGEDD podría asumir el rol de implementar el procedimiento de licenciamiento, esto implicaría únicamente que el equipo actual de la DIFOID se transfiera a la DIGEDD, siendo que la limitante en la elaboración de los cuerpos normativos se mantendría y el cambio en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) no respondería a un fin en específico.

Sobre la base de lo antes mencionado, incluyendo las funciones de la DIGGED, tenemos está enfocada casi en su totalidad en realizar seguimiento y fortalecer competencias de los docentes formadores que forman parte de la carrera magisterial y dentro de sus direcciones de línea solo una está enfocada a toda la etapa previa relacionada al fortalecimiento de las instituciones educativas a cargo de formar a dichos docentes.

Es así que, se evidencia que los esfuerzos realizados a nivel de sector se encuentran mal enfocados pues el fortalecer las capacidades del docente, si bien es necesario, no sería materia de urgencia si su preparación y el centro de estudios donde recibirá la formación inicial docente se encontrase preparada para dicho fin. La DIFOID actualmente, no dispone de capacidad operativa y el presupuesto de la DIGEDD se encuentra mal orientado ya que solo afecta y busca resolver los síntomas mas no el problema principal, visto desde un esquema más amplio.

Cabe señalar pues, que el problema se incrementa al contar con evidencias de que la DIFOID tampoco es capaz de cumplir con sus funciones a cabalidad como se advierte con el caso de la supervisión, dada la noticias de venta de títulos a nombre de la nación como sucedió en el caso de Cajamarca o incluso mediante evidencia más tangible al visitar los IESP que funcionan en casonas antiguas en Cercado de Lima y que claramente incumplen con las condiciones básicas de calidad, en especial la relacionada a infraestructura pues es requisito indispensable contar con áreas de esparcimiento y de uso común; sin embargo, dichas casonas no disponen de los mencionados ambientes.

Resumiendo, en el presente capítulo notamos que no bastaría con reforzar las funciones de la DIFOID o DIGEDD dado que el fin mismo del procedimiento de licenciamiento escapa de un cambio superficial en las funciones ya que dichas unidades organizacionales distribuyen tanto su capacidad operativa como el presupuesto asignado en temas vinculados al docente ya formado mas no en garantizar la calidad de su formación.

12. Del Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU

A través del DS N.° 054-2018-PCM y su modificatoria, se aprobaron los primeros lineamientos de organización del Estado, con la finalidad de buscar que las entidades públicas, conforme a su tipo, competencias y funciones se organicen a fin de responder a las necesidades públicas (ver el anexo 3).

12.1 Organización del Estado

En el Anexo 01 – Glosario de Términos del Decreto N° 054-2018-PCM, en un interesante listado de definiciones, el legislador intenta actualizar conceptos como: atribución, competencia, función, nivel organizacional, organigrama, y la definición de órgano, siendo este último el definido como la unidad de organización del primer y segundo nivel organizacional en una estructura orgánica, que en esta parte de la investigación queremos resaltar y que, nos permitirá demostrar que no es simple definición. La definición de órgano guarda estrecha relación con otras definiciones como unidades de organización y nivel organizacional. Se ha listado los órganos de primer y segundo nivel del actual organigrama del Ministerio de Educación (ver el anexo 4).

Es así que, la DIGEDD forma parte de un conjunto de órganos de línea de segundo nivel, y como órgano de línea, conforme a los Artículos 9° y 13° del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, desarrolla un conjunto de acciones conducentes a alcanzar los objetivos de la entidad y las metas de su gestión, pero que primordialmente desarrolla funciones sustantivas y pueden ser de tipo técnico-normativo o de prestación de bienes y servicios.

Sin embargo, esas denominadas funciones sustantivas - técnico normativas descansan en un órgano de tercer nivel como la DIFOID, donde, al mismo tiempo se ha identificado una concentración de funciones que, por su naturaleza, necesariamente deben cumplir con los principios y criterios establecidos en el Artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, la actual estructura orgánica del Ministerio de Educación, no tiene un adecuado diseño de estructura organizacional, en razón a que, para ese entonces, como ya lo hemos mencionado en acápites anteriores, no tenía o no registraba el dimensionamiento y las cifras que ahora se encuentran plenamente identificadas en expedientes y otros documentos, que además son la base de la presente investigación. Es decir, para el año 2015, fecha en que se aprobó el ROF del Ministerio de Educación, se registraban los primeros institutos de educación superior pedagógica, sumado a ello, las funciones asignadas a la Dirección General y sus direcciones (órganos de tercera línea) fueron agrupadas y concentradas, en la DIFOID; dicho esto, podemos acotar que para mayo y diciembre de 2018, fecha en que se aprobó el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y su modificatoria, el diseño, el criterio y las reglas para establecer una estructura orgánica y funcional de una entidad pública han sido modificadas y sus conceptos alineados a la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021, que al día de hoy, sigue en constante adecuación e implementación.

Asimismo, debemos precisar que, la denominada concentración de funciones, vulnera lo señalado en el Artículo 8° del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y su modificatoria, constituyen reglas que necesariamente deben ser cumplidas a cabalidad por cada uno de los órganos de tercera línea que conforma Dirección General, para el correcto ejercicio de dichas funciones y el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales del sector.

En ese orden de ideas, se atribuyen al atribuye al Minedu la facultad de formular normas de alcance nacional que regulen las actividades de la educación. Dichas facultades se detallan en el DS N° 001-2015-MINEDU, mediante el cual asigna a la DIFOID, la función de elaborar nuevas propuestas de gestión, así como de supervisar la implementación de dichas propuestas, con lo cual se evidencia que un solo órgano en línea de tercer nivel, se convierte en juez y parte de la gestión para la formación superior docente.

El marco normativo actual contempla la gestión de procesos de la educación superior, bajo la responsabilidad de la DIFOID, dichos procesos responden a requerimientos de los administrados sin obedecer o sin están inmersos en una entidad que asuma las competencias y funciones con mirada de “organismo público desconcentrado” con acciones y desempeño propio, es decir, con la suficiente autonomía para tomar decisiones como un órgano responsable de implementar una o varias políticas nacionales.

Así, hoy en día, la Ley N° 30512 supone la optimización de la oferta educativa desde una Dirección General del Minedu, que hace denodados esfuerzos para cumplir con idoneidad las atribuciones y funciones conferidas por una ley, que puede tener o tiene las prerrogativas de una política de Estado, pero que, sin embargo, estructuralmente no cuenta con los elementos mínimos para el cumplimiento de lo conferido mediante Ley. La calidad educativa como uno de los principios fundamental del referido cuerpo normativo, refiere que la educación deberá tener la capacidad para adecuarse a las demandas del entorno, y la vez trabajar en una previsión de necesidades futuras, tomando en cuenta el entorno laboral, social, cultural y personal de los beneficiarios de manera exclusiva, asequible y accesible.

Sobre la base de lo antes mencionado, se observa que, la DIFOID es una unidad de organización de tercer nivel que concentra diversas funciones entre las cuales sobresalen la de normar los estándares mínimos que deben cumplir las instituciones educativas que brindan el servicio educativo, así como la ejecución de la evaluación que permita determinar el cumplimiento de dichos estándares traducidos en condiciones básicas de calidad cuya repercusión se visualizará

tanto en lo educativo como en lo social. Al respecto, es importante establecer los límites con los que se topa una dirección en línea con limitados recursos financieros y humanos para implementar el procedimiento de licenciamiento, así como los procesos vinculados a la continuidad del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad que sean establecidos por el sector.

12.2 Organismos públicos (LOPE)

La descentralización iniciada en el año 2002 implicó una modificación de las estructuras político - administrativas del Estado y una reforma constitucional bajo un modelo basado en la distribución del poder en tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local, Gobiernos que actualmente gozan de autonomía política, económica y administrativa. Así, el Estado peruano queda configurado como unitario y descentralizado, en virtud de lo cual se asignan las competencias y se transfieren los recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales. Esta distribución de competencias y funciones también implicó una redefinición de los roles, estructura y organización de los tres niveles de Gobierno para que se adapten al nuevo modelo de Estado, lo cual ha quedado regulado en las respectivas Leyes Orgánicas (Contraloría General de la República 2016).

Cabe mencionar que, la creación de nuevas instituciones responde también a compromisos políticos con ciertas reformas que se han iniciado a distintos ritmos. Por tanto, si bien una nueva EESP, supone el dar oportunidades de formación superior a la población, no es suficiente para asegurar una reforma educativa, pero son un buen indicador de la intención y las negociaciones políticas que se dan en distintos momentos. Un primer evento fue cuando en el año 2007 buscando dar una mayor coherencia a los programas sociales del Estado y con el fin de ahorrar costos para liberar recursos para atender una mayor población es que se procedió a fusionar los programas sociales que eran manejados por 82 instituciones. El resultado fue una reducción a 25 programas aprovechando lo establecido por el Artículo 13 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado que permitía la fusión de direcciones, programas, etc., por medio de decreto supremo (Casas 2012).

La norma considera dos clases de organismos públicos: los ejecutores y los especializados y dentro de esta segunda clase considera, a su vez, otras dos subclases: los reguladores y los técnicos especializados.

Estos organismos son creados por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo; sus funciones son ejercidas a nivel nacional y están adscritas a algún ministerio. A todos ellos se les dota de personalidad jurídico pública y, según la norma, son entidades desconcentradas (Abruña 2017). Se sujetan a supervisión y fiscalización de su sector y, finalmente, a excepción de los organismos reguladores, el presidente de la República puede remover mediante Resolución Suprema a los directivos de estas entidades (ver el anexo 5).

12.2.1 Selección del organismo público a cargo del procedimiento de licenciamiento

Como hemos visto a lo largo del presente estudio, la DIFOID concentra demasiadas funciones, tanto a nivel operativo como a nivel de competencias, asimismo, se advierte que la ejecución de las mismas no es consistente con el objetivo del licenciamiento, desarrollado en la Ley N° 30512. Para una adecuada ejecución de las funciones no basta solo reforzar el personal debido a que se observan funciones contrapuestas y que impiden garantizar la transparencia de los procesos como lo son el de elaborar la normativa a través de la cual se evaluará el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad y, a su vez, ser la unidad orgánica a cargo de dicha evaluación.

En ese sentido, concertamos en que es necesario para una adecuada implementación del procedimiento de licenciamiento, que la entidad a cargo disponga de independencia normativa y se enfoque en la verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad a fin de garantizar las acciones orientadas a la transparencia en los resultados así como de gozar de independencia institucional a fin de contar con la capacidad operativa y funcional suficientes para enfocarse en una verificación integral de los medios de verificación correspondientes para la evaluación de las mencionadas condiciones básicas de calidad.

De otro lado, debemos considerar que esta entidad, al recibir una cantidad considerable de información respecto al nivel de gestión institucional, así como de las metodologías pedagógicas con las que disponen los institutos de formación docentes, es consistente que la entidad a cargo del procedimiento de licenciamiento provea de insumos a la DIFOID para que ésta pueda diseñar nuevos cuerpos normativos sobre la base de las necesidades identificadas. Cabe señalar que, el Plan Estratégico Institucional para el periodo 2019-2023, aprobado con Resolución Ministerial N° 253-2020-MINEDU en fecha 28 de junio de 2020, presenta como objetivos estratégicos el desarrollo de la formación docente a nivel de elaboración de programas de formación de calidad y contar con estrategias efectivas para certificación de la calidad de la formación docente continua cuya finalidad es la de que exista al menos una EESP en cada región. (Minedu 2020).

No obstante, dicho cuerpo normativo no tiene como función ni producto a nivel de entidad, la sistematización y transformación de la información la cual es fundamental para cumplir los objetivos asignados a la DIFOID. Es así que nuestra propuesta refiere a una entidad con capacidad de independencia institucional y que permita la implementación de un procedimiento que verifique las condiciones básicas de calidad a la vez que toda la información obtenida sea convertida en diagnósticos que permitan identificar fortalezas, debilidades, y oportunidades para la mejora de la calidad del servicio educativo en sinergia con las funciones y objetivos propuestos a nivel estratégico por el Minedu.

Capítulo IV. Propuesta de mejora a la estructura organizacional

1. Creación de un Organismo Técnico Especializado

Nuestra propuesta está basada en un descarte de competencias y funciones establecidas en la normativa antes mencionada respecto a los organismos públicos. Asimismo, se toma en consideración las funciones necesarias que respondan a los principales productos esperados de dicha entidad para el licenciamiento de EESP, como resultado de nuestro análisis. Cabe resaltar que también hemos tomado en consideración las reglas generales establecidas por la Secretaría de Gestión Pública, como bien desarrollaremos más adelante.

Ahora bien, los Organismos Técnicos Especializados que constituyen organismos públicos descentralizados del Poder Ejecutivo están a cargo de planificar, supervisar, y ejecutar políticas de Estado y que demandan un grado mayor de autonomía respecto del ministerio para un ejercicio idóneo de su función. En estos casos, señala Morón Urbina (2018), las funciones esenciales de estos organismos deben ser segregadas del resto de la administración o cuando menos del ministerio por ser incompatibles o entrañar potenciales controversias que afectarían un desarrollo objetivo. De no hacer esta separación funcional se incurre en el riesgo que su ejercicio este influenciada por otros intereses de la autoridad sectorial ministerial.

Además, debemos considerar la propuesta de metas educativas e indicadores al 2021 para el sector educación (Minedu 2010) en las que se establecen seis objetivos de los cuales el quinto objetivo se encuentra orientado a la Educación Superior y ha sido denominada “Educación Superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional”. Dicho objetivo cuenta con lineamientos de política educativa, los mismos que se detallan a continuación: i) Garantizar que el sistema de educación superior y técnico-productiva se convierta en un factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional y ii) Impulsar la acreditación de las instituciones prestadoras de servicio educativo en todos los niveles. Respecto a los lineamientos antes mencionados, notamos que no existe una orientación apropiada a la calidad o revisión general aplicable al servicio educativo, a pesar de la importancia que tienen los institutos pedagógicos ya que no suponen un producto en específico y su construcción es muy genérica.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) cuenta con una base de datos respecto a las políticas nacionales, presentado en su página oficial, con corte al 16 de agosto del 2018 entre las cuales encontramos tres políticas aprobadas en relación con la Educación

Superior (ver el anexo 6):

Tabla 3. Políticas nacionales y normativa aprobada vinculadas a la educación superior - Minedu

MINISTERIO CONDUCTOR	NOMBRE DE LA POLÍTICA	TIPO DE POLÍTICA	ACTO RESOLUTIVO DE APROBACIÓN
MINEDU	1. Lineamientos Académicos Generales de los IESP.	SECTORIAL	Resolución de Secretaría General N° 311-2017-MINEDU
	2. Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú.		Resolución Suprema N° 001-2007-ED
	3. Política de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria.		Decreto Supremo N° 016-2015-MINEDU

Fuente: Relación de políticas nacionales aprobadas para el Minedu, al 16 de agosto de 2018. Elaboración propia 2021.

Complementariamente, la Política de Estado 12 denominada “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte” (Acuerdo Nacional 2016) establece como parte de su desarrollo y ejecución el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los directores de las instituciones educativas públicas, y a su vez hace mención al desarrollo de la educación superior; sin embargo, dicha actividad es exclusiva de la educación superior tecnológica toda vez que hace referencia a los emprendimientos económicos.

Se advierte entonces que la educación superior pedagógica no universitaria se ha visto relegada por la educación superior tecnológica a nivel de políticas de Estado y objetivos del sector siendo los IESP solo parte del discurso respecto a la mejora de la calidad educativa; sin embargo, no fue hasta el presente año que ha sido considerado el licenciamiento de EESP como parte de la agenda pública siendo la última vez el día 03 de agosto de 2020, con motivos de solicitud del voto de confianza ante el Congreso de la República, que el entonces Presidente del Consejo de Ministros integró en su discurso que se fortalecerán los criterios para asegurar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad.

En tal sentido, nuestra propuesta es la de separar el Licenciamiento de EESP de la DIFOID para que sea implementada por un OTE cuyo principal objetivo sea el de evaluar de manera integral el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad así como de sistematizar, analizar y procesar la información recibida por los IESP o solicitantes a fin de generar insumos para que la DIFOID pueda diseñar normativa aplicada a la educación superior, de acuerdo a sus funciones, sobre la base de una

adecuada identificación de las necesidades de la comunidad educativa que la conforma. Cabe señalar que nuestra propuesta se encuentra fundamentada también en la Política de Modernización Pública afianzando la articulación interinstitucional como principal eje transversal.

A fin de realizar la selección de la entidad adecuada para ejecutar el procedimiento de licenciamiento se ha tomado en consideración las principales características y limitaciones antes desarrolladas para cada entidad pública. En tal sentido, se ha elaborado una matriz que permitió alcanzar la elección de la propuesta. Cabe señalar que para dicha selección no se ha considerado la elección de una dirección en línea como lo es la DIFOID, sobre la base del planteamiento del problema a resolver.

Tabla 4. Matriz de selección de entidad competente

Características	Dirección General del Minedu	Organismos públicos ejecutores	Organismos reguladores	Organismo Técnico Especializado
1. Permite la contratación de personal CAS enfocado en el procedimiento.	Sí	Sí	No	Sí
2. Permite la contratación de personal CAS enfocado en la sistematización y procesamiento de la información.	Sí	Sí	No	Sí
3. Cuenta con objetivos y productos orientados a la gestión de la información.	No	No	No	Sí
4. Permite la desconcentración de funciones	No	Sí	Sí	Sí
5. Dispone de un presupuesto asignado.	Sí	Sí	Sí	Sí
6. Permite contar con una Oficina de Control Interno propio.	No	Sí	Sí	Sí
7. Permite la contratación de profesionales especializados.	Sí	No	Sí	Sí
8. Permite contar con una oficina de asesoría legal propio.	No	Sí	Sí	Sí
9. Cuenta con funciones específicas orientadas a mejorar el servicio de educación superior.	Sí	No	No	Sí

Fuente: Elaboración propia 2021.

Tal como se observa en la tabla precedente, aquella entidad pública sin limitaciones en las características esperadas para ejecutar el procedimiento de licenciamiento es el Organismo Técnico Especializado. Cabe precisar que se ha tomado en consideración los objetivos y productos propios que serán desarrollados posteriormente.

2. Estructura del Organismo Técnico Especializado

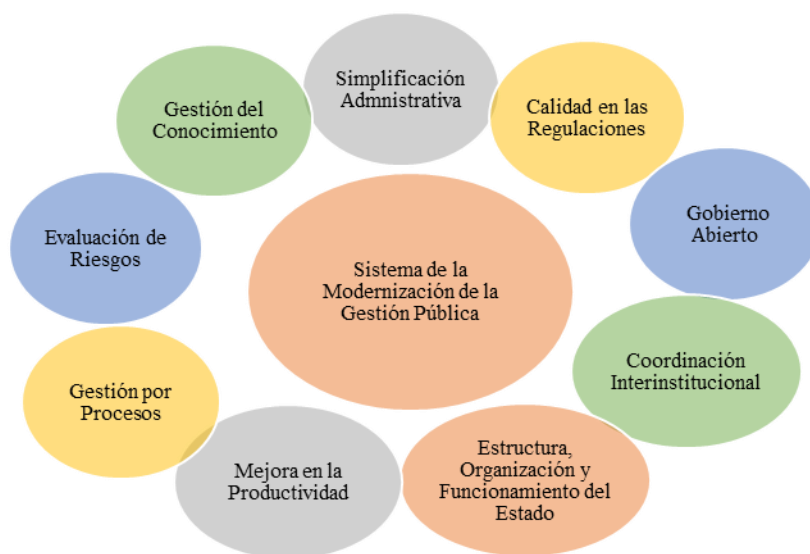
La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, se creó con el objeto de orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia

una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país; en razón a ello, tenemos que el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM fue uno de los primeros dispositivos legales para iniciar la denominada “Modernización de la Gestión Pública” mientras que su Plan de Implementación fue aprobado a través de la Resolución Ministerial 125-2013-PCM.

Asimismo, con Decreto Legislativo N° 1446, Decreto Legislativo que modificó la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se incorporó el Artículo 5-A a la citada Ley, que establece que el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene por finalidad velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios; propiciar la simplificación administrativa; promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros; el gobierno abierto; la coordinación interinstitucional; la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; y la búsqueda de mejoras en la productividad y en la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados. Además, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

Producto de ello, a finales de diciembre 2018, mediante (Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, 2018) se aprobó el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública con el objeto desarrollar el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, estableciendo los principios, normas y procedimientos que aplican al proceso de modernización de la gestión pública, en concordancia con la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene bajo su ámbito los siguientes medios:

Gráfico 2. Sistema de modernización de la gestión pública



Fuente: Decreto Supremo N° 123-2018-PCM. Elaboración propia 2021.

Es así que el diseño institucional se realiza en función de la finalidad o resultado a lograr, por ende, la estructura debe ser entendida esencialmente como un medio para organizar el trabajo, la toma de decisiones, las responsabilidades asociadas a las funciones, entre otros. El funcionamiento comprende la asignación y distribución de funciones al interior de una entidad en el marco de los principios de legalidad, especialidad y jerarquía, así como de las reglas de no duplicidad, coherencia, entre otras contenidas en la normativa de la materia.

También, el Reglamento del Sistema Administrativo de la Modernización de la Gestión Pública señala como un medio bajo su ámbito a la gestión por procesos, la que tiene como propósito organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de una entidad pública de manera transversal a las diferentes unidades de organización para contribuir con el logro de los objetivos institucionales (RSGP N° 006-2018-PCM/SGP, 2018).

Adicionalmente, el tercer pilar central de la Política Nacional de Modernización de la Modernización de la Gestión Pública denominado “Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional”, señala que debe adoptarse de manera paulatina la gestión por procesos en todas las entidades, estableciendo que la optimización de los procesos de la cadena productivas y el alineamiento correspondiente de los procesos de soporte debe comenzar tomando las definiciones de la estrategia en relación con cuál es el bien o servicio que se tiene que producir (RSGP N° 006-2018-PCM/SGP, 2018).

En esta parte, es preciso agregar que la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, en su calidad de órgano rector del Sistema de Modernización de la administración pública, ha elaborado lineamientos “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”, instrumento que constituye orientaciones sobre el enfoque de modernización, los principales problemas que se busca resolver, la necesidad de emprender cambios en materia de modernización y los principios propiamente dichos (RSGP N° 004-2019-PCM/SGP, 2019). En ese entender, el Sistema de Modernización de la Gestión Pública se diferencia de los demás sistemas administrativos en que no regula un proceso específico de soporte de la gestión, sino se trata de un sistema que impulsa reformas en todos los ámbitos de la gestión pública, aplicable a todas las entidades y niveles de gobierno. Asimismo, en su reglamento establece que la modernización de la gestión pública consiste en la selección y utilización de todos aquellos medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio a cargo de las entidades públicas.

Ahora bien, la propuesta de la creación de un organismo técnico especializado, deberá alinearse a lo dispuesto por la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2020-PCM que aprueba los Lineamientos N° 01-2020-SGP denominados “Funciones estandarizadas en el marco de los sistemas administrativos” documento que tiene como finalidad facilitar a las entidades públicas la elaboración de su ROF en lo que se refiere a las funciones a cargo de sus unidades de organización de administración interna y defensa judicial del Estado. De esta manera, el presente documento consolida las funciones reguladas en la normativa que aplica a los sistemas administrativos, además de hacer una propuesta de estandarización en su asignación por tipo de unidad de organización y, cuando corresponda, por tipo de entidad.

Asimismo, su asignación entre los órganos de administración interna guarda concordancia con el principio de especialidad, que establece que deben integrarse las funciones y competencias según su afinidad y complementariedad; y, con el principio de jerarquía, que señala que las entidades se organizan en un régimen jerarquizado, de allí que la redacción del verbo de las funciones estandarizadas respeta la respectiva secuencia jerárquica, según se trate de una unidad de organización del segundo o tercer nivel organizacional (RSGP N° 002-2020-PCM/SGP, 2020).

3. Análisis del costo-beneficio

Como lo hemos señalado líneas arriba, ante la imposibilidad de implementar el procedimiento de licenciamiento, la supervisión, el monitoreo, así como la creación e implementación de los

procesos vinculados a la continuidad del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad educativo en la educación superior, surge la necesidad de identificar un organismo público descentralizado, pues a la fecha, dichas funciones se realizan a través de ocho (8) coordinaciones al interior de un órgano de tercera línea (DIFOID); que hace denodados esfuerzos para cumplir a cabalidad las atribuciones y funciones conferidas por una ley, que además tiene las prerrogativas de una política de Estado, pero que, sin embargo, estructural, organizacional y legalmente no cuenta con la suficiente autonomía que se requiere para el cabal cumplimiento de dichas funciones.

Ante ello, debemos precisar que, el principal objetivo del presente trabajo de investigación, es evaluar la concentración de funciones identificada en la DIFOID con la finalidad de identificar un organismo público descentralizado, es decir, el presente trabajo busca demostrar que existe una concentración de funciones en un órgano de tercera línea, y como consecuencia de ello, identificar un OTE, con el propósito de superar aquella necesidad de planificar, supervisar y ejecutar políticas de Estado, que demandan un mayor grado de autonomía respecto de su Sector, esta OTE estará en la capacidad de decidir con autonomía funcional las actividades de su competencia, como una forma organizacional destinada a buscar mejores niveles de tecnicismo, neutralizar la acción política, estabilidad institucional y la aplicación de políticas públicas previsibles y de largo plazo.

Dicho esto, el aspecto presupuestal y financiero que infiere la creación de un OTE no constituyen materia de investigación del presente trabajo; sin perjuicio de ello, debemos agregar que la valoración y comparación de opciones regulatorias es la principal etapa de un análisis de impacto regulatorio, en dicha etapa se debe valorizar y comparar la conveniencia de las distintas opciones regulatorias que significa la aplicación o implementación de una política de Estado. Así también, señalar que, a modo de determinar posibles gastos en la creación de un OTE, existen dos de las metodologías económicas más utilizadas para la toma de decisiones regulatorias son: i) el análisis costo-beneficio y ii) el análisis costo-efectividad.

De acuerdo a lo antes mencionado, el objetivo de la investigación está centrado en evaluar la existencia de una concentración de funciones en la DIFOID a fin identificar la entidad apropiada para llevar a cabo el procedimiento de licenciamiento, siendo que, como ya se mencionó, la valoración y comparación de opciones regulatorias es la principal etapa del análisis de impacto regulatorio, pues en ella se debe valorizar y comparar la conveniencia de las distintas opciones regulatorias identificadas previamente. Para este fin se requiere estimar el costo que implicaría

adoptar cada una de dichas opciones y, dependiendo de la metodología de valoración que se utilice, estimar también los beneficios esperados con la intervención reguladora (es decir, los beneficios de dar solución al problema inicialmente identificado), a fin de comparar luego los costos de las distintas opciones y, de ser el caso, tales costos con los beneficios que se espera obtener.

La metodología del análisis costo-beneficio es la metodología más completa para valorizar las opciones regulatorias, pues no solo considera los costos de cada opción sino también el beneficio esperado, en términos económicos e incluso en términos monetarios para que luego pueda compararse.

La metodología del análisis costo-beneficio busca determinar la rentabilidad económica y/o social que se obtendría de manera directa o indirecta por la aplicación de una determinada política regulatoria. En otras palabras, tiene por finalidad: “determinar si los beneficios económicos y/o sociales que se obtendrían producto de la aplicación de una determinada política regulatoria superan a los costos que dicha regulación generaría”. Sin embargo, el análisis costo-beneficio solo puede desarrollarse cuando se cuenta con información respecto de todos los costos y beneficios contables, financieros y económicos de la política regulatoria que se pretende implementar, lo que permite calcular valor económico a los beneficios esperados de una determinada regulación. La información a información para definir y cuantificar en términos monetarios los costos y beneficios de una medida regulatoria es difícil de encontrar o muchas veces no existe. Si la información existe, puede no ser confiable ya que las partes afectadas por una opción regulatoria (aquellas que asumirían sus costos) pueden presentar información que sobreestime los costos, con la finalidad de truncar la elección de esa alternativa.

El análisis costo-efectividad se emplea cuando lo anterior no es posible. Se busca establecer diversos escenarios de acción para el cumplimiento de una política y, con ello, ponderar los costos sociales y gubernamentales que ello irrogaría. La finalidad es determinar cuál de los escenarios planteados cumple de manera más eficaz con los objetivos de la política.

Bajo este contexto, debido a que la Ley N° 30512 ha establecido como competencia del Minedu la creación, licenciamiento, régimen académico, gestión, supervisión y fiscalización de los Institutos de Educación Superior (IES) y Escuelas de Educación Superior (EES) públicos y privados, a fin de que brinden una formación de calidad para el desarrollo integral de las

personas², de momento, no resulta posible establecer una misma escala de valor económico a los costos y beneficios directos o indirectos que se puedan obtener y, con ello, calcular la tasa interna de retorno o el valor presente neto. Es decir, con la Ley N° 30512, publicada en noviembre del 2016, se establecen las modalidades de licenciamiento; así como otros cuerpos normativos a ser diseñados por la DIFOID tales como los diseños curriculares para programas de estudios y los lineamientos académicos generales; sin embargo, hasta el momento, no se cuenta con información suficiente para actualizar los procesos institucionales de los IESP o prepararse adecuadamente para su adecuación a EESP. Dicho escenario se mantuvo presente hasta el mes de agosto del año 2017, fecha en la que se publicó el reglamento de la mencionada ley. No obstante, el contar con el reglamento no fue suficiente pues dicho cuerpo normativo hacía referencia a la Norma Técnica para el procedimiento de licenciamiento, el mismo que fue publicado recién en setiembre del año 2019, en efecto, dada la variedad y la naturaleza de las competencias delegadas mediante ley, se deberá recoger, levantar y analizar otro tipo de información, de tal manera que nos permita definir cuál de las dos metodologías (el análisis costo beneficio o el análisis costo efectividad) es la idónea y nos demuestre mediante variables e indicadores la correcta toma de decisiones, cuyo desarrollo corresponde a otro trabajo de investigación.

4. Estrategia

Sobre la base de la estructura jerárquica que habilita la normativa vigente, se procede a detallar cuál es la finalidad de contar con un Organismo Técnico Especializado dedicado a la implementación del licenciamiento de EESP. Para dicho fin, se detallará cuál es el principal problema público a resolver, el que ha sido tomado en consideración basado en la implicancia social que representa la calidad del servicio educativo, así como los objetivos fundamentales que soportan la propuesta.

5. Problema público a resolver

De acuerdo al análisis encontramos que es la concentración de funciones en la DIFOID lo que impide una adecuada implementación del procedimiento de licenciamiento y, por defecto, se ve limitado en el diseño de nuevos cuerpos normativos que afecten de manera directa el servicio educativo vinculados con el desarrollo del docente formador, la infraestructura y la gestión institucional como pilares de la educación peruana. Es así que, al contar con un OTE cuya principal función sería la de evaluar de manera integral, aplicando la normativa vigente

² Cabe señalar que la ley abarca tanto a los institutos y escuelas de educación superior pedagógicos y tecnológicos. No obstante, para mantener el análisis del trabajo de investigación, el enfoque será solo a los pedagógicos.

propuesta por la DIFOID, es que se crearán las condiciones necesarias para la identificación de falencias en el diseño del procedimiento, así como en su ejecución ya que no dependerá todo de una sola entidad. Asimismo, nuestra propuesta está basada en la transparencia del procedimiento de licenciamiento el mismo que se ve vulnerado al ser una unidad orgánica de tercer nivel quien determina los requisitos y a su vez emite opinión sobre el cumplimiento.

En consecuencia, la propuesta de retirar la ejecución del procedimiento de licenciamiento de la DIFOID y otorgársela a una OTE corresponde a contar con una entidad especializada en la verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad cuya repercusión tendrá impacto directo en el servicio educativo a nivel superior e indirectamente sobre la EBR.

De otro lado, no hemos dejado de lado el problema ocasionado por el aislamiento social obligatorio como parte de la declaratoria del estado de emergencia nacional por las graves circunstancias ocasionadas por el COVID-19, lo cual evidenció aún más la falta en el seguimiento de la calidad del servicio educativo toda vez que los IESP no se encontraban aptos para desarrollar e implementar rápidamente las aulas virtuales y continuar con el servicio educativo y que los estudiantes tengan acceso al servicio de formación inicial.

6. Objetivos del Organismo Técnico Especializado propuesto

De acuerdo a lo discutido previamente, tenemos como principal objetivo la verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad de los IESP que pretendan adecuarse a EESP o instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras que soliciten la creación de nuevas EESP a través de indicadores y medios de verificación cuyos principales elementos son los instrumentos de gestión los cuales cumplen las funciones de los documentos de gestión de cualquier entidad pública para establecer la planificación estratégica, el modelo de gestión a seguir así como la proyección de acciones a ejecutar para cumplir dicha planificación.

Cabe recordar que los instrumentos de gestión son elaborados sobre la base de normas establecidas tanto para su estructura como para su contenido; no obstante, el desarrollo de los mismos es elaborado por la comunidad educativa de quien solicite el licenciamiento. Además, la OTE contará con un equipo especializado para la verificación in situ de la tercera condición básica de calidad, correspondiente al estado de conservación de la infraestructura, equipamiento y mobiliario, lo cual es realizado actualmente a través de proveedores contratados como terceros lo cual limita las actividades continuas para el fin esperado.

De acuerdo a dicha verificación se obtendrá información sustanciosa respecto a los encargados

de brindar el servicio educativo a nivel superior y esta corresponde a fuente de información primaria, la que debe ser aprovechada a fin de identificar las limitaciones a nivel de gestión institucional y pedagógica que permitirá diseñar mejores programas de capacitación y actualización de los docentes.

En la actualidad, la evaluación a los docentes permanece como un tema ante el cual los docentes se mantienen reacios a aceptar, siendo el principal argumento que no es necesaria dicha evaluación y que, de ser el caso de realizarlo, no se han brindado las oportunidades que permitan a los formadores la actualización profesional ni capacitación perenne debido a diversos factores tales como la falta de recursos financieros o inactividad por parte del Minedu. Al respecto, si bien existen indicios que demuestran la supuesta de venta directa de títulos tal como ya se ha mencionado a lo largo del presente trabajo de investigación, también se ha dejado en evidencia que la DIFOID ha faltado a la ejecución de sus funciones de manera oportuna y dichas falencias se deben a que no se cuenta con fuentes primarias ni secundarias de información que permitan un diseño adecuado de programas de capacitación a nivel de gestión para los directores como en temas pedagógicos para los docentes formadores.

En tal sentido, podemos establecer como objetivo principal la ejecución del procedimiento de licenciamiento y como objetivo secundario la gestión de la información como una etapa inicial a la posterior gestión del conocimiento como evidencia del trabajo articulado a nivel intersectorial.

7. Productos esperados

Nuestra propuesta se compone de brindar a un Organismo Técnico Especializado la implementación del procedimiento de licenciamiento, el mismo que comprende la evaluación de los expedientes de solicitud de los administrados a fin de crear una nueva Escuela de Educación Superior Pedagógica, o también de ampliar su oferta académica a través del Licenciamiento de nuevos Programas de Estudio o la autorización de filiales. Además, dotaremos a dicha entidad la función de brindar a la DIFOID la información necesaria para que pueda diseñar y desarrollar nuevos cuerpos normativos aplicables a las instituciones de formación docente con la finalidad de responder a las necesidades de cada región con sus propias características. Cabe señalar que la normativa actual se encuentra orientada únicamente a las características de la costa, mientras que la sierra y selva se dejan de lado tal como se observa en la Resolución Viceministerial N° 157-2020-MINEDU, de fecha 26 de agosto de 2020, que aprueba las “Orientaciones para la supervisión del desarrollo del servicio educativo en los Centros de Educación Técnico –

Productiva e Institutos y Escuelas de Educación Superior durante la Emergencia Sanitaria causada por el COVID-19”, entre los cuales encontramos que para realizar el proceso de admisión, los IESP deberán contar con herramientas virtuales de control que garanticen la legitimidad del proceso así como de un sistema de monitoreo y videograbación para el momento de ejecución del examen de admisión virtual y una plataforma con características especiales que se alejan de las posibilidades de cualquier IESP de la selva cuya principal necesidad es una buena conexión de internet y que no se les brindará la asistencia técnica para el desarrollo de dicha plataforma. Cabe señalar, que dicho problema se encuentra presente también en los postulantes.

Para establecer el primer producto, tomaremos como principal fuente la Resolución Viceministerial N° 227-2019-MINEDU, toda vez que las futuras modificaciones a la Norma Técnica del procedimiento de licenciamiento, señalados en el Decreto de Urgencia N° 017-2020 aún no han sido aprobadas ni publicadas, a pesar de que el mencionado cuerpo normativo data del mes de enero del presente año. En tal sentido, el principal producto es la de evaluar y emitir opinión respecto a las solicitudes de licenciamiento presentados por los IESP o entidades, pública y privadas que requieran el licenciamiento de una EESP, filiales o programas de estudio. No obstante, la evaluación actual se ha realizado de manera integral, justificando los resultados del procedimiento de licenciamiento en evaluaciones de gabinete, así como visitas in situ, cuya finalidad fueron la de verificar mediante inspección ocular el estado de conservación de la infraestructura, equipamiento, mobiliario y recursos para el aprendizaje de los administrados.

El segundo producto propuesto es la gestión de la información que permitirá brindar datos ordenados, sistematizados y organizados a la DIFOID para que pueda diseñar nuevos cuerpos normativos vinculados a la mejora y continuidad del cumplimiento de condiciones básicas de calidad. Para dicho fin, se tomará como principales elementos los expedientes presentados al procedimiento de licenciamiento para identificar las necesidades de mejora a nivel de gestión institucional y pedagógica que cada región debe mejorar. A su vez, esta gestión de la información brindará datos relevantes para la capacitación docente, así como ampliar el horizonte para la elaboración de nuevos servicios.

Finalmente, como tercer producto se propone la supervisión y fiscalización constante a las EESP, el cual es un proceso que realizará de manera conjunta con el personal de la DIFOID y las DRE en el marco de sus competencias. Siendo la principal función de los especialistas de la OTE la de recabar información que permita asegurar el funcionamiento y futura ampliación de

la oferta académica por parte de las EESP.

8. Propuesta de implementación

Para el presente apartado, consideramos que es importante dar inicio con dos elementos fundamentales vinculados a lo que debe aspirar la OTE propuesta y de qué medios dispone para lograrlo. Para el primer componente haremos uso de las funciones y productos esperados vinculados al principal problema que busca resolver mediante una propuesta de su visión y misión; mientras que, para el segundo ponente, pretendemos sustentar la misión mediante la viabilidad normativa y los lineamientos aplicables para dicho fin en el contexto nacional.

9. Horizonte general de la OTE

Para la entidad propuesta en la presente investigación, nos hemos propuesto formular las posibles visión y misión institucionales que permitirán a su vez, establecer las bases de los siguientes apartados relacionados a la propuesta de implementación y sus características. Dichas propuestas nos permitirán definir y garantizar que estructura se encuentra completamente definida a la par que sus objetivos y productos se encuentran alineados con el problema que busca solucionar.

Por lo antes expuesto, consideramos que la visión de la OTE debe considerar el panorama futuro, su principal objetivo, sus productos, así como los beneficios que brindará a la sociedad. Dichos elementos convergen en la siguiente construcción:

“Las EESP son entidades fortalecidas y en constante evaluación dedicadas a brindar un Servicio Educativo de calidad tomando como principal insumo la identificación de necesidades a nivel nacional que conlleven a una mejora continua en su gestión institucional y pedagógica”.

Asimismo, la misión que proponemos toma en consideración los siguientes aspectos: i) la evaluación de las solicitudes, ii) los principales beneficiarios, y iii) los recursos con los que dispone. En ese sentido, la misión elaborada para la OTE es la siguiente:

“Garantizar una adecuada evaluación y verificación de las condiciones básicas de calidad a través de manera descentralizada y transparente a favor de la sociedad y que genere un impacto positivo en el sector mediante un trabajo articulado a nivel intersectorial.”

Ahora bien, nos centraremos en las bases normativas y de gestión que sustentan la viabilidad de nuestra propuesta tomando como principales pilares el enfoque presupuestal, el modelo de ges-

tión, la vinculación con la DIFOID con quien desarrollará funciones complementarias e interdependientes, así como la identificación de la capacidad operativa.

10. Viabilidad normativa respecto a la estructura organizacional

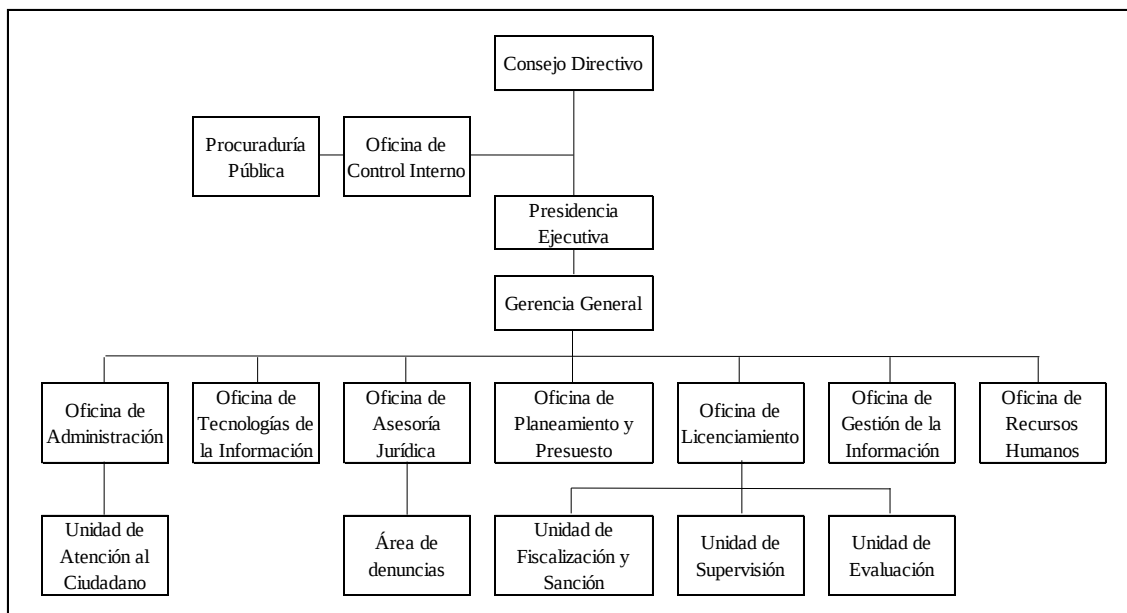
Como pilar fundamental, debemos considerar los Lineamientos que establecen las orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) así como el Manual de Operaciones (MOP) (RSGP N° 005-2020-PCM/SGP, 2020). Dicho cuerpo normativo establece dos reglas generales para la creación de unidades de organización y el diseño de la estructura: i) la racionalidad, aplicado a nuestro trabajo de investigación mediante la asignación de la principal función de la OTE: la implementación del procedimiento de licenciamiento; y ii) la simplicidad, la cual se vincula a nuestra estructura organizacional a través de productos antes desarrollados. De otro lado, la Secretaría de Gestión Pública (SGP), establece reglas relacionadas con la asignación de funciones entre las unidades de la organización de manera complementaria a la estructura organizacional. Es así que relacionaremos también nuestros productos y funciones a dichas reglas a fin de garantizar la viabilidad para nuestra propuesta.

Como primera regla, la SGP propone una adecuada distribución de competencias y funciones, las que ya han sido identificadas y para lo cual se necesitan unidades orgánicas específicas a fin de que cumplan con dichos roles. Esto se encuentra vinculado también a la segunda y tercera regla, las cuales refieren a la determinación y separación de funciones. Siguiendo con dichas reglas, se tiene que garantizar que no exista una posible duplicidad de funciones y siendo que la propuesta supone la implementación de un procedimiento cuya finalidad tiene un impacto social alto, se refuerza la propuesta en que una OTE complementaría las funciones más generales y normativas de la DIFOID mas no crearía duplicidad. Tampoco se vería una duplicidad de funciones con la Sunedu, pues hacen referencia a servicios similares, pero con un fin distinto. Ahora bien, las siguientes reglas de coordinación y coherencia entre la asignación de competencias y rendición de cuentas se encuentran alineadas de manera explícita al vincular los productos propuestos en la investigación, pues son procesos progresivos cuyo producto final será recibido tanto por el ente rector, así como por la comunidad. En tal sentido, las funciones de cada unidad orgánica deben encontrarse óptimamente identificadas, diferenciadas y articuladas.

Ahora bien, tomando en consideración la normativa antes mencionada y aplicable para la creación de un OTE, así como los productos esperados, es que se propone un organigrama básico, el que recoge las principales unidades orgánicas que deberían ser parte del OTE y permitirán una

gestión sostenible y que incorpora los productos antes desarrollados:

Gráfico 3. Organigrama propuesto para una nueva OTE encargada del procedimiento de licenciamiento



Fuente: Elaboración propia 2021.

11. Enfoque presupuestal

Para el presente apartado, se debe tomar en consideración el Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Ley N° 28411 así como el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1252, con el cual se realiza la asignación presupuestal y la programación de inversiones. Cabe señalar que desde la aprobación de la Ley N° 28927, se adoptó un enfoque de Presupuesto por Resultados a nivel de Gobierno, siendo el mismo el quinto enfoque adoptado por el Gobierno y que dio inicio desde el año 2007 y cuya principal característica es la de fomentar una estrategia de gestión pública basada en la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población.

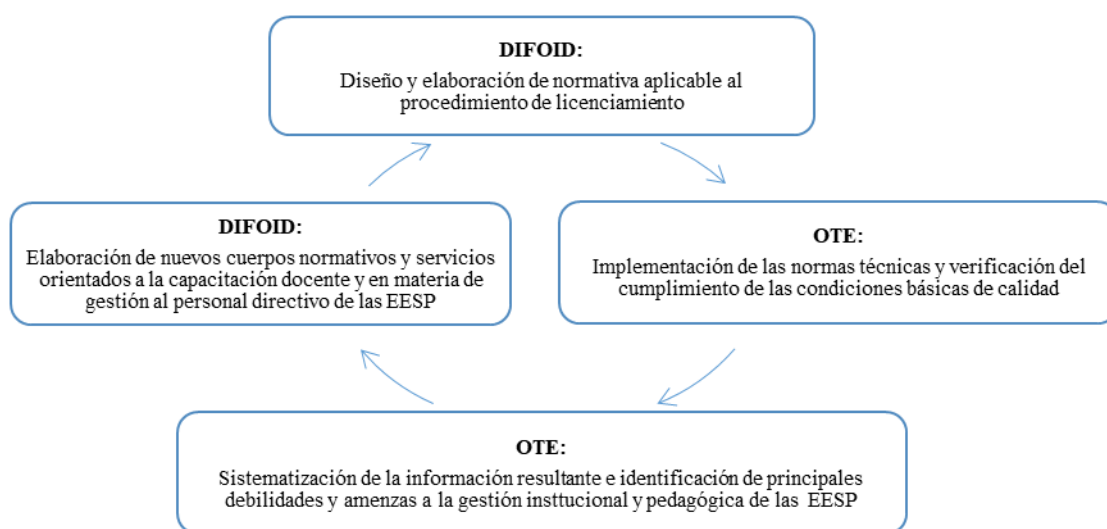
12. Articulación de funciones con la DIFOID

Tal como ya ha sido mencionado, la propuesta se encuentra alineada a la Política Nacional de Modernización del Estado, motivo por el cual, se propone un trabajo articulado y codependiente entre la OTE y la DIFOID a fin de que se garantice la retroalimentación a nivel de información que permita el aseguramiento de las condiciones básicas de calidad de las EESP por parte de la nueva entidad y de los IESP por parte de la DIFOID, en tanto dichas instituciones permanezcan en funcionamiento. Al respecto, cabe recordar que el procedimiento de licenciamiento se encuentra diseñado de manera tal que los IESP que no evidencien el cumplimiento de las condiciones básicas

de calidad, sean cerrados de oficio a nivel institucional junto con su oferta académica.

Es así que debido a que la entidad propuesta asumirá la actual función de la DIFOID orientada a evaluar y emitir opinión respecto a la creación de nuevas EESP, dicha desconcentración permitirá a la DIFOID enfocarse en sus funciones normativas tomando como principales insumos todos los datos que serán proporcionados por la OTE.

Gráfico 4. Articulación de las funciones entre la OTE propuesta y las propias de la DIFOID



Fuente: Elaboración propia 2021.

Es así que queda establecido que la articulación entre la OTE propuesta y la DIFOID es factible y cuya participación implica un impacto positivo en el sector, así como en toda la comunidad educativa.

13. Procedimiento descentralizado

Para el presente apartado, se toma en consideración la distribución propuesta por el Pleno del Tribunal Constitucional que creó cinco macrorregiones jurisdiccionales: i) macrorregión norte, ii) macrorregión sur, iii) macrorregión centro, iv) macrorregión Lima y v) macrorregión oriente.

La motivación detrás de la propuesta de que la OTE deba ejecutar el procedimiento de licenciamiento de manera descentralizada radica precisamente en la falta de información sobre las necesidades de gestión, así como la eficiencia del procedimiento respecto a los recursos humanos y materiales. En ese sentido, se permite no solo la facilidad de acceso a los administrados a presentar mayor información de acuerdo con sus limitaciones como lo son el internet para el caso ya mencionado de la selva o que existan consultas que puedan surgir

respecto al avance de los expedientes ya presentados.

Además, la descentralización permitirá la verificación constante, de ser necesaria, respecto al levantamiento de observaciones en materia de infraestructura ya que estas suponen, dependiendo del grado o elementos observados, que se deba verificar in situ, las modificaciones implementadas en la infraestructura o cambios en el equipamiento y mobiliario, haciendo que la evaluación y verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad sea perenne.

14. Capacidad operativa de la OTE

Respecto a la capacidad operativa, cabe señalar que no existe actualmente una coordinación de la DIFOID formalmente establecida para llevar a cabo el mencionado procedimiento y se ha realizado la contratación de terceros o la acumulación de más funciones al personal CAS previamente contratado. En tal sentido, no se generan perjuicios al personal que labora actualmente en la DIFOID, sino que se brindarían nuevos puestos de trabajo con sustento, por un presupuesto ya destinado a la contratación de especialistas que evalúen y verifiquen el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad.

Además, tomando en consideración la descentralización del procedimiento de licenciamiento en cinco macrorregiones, se facilita una gestión eficiente en recursos humanos como en el tiempo necesario para las evaluaciones. Esto debido a que el procedimiento requiere de arquitectos y especialistas que realicen las visitas in situ, así como de especialistas que supervisen a las EESP una vez el licenciamiento haya sido otorgado. La desconcentración de especialistas permitirá una evaluación sin sesgos; es decir, se tomará en cuenta las fortalezas y debilidades de cada región en la evaluación en vez de aplicar los mismos parámetros de un equipo evaluador a todas las realidades.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

Concluimos que las funciones que viene desarrollando la DIFOID presenta limitaciones en su ejecución siendo que se enfocan en ejecutar los procedimientos con una limitada capacidad operativa de los que también tienen a cargo otros procedimientos vinculados a la calidad del servicio, así como la capacitación docente, dejando de lado la identificación de necesidades a modo de insumos para cumplir con sus variadas funciones orientadas al diseño de nuevos cuerpos normativos que conlleven al cumplimiento perenne de las condiciones básicas de calidad, las que deben responder a las necesidades del sector. Al respecto, las evidencias son claras y de acceso público, las que han sido vertidas en la investigación en adición a la evaluación de los logros y resultados obtenidos, así como en el manejo de los IESP y su comunidad educativa, la que es el principal actor en la existencia de la DIFOID. En tal sentido, la propuesta se constituye en una respuesta y solución, de manera articulada y en sintonía con las políticas nacionales, tales como las políticas de Educación, así como la de Modernización del Estado y enfocada en ejecutar el principal procedimiento, a la fecha, vinculada a la educación superior no pedagógica: el licenciamiento.

En tal sentido, la propuesta de creación de una OTE está sustentada en el marco normativo vigente así como en las funciones, traducidas en productos que deberá desarrollar como lo son i) la implementación del procedimiento de licenciamiento a través de la evaluación de los expedientes presentados por los IESP públicos o privados, así como entidades privadas que cumplan con las condiciones básicas de calidad; ii) la identificación de limitaciones en la gestión institucional y pedagógica que surjan mediante la evaluación de los instrumentos de gestión dentro de los expedientes de solicitud de licenciamiento, con lo cual, la DIFOID tendrá los insumos necesarios para enfocarse en el diseño de nuevos cuerpos normativos que refuercen la calidad del servicio educativo con información actualizada para el sector; y iii) la supervisión y fiscalización de las EESP creadas, las que deberán evidenciar el cumplimiento sostenido de las condiciones básicas de calidad.

2. Recomendaciones

El presente trabajo de investigación ha considerado como un pilar fundamental la Política Nacional de Modernización de Gestión Pública al 2021, esta política señala que una de las principales deficiencias de la gestión pública se encuentra en el diseño de la estructura de organización y funciones de las entidades públicas, que precisamente no vienen cumpliendo con

sus funciones y objetivos establecidos en sus instrumentos de gestión o con sus políticas institucionales. En el proceso de investigación, se pudo constatar que los actuales dispositivos legales, como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007), el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y las normas técnicas emitidas por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM en los dos últimos años, han sufrido importantes modificaciones, queriendo en ese camino, coincidir o alinearse a una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano.

Sin embargo, lo avanzado hasta el momento no resulta suficiente, si bien es cierto se han aprobado políticas nacionales con nuevos conceptos en la administración pública, como valor público, gestión por procesos, gestión de la información, gestión del conocimiento, entre otros, tenemos la absoluta certeza que la administración pública en sus diferentes niveles y estamentos con sus leyes y su autonomía necesitan seguir descubriendo que pueden forjarse nuevas mejoras, creando oportunidades para una gestión pública con metas claras y alcanzables. Así también, la investigación permitió constatar que, respecto a la actualización de estructuras organizacionales en entidades públicas, no existe mayor información que la contenida en una ley orgánica, dos decretos supremos y dos normas técnicas referidas a principios de modernización y la gestión por procesos, únicos elementos normativos que no resultan suficientes para la organización y regulación de los diferentes organismos públicos y entidades públicas que conforman el Estado peruano. La investigación permitió identificar y establecer una posible solución a problemas que adolecen la mayoría de los organismos públicos en el Perú, como la diversidad, duplicidad y concentración de funciones, que son producto de una deficiente gestión funcional, de arcaicas jerarquías y ambigüedad en sus procesos, que necesariamente deberán cambiar para la entrega de un bien o servicio público idóneo y con oportunidad.

Asimismo, existen otros elementos que progresivamente deben incorporarse al nuevo concepto de gestión pública, para que, de esta manera, se pueda eliminar otras deficiencias identificadas y que seguramente podrán ser temas de análisis en futuras investigaciones.

Bibliografía

- Abruña, A. (2017). Los Organismos Públicos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En R. H. Chinchayan, *Cuarta Convención de Derecho Público* (págs. 194-224).
- Acuerdo Nacional. (2016). *Políticas de Estado y planes de gobierno 2016-2021*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Albán, M., Vizcaíno, G. y Tinajero F. (2014). *La gestión por procesos en las Instituciones de Educación Superior*. Ecuador: Universidad Técnica de Cotopaxi.
- Amaya, A. y Troncoso, C. (2017). Entrevista: guía práctica para la recolección de datos cualitativos en investigación de salud. *Revista de la Facultad de Medicina*, Vol. 65 No. 2 329-332.
- Barrientos, J. (2011). *Teoría de las contingencias aplicada al diseño de las estructuras organizacionales: Taxonomía y nuevas contribuciones*. Buenos Aires: Publicaciones de Cátedra. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Casas, C. (2012). *Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú*. Fecha de consulta: 07/11/2020. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/Avances-de-la-Reforma-y-Modernizacion-del-Estado-en-el-Peru.pdf>.
- Chudnosvsky, M., Cafarelli, M., Morayta, G. y Mabire, B. (2018). *Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público*. Argentina. Vol. LVIII, 275-312. Fecha de consulta: 27/04/2020. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59957257003>
- Congreso de la República del Perú. (31 de octubre de 2016). *Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la carrera pública de sus docentes*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta: 17/06/2020. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-institutos-y-escuelas-de-educacion-superior-y-de-la-c-ley-n-30512-1448564-1/>
- Congreso de la República del Perú. (08 de julio 2014). *Ley N° 30220: Ley Universitaria*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta: 19/08/2020. Recuperado de <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0021/ley-universitaria-30220.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (20 de diciembre 2007). *Ley N° 29158: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Lima. Fecha de consulta: 27/04/2020. Recuperado de <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (28 de julio 2003). *Ley General de Educación*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta: 27/04/2020. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf

- Congreso de la República del Perú. (13 de agosto 2002). *Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta: 17/06/2020. Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/descentralizacion/pdf/09A01.pdf>
- Contraloría General de la República. (2016). *Análisis de la función rectora sancionadora del Poder Ejecutivo*. Lima: Contraloría.
- Cruz, G. M. (2015). La gestión de la información en la administración pública desde la perspectiva de la recuperación de la información. II. *Ibersid* 9, 63-69. ISSN 188-0967.
- Csaszar, F. (2012). Organizational structure as a determinant of performance: Evidence from mutual funds. *Strategic Management Journal*. Vol. 33 No. 6, 611-632.
- Daft, R. (2010). *Teoría y diseño organizacional*. Santa Fe-México: Cengage Learning,
- Del Mastro, C. (2011). *La educación Superior en Iberoamérica 2011 - La educación superior en Perú 2005-2009*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Díaz J. (2008). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas, Educación Superior en el Perú: Tendencias de la Demanda y la Oferta*. Lima: Grade.
- Gil, R. L. (2018). *La formación docente: horizontes y rutas de innovación*. Buenos Aires: Clacso.
- Gualdrón Prieto, L., Acosta Romero, J. & Bohórquez Arévalo, L. (2017). Estructuras organizacionales y adaptación a las condiciones cambiantes del entorno: retos e implicaciones. *Ingeniería Solidaria*, Vol. 13, No. 23, 106-122.
- Hernández R., Fernández C. y Baptista M. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta edición. México D.F.: Mc Graw Hill Education.
- La República. (08 de marzo de 2020). Títulos falsos superarían los 700 si se investiga diez a quince años más atrás. *La República*. Fecha de consulta: 29/03/2020. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/2020/03/08/titulos-falsos-serian-mas-de-700-lrmd-la-libertad/>
- Machaca, F., Saravia, M. y Vásquez, D. (2018). *Evaluación de los medios de verificación de los indicadores de gestión institucional de la matriz de revalidación para el procedimiento de revalidación de IESP realizado por la DIFOID en el año 2016*. Estudio de caso del IESP público María Madre del Callao. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ministerio de Educación. (2020). *Plan Estratégico Institucional 2019-2023*. Lima: Minedu.
- Ministerio de Educación. (03 de junio de 2019). *Institutos de Educación Superior Pedagógica (IESP)*. Fecha de consulta: 15/09/2019. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/superiorpedagogica/institutos/>

- Ministerio de Educación. (11 de abril 2019). *RVM N° 082-2019: Disposiciones para la elaboración de los Instrumentos de Gestión de las Escuelas de Educación Superior Pedagógica*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta: 12/10/2020. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-norma-tecnica-denominada-disposiciones-para-la-resolucion-vice-ministerial-n-082-2019-minedu-1760607-1/>
- Ministerio de Educación. (22 de febrero 2019). *RM N° 076-2019: Plan de Fortalecimiento de los Institutos de Educación Superior Pedagógicos para el año 2019*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta: 12/10/2020. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-plan-de-fortalecimiento-de-los-institutos-de-ed-resolucion-ministerial-n-076-2019-minedu-1744044-1/>
- Ministerio de Educación. (2019). *RVM N° 227-2019: Condiciones Básicas de Calidad para el Procedimiento de Licenciamiento de las Escuelas de Educación Superior Pedagógica*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de Educación. (03 de octubre 2018). *RM N° 538-2018-MINEDU: Norma Técnica: Disposiciones para la implementación del programa de fortalecimiento de capacidades para la evaluación ordinaria de permanencia en la carrera pública del docente de educación superior pedagógica*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta: 12/10/2020. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-norma-tecnica-denominada-disposiciones-para-la-resolucion-ministerial-n-538-2018-minedu-1698659-1/>
- Ministerio de Educación. (31 de enero 2015). *Reglamento de Organización y Funciones*. (D. O. Peruano, Ed.). Fecha de consulta: 18/03/2020. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1415133/Decreto%20Supremo%20N%C2%B0%20001-2015-MINEDU%20.PDF>
- Ministerio de Educación. (2010). *Propuesta de metas educativas e indicadores al 2021*. Fecha de consulta: 23/10/2020. Recuperado de https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/133/PLAN_133_Propuesta_de_Metas_Educativas_e_Indicadores_al_2021_2013.pdf
- Ministerio de Educación. (S.f.). *Institutos de Educación Superior Pedagógica*. Fecha de consulta 09/05/2020. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/superiorpedagogica/institutos/>
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. New Jersey: Prentice Hall. Englewood Cliffs.
- Morón Urbina, J. (2018). *Preocupaciones sobre los Organismos Administrativos Independientes dentro del Poder Ejecutivo Peruano*. Fecha de consulta: 21/10/2020. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12063/12630>
- Murillo, G., González, Ch. y García, M. (2019). Propuesta de estructura organizacional para

- organizaciones intensivas de conocimiento: una caracterización desde los centros de excelencia. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 58, 19-40.
- Orellana, N. (2011). Educación superior y la pirámide: direcciones de desarrollo del sector no universitario en Argentina, Chile y Perú. *Revista Calidad en Educación*. (34), 43-72.
- Ponjuán, G. (2003). Gestión documental, de información y del conocimiento... puntos de contacto y diferencias. *Ciencias de la Información*, 34(3), 55-64.
- Presidencia de Consejo de Ministros. (14 de setiembre 2020). *RSG N° 005-2020-PCM-SGP: Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones - MOP*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta 21/10/2020. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1210400-005-2020-pcm-sgp>.
- Presidencia de Consejo de Ministros. (17 de abril 2020). *RSGP N° 002-2020-PCM: Lineamientos N° 01-2020-SGP “Funciones estandarizadas en el marco de los sistemas administrativos”*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta 21/10/2020. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-los-lineamientos-n-01-2020-sgp-denominados-funcio-resolucion-n-002-2020-pcmshp-1866654-3/>
- Presidencia de Consejo de Ministros. (27 de diciembre 2018). *RSGP N° 006-2018-PCM/SGP: Norma Técnica para la Implementación de la Gestión por Procesos*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta 21/10/2020. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/264476/RSGP_N_006-2018-PCM-SGP.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros. (18 de diciembre 2018). *Decreto Supremo N° 123-2018-PCM*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta 21/10/2020. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/DS-123-2018-PCM-Reglamento-del-Sistema-Administrativo-de-Modernizaci%C3%B3n-de-la-Gesti%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>.
- Presidencia de Consejo de Ministros. (2018). *RSGP N° 004-2019-PCM-SGP: Principios de actuación para la modernización de la Gestión Pública*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta 21/10/2020. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/RSGP-004-2019-PCMSGP.pdf>.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (09 de enero 2013). *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. Diario Oficial El Peruano. Fecha de consulta 21/10/2020. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>.
- Rivero, A. S., Díaz, P. M., López, H. M. y Rodríguez, F. R. (2017). “Instrumento para la medición de la ciencia y la tecnología en la gestión de la información institucional. Caso de estu-

dio”. *Palabra Clave* (1666-2938), 7(1), 1-21.

SINEACE. (2013). *Educación Superior en el Perú: retos para el aseguramiento de la calidad*. Lima: SINEACE.

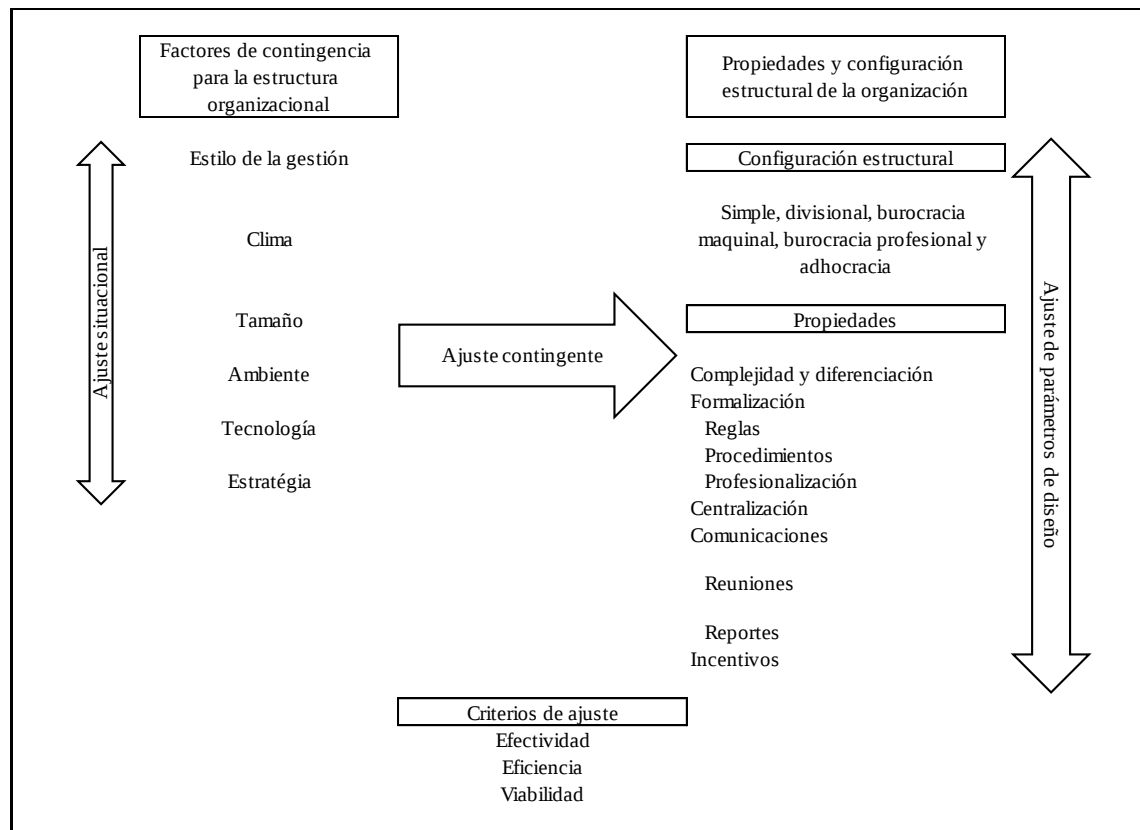
SINEACE. (2012). *Educación Superior en el Perú: Retos para el aseguramiento de la calidad*. Lima: SINEACE.

Trapnell, L. y Neira, E. (2004). *Situación de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú*. Lima: Banco Mundial, PROEIB.

Yamada Fukusaki, G., Rivera Orams, M. y Castro Carlin, J. (2018). *Educación Superior en el Perú: Retos para el Aseguramiento de la Calidad*. Lima: Impresión Arte Perú S.A.C.

Anexos

Anexo 1. Ajustes a las estructuras organizacionales



Fuente: Barrientos (2011). Figura 2 “Modelo de contingencias de múltiples dimensiones”. Elaboración propia 2021.

Anexo 2. Seguimiento a la atención de expedientes de licenciamiento

Nº	DENOMINACION DEL IESP/EESP	MODALIDAD	GES- TIÓN	REGIÓN	DÍA HÁBIL AL 11.06.20	FEHCA DE INGRESO
1	INNOVA TEACHING SCHOOL	NUEVA EESP	Privado	LIMA	CULMINADO / LICENCIADO	15/10/2019
2	DIVINO NIÑO JESÚS	NUEVA EESP	Privado	LORETO	CULMINADO / DENEGADO	25/09/2019
3	GENERALÍSIMO JOSÉ DE SAN MARTÍN	ADECUACIÓN	Público	SAN MARTÍN	90	7/10/2019
4	SAN JOSEMARÍA ESCRIVÁ	ADECUACIÓN	Público	LIMA PROVINCIAS	90	7/10/2019
5	PIURA	ADECUACIÓN	Público	PIURA	89	7/10/2019
6	MONTERRICO	ADECUACIÓN	Público	LIMA	89	7/10/2019
7	LA SALLE	ADECUACIÓN	Público	APURÍMAC	89	7/10/2019
8	EMILIA BARCIA BONIFFATTI	ADECUACIÓN	Público	LIMA	89	7/10/2019
9	MERCEDES CABELLO DE CARBONERA	ADECUACIÓN	Público	MOQUEGUA	88	7/10/2019
10	NUESTRA SEÑORA DE CHOTA	ADECUACIÓN	Público	CAJAMARCA	88	7/10/2019
11	TEODORO PEÑALOZA	ADECUACIÓN	Público	JUNÍN	88	7/10/2019
12	TARAPOTO	ADECUACIÓN	Público	SAN MARTÍN	88	21/10/2019
13	CREA	ADECUACIÓN	Privado	LIMA	88	7/10/2019
14	SAN FRANCISCO DE ASÍS	ADECUACIÓN	Público	ICA	87	7/10/2019
15	LA SALLE	ADECUACIÓN	Público	CUSCO	87	7/10/2019
16	INDOAMÉRICA	ADECUACIÓN	Público	LA LIBER- TAD	87	7/10/2019
17	INTERNACIONAL ELIM	ADECUACIÓN	Privado	LIMA	87	21/10/2019
18	CHIMBOTE	ADECUACIÓN	Público	ANCASH	87	7/10/2019
19	VÍCTOR ANDRÉS BELAÚNDE	ADECUACIÓN	Público	CAJAMARCA	87	7/10/2019
20	IGNACIO AMADEO RAMOS OLIVERA	ADECUACIÓN	Público	ANCASH	87	21/10/2019
21	SEÑOR DE LUREN	ADECUACIÓN	Privado	ICA	87	21/10/2019
22	AREQUIPA	ADECUACIÓN	Público	AREQUIPA	87	7/10/2019
23	HNO VICTORINO ELORZ GOICOCHEA	ADECUACIÓN	Público	PIURA	87	7/10/2019

Nº	DENOMINACION DEL IESP/EESP	MODALIDAD	GESTIÓN	REGIÓN	DÍA HÁBIL AL 11.06.20	FEHCA DE INGRESO
24	EDUTEK	ADECUACIÓN	Privado	TACNA	86	21/10/2019
25	INTERNACIONAL ELIM	ADECUACIÓN	Privado	LAMBAYEQUE	86	7/10/2019
26	LA INMACULADA	ADECUACIÓN	Público	AREQUIPA	86	21/10/2019
27	JOSÉ JIMÉNEZ BORJA	ADECUACIÓN	Público	TACNA	84	7/10/2019
28	LAMAS	ADECUACIÓN	Público	SAN MARTÍN	84	21/10/2019
29	MARÍA MONTESSORI	ADECUACIÓN	Privado	AREQUIPA	84	21/10/2019
30	ARÍSTIDES MERINO MERINO	ADECUACIÓN	Público	CAJAMARCA	83	21/10/2019
31	SCHILLER GOETHE	ADECUACIÓN	Privado	LIMA	83	7/10/2019
32	LORETO	ADECUACIÓN	Público	LORETO	81	21/10/2019
33	CUNA LIBERTAD AMERICANA	ADECUACIÓN	Privado	AYACUCHO	81	11/11/2019
34	SANTA ROSA	ADECUACIÓN	Público	CUSCO	80	11/11/2019
35	GAMANIEL BLANCO MURILLO	ADECUACIÓN	Público	PASCO	80	11/11/2019
36	PUKLLASUNCHIS	ADECUACIÓN	Privado	CUSCO	80	11/11/2019
37	JOSÉ SALVADOR CAVERO OVALLE	ADECUACIÓN	Público	AYACUCHO	80	11/11/2019
38	DAVID SÁNCHEZ INFANTE	ADECUACIÓN	Público	LA LIBERTAD	80	11/11/2019
39	TÚPAC AMARU	ADECUACIÓN	Público	CUSCO	79	11/11/2019
40	JULIACA	ADECUACIÓN	Público	PUNO	73	11/11/2019
41	MONSEÑOR FRANCISCO GONZALES BURGA	ADECUACIÓN	Público	LAMBAYEQUE	71	11/11/2019
42	MARCOS DURÁN MARTEL	ADECUACIÓN	Público	HUANUCO	69	11/11/2019

Fuente: Elaboración propia 2021.

Anexo 3. Marco normativo respecto a la creación de la DIFOID

Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU	Artículo 2°, el MINEDU tiene ámbito de competencia en materia de educación, deporte y recreación y en las demás que le asigne la ley, por cuanto es responsable de formular las políticas nacionales y sectoriales, en armonía con los planes de desarrollo y política general del Estado, así como de supervisar y evaluar su cumplimiento.
Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación, asegurando que su actividad se realice con arreglo a: a) Eficacia: la gestión se organiza para el cumplimiento oportuno de los objetivos y las metas gubernamentales. b) Eficiencia: la gestión se realiza optimizando la utilización de los recursos disponibles, procurando innovación y mejoramiento continuo. c) Simplicidad: la gestión elimina todo requisito y procedimiento innecesario. Los procesos deben ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir. d) Sostenibilidad ambiental: la gestión se orienta al uso racional y sostenible de los recursos naturales. e) Predictibilidad: la gestión brinda información veraz, completa, confiable y oportuna, que permita conciencia bastante certera acerca del resultado de cada procedimiento. f) Continuidad: la gestión adopta como referentes de actuación las políticas de Estado acordadas, así como los objetivos y metas de planeamiento y programación multianual establecidos. g) Rendición de cuentas: los responsables de la gestión dan cuenta periódicamente, a la población, acerca de los avances, logros, dificultades y perspectivas. h) Prevención: gestión para enfrentar los riesgos que afecten la vida de las personas, y para asegurar la prestación de los servicios fundamentales. i) Celeridad: la gestión debe asegurar que todo procedimiento cumpla su trámite regular dentro de los plazos establecidos, evitando actuaciones que dificulten su desenvolvimiento, bajo responsabilidad.
Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación	Literal b) del artículo 5°, son atribuciones del MINEDU: a) Formular las normas de alcance nacional que regulen las actividades de educación, cultura, deporte y recreación.
Ley N° 28044, Ley General de Educación	Artículo 21°: El Estado promueve la universalización, calidad y equidad de la educación. Sus funciones son: Literal a) Ejercer un rol normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional.

Fuente: Elaboración propia 2021.

Anexo 4. Relación de órganos de primer y segundo nivel de acuerdo al Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU

ÓRGANOS DE ALTA DIRECCIÓN	Despacho Ministerial Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica Despacho Viceministerial de Gestión Institucional Secretaría General
ÓRGANOS CONSULTIVOS	Consejo Nacional de Educación
ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL	Oficina de Control Institucional
ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO	Secretaría de Planificación Estratégica Secretaría Nacional de Juventudes Oficina General de Asesoría Jurídica Oficina General de Cooperación Oficina de Defensa Nacional y Gestión del Riesgo
ÓRGANOS DE APOYO	Oficina General de Administración Oficina General de Recursos Humanos Oficina General de Comunicaciones Oficina General de Transparencia, Ética Pública Oficina General de Atención al Ciudadano Oficina General de Diálogo
ÓRGANOS DE LINEA	Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica Dirección General de Educación Básica Regular Dirección General de Educación Básica Alternativa Dirección General de Servicios Educativos Especializados Dirección General de Innovación Técnica. en Educación Dirección General de Desarrollo Docente Dirección General de Educación Superior Universitaria Dirección General de Educación Técnico Productiva Casa de la Literatura Despacho Viceministerial de Gestión Institucional Dirección General de Gestión Descentralizada Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar Dirección General de Infraestructura Educativa Dirección General de Becas y Crédito Educativo
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS	Dirección de Gestión de Recursos Educativos Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana

Fuente: Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU. Elaboración propia 2021.

Anexo 5. Distribución de los organismos públicos acorde con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

1) ORGANISMOS PÚBLICOS EJECUTORES	
Su creación, según la norma, debe fundamentarse en alguno de los dos criterios siguientes: 1. La magnitud significativa de las operaciones del organismo 2. La prestación de un servicio. Sus funciones y actividad: lineamientos, objetivos, estrategias y política de gasto están sometidas al sector al que pertenecen, pues deben ser ordenadas o coordinadas por este. La decisión de crear un organismo ejecutor estaría justificada generalmente porque se requiere una entidad con administración propia, debido a la magnitud significativa de sus operaciones o por cuanto se necesita una entidad dedicada a tiempo completo a la prestación del servicio o actividad específica y especializada que no brinda el Ministerio. Como su propio nombre lo señala, estos Organismos Públicos Ejecutores constituyen instancias descentralizadas del Poder Ejecutivo, del cual se desprendieron las tareas que ahora desempeñan con algunas expresiones de autonomía. No obstante, al tratarse de organismos ejecutores de políticas sectoriales podemos encontrar (en todas ellas) un nivel primario de independencia debido al interés de dar espacio para la neutralización política y tecnificar en algo sus decisiones. Así también, sus decisiones no pueden ser objeto de ninguna revisión de oficio por alguna otra instancia del Poder Ejecutivo. Tampoco pueden ser materia de recurso jerárquico o de apelación ante la autoridad ministerial del sector al cual están adscritas. Por tanto, el órgano público ejecutor agota la vía administrativa directamente mediante sus decisiones y solo pueden ser controvertidas en sede judicial (Morón, 2018).	
2) ORGANISMOS PÚBLICOS ESPECIALIZADOS	
2.1) Organismos Reguladores Conforme a su Ley, los reguladores “son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera” (Morón, 2018). Están dotadas por el Legislador de personalidad jurídica y de un régimen que pretende garantizarles especiales niveles de autonomía no solo respecto de poder político, sino de las empresas privadas y consumidores o usuarios, ambos impactados por la regulación.	2.2) Organismos Técnicos Especializados Son organismos públicos descentralizados a cargo de planificar, supervisar, y ejecutar Políticas de Estado que demandan de mayores espacios de autonomía respecto del Ministerio del Sector, para un ejercicio idóneo de su función. Las causas que se reconocen como justificativas para demandar esta calificación y grado de autonomía a ciertos organismos públicos descentralizados han sido: • Estar a cargo de planificar, supervisar, ejecutar o controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental. • Ejercer funciones que inciden sobre atribuciones de otros organismos del sector o del Poder Ejecutivo en general, y, por ende, son susceptibles de producir conflictos de intereses. En estos casos, las funciones esenciales de estos organismos deben ser segregadas del resto de la administración o cuando menos del Ministerio del sector por ser incompatibles o entrañar potenciales controversias que afectarían un desarrollo objetivo. De no hacer esta separación funcional se incurre en el riesgo que su ejercicio este influenciada por otros intereses de la autoridad sectorial ministerial (Morón, 2018). Las normas de estas personas jurídicas de derecho público interno les declaran niveles de autonomía en lo administrativo funcional, lo técnico, lo económico, entre otros. Pero esta autonomía se manifiesta fundamentalmente en que sus decisiones son irrevisables en sede administrativa por el Poder Ejecutivo, en la capacidad de decidir con autonomía funcio-

	nal las actividades de su competencia quedando sujetas solo a revisión judicial.
--	--

Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Elaboración propia 2021.

Anexo 6. Políticas nacionales de educación aprobadas al 16/08/2018 para el Minedu

NOMBRE DE LA POLITICA	TIPO DE POLITICA	NORMA APROBACION FINAL
1. Política Nacional de enseñanza, aprendizaje y uso del idioma inglés “inglés, puertas al mundo”	MULTISECTORIAL	DECRETO SUPREMO N° 012-2015-MINEDU
2. Lineamientos de Política Nacional de Juventudes: una apuesta para transformar el futuro	MULTISECTORIAL	DECRETO SUPREMO N° 061-2005-PCM
3. Política Nacional de Educación ambiental 2017 - 2022 (planea)	MULTISECTORIAL	DECRETO SUPREMO N° 017-2012-ED
4. Política Nacional del Deporte	SECTORIAL	DECRETO SUPREMO N° 003-2017-MINEDU
5. Política Sectorial de educación intercultural y educación intercultural bilingüe	SECTORIAL	DECRETO SUPREMO N° 006-2016-MINEDU
6. Lineamientos para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes	MULTISECTORIAL	DECRETO SUPREMO N° 004-2018-MINEDU
7. Política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria	SECTORIAL	DECRETO SUPREMO N° 016-2015-MINEDU
8. Plan Nacional de educación ambiental 2017 - 2022 (planea)	MULTISECTORIAL	DECRETO SUPREMO N° 016-2016-MINEDU
9. Directiva sobre normas para la organización y aplicación del plan lector en las instituciones educativas de EBR.	SECTORIAL	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0386-2006-ED
10. Plan nacional de educación para todos 2005 – 2015	SECTORIAL	RESOLUCION MINISTERIAL N° 0592-2005-ED
11. Plan nacional de educación intercultural bilingüe al 2021	SECTORIAL	RESOLUCION MINISTERIAL N° 629-2016-MINEDU
12. Plan multianual de reparaciones en educación para las víctimas de la violencia en el Perú - repa educa 2016-2021	SECTORIAL	RESOLUCION MINISTERIAL N° 351-2016-MINEDU
13. Plan nacional de infraestructura educativa al 2025	SECTORIAL	RESOLUCION MINISTERIAL N° 153-2017-MINEDU
14. Plan de implementación al 2021 de la política nacional de enseñanza, aprendizaje y uso del idioma inglés “inglés, puertas al mundo”	MULTISECTORIAL	DECRETO SUPREMO N° 007-2016-MINEDU
15. Iniciativa “aprende saludable” de la comisión multisectorial de naturaleza permanente encargada del diseño, seguimiento y evaluación de la implementación de iniciativas intersectoriales de los sectores educación, salud y desarrollo e inclusión social, en el marco de sus respectivas competencias, orientadas a optimizar los logros de aprendizaje de las y los estudiantes de instituciones educativas públicas de educación básica regular y especial	MULTISECTORIAL	DECRETO SUPREMO N° 039-2014-PCM

Fuente: Página web del CEPLAN: <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>. Elaboración propia 2021.

Notas biográficas

Analuz Florián Venturo

Nació el 07 de noviembre de 1975. Abogada por la Universidad de San Martín de Porres, cuenta con estudios en Gerencia de la Administración Pública, Contrataciones del Estado y Planificación Estratégica.

Cuenta con una experiencia de 15 años en la administración pública desarrollando proyectos de inversión pública en materia de seguridad ciudadana y recursos hídricos, así también en el diseño, promoción y gestión de modelos de desarrollo agrario rural. Actualmente, desarrolla actividades como asesora en la Dirección de Planificación y Desarrollo de los Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Agua.

Daniel Felipe Cáceres Watanabe

Nació en Lima, el 9 de setiembre de 1988, Licenciado en Ciencias Administrativas por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con estudios en contratación con el Estado, auditoría, gobernanza pública y privada, así como gestión por procesos de diversas universidades.

Cuenta con más de ocho años de experiencia en monitoreo y gestión de calidad en el sector público, así como dos años de experiencia en el sector privado vinculado al seguimiento de proyectos. Actualmente desempeña el cargo de Especialista de Supervisión y Monitoreo de la calidad de las Instituciones de Formación Inicial Docente para la DIFOID.