

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



El dilema de la descentralización educativa: Comprender los resultados de estandarización de procedimientos TUPA del sector Educación en los Gobiernos Regionales

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciada en
Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Mosqueira Cabrera, Mariela del Pilar

Asesora:

Navarro Angeles, Melissa Dora


Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Navarro Angeles, Melissa Dora, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de *El dilema de la descentralización educativa: Comprender los resultados de estandarización de procedimientos TUPA del sector Educación en los Gobiernos Regionales* del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Mosqueira Cabrera, Mariela del Pilar dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 23%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 15/04/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 18 de junio del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Navarro Angeles, Melissa Dora</u>	
DNI: 44565380	Firma 
ORCID:0009-0006-1156-6757	

RESUMEN

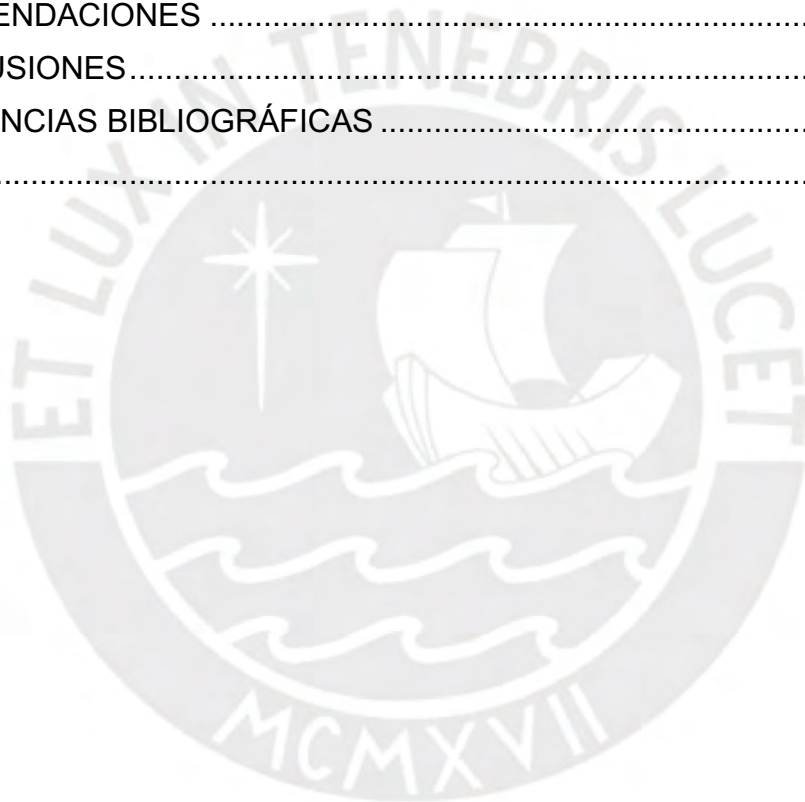
Esta investigación se enmarca en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 cuya visión es promover un Estado Moderno al servicio de las personas. En ese sentido, todas las entidades públicas permanentemente deben definir y orientar sus prioridades partiendo de las necesidades ciudadanas. Asimismo, el presente estudio se concentra en una práctica de simplificación administrativa denominada “Estandarización de los procedimientos TUPA del sector Educación en los Gobiernos Regionales” y se enfoca en analizar el desafío de un trabajo articulado intragubernamental entre la Secretaría de Gestión Pública como entidad rectora de Modernización junto a la rectoría del Ministerio de Educación; por otro lado, de carácter intergubernamental, debido a la coordinación con los Gobiernos Regionales, ya que en el proceso de descentralización del Estado, asumieron competencias compartidas con el Ministerio de Educación. De acuerdo al análisis realizado, y para tener un impacto en los Gobiernos Regionales, existe una necesidad permanente de comunicación y articulación entre diferentes entidades del Estado por sus competencias compartidas y/o exclusivas, en el marco de la Modernización de la Gestión Pública, específicamente, en temas de simplificación administrativa.

PALABRAS CLAVE

Política pública, gobernanza, descentralización educativa, articulación intragubernamental, articulación intergubernamental

ÍNDICE DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	CAPÍTULO 1: Antecedentes y marco conceptual.....	4
	2.1. Antecedentes.....	4
	2.2. Marco conceptual	12
3.	CAPÍTULO 2: Metodología.....	18
	3.1. Metodología de sistematización de experiencias en el Ministerio de Educación.....	18
4.	CAPÍTULO 3: Desarrollo y análisis del caso	28
	4.1. Resultados del proceso de estandarización	28
	4.2. Análisis teórico y práctico del caso.....	34
5.	RECOMENDACIONES	43
6.	CONCLUSIONES.....	49
7.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
8.	ANEXO.....	53



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Lista de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad que han sido estandarizados por Secretaría de Gestión Pública.....	10
Tabla 2: Procedimientos TUPA estandarizados a través de Decreto Supremo N° 019-2021-PCM.....	24
Tabla 3: Gobiernos regionales con avance en el SUT para la actualización del TUPA con los procedimientos estandarizados del Sector Educación (actualizado al 31/07/2022).	29
Tabla 4: Gobiernos regionales con avance en el SUT para la actualización del TUPA con los procedimientos estandarizados del Sector Educación (actualizado al 14/11/2023).	30
Tabla 5: Gobiernos regionales con dispositivo normativo que aprueba la actualización del TUPA con los procedimientos estandarizados del Sector Educación (actualizado al 31/07/2022).....	30
Tabla 6: Gobiernos regionales con dispositivo normativo que aprueba la actualización del TUPA con los procedimientos estandarizados del Sector Educación (actualizado al 14/11/2023).....	32
Tabla 7: Principales Logros y avances 2016-2021 respecto a la simplificación administrativa en el Perú.....	36
Tabla 8: Lista de los procedimientos administrativos a estandarizarse en coordinación con la Secretaría de Gestión Pública durante el 2024	44
Tabla 9: Cuatro objetivos prioritarios de la PNMGP al 2030.....	45
Tabla 10: Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos de la PNMGP al 2030.....	47
Tabla 11: Objetivo prioritario 2 “Mejorar la gestión interna en las entidades públicas”..	48



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Los Pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021	5
Figura 2: Línea de Tiempo relacionada al proceso de Estandarización de procedimientos TUPA	8
Figura 3: Enfoque teórico para el análisis de los problemas de coordinación y coherencia en la Gestión Pública	13
Figura 4: Total de procedimientos TUPA de las IGED por regiones	20
Figura 5: Procedimientos administrativos estandarizados: Desafíos y estrategias planteadas	37
Figura 6: Modelo conceptual del proyecto de estandarización de procedimientos TUPA de competencia de los gobiernos regionales	42



LISTA DE ACRÓNIMOS

ASME	American Society of Mechanical Engineers (Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos)
DAGED	Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada
DIGEGED	Dirección General de Gestión Descentralizada
DRE	Direcciones Regionales de Educación, o la que haga sus veces.
DS	Decreto Supremo
GORE	Gobierno Regional
GORES	Gobiernos Regionales
MINEDU	Ministerio de Educación
OR	Ordenanza Regional
PCM	Presidencia de Consejo de Ministros
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RM	Resolución Ministerial
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SPE	Servicios prestados en exclusividad
SUT	Sistema único de trámites
TUPA	Texto único de procedimientos administrativos
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

1. INTRODUCCIÓN

El Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) es el documento de gestión que contiene los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad (SPE) con los requisitos y costos regulados que se brindan a los ciudadanos en las diferentes entidades del Estado. El presente estudio busca comprender los resultados de estandarización de procedimientos administrativos TUPA correspondientes al sector Educación y que son de competencia de los Gobiernos Regionales (GORES). En ese sentido, los GORES tienen la facultad de aprobar el TUPA mediante Ordenanza Regional (en adelante OR), que incluyen los procedimientos de los diferentes sectores del Estado y dentro de ellos, los correspondientes a Educación. Sobre ello, son operados a través de sus instancias de gestión educativa descentralizada, las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Es importante mencionar que las DRE y UGEL, dependen jerárquicamente de los GORES debido a la transferencia y gestión descentralizada del Gobierno Nacional a los GORES; sin embargo, de acuerdo a Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, los GORES tienen competencias compartidas respecto a la Educación; es por eso que el Ministerio de Educación (Minedu), dentro de sus competencias, requiere articularse permanentemente con los GORES en las actividades vinculadas a su ámbito de competencia.

Para analizar el dilema de la descentralización educativa se describirá una práctica de simplificación administrativa en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP); por lo que, para comprender los resultados de estandarización, se enfoca en analizar el desafío de un trabajo articulado intragubernamental entre la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), como entidad rectora de Modernización, junto a la rectoría del Minedu; por otro lado, de carácter intergubernamental, debido a la coordinación del Gobierno Nacional con los GORES, ya que en el proceso de descentralización del Estado, asumieron competencias compartidas con el Minedu.

Para lo cual, se plantea desarrollar los siguientes problemas de investigación:

1. ¿Qué implicancia tiene la articulación entre el Gobierno Nacional y Gobierno Regional para la aprobación e implementación de procedimientos estandarizados TUPA?
2. ¿Qué beneficios se obtiene con la implementación de procedimientos estandarizados TUPA en el sector Educación para el cumplimiento de los Gobiernos Regionales?
3. ¿Qué dificulta la aprobación de procedimientos estandarizados TUPA en los Gobiernos Regionales?

Esta investigación es importante porque se enmarca en la PNMGP cuyo propósito es fomentar un Estado orientado a satisfacer y atender las necesidades de la ciudadanía. En ese sentido, se tratará sobre la estandarización de los procedimientos TUPA brindados por el Ministerio de Educación; por lo que, para comprender los resultados, se requiere el trabajo articulado entre la SGP-PCM como entidad rectora de Modernización y el Minedu para la elaboración de los instrumentos de estandarización que describen los requisitos y plazos de atención, los cuales, mediante una normativa de SGP-PCM de carácter nacional son de obligatorio cumplimiento de los GORES. La estandarización busca reducir la subjetividad en la forma de atención al usuario de acuerdo a la UGEL, DRE y/o región en que se encuentre, es decir, no deberían existir diferentes requisitos y costos de impuestos por el mismo procedimiento administrativo, para ello, esta práctica implica el desarrollo de herramientas que permitirán estandarizar los procedimientos TUPA y sus criterios de atención para que se implementen a nivel de todos los GORES, de esta manera se impulsa la mejora de la simplificación administrativa.

Este documento está compuesto por tres capítulos. El primero desarrollará los antecedentes y el marco conceptual que tiene como visión promover un Estado al servicio de las personas. En este capítulo, al centrarse como panorama general de la PNMGP, se enfatiza en el tercer pilar de modernización denominado “Gestión por Procesos, simplificación administrativa y organización institucional” y se asigna la competencia a la SGP-PCM para aprobar procedimientos administrativos estandarizados TUPA y SPE de obligatoria aplicación por las entidades competentes para tramitarlos, las cuales, no están

facultadas para modificarlos o alterarlos. El segundo capítulo, describirá la metodología desarrollada para la sistematización de experiencias de las acciones realizadas en el Minedu que son el sustento para la estandarización de cinco procedimientos TUPA en coordinación con la SGP; y finalmente, en el tercer capítulo, se darán a conocer los resultados como efecto de la estandarización de procedimientos TUPA en los GORES.



2. CAPÍTULO 1: Antecedentes y marco conceptual

Este primer capítulo desarrollará dos temas: el primero, son los antecedentes para conocer el marco general del presente estudio, el cual se desprende de la importancia de la PNMGP, las acciones que conlleva la política para el beneficio de los ciudadanos, y cuáles son los actores involucrados que contribuyen a la estandarización de procedimientos TUPA; el segundo tema es el marco conceptual, el cual permitirá abordar términos relevantes que respaldarán las ideas expuestas en el análisis del caso.

2.1. Antecedentes

El marco del estudio es la PNMGP aprobada en el 2013 con una proyección al 2021, tiene como visión fomentar un Estado moderno al servicio de sus ciudadanos; por lo que todas las entidades públicas deben definir y orientar sus prioridades e intervenciones en la elaboración de las políticas públicas a partir de las necesidades ciudadanas.

La entidad rectora de la política es la PCM, a través de la SGP. Es la máxima autoridad técnico-normativa en materia de modernización de la gestión pública y tiene a su cargo asegurar el cumplimiento de las disposiciones normativas de modernización de la gestión pública en todas las instituciones de la administración pública (Presidencia de Consejo de Ministros, 2013). El ámbito de aplicación de la Política es para “las Entidades de la Administración Pública: Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos; los GORES; los Gobiernos Locales, los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; las mancomunidades municipales”. (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013). Actualmente, mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM de fecha 19 de agosto de 2022 (en adelante DS), se aprobó la Política Nacional de Modernización al 2030, la cual no es objeto de estudio en el presente trabajo. No obstante, cabe resaltar que ambas políticas, la considerada al 2021 y al 2030 se complementan, y será así a lo largo del tiempo hasta que la Política creada recientemente llegue a implementarse al 100% en las entidades públicas. Los ciudadanos solicitan diferentes tipos de servicios a las instituciones públicas, las cuales deben estar en

constante actualización de mecanismos que faciliten una atención rápida y oportuna. De esta manera, debido a la PNMGP, vemos cómo constantemente el concepto de Estado se ha orientado hacia el bienestar del ciudadano y la provisión de los servicios de calidad.

Se inicia este análisis, describiendo los Pilares de la PNMGP al 2021, conforme se aprecia en la figura 1, los 3 ejes transversales son: Gobierno Abierto, Gobierno Electrónico y Articulación Interinstitucional. Entre los 5 pilares, el tercero se describe como: **Gestión por Procesos, simplificación administrativa y organización institucional.**

Figura 1: Los Pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021



Fuente: Presidencia de Consejo de Ministros (s.f.a). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. <https://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

En el “tercer pilar”, con el paso del tiempo, se introduce una serie de medidas de simplificación administrativa. Por ejemplo, respecto al documento de gestión TUPA, es un documento que se crea para brindar a los administrados o ciudadanos información sobre todos los procedimientos administrativos que se tramitan en las entidades. (Presidencia de Consejo de Ministros, 2007). Para lo cual, con el fin de trabajar en la modernización del Estado, se asigna la competencia a la PCM para aprobar procedimientos administrativos estandarizados de los TUPA y servicios prestados en exclusividad (SPE) de obligatoria aplicación por las instancias competentes para

tramitarlos, las cuales no están facultadas para modificarlos o alterarlos. (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018a). Es decir que, consiste en la aprobación de un dispositivo normativo (decreto supremo) que formaliza y exhorta a los GORES a publicarlos en un plazo determinado, ya que son de obligatorio cumplimiento, así como a registrarlos en el Sistema Único de Trámites (SUT) que administra cada GORE y que es centralizado por la SGP.

Todas las instituciones públicas que cuentan con un documento TUPA, tienen que registrarlo obligatoriamente en el SUT que provee y centraliza la PCM para garantizar la estandarización de los procedimientos en cuanto al formato de registro, requisitos y metodología para realizar el costeo de los procedimientos. Es decir, es una herramienta informática para la construcción, simplificación y estandarización de los procedimientos administrativos, así como el repositorio oficial del TUPA. (Presidencia de Consejo de Ministros, 2007).

Asimismo, para entender el trabajo que realiza la SGP, se informa que tiene tres Unidades Orgánicas que coadyuvan al logro de los objetivos de la institución: Subsecretaría de la Administración Pública; Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio; y Subsecretaría de Calidad de Servicio. De las tres Unidades Orgánicas, la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio se encarga de implementar políticas, planes y estrategias de simplificación administrativa, delimita acciones de calidad regulatoria, elabora directivas, lineamientos y monitorea su cumplimiento. Además, administra la Central de Riesgos Administrativos, SUT y el Catálogo Nacional de Servicios de Información. (Presidencia de Consejo de Ministros, s.f.,b.).

En ese marco, de conocer el tipo de documento de gestión y la obligatoriedad de uso y registro en el SUT, para efectos del presente estudio, es importante enfocarnos en procedimientos administrativos del sector Educación. Al respecto, el proceso de descentralización tuvo un impacto en materia de educación, por lo tanto, implicó que las instancias de gestión educativa descentralizadas DRE, o las que hagan sus veces, y las UGEL, dependen jerárquicamente de los GORES (Congreso de la República, 2002a). En

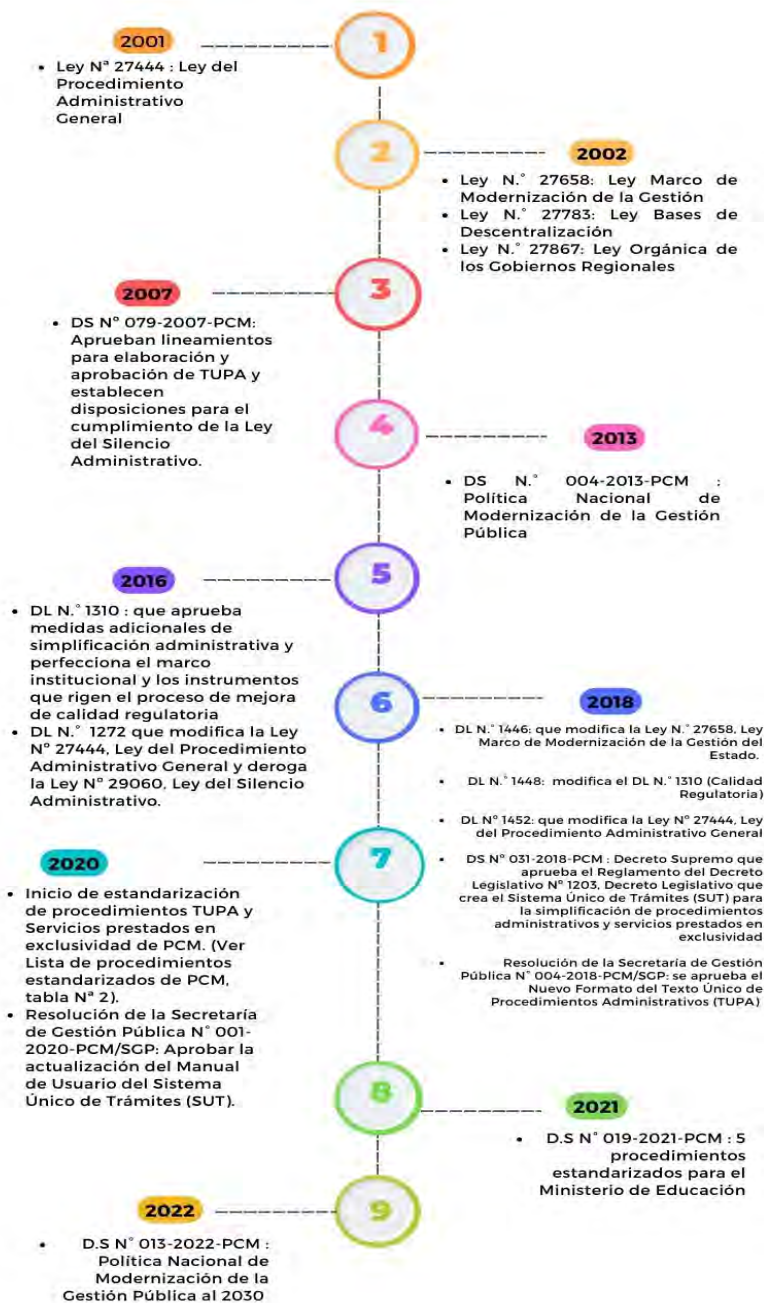
ese sentido, los procedimientos administrativos cuyos servicios lo brindan las DRE y las UGEL son aprobados mediante un documento TUPA de competencia de los GORES, que involucra procedimientos administrativos respecto a diferentes rubros de acuerdo a sus competencias compartidas con el Gobierno Nacional. (Congreso de la República, 2002b).

Para el funcionamiento e implementación de la estandarización de procedimientos TUPA, se debe realizar un trabajo articulado entre cada Ministerio y la SGP, esto le permitirá orientar y estandarizar los procedimientos TUPA y SPE de acuerdo al ámbito de aplicación de cada sector según sus respectivas normas establecidas. Como ya se indicó, la estandarización de procedimientos administrativos solo se aprueba mediante decreto supremo por la SGP y para el logro de la estandarización, la SGP ha generado mecanismos de calidad y estándares diseñando dos instrumentos de gestión de simplificación administrativa: i) El nuevo formato TUPA (Presidencia de Consejo de Ministros, 2018b) y ii) las Tablas ASME estandarizadas.

Cabe resaltar que los formatos TUPA se encuentran en los Lineamientos para la elaboración y aprobación del TUPA, mediante el cual, establece criterios técnico-legales para la elaboración, aprobación y publicación de los procedimientos TUPA y SPE. Además, brinda información sobre el procedimiento que tienen que seguir las entidades de la administración pública para solicitar la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas para el cálculo y el cobro por derecho de tramitación (Presidencia de Consejo de Ministros, 2018c). Se puede rescatar que el actual formato TUPA contiene un formato más amigable, esto se puede entender dado que se ha realizado con una perspectiva más cercana al ciudadano. Por otro lado, respecto a las Tablas ASME estandarizadas, se conoce como un modelo con flujos óptimos, que registra de manera ordenada y secuencial los procesos adecuados que cubren la tramitación de principio a fin, así como su implementación para que los GORES procedan con la revisión y actualización de los derechos de tramitación. (Presidencia de Consejo de Ministros, 2021b). Adicionalmente, se puede indicar que la tabla ASME es una herramienta de gestión por procesos que facilita el conocimiento a detalle de cada procedimiento administrativo

TUPA, identificando las áreas y usuarios responsables, así como sus respectivos tiempos (minutos, horas, días) en el rol que le corresponda desempeñar.

Figura 2: Línea de Tiempo relacionada al proceso de Estandarización de procedimientos TUPA



Fuente: Consulta en Normas Legales El Peruano. Elaboración propia.

La línea del tiempo presentada en la Figura N° 2, busca identificar los hitos normativos necesarios para el proceso de estandarización de procedimientos TUPA, partiendo de la Ley del Procedimiento Administrativo General, cuya finalidad es establecer el régimen jurídico aplicable al trabajo de los órganos de la administración del Estado para proteger los derechos e intereses de los ciudadanos. A lo largo de las normativas analizadas y pertinentes para la estandarización de los procedimientos administrativos TUPA, el penúltimo hito es la estandarización de 5 procedimientos para el Sector Educación cuya competencia es de los GORE, a través de sus DRE y UGEL. (Presidencia de Consejo de Ministros, 2021a). Asimismo, en el último hito se encuentra la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, la cual no se aplica en el desarrollo del análisis del estudio, debido a que es una política actualizada recientemente, aprobada el 21 de agosto de 2022 mediante DS N°103-2022-PCM; sin embargo, se analizará brevemente algunos aspectos a considerar que se encuentran alineados en lo que corresponde a simplificación administrativa y estandarización de procedimientos en la sección de recomendaciones.

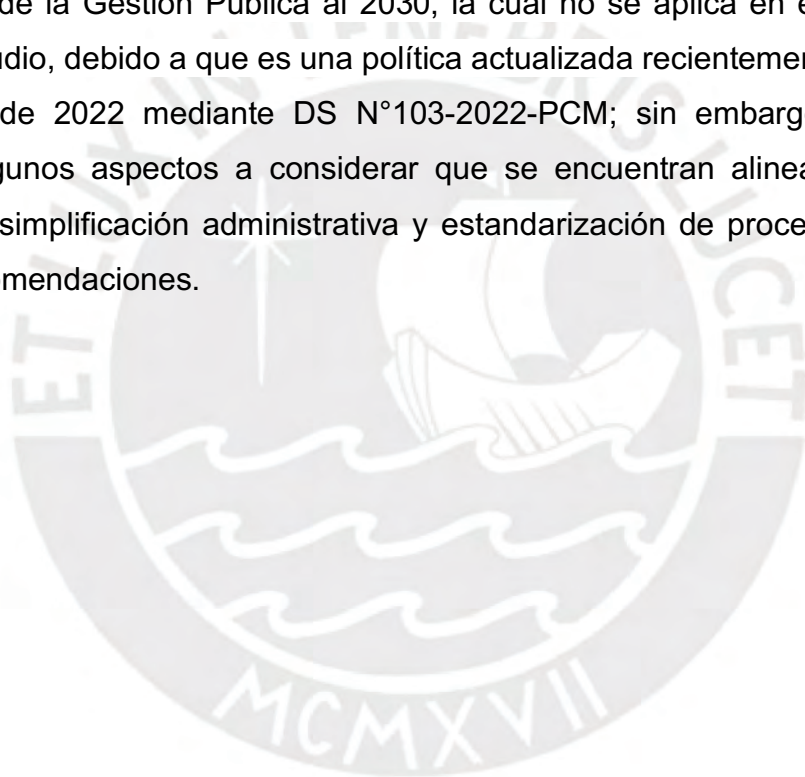


Tabla 1: Lista de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad que han sido estandarizados por Secretaría de Gestión Pública

Nº	Sector/Actividad	Decretos Supremos estandarizados por SGP-PCM	Fecha de publicación en El Peruano	Alcance	Nº de trámites estandarizados
1	Mnisterio de Comercio Exterior y Turismo	DS N° 184-2021-PCM	16/dic/2021	Gobiernos Regionales	16
2	Energía y Minas	DS N° 112-2021-PCM	07/jun/2021	Gobiernos Regionales	75
3	Transportes y Comunicaciones	DS N° 047-2021-PCM	15/mar/2021	Gobiernos Regionales	44
4	Vivienda, construcción y saneamiento – Inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones	DS N° 043-2020-PCM	12/mar/2021	Gobiernos Regionales	11
5	Forestal y de Fauna Silvestre	DS N° 044-2021-PCM	12/mar/2021	Gobiernos Regionales	10
6	Trabajo y Promoción del empleo	DS N° 021-2021-PCM	15/feb/2021	Gobiernos Regionales	9
7	Educación	DS N° 019-2021-PCM	09/feb/2021	Gobiernos Regionales	5
8	Producción	DS N° 018-2021-PCM	08/feb/2021	Gobiernos Regionales	35
9	Licencias de funcionamiento	DS N° 200-2020-PCM	21/dic/2020	Gobiernos Locales	12
10	Acceso a la información pública	DS N° 164-2020-PCM	02/oct/2020	Gobierno Nacional	1
TOTAL					218

Fuente: Archivo de Trámites estandarizados de PCM. Referencia: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2936076-tramites-estandarizados> . Elaboración propia.

Asimismo, respecto a la Tabla N° 1, se puede apreciar que la SGP trabajó en acciones de simplificación administrativa, a través del inicio de proyecto de estandarización de procedimientos TUPA en el año 2020. Entre el año 2020 hasta 2021, ha estandarizado un total de 218 procedimientos que cuentan con una tabla ASME con requisitos y plazos únicos. Según el listado, a excepción del procedimiento referente a “Acceso a la

Información” estandarizado mediante DS N° 164-2020-PCM que son responsables todas las instituciones de la Administración Pública previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (N° LEY N° 27806); los otros 217 procedimientos TUPA son de competencia de los GORES.

Por lo tanto, se aprecia que respecto a la Tabla N° 1 y el número de trámites/procedimientos que se han estandarizado, el sector Educación tiene el menor número de procedimientos TUPA. Es decir, el Minedu, como entidad rectora en temas de educación, en coordinación con la SGP, realizó la estandarización de 5 procedimientos TUPA a través del DS N° 019-2021-PCM, de fecha 09 de febrero 2021. Sin embargo, cabe resaltar que, respecto a este sector, no es el total de procedimientos TUPA que le corresponden a los GORES, solo que en esta primera etapa de proyecto de estandarización solo se aprobaron 5 procedimientos. Los GORES cuentan con sus respectivas instancias de Gestión Educativa Descentralizada denominadas: Dirección Regional de Educación (DRE) y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), ambas responsables de la atención de los procedimientos TUPA brindados por el Minedu.

Las instancias mencionadas, responsables de la ejecución de los procedimientos TUPA estandarizados, en el sector Educación, son las siguientes: La DRE, responsable de los servicios educativos en el ámbito del departamento regional correspondiente. El propósito de la DRE es mejorar la educación, la cultura, los deportes, la recreación, la ciencia y la tecnología. Garantiza los servicios educativos y los programas de atención completa con calidad y equidad dentro de su jurisdicción, por lo que requiere coordinar con las UGEL y promueve la participación de diferentes agentes sociales (Congreso de la República, 2003). Por otro lado, la UGEL, tiene a la provincia como su jurisdicción territorial y cuenta con autonomía en el ámbito de su competencia; además, podrá ajustarse según los criterios de dinámica social, facilidades geográficas, culturales, económicas y de comunicación, de acuerdo con la política nacional de descentralización y modernización de la administración del Estado (Congreso de la República, 2003).

2.2. Marco conceptual

Para el presente estudio, es necesario precisar algunos conceptos básicos que respalden las ideas expuestas respecto a la estandarización de procedimientos administrativos TUPA de competencia de los GORES, a través de las instancias de gestión educativa descentralizadas dependientes del Gobierno Regional, las denominadas DRE y UGEL.

En los antecedentes descritos, se mencionó que la entidad rectora de la PNMGP es la PCM, a través de la SGP, y representa la máxima autoridad en materia de modernización de la gestión pública. Por lo tanto, al ser una política de aplicación a nivel nacional y que busca tener impacto hacia las personas, ciudadanos y/o usuarios que solicitan atención en las instituciones públicas; nos lleva a analizar el concepto de una política pública, de tal manera que sustente la importancia de la PNMGP. Asimismo, el autor Mayorga (2018), construye un enfoque teórico que consiste en comprender las definiciones de política pública, programas públicos e intersectorialidad para que posteriormente se pueda analizar los problemas de coordinación y coherencia que deben ejercer las diferentes entidades del Estado en el marco de la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú.

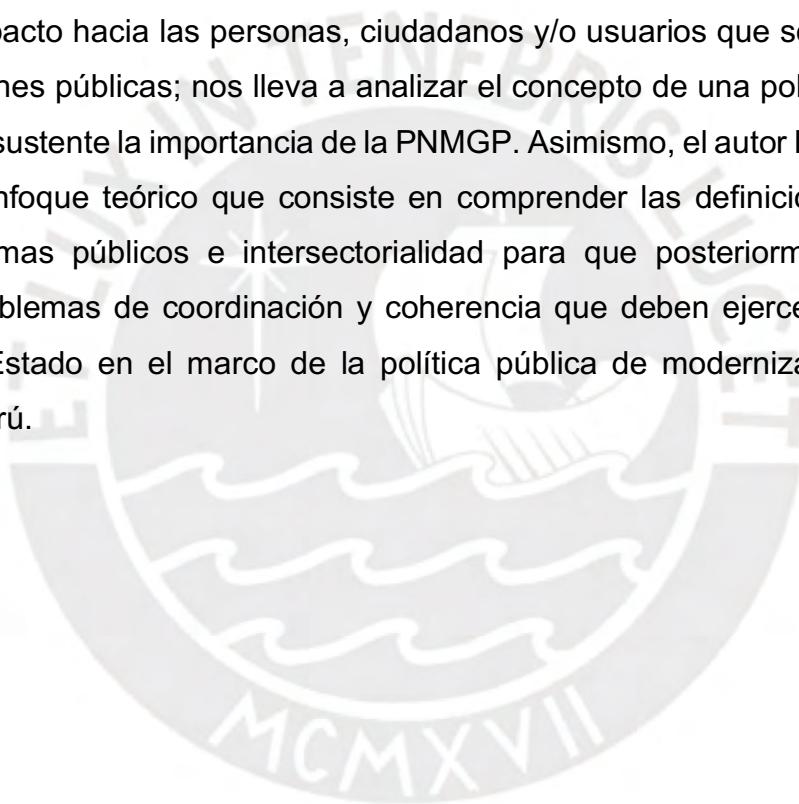


Figura 3: Enfoque teórico para el análisis de los problemas de coordinación y coherencia en la Gestión Pública



Fuente: Gráfico sobre el enfoque teórico construido por Mayorga (2018). Elaboración propia.

En ese sentido, la “política pública” se puede definir como una serie de decisiones gubernamentales interrelacionadas para solucionar problemas públicos, cuyo resultado es considerado importante, donde constantemente suelen intervenir grupos de interés privados, sociales, expertos y/o autoridades públicas (Mayorga, 2018). Quiere decir que existe una acción constante de diferentes actores dentro y fuera del gobierno para dar solución a los problemas públicos. No obstante, gran parte de las políticas públicas se construyen a través de Programas y/o Proyectos desarrollados por una o más entidades públicas. Los “programas públicos” son un conjunto de actividades requeridas que proveen bienes y/o servicios buscando dar solución a problemas que aqueja a un grupo de población determinado; por lo tanto, los programas públicos, intentan atender objetivos específicos de una política pública (Mayorga, 2018). De acuerdo a lo desarrollado por el autor, uno de los problemas centrales de las políticas públicas es la inconsistencia en la planificación de las intervenciones, la falta de una teoría causal adecuada entre la definición del problema y sus instrumentos, o las dificultades de implementación imprevistas. Otro problema surge cuando se trata de problemas complejos multicausales que están fuera de la gestión de la organización o grupo de

organizaciones públicas, los problemas con varias facetas o aspectos (polifacéticos) no pueden delimitarse fácilmente en los límites del trabajo en el sector público. (Mayorga, 2018)

Por último, el tercer término que el autor sustenta en su enfoque teórico es “intersectorialidad”, implica la integración o articulación de programas de diversos sectores públicos para abordar un problema transversal (Mayorga, 2018), entendiéndose que es necesaria la articulación entre más de un sector del ámbito público para la solución de un problema público.

Para efectos del estudio, sobre lo indicado por el autor, nos enfocaremos en el concepto intersectorialidad, que nos permita entender la dificultad y los desafíos de una política pública cuando se requiere una permanente articulación entre diferentes actores y/o entidades del Estado. Ahora bien, partiendo del análisis de la PNMGP, para la implementación de una política pública, se requiere dos conceptos claves “coordinación” y “coherencia”. La “coordinación” puede estar relacionada simultáneamente con el proceso de tratar de juntar las decisiones de los diferentes actores del sector público y/o privado y los resultados obtenidos del proceso. Asimismo, respecto a la “coherencia” se trata de agrupar varias medidas gubernamentales en una misma área de política pública para hacerlas más efectivas a largo plazo. Por ejemplo, en el caso de políticas públicas intersectoriales requieren esfuerzos coordinados de varias organizaciones sectoriales para la atención al mismo público objetivo (Mayorga, 2018).

Basándose el autor en el marco de la PNMGP, y aplicando los dos conceptos necesarios en su enfoque teórico, lo que dificulta la coordinación y la limitada coherencia, para ello, describe tres principales problemas: i) la falta de visión compartida entre los actores involucrados sobre lo que se entiende por modernización de la gestión pública, por lo que conlleva que los programas y acciones que conforman la política sean poco coherentes entre sí; ii) la falta de mecanismos efectivos de coordinación entre ellos, el autor señala que sus entrevistados coinciden que no existe un mecanismo de intercambio de información con reuniones periódicas, que permitan a cada órgano rector del sistema

administrativo conocer el enfoque y cambios implementados; finalmente, iii) una débil consciencia de que los objetivos generales de la política pública están estrechamente relacionados/alineados con los objetivos institucionales de cada entidad rectora (Mayorga, 2018).

Ante ello, la manera de cómo los diferentes actores públicos operativizan una política pública, puede denominarse Gobernanza o Gobernanza Moderna. Para Conejero (2014), el significado de gobernanza se entiende como un modelo de gestión pública cuyo principal objetivo es que los ciudadanos puedan conocer a las instituciones públicas y los políticos hacia los ciudadanos; a través de una mayor participación ciudadana y una red de diversos grupos de interés. Para lo cual, conlleva a una mayor descentralización y fragmentación del Estado, y la inclusión de nuevos actores en el ciclo de las políticas públicas. Para Mayntz (2001), al describir la gobernanza moderna, se refiere que las instituciones y actores públicos y privados, permanentemente participan y cooperan en el desarrollo y la implementación de la política pública.

Podemos apreciar que, en ambas definiciones, es necesaria la interacción de diferentes actores e instituciones públicos y privados; así como la participación de la sociedad civil para la operativización de una política pública. Por lo tanto, al hablar de PNMGP, implica gobernanza, ya que se busca hablar de un Estado al servicio de las personas; por lo que todas las entidades públicas deben definir y orientar sus prioridades e intervenciones, así como la elaboración de las políticas públicas a partir de los requerimientos de los ciudadanos. De la misma manera, debe existir mayor participación ciudadana en los procesos y programas públicos que se creen para el cumplimiento de una política pública. Por lo que, como precisa Conejero (2014), en la actualidad, la administración pública está experimentando profundos cambios para satisfacer las necesidades y deseos de una ciudadanía cada vez más informada, que demanda la entrega de bienes públicos con estándares de calidad, eficiencia, eficacia, utilidad, transparencia y equidad en el ejercicio de la acción pública.

Adicionalmente al análisis de los conceptos de Gobernanza y Gobernanza moderna, de acuerdo a Aguilar (2007), se ha generado otro enfoque llamado Gobernabilidad. Para el

autor, hay dos conceptos clave, gobernabilidad y gobernanza, que están prácticamente relacionados con el comportamiento del gobierno. Abordan el problema de la capacidad gubernativa de gobierno y buscan soluciones, pero de manera diferente. Aunque ambos métodos se refuerzan mutuamente, para el autor Aguilar, la gobernanza integra el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección, es decir, cuando se estudia a la gobernabilidad, se debe analizar la “capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad”. Mientras que el enfoque de Gobernanza indica la necesidad de un nuevo proceso directivo de la sociedad, es decir, no es suficiente con la legitimidad política del gobierno porque el acto de gobernar incluye componentes financieros, técnicos y de gobernabilidad, también se requieren recursos disponibles. Por lo tanto, la subsistencia de un proceso de dirección de la sociedad ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno, se debe tener en cuenta otros factores sociales e inclusive extragubernamentales (Aguilar, 2007).

Por otro lado, respecto a la descentralización de la educación, según Winkler y Yeo (2007) se cuestionan cómo la descentralización educativa puede afectar la rendición de cuentas y la prestación de servicios, para lo cual, describe tres aspectos en respuesta al cuestionamiento: el primero es la desconcentración, consiste en la redistribución de la toma de decisiones dentro del Minedu y las autoridades administrativas; el segundo, es la devolución, consiste en la transferencia permanente de las responsabilidades en la toma de decisiones con respecto a la educación a partir del Gobierno Nacional aterrizando a niveles inferiores de gobierno: provincias, municipalidades o distritos; el tercero, es la delegación o autonomía escolar y consiste en la transferencia administrativa o legal de las responsabilidades a las autoridades de gobierno escolar elegidas o nombradas. (Winkler y Yeo, 2007).

En ese sentido, en la experiencia peruana, la gestión del presupuesto educativo estatal en el contexto de la descentralización política, según Alcázar y Valdivia (2011), implica la transferencia de competencias y funciones educativas a las autoridades locales; sin embargo, ese proceso no ha tenido la transferencia efectiva de recursos suficientes para el cumplimiento de las nuevas funciones, para lo cual, según Alcázar y Valdivia (2011) esto se debe al cruce o superposición de funciones y la falta de claridad de roles entre

los diferentes niveles de gobierno. Este aspecto ha sido reconocido en todos los casos como una debilidad significativa del proceso de transferencia de funciones.



3. CAPÍTULO 2: Metodología

En el presente capítulo se describirá la sistematización de las experiencias en el Minedu; y la aplicación de las herramientas metodológicas que permitirán conocer el impacto de la estandarización de procedimientos TUPA en los GORES.

Para ello, es importante resaltar que la metodología de investigación se puede clasificar de la siguiente manera: documental, centrándose en la información basada en documentos; de campo, el mismo objeto de estudio es la fuente de información del investigador, se basa en la observación directa de las cosas y las personas; y experimental, la realización del fenómeno se logra estimulando deliberadamente una determinada combinación de elementos para ver su efecto sobre el fenómeno que se estudia (Morán y Alvarado, 2010).

Para efectos del desarrollo del estudio, aplicaré la metodología de investigación documental, la cual, tiene un enfoque de investigación cualitativa, utiliza la recopilación y el análisis de datos con el fin de aclarar preguntas de investigación o descubrir nuevos problemas en el proceso de interpretación (Hernández Sampieri et al, 2014).

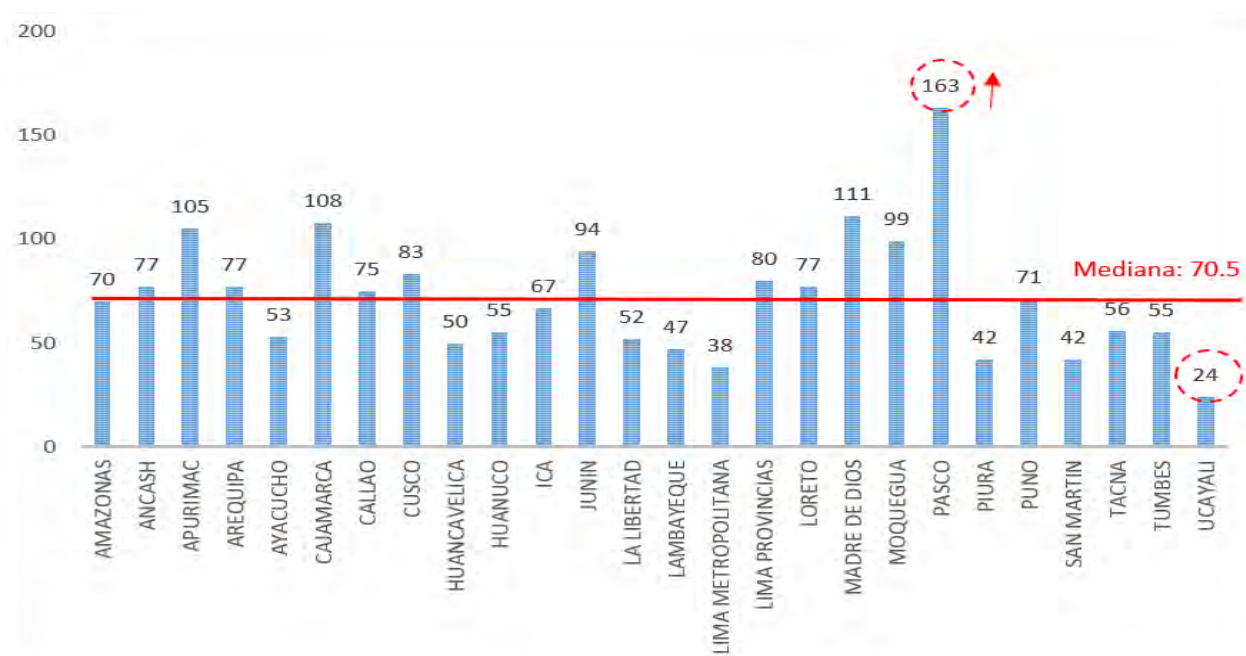
3.1. Metodología de sistematización de experiencias en el Ministerio de Educación

La necesidad de estandarizar procedimientos correspondientes al Sector Educación, específicamente de obligatorio cumplimiento de los GORES, a través de sus DRE y UGEL, se hizo relevante por un estudio de sistematización de todos los procedimientos TUPA a cargo de las DRE y UGEL a nivel nacional. Este estudio estuvo a cargo de la Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada (DIGEGED), a través de su dirección de línea, la Dirección de Apoyo de la Gestión Educativa Descentralizada (DAGED).

La DIGEGED es órgano responsable de promover una gestión descentralizada, con el propósito de brindar servicios educativos de alta calidad mediante la articulación y el fortalecimiento de las relaciones con los distintos niveles de gobierno, y la mejora continua del desempeño de competencias de las DRE y las UGEL; y el desarrollo de capacidades para el personal de estas instancias. Asimismo, la DAGED, es el encargado de desarrollar, proponer y monitorear la implementación de políticas, planes y proyectos que permitan mejorar la calidad en la gestión de los servicios educativos administrados por las DRE y las UGEL. (Ministerio de Educación, 2015).

Mediante la figura N° 4, la DAGED cuantificó los procedimientos TUPA de todas las regiones y se pudo identificar que existe dispersión en la cantidad de procedimientos por región, es decir, en una región se verificó 24 procedimientos TUPA para DRE y UGEL, respecto a otra región con 163 procedimientos TUPA, siendo la mediana de las 25 regiones 70 procedimientos, cifra elevada respecto a los servicios que deberían prestar las DRE y las UGEL. Sobre el resultado identificado, cabe resaltar que las DRE y UGEL a nivel nacional cuentan con las mismas funciones y responsabilidades, las cuales se han descrito en el capítulo anterior, de acuerdo a la Ley General de Educación N° 28044, por lo que la alta dispersión de procedimientos TUPA por región es incongruente (Ministerio de Educación, 2017).

Figura 4: Total de procedimientos TUPA de las IGED por regiones



Fuente: Ministerio de Educación (2017), Informe N° 60-2017-MINEDU/VMGI-DIGEGED-DAGED. Documento digitalizado: <https://drive.google.com/drive/folders/1yV7Q9hCWhWbuCYsXWoG87IH-PlsIDMbf>

Es importante indicar que trabajo en la DAGED desde su creación con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), año 2015, por lo que tengo conocimiento de la necesidad del estudio que se realizó en la dirección y de la magnitud de la sistematización de todos los documentos TUPA a nivel nacional realizando un corte en el 2017. El estudio se denominó “Diagnóstico del estado actual de los procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local contenidos en el TUPA de los Gobiernos Regionales a nivel nacional”.

Es válido cuestionarse porqué la alta dispersión de los procedimientos, si es que los procedimientos registrados por cada región cumplen el marco normativo correspondiente para ser un procedimiento TUPA, de acuerdo a sus competencias de DRE y UGEL e inclusive deberían ser iguales a nivel nacional, además, por qué los costos de tramitación por cada procedimiento varían entre regiones si debieran ser similares. En base al diagnóstico identificado en el estudio, se pudo confirmar que no todo procedimiento

registrado cuenta con los requisitos necesarios para ser un procedimiento TUPA, lo cual, si bien el Gobierno Regional es responsable de la aprobación del documento TUPA, también debe generar mecanismos de fiscalización para la correcta aplicación de la normativa en el documento de gestión aprobado. Lo que se observa es que, si hay dispersión, cada Gobierno Regional ha trabajado de manera desarticulada de la PNMGP y que no se ha aplicado correctamente las indicaciones normativas que garantizan la simplificación administrativa y que se observan en el tercer pilar de la PNMGP “Gestión por Procesos, simplificación administrativa y organización institucional”.

Por lo tanto, considerando que DAGED es la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada, según literal c) del artículo 169 del ROF, tiene la competencia de “desarrollar documentos normativos y estrategias, y brindar asistencia técnica, en términos de mejora de procesos, estructura organizacional y simplificación administrativa a las DRE y UGEL según el territorio” (Ministerio de Educación, 2015). Asimismo, es importante mencionar que el apoyo y orientación es sugerido, sin contar con una asistencia técnica que obligue a los GORES, a través de sus DRE y UGEL, a que modifiquen sus documentos de gestión en un plazo determinado. Por ello, de acuerdo a los resultados por región y a la alta dispersión, DAGED empezó a ofrecer asistencias técnicas a las regiones que contaban con la mayor cantidad de procedimientos TUPA. Cabe indicar que permanentemente las DRE y UGEL solicitan asistencia técnica en el marco de las normativas aprobadas por la PCM respecto a acciones de modernización y simplificación administrativa, sin embargo, no necesariamente eso implica que actualicen sus procedimientos TUPA, porque como se mencionó anteriormente, las competencias de DAGED de orientar y/o formular documentos normativos en términos de simplificación administrativa no cuenta con un vínculo impositivo para que sea prioridad del Gobierno Regional, quiere decir que es el Gobierno Regional quien decide si se actualiza y aprueba el documento TUPA mediante OR, de acuerdo a sus prioridades de su gestión.

En ese sentido, pese a las asistencias técnicas realizadas, se pudo notar que en vista de que las DRE y UGEL dependen de sus respectivos GORES, ya no era suficiente los talleres de sensibilización que el Minedu brindaba. La DAGED identificó que las DRE y sus UGEL requerían un pedido directamente de su entidad superior, el GORE, para que

inicien el proceso de actualización de su documento de gestión TUPA de acuerdo a las disposiciones que SGP ha brindado para la aprobación de los procedimientos administrativos. Por ello, con la finalidad de encontrar una solución a la alta dispersión de procedimientos TUPA en las regiones, la DAGED solicitó apoyo a la SGP para realizar un trabajo articulado con el fin de estandarizar procedimientos TUPA.

Con el diagnóstico de dispersión de procedimientos TUPA identificados, de acuerdo al estudio de sistematización elaborado en el 2017, el Minedu, a través de la iniciativa de la DAGED, inició la coordinación con la SGP-PCM para trabajar en la estandarización de los procedimientos administrativos TUPA correspondiente a los GORES a través de un documento normativo que estandarice un grupo de procedimientos TUPA.

Por lo tanto, para definir los procedimientos que deben estandarizarse, se tuvo dos Decretos Supremos que eran pertinentes en el 2020 para una revisión, los cuales, dentro del desarrollo de su norma, se listaban procedimientos TUPA a cargo de las DRE y UGEL. En ese sentido, el primero en analizarse fue el DS 004-2019-MINEDU, que modifica el Reglamento de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, aprobado por DS N° 011-2012-ED, y el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica y Educación Técnico Productiva, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2006-ED. La presente norma, sí se encontraba apta para el proceso de estandarización mediante un documento normativo emitido por la SGP.

De lo contrario, la segunda normativa seleccionada, el DS N° 010-2019-MINEDU, relacionado a instituciones educativas privadas, durante el 2020, se encontraba en proyecto de actualización mediante Resolución Ministerial N° 298-2020-MINEDU (en adelante RM), por lo que no era apta para el proceso de estandarización mediante un documento normativo que debe emitir la SGP, es decir, mientras que la situación del mencionado Decreto Supremo no se actualice completamente no se podían incorporar en el proyecto. No obstante, a inicios del 2021, ya se aprobó el DS N° 005-2021-MINEDU, que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, el cual contiene procedimientos administrativos de las DRE y UGEL. Para efectos de

continuar con el compromiso y acciones de mejora en el marco de la simplificación administrativa, los procedimientos que no se estandarizaron en ese momento, se mencionarán en la sección de *Recomendaciones*, dentro del cual, se describe un listado de procedimientos próximos a estandarizarse durante el 2023 con participación de la Dirección DAGED como articulador desde el sector Educación y el trabajo constante con la SGP.

Por lo tanto, luego de un análisis normativo de ambos decretos supremos que regulaban procedimientos TUPA para DRE y UGEL; y en coordinación con las direcciones técnicas responsables del Minedu respecto a los procedimientos administrativos TUPA, se concluyó que solo estarían aptos **5 procedimientos para estandarizarse**, descritos en el DS N° 004-2019-MINEDU, sobre los servicios relacionados a la educación técnico productiva. En consecuencia, del análisis de la situación legal, la estandarización consiste en que si la normativa del Minedu se encuentra apta a estandarizarse, la SGP aprueba el documento normativo que tiene carácter impositivo para la actualización de los procedimientos. En ese sentido, en la tabla N° 2, se describen los procedimientos que se encontraban aptos, los cuales fueron aprobados con el DS N° 019-2021-PCM. Al respecto, con ese dispositivo normativo se les obliga a los GORES que al cumplimiento de un plazo determinado se registre oficialmente en el SUT que administra cada GORE y que es centralizado por la SGP. Así como la aprobación de la OR que formaliza el TUPA de la región, mediante el cual, figura el listado de los procedimientos estandarizados del sector educación para aplicación de los GORE a través de las DRE y UGEL.

Tabla 2: Procedimientos TUPA estandarizados a través de DS N° 019-2021-PCM

N°	Procedimientos a estandarizarse mediante propuesta de Decreto Supremo remitida al Sector Educación	Competencia
1	Licenciamiento Institucional de CETPRO privado.	DRE
2	Renovación de Licenciamiento Institucional de CETPRO privado	DRE
3	Autorización de oferta formativa con opción de título a nombre de la Nación en CETPRO privado	UGEL
4	Cambio de Local o nuevo local de CETPRO privado	UGEL
5	Cierre de CETPRO privado, a pedido de parte	DRE

Fuente: Presidencia de Consejo de Ministros (2021a). DS N° 019-2021-PCM. Decreto Supremo que aprueba procedimientos administrativos estandarizados del Sector Educación cuya tramitación es de competencia de los Gobiernos Regionales. Considerando. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-procedimientos-administrativos-e-decreto-supremo-n-019-2021-pcm-1926084-2/>
Elaboración propia.

Es importante mencionar también que la estandarización no solo corresponde a la descripción de un “listado de procedimientos TUPA”, sino que se debe conocer la ruta de cada uno de los procedimientos de inicio a fin, para identificar la cantidad de pasos, actividades, minutos, recursos y costos implicados en cada procedimiento, los cuales se desarrollan en la herramienta denominada Tablas ASME.

Cada procedimiento administrativo TUPA tiene un costo que se le cobra al usuario que solicita dicho servicio, por lo que, dentro del diagnóstico, se pudo apreciar que a nivel nacional, los costos de cada procedimiento TUPA varía de acuerdo a la región, así como la cantidad de requisitos y plazos de atención. Además, la base legal que sustenta cada procedimiento se ha identificado que cuenta con diferentes normativas, incluso derogadas. (Ministerio de Educación, 2017). Por lo tanto, de los 5 procedimientos estandarizados, como parte del diagnóstico previo a la estandarización, se ha tenido que conocer más a detalle la experiencia de algunas regiones respecto a la atención de cada procedimiento.

Dada la coyuntura de emergencia sanitaria por el COVID 19, el año 2020 se ha tenido que variar la metodología de trabajo in situ en las regiones para realizar el levantamiento

de información como diagnóstico de los procedimientos de las DRE y UGEL. Por ese motivo, DAGED en coordinación con SGP-PCM, seleccionaron dos regiones (Pasco y Cajamarca) para conocer la forma de atención de sus respectivos procedimientos en el TUPA. Posterior a ese análisis referencial en base a los documentos TUPA de Pasco y Cajamarca, se construyó la propuesta mejorada de las tablas ASME de los 5 procedimientos TUPA. Asimismo, DAGED seleccionó un listado de 12 DRE y 12 UGEL para realizar un proceso de validación con mayor participación de las regiones, para lo cual, mediante OFICIO MÚLTIPLE 00031-2020-MINEDU/VMGI-DIGEGED invitó a una convocatoria para el Taller de Validación de tablas ASME de Procedimientos TUPA de las DRE y UGEL. Al respecto, las reuniones de validación permitieron proponer con mayor exactitud los tiempos asignados a las actividades descritas en las tablas ASME, así como la identificación de las áreas responsables de atender cada procedimiento TUPA. Posterior a la validación de los procedimientos en los dos talleres mencionados con la intervención de las DRE y UGEL convocadas, se realizaron las propuestas finales de tablas ASME y formatos TUPA, los cuales, son anexo del Decreto Supremo que aprobó la PCM.

En ese sentido, con fecha 08 de febrero del 2021, se aprobó el DS N° 019-2021-PCM que precisó los procedimientos TUPA a estandarizarse para el Sector Educación y que los GORES son los responsables de aplicar la normativa aprobada en su jurisdicción junto a sus anexos: Formatos TUPA (con la verificación de los requisitos estandarizados por procedimiento y plazo máximo de atención) y Tablas ASME (con la verificación de inicio a fin de cada procedimiento para la verificación de los pasos y recursos utilizados). La aplicación de la normativa, consistió en brindar a los GORES un determinado periodo para el obligatorio cumplimiento de actualización de 5 procedimientos administrativos TUPA. Por lo tanto, es importante mencionar que el documento normativo contempla un tiempo determinado para que los GORES actualicen sus procedimientos TUPA. La norma mencionada entró en vigencia a los 30 días hábiles de publicada, es decir, el 20 de marzo. En ese sentido, de acuerdo a lo establecido en la norma, los GORES tuvieron un plazo máximo para adecuar su TUPA, 5 días después de entrada en vigencia la norma, es decir, hasta el 25 de marzo del 2021.

Por lo tanto, la sistematización de experiencias presentó una investigación mixta: el método cualitativo, consistió en la revisión exhaustiva del DS N° 004-2019-MINEDU, documento vigente para la estandarización de procedimientos, la revisión del diagnóstico elaborado por DAGED en el 2017, así como los talleres de trabajo desarrollados con la SGP-PCM y las DRE y UGEL para comprender la problemática de la dispersión de procedimientos; y el método cuantitativo, corresponde a la revisión y elaboración de tablas ASME como instrumento oficial de cada procedimiento TUPA, en la cual se requiere un análisis en gestión por procesos que permita evaluar la cantidad de tiempo (minutos, horas y días) que se requiere para la atención de cada procedimiento administrativo TUPA, la cual al momento de realizar la estandarización, ni un GORE, a través de sus DRE y UGEL puede modificar.

Lo positivo de esta experiencia de estandarización es que permite a los usuarios conocer el marco legal y cantidad de requisitos (únicos a nivel nacional) por cada procedimiento, evitando que existan barreras burocráticas en los procedimientos. Posterior a ello, que exista un criterio técnico sobre el personal responsable para la atención de cada procedimiento TUPA. Verificar el Anexo N° 1 mediante el cual se aprecian las 5 TABLAS ASME que representan a los 5 procedimientos estandarizados.

Si el Minedu tiene aprobado procedimientos administrativos TUPA para las DRE y UGEL mediante DS N° 004-2019-MINEDU (el dispositivo normativo que se encontraba apto para que sea estandarizado mediante un nuevo Decreto Supremo de PCM) ¿por qué se requiere que la SGP apruebe un documento normativo adicional que contenga los mismos procedimientos, los cuales serán estandarizados, para el cumplimiento de los GORES y actualización de sus TUPA, a través del DS N° 019-2021-PCM? En ese marco es que se han planteado 3 preguntas de investigación que se pretende desarrollar a lo largo del presente estudio:

1. ¿Qué implicancia tiene la articulación entre el Gobierno Nacional y Gobierno Regional para la aprobación e implementación de procedimientos estandarizados TUPA?
2. ¿Qué beneficios se obtiene con la implementación de procedimientos estandarizados TUPA en el Sector Educación para el cumplimiento de los Gobiernos Regionales?
3. ¿Qué dificulta la aprobación de procedimientos estandarizados TUPA en los Gobiernos Regionales?



4. CAPÍTULO 3: Desarrollo y análisis del caso

En ese capítulo se darán a conocer los resultados de la investigación producto de la metodología desarrollada en el capítulo anterior: la sistematización de las experiencias en el Minedu y la aplicación de las herramientas metodológicas que permitirán conocer el impacto de la estandarización de procedimientos TUPA en los GORES. Asimismo, se responderán las preguntas de investigación que se han planteado.

4.1. Resultados del proceso de estandarización

De acuerdo a la publicación de la PCM (febrero 2021) del DS N° 019-2021-PCM mediante el cual se indica la estandarización de 5 procedimientos TUPA y la actualización de sus respectivos documentos de gestión, se puede apreciar que en la Tabla N° 3, la SGP-PCM, más de un año después, reporta que al 31 de julio de 2022, 14 GORES se encuentran con sus expedientes “En Proceso” para el registro en el SUT. Al respecto, de acuerdo a las indicaciones de la SGP, un expediente regular en proceso puede encontrarse en alguna de las siguientes fases: a) registro de información, b) costeo o c) en trámite de aprobación. No obstante, en el segundo corte de verificación de la situación de los gobiernos regionales, de acuerdo a la tabla N° 4, son 06 GORES que todavía se encuentran en “En Proceso”, los cuales tienen dificultad y/o poco interés de priorizar la actualización de los 5 procedimientos TUPA en respuesta al Decreto Supremo aprobado, considerando el carácter impositivo de la normativa.

Tabla 3: Gobiernos regionales con avance en el SUT para la actualización del TUPA con los procedimientos estandarizados del Sector Educación (actualizado al 31/07/2022)

N°	Gobierno Regional	Registro SUT	Estado (a)
01	Áncash	Expediente Regular	En Proceso
02	Apurímac	Expediente Regular	En Proceso
03	Arequipa	Expediente Regular	En Proceso
04	Ayacucho	Expediente Regular	En Proceso
05	Provincia Constitucional del Callao	Expediente Regular	En Proceso
06	Huancavelica	Expediente Regular	En Proceso
07	Junín	Expediente Regular	En Proceso
08	Lambayeque	Expediente Regular	En Proceso
09	Lima	Expediente Regular	En Proceso
10	Loreto	Expediente Regular	En Proceso
11	Madre De Dios	Expediente Regular	En Proceso
12	Moquegua	Expediente Regular	En Proceso
13	Piura	Expediente Regular	En Proceso
14	Tumbes	Expediente Regular	En Proceso

Fuente: Sistema Único de Trámites – SUT. Reporte de SGP-PCM al 31 de julio de 2022.

Tabla 4: Gobiernos regionales con avance en el SUT para la actualización del TUPA con los procedimientos estandarizados del Sector Educación (actualizado al 14/11/2023)

N°	GOBIERNO REGIONAL	REGISTRO SUT	ESTADO (a)
01	Áncash	Expediente Regular	En proceso
02	Apurímac	Expediente Regular	En proceso
03	Huancavelica	Expediente Regular	En proceso
04	Lambayeque	Expediente Regular	En proceso
05	Loreto	Expediente Regular	En proceso
06	Tumbes	Expediente Regular	En proceso

Fuente: Sistema Único de Trámites – SUT. Reporte de SGP-PCM al 14 de noviembre de 2023.

Por otro lado, de acuerdo a la tabla N°5, durante el 2022, solo 11 GORES cuentan con la actualización y aprobación de sus TUPA mediante OR respectiva. Cabe indicar que la SGP de la PCM, para una medida de fiscalización y supervisión para el cumplimiento de las disposiciones normativas de procedimientos estandarizados es con el accionar del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, a través de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, conforme a sus competencias, verifica que los GORES sigan la aplicación de los procedimientos administrativos estandarizados y los incorpore en sus respectivos documentos de gestión TUPA. Asimismo, pueda ser que los GORE restantes que no han estandarizado los procedimientos TUPA estén consolidando de los diferentes sectores de su ámbito regional para aprobar mediante una única OR.

Tabla 5: Gobiernos regionales con dispositivo normativo que aprueba la actualización del TUPA con los procedimientos estandarizados del Sector Educación (actualizado al 31/07/2022)

N°	GOBIERNO REGIONAL	DISPOSITIVO NORMATIVO	FECHA DE PUBLICACIÓN
01	Amazonas	OR N° 002-2022-GRA/CR	26/05/2022
02	Cajamarca	OR N° D0000007-2021-GRC-CR	21/09/2021
03	Cusco	OR N° 206-2021-CR/GR CUSCO	02/01/2022

04	Huánuco	OR N° 056-2021-GRH-CR	24/03/2021
05	Ica	OR N° 015-2021-GORE-ICA	06/01/2022
06	La Libertad	OR N° 000008-2022-GRLL-CR	19/06/2022
07	Pasco	OR N° 478-2021-GRP/CR	14/08/2021
08	Puno	OR N° 008-2022-GRP-CRP	09/07/2022
09	San Martín	OR N° 015-2021-GRSM/CR	02/01/2022
10	Tacna	OR N° 022-2021-CR/GOB.REG.TACNA	31/12/2021
11	Ucayali	OR N° 015-2021-GRU-CR	10/03/2022

Fuente: Portal del Diario Oficial El Peruano. Reporte de SGP-PCM al 31 de julio de 2022.

No obstante, más de un año después, de acuerdo a la tabla N° 6 se ha avanzado con la actualización de los documentos TUPA de los GORES, incrementando a 19 GORES que cuentan con OR.

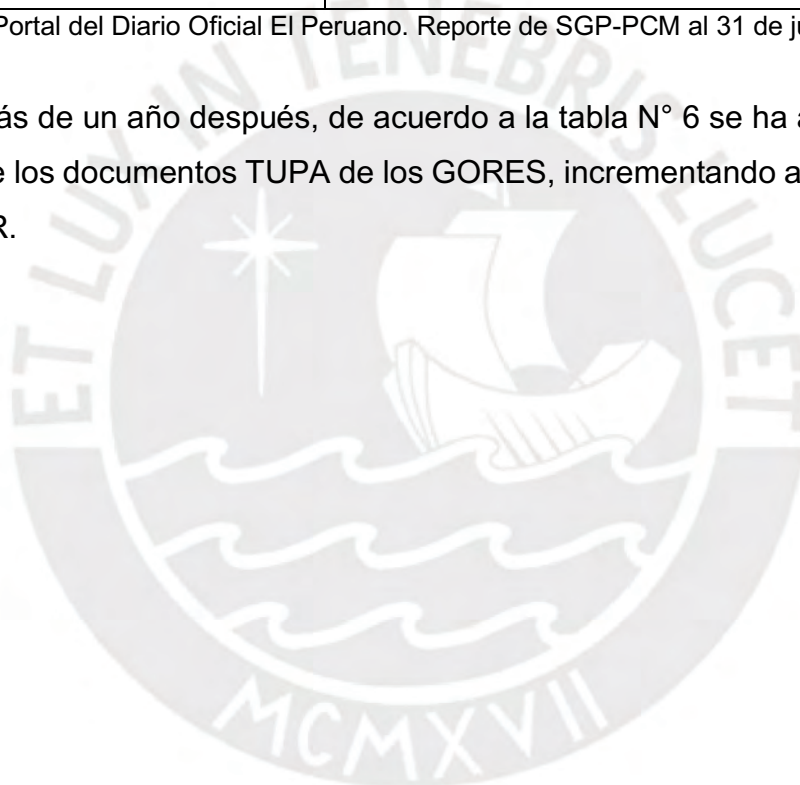


Tabla 6: Gobiernos regionales con dispositivo normativo que aprueba la actualización del TUPA con los procedimientos estandarizados del Sector Educación (actualizado al 14/11/2023)

N°	GOBIERNO REGIONAL	DISPOSITIVO NORMATIVO	FECHA DE PUBLICACIÓN
01	Amazonas	OR N° 002-2022-GRA/CR	26/05/2022
02	Arequipa	OR N° 503-Arequipa	28/09/2023
03	Ayacucho	OR N° 004-2021-GRA/CR	26/02/2022
04	Provincia Constitucional del Callao	OR N° 003 -2023	19/07/2023
05	Cajamarca	OR N° D0000007-2021-GRC-CR	21/09/2021
06	Cusco	OR N° 206-2021-CR/GR CUSCO	02/01/2022
07	Huánuco	OR N° 056-2021-GRH-CR	24/03/2021
08	Ica	OR N° 015-2021-GORE-ICA	06/01/2022
09	Junín	OR N° 378-2023-GRJ/CR	22/09/2023
10	La Libertad	OR N° 000008-2022-GRLL-CR	19/06/2022
11	Lima	OR N°10 - 2022 GRL	24/09/2022
12	Madre de Dios	OR N°007-2022-RMDD/CR	15/12/2022
13	Moquegua	OR N°006-2022-CR/GRM	22/09/2022
14	Pasco	OR N° 478-2021-GRP/CR	14/08/2021
15	Piura	OR N°475-2022/GRP-CR	1/12/2022
16	Puno	OR N° 008-2022-GRP-CRP	09/07/2022
17	San Martín	OR N° 015-2021-GRSM/CR	02/01/2022
18	Tacna	OR N° 022-2021-CR/GOB.REG.TACNA	31/12/2021
19	Ucayali	OR N° 015-2021-GRU-CR	10/03/2022

Fuente: Portal del Diario Oficial El Peruano. Reporte de SGP-PCM al 14 de noviembre del 2023.

Como se indicó, la entidad encargada de promover la estandarización y establecer indicaciones normativas es la SGP-PCM. Asimismo, tiene tres Unidades Orgánicas que contribuyen al logro de los objetivos de la institución: Subsecretaría de la Administración Pública; Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio; y Subsecretaría de Calidad de Servicio. De las tres Unidades Orgánicas, la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio se encarga de implementar políticas, planes y estrategias de simplificación administrativa, delimita acciones de calidad regulatoria, elabora directivas, lineamientos y monitorea su cumplimiento. Además, administra la Central de Riesgos Administrativos, Sistema de Trámites Únicos (SUT) y el Catálogo Nacional de Servicios de Información. (Presidencia de Consejo de Ministros, s.f.,b.) . También se indicó que mediante DS N° 103-2022-PCM, se aprueba la Política Nacional de Modernización al 2030, la cual, no es objeto del presente estudio; sin embargo, en el apartado de las recomendaciones, voy a sugerir profundizar en ciertos objetivos de la política que considero pueden complementar lo que se está desarrollando en el presente caso. El Problema Público identificado en la actual PNMGP es “Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”. (Presidencia de Consejo de Ministros, 2022).

4.2. Análisis teórico y práctico del caso

La primera pregunta de investigación ¿qué implicancia tiene la articulación entre el Gobierno Nacional y Gobierno Regional para la aprobación e implementación de procedimientos estandarizados TUPA? Para el éxito, se pudo observar que se requiere la participación de diversos actores que están involucrados en el proceso de estandarización.

Por lo que, de acuerdo a los autores analizados en el capítulo anterior, Mayntz (2001) y Conejero (2014) es pertinente describir la gobernanza o gobernanza moderna, a la manera cómo las instituciones y actores públicos y privados participan y cooperan en el desarrollo y la implementación de la política pública. Por lo tanto, con la implementación de la PNMGP, y en este caso al proyecto de estandarización de procedimientos, se busca hablar de un Estado inclusivo y al servicio de las personas; por lo que todas las entidades públicas deben definir y orientar sus prioridades e intervenciones, así como la elaboración de las políticas públicas a partir de las necesidades ciudadanas. Otro aspecto a tomarse en cuenta es que la gobernanza enfoca principalmente a una mayor participación ciudadana que permitiría reflejar mayor transparencia en la gestión pública de los responsables de llevar a cabo la gestión pública.

Adicionalmente, según Aguilar (2007), se ha generado otro enfoque llamado Gobernabilidad. Para el autor, también existen dos conceptos clave para la acción de la gestión pública, gobernabilidad y gobernanza, que están prácticamente relacionados con el comportamiento del gobierno. Para el autor Aguilar, la Gobernanza indica la necesidad de un nuevo proceso directivo de la sociedad, es decir, no basta con la legitimidad política del gobierno porque el acto de gobernar incluye componentes financieros, técnicos y de gobernabilidad, también se requieren recursos disponibles. Por lo tanto, la existencia de un proceso de dirección de la sociedad ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno, se debe tener en cuenta otros factores sociales e inclusive extragubernamentales (Aguilar, 2007).

Sobre ello, se debe precisar que es un trabajo articulado intragubernamental entre la SGP-PCM como entidad rectora de Modernización que emite el Decreto Supremo que estandarice procedimientos TUPA; junto a la rectoría del Minedu y que no genera duplicidad de información de lo que le corresponde emitir previamente mediante decreto supremo al Minedu. Por otro lado, también es un trabajo articulado de carácter intergubernamental, por los GORES, que, en el proceso de descentralización del Estado, asumieron competencias compartidas con el Minedu. De acuerdo al análisis realizado, para comprender los resultados de la estandarización de procedimientos TUPA en el Sector Educación, existe una necesidad permanente de articulación entre tres entidades el Estado en lo que corresponde a la Modernización de la Gestión Pública, específicamente, en temas de simplificación administrativa.

Respecto a la segunda pregunta de investigación sobre los beneficios que se obtienen con la implementación de procedimientos estandarizados TUPA en el Sector Educación para cumplimiento de los GORES, según la SGP, para los actores involucrados, los usuarios quienes solicitan los procedimientos TUPA, tienen mayor claridad de los requisitos, los cuales serán los mismos en todas las instituciones públicas y se reduce la discrecionalidad para determinar y fijar la tasa del trámite. Asimismo, los procedimientos estandarizados garantizan procedimientos más eficientes, no tienen que diseñar un formato de registro de procedimientos porque ya cuenta con un formato TUPA único y aprobado, finalmente, simplifica las actualizaciones y aprobaciones del documento normativo TUPA.

En el Sector Educación, estaríamos refiriéndonos a la acción de las DRE y UGEL. La estandarización tiene como objetivo reducir la discrecionalidad de los GORES en la determinación de la denominación de los procedimientos administrativos, requisitos, plazos, calificaciones y actividades a realizar, de manera que se unifique la atención y aumente la previsibilidad a favor de los ciudadanos, en este caso, todos los usuarios de la comunidad educativa. Mediante documento elaborado por la SGP-PCM respecto a los logros y avances 2016-2021 respecto a la simplificación administrativa en el Perú, se ha identificado 10 logros ejecutados en el periodo de tiempo mencionado:

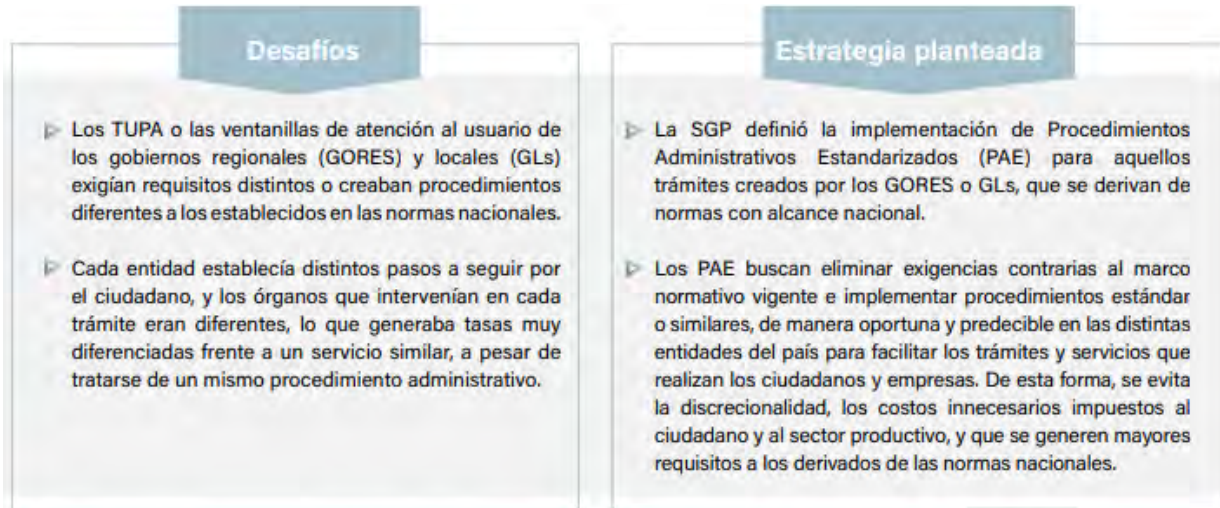
Tabla 7: Principales Logros y avances 2016-2021 respecto a la simplificación administrativa en el Perú

1	Cambio de enfoque: la simplificación administrativa como parte integral de la mejora de la calidad regulatoria
2	Implementación del Análisis de Calidad Regulatoria para reducir cargas administrativas
3	Fortalecimiento de la institucionalidad para promover la simplificación administrativa
4	Implementación del Sistema Único de Trámites (SUT)
5	Aprobación de más de 200 procedimientos administrativos estandarizados
6	Actualización de los lineamientos y formatos para el TUPA
7	Prohibición de exigencias a usuarios y otras medidas de simplificación administrativa
8	Modificación de la Ley de Procedimiento Administrativo General
9	Fortalecimiento de INDECOPI
10	Uso de la plataforma de interoperabilidad como herramienta de simplificación administrativa

Fuente: Presidencia de Consejo de Ministros (2021b). Documento de Política. Simplificación Administrativa en el Perú. Avances y agenda futura.

De acuerdo a la tabla N° 7, dentro de los principales logros se encuentra el punto 5 respecto a la aprobación de más de 200 procedimientos administrativos estandarizados. Esto en concordancia con la figura N° 4, en la cual se detalla que existe dispersión de los procedimientos TUPA a cargo de los GORES, información que comparte la dirección DAGED en el informe diagnóstico que elaboró en el 2017 respecto a la sistematización de procedimientos TUPA a nivel nacional. Por lo tanto, con las evidencias descritas, se ha definido elaborar una normativa que obligue a los GORES actualizar los procedimientos TUPA estandarizados y con ello implica la actualización de su documento de gestión denominado TUPA.

Figura 5: Procedimientos administrativos estandarizados: Desafíos y estrategias planteadas



Fuente: Presidencia de Consejo de Ministros (2021b). Documento de Política. Simplificación Administrativa en el Perú. Avances y agenda futura.

Respecto a la última pregunta, referente a las dificultades para la aprobación de procedimientos estandarizados TUPA en los GORES. De acuerdo al análisis según el autor Mayorga (2018) uno de los problemas públicos surge cuando no pueden delimitarse fácilmente los límites del trabajo en el sector público, y por el cual se analiza el término de intersectorialidad, que implica la integración o articulación de programas por parte de diferentes organizaciones del sector público para abordar un problema transversal. Por ejemplo, en esta oportunidad, lo que se requiere es la estandarización de procedimientos TUPA del Sector Educación, para ello, mediante un decreto supremo de la SGP faculta la estandarización de procedimientos TUPA con la opinión técnica del Sector Educación, ya que debe orientar sobre los procedimientos que deberá estandarizar las DRE y UGEL. Sobre ello, se genera una relación intragubernamental (SGP y Ministerio de Educación); y por otro lado, una relación intergubernamental porque se requiere el cumplimiento de la estandarización por parte de los GORES mediante una OR, y estos a su vez, requieren que previamente las DRE y UGEL trabajen en la actualización y registro en el SUT.

Asimismo, para responder a las dificultades para la aprobación de procedimientos estandarizados TUPA en los GORES. En ese caso, es relevante, mencionar que Mayorga

(2018) basándose en el marco de la PNMGP y para explicar lo que dificulta la coordinación y la limitada coherencia en la implementación de una política pública, describe tres principales problemas: i) la falta de visión compartida entre los actores involucrados sobre lo que se entiende por modernización de la gestión pública, por lo que conlleva que los programas y acciones que conforman la política sean poco coherentes entre sí; ii) la falta de mecanismos efectivos de coordinación entre ellos, el autor señala que sus entrevistados coinciden que no existe un mecanismo de intercambio de información con reuniones periódicas, que permitan a cada órgano rector del sistema administrativo conocer el enfoque y cambios implementados; finalmente, iii) una débil consciencia de que los objetivos generales de la política pública están estrechamente relacionados/alineados con los objetivos institucionales de cada entidad rectora.

Basándonos en Mayorga (2018), lo que se espera para el éxito de la estandarización de procedimientos, y en el marco de la aplicación de la política de modernización de la gestión pública es que exista compromiso de todos los actores involucrados, una constante coordinación entre todos los actores y que los objetivos de cada actor involucrado se alineen.

No obstante, el autor Mayorga, en sus principales problemas que dificultan la implementación de la política pública, no consideró como un factor adicional a la descentralización educativa, es decir, no solo pueden existir problemas de coordinación y coherencia, que ya se analizó anteriormente, producto de la descentralización educativa puede afectar la rendición de cuentas y la prestación de servicios en la aplicación de una política pública, por ello, según Winkler y Yeo (2007) existen tres aspectos en respuesta al cuestionamiento sobre la descentralización: el primero es la desconcentración, consiste en la redistribución de la toma de decisiones dentro del Minedu y las autoridades administrativas; el segundo, es la devolución, consiste en la transferencia permanente de las responsabilidades en la toma de decisiones con respecto a la educación a partir del Gobierno Nacional aterrizando a niveles inferiores de gobierno: provincias, municipalidades o distritos; el tercero, es la delegación o autonomía escolar y consiste

en la transferencia administrativa o legal de las responsabilidades a las autoridades de gobierno escolar elegidas o nombradas. (Winkler y Yeo, 2007).

Asimismo, basado en la experiencia peruana, la gestión del presupuesto educativo estatal en el contexto de la descentralización, según Alcázar y Valdivia (2011), implica la transferencia de competencias y funciones educativas a las autoridades locales; sin embargo, ese proceso no ha estado acompañado de la transferencia efectiva de recursos suficientes para el cumplimiento de las nuevas funciones, para lo cual, según Alcázar y Valdivia (2011) esto se debe al cruce o superposición de funciones y la falta de claridad de roles entre los diferentes niveles de gobierno. Este aspecto ha sido reconocido en todos los casos como una debilidad significativa del proceso de transferencia de funciones. Aquí un claro ejemplo, puede ser las competencias compartidas que tiene el gobierno regional y el Minedu en los temas que corresponden al Sector Educación. La importancia de las medidas de simplificación administrativa es promovida por la SGP como entidad rectora de modernización, asimismo, el Minedu le corresponde brindar los lineamientos de los procedimientos TUPA para el correcto servicio de las DRE y UGEL, respetando los criterios de simplificación administrativa planteado por la SGP; finalmente, en el caso de los GORES, como son responsables de la implementación de las políticas educativas en sus respectivas regiones, se requiere la emisión de la OR para el éxito de la estandarización de procedimientos.

Por lo tanto, para el cumplimiento de la estandarización de los procedimientos TUPA de competencia de los GORES, de acuerdo a la normativa que estandariza procedimientos aprobada por la SGP, se les otorga un plazo para registrar en el SUT y se formaliza la actualización mediante una OR. El SUT es una herramienta informática que permite el registro, así como la metodología para la simplificación al reducir costos de trámites e impuestos innecesarios al ciudadano que solicita el servicio, tiempo, requisitos, entre otros. (Presidencia de Consejo de Ministros, 2021b). Asimismo, a través del SUT, la SGP podrá revisar en línea los procedimientos administrativos y monitorear el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa. Es por ello que la Tabla N° 6, SGP reporta que, al 14 de noviembre de 2023, solo 19 GORES cuentan con la actualización y

aprobación de sus TUPA mediante OR, para lo cual, es pertinente cuestionarse cuál sería el motivo para la falta de actualización de procedimientos TUPA a través del dispositivo legal de las 6 regiones pendientes (Ancash, Apurímac, Huancavelica, Lambayeque, Loreto, Tumbes).

El análisis a este cuestionamiento es que algunos de los GORES que faltan aprobar procedimientos TUPA están esperando la actualización de otro grupo de procedimientos TUPA estandarizados de otros sectores que también son de cumplimiento de los GORES para que se publique un solo documento de aprobación de OR, ya que puede ser costoso aprobar procedimientos TUPA por cada sector y con su respectivo dispositivo legal; por otro lado, otro motivo para que no se haya aprobado el listado de procedimientos TUPA es que todavía los GORES tienen dificultad para aprobar procedimientos TUPA mediante OR, debido a que requieren que sus respectivas instancias de gestión educativa descentralizadas para el Sector Educación, DRE y UGEL, culminen el trabajo de actualización y registro de procedimientos en el sistema SUT para la aprobación de procedimientos TUPA y que en el mismo sistema incluyan el ejercicio de costeo de cada procedimiento. Cabe precisar que para el cumplimiento de las acciones que les corresponden a las DRE y UGEL piden asistencia técnica a sus respectivos GORE, como también directamente al Minedu, por ser la entidad rectora que emitió de los procedimientos correspondientes. Finalmente, podemos concluir que si ha pasado más de un año del DS N° 019-2021-PCM publicado y teniendo plazos determinados para la actualización y aprobación de los respectivos procedimientos a estandarizarse; asimismo, existen 6 regiones que no han cumplido hasta el momento, podemos identificar que el trabajo de articulación entre la SGP, Minedu y Gobiernos Regionales sigue siendo un desafío pendiente para la descentralización educativa.

En base a las respuestas de cada pregunta de investigación desarrolladas en el estudio y con un enfoque teórico que involucra el análisis de diferentes autores, se construyó un modelo conceptual que describe una práctica de simplificación administrativa en el marco de la PNMGP, denominada “Estandarización de los procedimientos TUPA en el Sector Educación”; por lo que, para comprender los resultados de estandarización, se enfoca en analizar el desafío de un trabajo articulado intragubernamental entre la SGP como

entidad rectora de Modernización junto a la rectoría del Minedu; por otro lado, de carácter intergubernamental, debido a la coordinación del Gobierno Nacional con los GORES, ya que en el proceso de descentralización del Estado, asumieron competencias compartidas con el Minedu de manera permanente para el cumplimiento de los objetivos del sector Educación, contribuyendo en una mejora del servicio de la DRE y UGEL.

Considero también que se requiere fortalecer el trabajo de la SGP, ya que como entidad rectora en la simplificación administrativa y la modernización, tiene competencias exclusivas para emisión de normativa de estandarización de procedimientos; sin embargo, los plazos establecidos no se cumplen al 100% por todos los gobiernos regionales.

Asimismo, se pueden identificar los factores positivos y negativos en la ejecución de una política pública para estandarización de procedimientos TUPA que se encuentran a cargo de los gobiernos regionales, a través de sus instancias descentralizadas, para los cuales, el marco teórico construido ha facilitado la identificación de varios conceptos para una mejor comprensión del modelo.

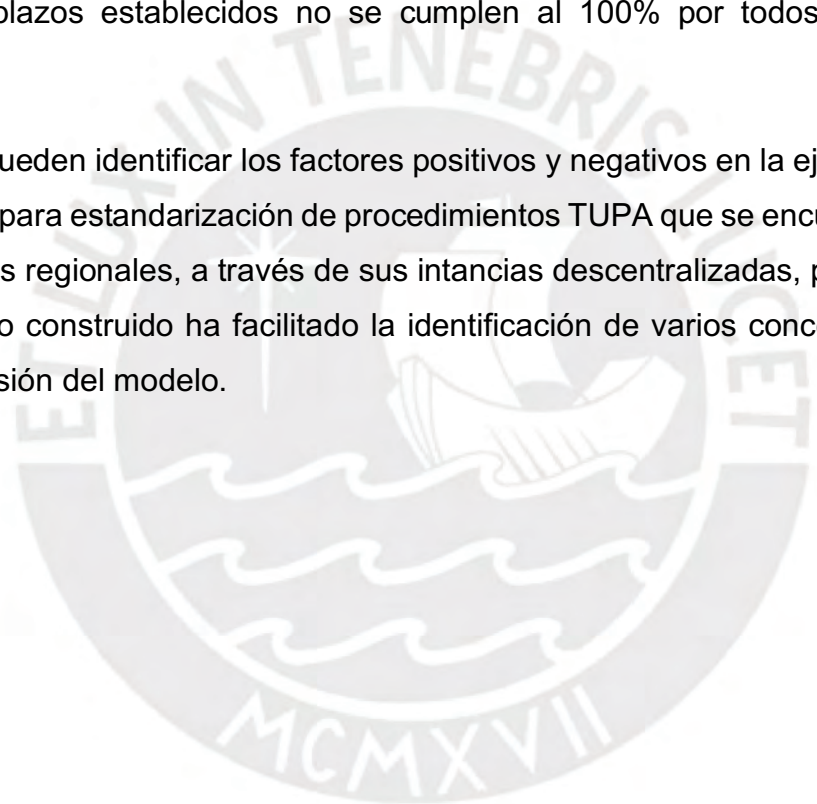
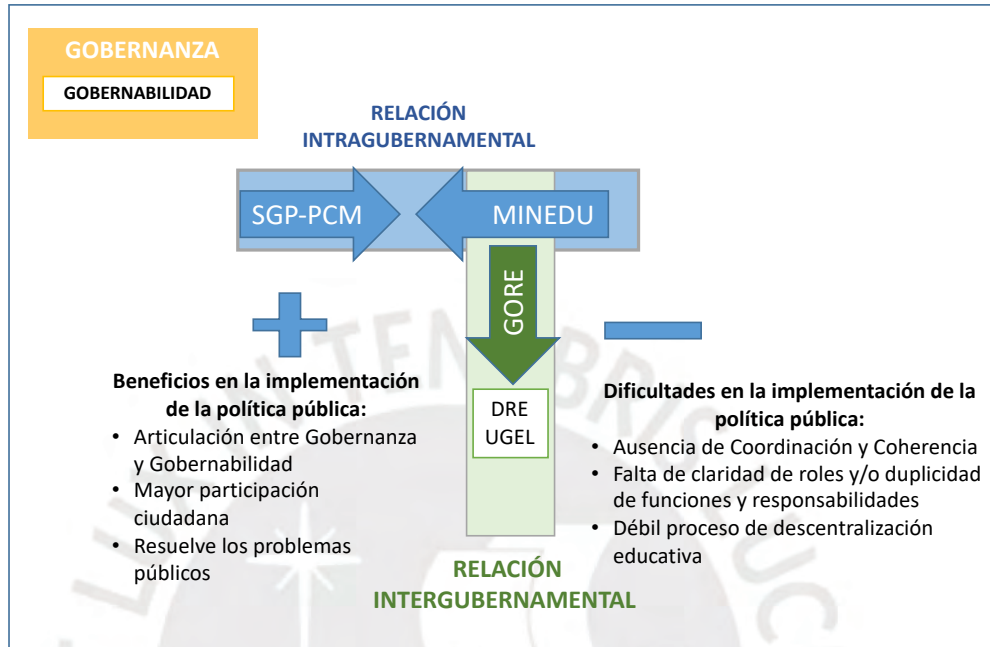


Figura 6: Modelo conceptual del proyecto de estandarización de procedimientos TUPA de competencia de los gobiernos regionales



Fuente: Elaboración propia

5. RECOMENDACIONES

El desafío de estandarización de procedimientos para el Sector Educación, no solo contempla los 5 procedimientos mencionados en la tabla N° 2. En el capítulo 1 se mencionó que el DS N° 010-2019-MINEDU, normativa relacionada a instituciones educativas privadas, se encontraba en proyecto de modificación, para ello, la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC) propuso un proyecto normativo, que fue pre-publicado con fecha 30 de julio de 2020 mediante RM N° 298-2020-MINEDU, la cual dispone la publicación del Proyecto de Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica. A la fecha, ya se aprobó el DS N° 005-2021-MINEDU que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica por lo que se recomienda seguir con el proyecto de estandarizar los procedimientos administrativos TUPA correspondientes a ese documento normativo y que también son de competencia para los GORE, a través de sus DRE y UGEL.

En esa línea, desde DAGED, se continúa con el trabajo articulado entre la SGP y el Minedu respecto al proyecto de estandarización, para lo cual durante el 2023, se ha iniciado la ruta de estandarización de 10 procedimientos TUPA para DRE y UGEL de acuerdo al DS N° 005-2021-MINEDU. A continuación, en la tabla N° 8 se presenta el detalle de los procedimientos próximos a estandarizarse:

Tabla 8: Lista de los procedimientos administrativos a estandarizarse en coordinación con la Secretaría de Gestión Pública durante el 2024

Nº	Tipo de procedimiento	Procedimientos a estandarizarse mediante Decreto Supremo	Competencia	Base Normativa
1	TUPA	Autorización de funcionamiento de institución educativa privada.	DRE	DS N° 005-2021-MINEDU
2	TUPA	Autorización de ampliación de servicio educativo de Educación Básica.	DRE	DS N° 005-2021-MINEDU
3	TUPA	Autorización de traslado del servicio educativo de Educación Básica.	DRE	DS N° 005-2021-MINEDU
4	TUPA	Autorización de cierre de institución educativa privada.	DRE	DS N° 005-2021-MINEDU
5	TUPA	Autorización de reapertura de servicio educativo de educación básica recesado	DRE	DS N° 005-2021-MINEDU
6	TUPA	Autorización de ampliación de local educativo o de sus ambientes.	UGEL	DS N° 005-2021-MINEDU
7	TUPA	Autorización de cierre de servicio educativo de Educación Básica o cierre parcial.	UGEL	DS N° 005-2021-MINEDU
8	TUPA	Autorización de receso de servicio educativo de Educación Básica.	UGEL	DS N° 005-2021-MINEDU
9	TUPA	Cambio de nombre de Institución Educativa Privada de Educación Básica.	UGEL	DS N° 005-2021-MINEDU
10	TUPA	Fusión, escisión u otras formas de reorganización de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica.	UGEL	DS N° 005-2021-MINEDU

Fuente: Ministerio de Educación (2021). DS N° 005-2021-MINEDU. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica. Considerando: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1277778>
Elaboración propia.

Se puede apreciar que existen campos de acción para continuar fortaleciendo la gestión educativa en las competencias compartidas con los GORES, para ello, es necesario continuar con la articulación interinstitucional entre la SGP-PCM y el Minedu para ser vigilantes en el cumplimiento de la estandarización de los procedimientos. Adicional a ello, desde la DAGED existe un compromiso en fortalecer la gestión de las DRE y UGEL

mediante asistencias técnicas que garantice la implementación de los procedimientos TUPA estandarizados en el ámbito nacional.

Por otro lado, es importante resaltar que mediante DS N° 103-2022-PCM, se aprueba la Política Nacional de Modernización al 2030, resaltando que el Problema Público identificado es “Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”. (Presidencia de Consejo de Ministros, 2022). En el marco de la actual Política, es importante que identifiquemos acciones que fortalezcan más el trabajo intragubernamental e intergubernamental de lo que se viene desarrollando como los procedimientos estandarizados. Por lo tanto, de acuerdo a la tabla 7, la PNMGP al 2030 aprueba cuatro objetivos prioritarios y veintidós lineamientos, los cuales definirán la ruta estratégica para el cumplimiento de los objetivos.

Tabla 9: Cuatro objetivos prioritarios de la PNMGP al 2030

N°	Objetivos prioritarios
1	Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio
2	Mejorar la gestión interna en las entidades públicas
3	Fortalecer la mejora continua en el Estado
4	Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros (2022). Versión Amigable PNMGP - 2030.

Al respecto, lo que se encuentra relacionado a la presente investigación es el primer objetivo prioritario “Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio” de acuerdo a la tabla N° 10, el cual, cuenta con tres lineamientos: el fortalecimiento de la rectoría sectorial de los Ministerios con enfoque territorial; implementación de la gobernanza regulatoria en las entidades públicas; y el fortalecimiento de la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental entre entidades públicas (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022). Dado que el trabajo de estandarización de procedimientos TUPA se ha realizado de manera articulada entre SGP-PCM y Minedu, se requiere resaltar la importancia del tercer lineamiento “el fortalecimiento de la coordinación y articulación intersectorial e

intergubernamental entre entidades públicas”. Como responsable del objetivo se menciona a la SGP, con la coordinación de la Secretaría de Descentralización-SD y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN. Respecto a los indicadores de medición esperados hasta el 2030 son: 1. Porcentaje de políticas nacionales aprobadas en el marco del reglamento que regula las políticas nacionales; 2. Porcentaje de proyectos normativos de alcance general que aplican en su diseño instrumentos de gobernanza regulatoria.

Sobre ello, llamamos a la reflexión de que para la tercera línea de acción mencionada líneas arriba y los indicadores de medición esperados hasta el 2030, recae la responsabilidad en el Gobierno Nacional y sus mecanismos de acción para fortalecer esa articulación por lo que en el marco de la descentralización, esto no sería suficiente en la medida que el cumplimiento debe ser articulado y compartido por los diferentes niveles de gobierno. Considerando que la PCM busca mediante la simplificación administrativa, que las instancias del sector público cumplan con eficiencia y eficacia la atención de los procedimientos administrativos TUPA y que los trámites sean realizados en un óptimo plazo y costo de acuerdo con el servicio solicitado. Por ello, en el Sector Educación, el conjunto de esas acciones que realizan las DRE y UGEL debe coadyuvar a la satisfacción de los usuarios de la comunidad educativa. Por lo tanto, para relevar la importancia de la estandarización de procedimientos TUPA del Sector Educación en los GORES, se requiere una mayor articulación intergubernamental para garantizar el cumplimiento de las políticas nacionales en el ámbito del GORE.

Tabla 10: Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos de la PNMGP al 2030

Objetivos prioritarios	Indicadores	Logro esperado al 2030	Lineamientos	Responsable del objetivo	Co-responsable del objetivo
O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.	I.1. Porcentaje de políticas nacionales aprobadas en el marco del reglamento que regula las políticas nacionales.	100%	L.1.1. Fortalecer la rectoría sectorial de los Ministerios con enfoque territorial. L.1.2. Implementar la gobernanza regulatoria en entidades públicas. L.1.3. Fortalecer la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental entre entidades públicas.	Secretaría de Gestión Pública -SGP	Secretaría de Descentralización -SD Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN
	I.2. Porcentaje de proyectos normativos de alcance general que aplican en su diseño instrumentos de gobernanza regulatoria.	100%			

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros (2022). Cuadro N° 20. Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos

Al respecto, en el marco de la PNMGP al 2030, para el cumplimiento y avance del proyecto de estandarización de procedimientos TUPA, luego del análisis del objetivo prioritario 1, se tiene la necesidad de involucrar a todos los niveles de gobierno y no solamente a la PCM a través de la SGP; por lo tanto, al revisar el objetivo prioritario 2 “Mejorar la gestión interna en las entidades públicas”, el lineamiento L.2.4. describe “Asegurar la articulación de los sistemas administrativos”, para lo cual, entre sus actividades operativas responde con la A2.4.5. “Estandarización de procedimientos administrativos y actualización de trámites”, y la entidad responsable es la PCM a través de la SGP. Asimismo, otra actividad operativa a destacarse es la A2.4.6. “Implementación de los procesos técnicos de administración interna integrados, así como procedimientos estandarizados”, ante ello, respecto a las entidades responsables se menciona las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno de todos los pliegos y todos los sectores, por lo que, sí se busca reforzar la gestión interna de las entidades, en lo que corresponde a procedimientos estandarizados y eso es un factor positivo que se identifica en la PNMGP al 2030 y para el objetivo del estudio respecto a la estandarización de procedimientos administrativos del sector Educación para el cumplimiento de los GORES.

Tabla 11: Objetivo prioritario 2 “Mejorar la gestión interna en las entidades públicas”.

D.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas								
Objetivos prioritarios, Lineamientos (+) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030								
LINEAMIENTOS	ACTIVIDADES OPERATIVAS	UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE					
			UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (Aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO	
L.2.3. Asegurar el diseño e implementación de normas de los sistemas administrativos en las entidades públicas, considerando su heterogeneidad.	A2.3.1	DOCUMENTO	PCM: Secretaría de Gestión Pública - SGP CEPLAN: Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico CGR y SERVIR: órganos de línea.	PCM / SERVIR / CEPLAN / CGR	001: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN 019: Contraloría General	01: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN 019: Contraloría General		NACIONAL
	A2.3.2	ENTIDAD PÚBLICA	PCM: Secretaría de Gestión Pública - SGP CEPLAN: Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico CGR y SERVIR: órganos de línea.	PCM / SERVIR / CEPLAN / CGR	001: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN 019: Contraloría General	01: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN 019: Contraloría General		NACIONAL
	A2.3.3	PROCEDIMIENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	001: Presidencia del Consejo de Ministros		NACIONAL
L.2.4. Asegurar la articulación de los sistemas administrativos.	A2.4.1	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	001: Presidencia del Consejo de Ministros		NACIONAL
	A2.4.2	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	001: Presidencia del Consejo de Ministros		NACIONAL
	A2.4.3	ACCIÓN	Unidades de organización de apoyo y asesoramiento	Gobiernos locales	Todos los gobiernos locales	Todos los sectores		LOCAL
	A2.4.4	ACCIÓN	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros		NACIONAL
	A2.4.5	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros		NACIONAL
	A2.4.6	ACCIÓN	Unidades de organización de apoyo y asesoramiento	Entidades públicas de los tres niveles de gobierno	Todos los pliegos	Todos los sectores		TRES NIVELES DE GOBIERNO

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros (2022). Versión amigable de la PNMGP en PDF.

6. CONCLUSIONES

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) promueve un Estado moderno al servicio de las personas; en el cual se trabaja a partir de identificación de las necesidades ciudadanas. La entidad rectora de la Política es la PCM, a través de la SGP.

Este documento está compuesto por tres capítulos. El primero desarrollará los antecedentes y el marco conceptual, los cuales, como marco general, abordarán la PNMGP que sostiene como visión fomentar un país moderno al servicio de sus ciudadanos. En este capítulo, al centrarse como panorama general de la PNMGP, se enfatiza en el tercer pilar de modernización “Gestión por Procesos, simplificación administrativa y organización institucional”, identificando que se asigna la competencia a la PCM para aprobar procedimientos administrativos estandarizados TUPA de obligatoria aplicación por las entidades competentes para tramitarlos, las cuales no están facultadas para modificarlos o alterarlos. El segundo capítulo, describirá la metodología desarrollada para la sistematización de experiencias de las acciones realizadas en el Minedu para la estandarización de cinco procedimientos TUPA en coordinación con la SGP; y finalmente, en el tercer capítulo, se darán a conocer los resultados de la implementación como efecto de la estandarización de procedimientos TUPA en los GORES.

Con las respuestas obtenidas de cada pregunta de investigación, se construyó un modelo conceptual que describe una práctica de simplificación administrativa en el marco de la PNMGP, denominada “Estandarización de los procedimientos TUPA en el Sector Educación”; por lo que, para comprender los resultados de estandarización, se enfoca en analizar el desafío de un trabajo articulado intragubernamental entre la SGP como entidad rectora de Modernización junto a la rectoría del Minedu; por otro lado, de carácter intergubernamental, debido a la coordinación del Gobierno Nacional con los GORES, ya que en el proceso de descentralización del Estado respecto al tema educativo asumieron competencias compartidas con el Minedu.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista del clad Reforma y Democracia, (39), 5-32.

Alcázar y Valdivia (2011). Descentralización y Presupuesto de la Educación Pública en el Perú: Avances Y Desafíos. Revista Peruana de Investigación Educativa 2011. N° 3, pp. 7-51. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Conejero, E. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. 3C Empresa, 3(1), 31-41.

Congreso de la República (2002a). Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización, Cuarta Etapa: Transparencia y recepción de competencias sectoriales en Educación y Salud.

Congreso de la República (2002b). Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Artículo 10. Competencias Compartidas.

Congreso de la República (2003). Ley General de Educación 28044. Art. 73 y 76.

<https://sgp.pcm.gob.pe/estandarizacion-de-los-procedimientos-administrativos/>

Hernández Sampieri et al (2014). "Capítulo 1. Definiciones de los enfoques cuantitativo y cualitativo, sus similitudes y diferencias" en Metodología de la investigación, sexta edición, McGraw Hill Education, México, 2014, pp.2-21.

Mayntz, R (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.

Mayorga, Fabricio Franco (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 70, pp. 127-162 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Venezuela.

Ministerio de Educación (2015). D. S. N° 001-2015-MINEDU. Se aprueba el reglamento de organización y funciones del Ministerio de Educación. Artículo 163 y 168.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105026/001-2015-MINEDU-19-03-2015-10-36-34-DS-N-001-2015-MINEDU.pdf>

Ministerio de Educación (2017). Diagnóstico del estado actual de los procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local contenidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos -TUPA de los Gobiernos Regionales a nivel nacional. Informe N° 60-2017-MINEDU/VMGI-DIGEGED-DAGED. Documento digitalizado:

<https://drive.google.com/drive/folders/1yV7Q9hCWhWbuCYsXWoG87IH-PlsIDMbf>

Morán Delgado, Gabriela y Alvarado Cervantes, Darío Gerardo (2010). Metodologías de investigación. Pearson Educación, Primera Edición, México, 2010.

Presidencia de Consejo de Ministros (2007). DS N° 079-2007-PCM, aprueban lineamientos para elaboración y aprobación de TUPA y establecen disposiciones para el cumplimiento de la Ley del Silencio Administrativo, Disposiciones Generales, Capítulo II, Artículo 4: definiciones. Recuperado de: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H949541>

Presidencia de Consejo de Ministros (2013). DS N° 004-2013-PCM. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/357174/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros (2018). D. L. N° 1452. Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 36. Incorporación del artículo 36-A. Procedimientos Administrativos estandarizados obligatorios. 16 de setiembre del 2018. Recuperado de: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1216420>

Presidencia del Consejo de Ministros (2018a). DS N° 031-2018-PCM, aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1203, Decreto Legislativo que crea el Sistema Único de Trámites (SUT) para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, Título I, Disposiciones Generales, Artículo 3.10, 23 de marzo del 2018. Recuperado de: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1203164>

Presidencia de Consejo de Ministros (2018b). Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2018-PCM-SGP. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/212907-004-2018-pcm-sgp>

Presidencia de Consejo de Ministros (2018c). Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2018-PCM-SGP. Anexo: Formato TUPA. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/231157/RSGP_N_005-2018-PCM.PDF

Ministerio de Educación (2019). DS N° 004-2019-MINEDU que modifica el Reglamento de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-ED, y lo adecúa a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1375 que modifica diversos artículos de la Ley N° 28044, sobre educación técnico productiva y dicta otras disposiciones.

Ministerio de Educación (2021). DS N° 005-2021-MINEDU. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica. Considerando: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1277778>

Presidencia de Consejo de Ministros (2021a). DS N° 019-2021-PCM. Decreto Supremo que aprueba procedimientos administrativos estandarizados del Sector Educación cuya tramitación es de competencia de los Gobiernos Regionales. Considerando: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-procedimientos-administrativos-e-decreto-supremo-n-019-2021-pcm-1926084-2/>

Presidencia de Consejo de Ministros (2021b). Documento de Política. Simplificación Administrativa en el Perú. Avances y agenda futura. Recuperado de: https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2021/06/Simplificacion_Administrativa.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros (2022). DS N° 103-2022-PCM. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030

Presidencia de Consejo de Ministros (s.f.a). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. <https://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

Presidencia de Consejo de Ministros (s.f.b). Presidencia de Consejo de Ministros. <https://www.gob.pe/7029-presidencia-del-consejo-de-ministros-secretaria-de-gestion-publica>.

Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (2015). Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU.

Winkler, D.R. y Yeo B. (2007). Identifying the Impact of Education Decentralization on the Quality of Education [Identificación del impacto de la descentralización de la educación en la calidad educativa]. Documento de trabajo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).



8. ANEXO

ANEXO N° 1. Formatos TUPA y tablas ASME de los 5 procedimientos estandarizados del Sector Educación de competencia por los Gobiernos Regionales mediante DS N° 019-2021-PCM.

https://drive.google.com/drive/folders/1MaEF4Ci-InVP8eJZI3D295TitVq0dWE6?usp=drive_link

