

OPINION DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SOBRE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES (LOF) DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

I. Consideraciones previas

Al Consejo Nacional de Educación le corresponde, entre otras funciones, opinar sobre temas de trascendencia educativa, a solicitud del Ministerio de Educación o del Congreso de la República y de oficio en asuntos concernientes al conjunto de la educación peruana, desde la perspectiva de mediano y largo plazos planteada en el Proyecto Educativo Nacional. En esta oportunidad, antes que sugerir reformulaciones de artículos específicos, que requieren una técnica legislativa especializada, planteamos algunas recomendaciones generales y alertas respecto al Proyecto de LOF que ha sometido a consulta el Ministerio de Educación.

Consideramos que los principales referentes que deben tenerse en cuenta para la LOF son la Ley General de Educación y el Proyecto Educativo Nacional al 2036, que enfatizan la educación como un proceso continuo que se da a lo largo de la vida y que requiere desarrollarse desde una perspectiva que trasciende la educación institucionalizada o la educación concebida como un conjunto de servicios que se brindan a través de las correspondientes instituciones.

Una nueva LOF debe también tener en cuenta importantes cambios en la dinámica educativa en los últimos 30 años, tales como la garantía del derecho a una educación integral y de calidad para todos y todas por parte del Estado, la identificación del conjunto complejo de factores que afectan la posibilidad de hacer efectiva esa garantía, el proceso inconcluso de descentralización del Estado y de las instancias de gestión educativa subnacionales, el desarrollo y valorización de la carrera pública magisterial, y la inclusión de la educación universitaria dentro de las competencias del sector.

Entendemos que el proyecto de ley materia de análisis sólo comprende la estructura y funciones de la alta dirección del Ministerio de Educación, y que el Consejo habrá de abocarse a una siguiente fase de estudio, consulta y debate respecto a la estructura organizativa del conjunto del sector.

II. Recomendaciones

Consideramos que la Exposición de Motivos requiere una revisión general, pues contiene muchos vacíos e inconsistencias, así como elementos cuya relación con el proyecto de Ley no es clara.

Presentamos nuestras recomendaciones al Proyecto de Ley organizadas en tres aspectos relevantes:

1. Conceptos Claves: definición de conceptos y situaciones relevantes
2. Alertas: Disposiciones que se consideran inaceptables o muy discutibles
3. Disposiciones complementarias: oportunidades de ayudar a ordenar el sector a través de las disposiciones complementarias

2.1 Conceptos claves

- a) **Rol rector:** Un primer desafío es definir con claridad qué se entiende por rectoría y luego, en el conjunto del texto, ser coherentes con dicha definición. Debe asegurarse de manera consistente que dado que educación es un sector descentralizado, de competencias compartidas, -al Ministerio de Educación- **le corresponde el rol rector, no de gestor ni de ejecutor de los servicios educativos.**

Recomendamos definir claramente en la LOF el concepto de rectoría y los alcances institucionales y territoriales del Ministerio de Educación.

Para efectos del presente análisis, entendemos por rol rector: i) orientar y dar dirección a las políticas que hacen efectivo el derecho a la educación, lo que se realiza a través de regulaciones y normas de diferente categoría; ii) fiscalizar el cumplimiento de las políticas y regulaciones; iii) garantizar o generar las condiciones para la ejecución y gestión educativa a través de, por ejemplo, el financiamiento, la articulación y coordinación, el fortalecimiento institucional y de capacidades; así como, el acompañamiento y asistencia técnica a los responsables de la gestión educativa, y iv) dar seguimiento y evaluar la implementación de las políticas nacionales y el aseguramiento de la calidad.

Ello implica reconocer que la responsabilidad de la ejecución directa de los servicios educativos no es del Ministerio de Educación, salvo, por excepción y transitoriamente, en el caso de Lima Metropolitana, mientras no se concluya la transferencia de competencias a la Municipalidad, como establece la ley.

- b) **Ámbitos de competencia:** Tomando en cuenta la perspectiva ya señalada en el Proyecto Educativo Nacional al 2036, que plantea una educación que trasciende los límites de la educación formal que ofrecen las instituciones educativas –centros y programas de educación inicial, escuelas y colegios, institutos y escuelas superiores o universidades- y que el Ministerio de Educación está llamado a orientar y normar no sólo ese sistema sino todo el sector, y, aún más allá, la función educativa de otros sectores del Estado, proponemos como ámbitos de competencia¹:

- Educación básica en todas sus modalidades
- Educación superior
- Educación técnico productiva
- Educación comunitaria
- Deporte y actividad física

- c) **El sector:** En coherencia con lo señalado en el punto anterior sobre los ámbitos de competencia, entendemos que, para todos los casos, el sector estaría conformado no solamente por las instituciones educativas de todos los niveles, sino por todos los actores

¹ El aseguramiento y calidad del servicio educativo propuesto en el Proyecto de Ley no es un ámbito, sino una política cuyo objetivo es garantizar que los niños y jóvenes de nuestro país tengan la oportunidad de acceder a un servicio educativo de calidad que asegure su desarrollo integral en todos y cada uno de los ámbitos que se establezcan.

públicos y privados que realizan actividades formativas. En coherencia con la visión de una educación que se debe ofrecer a lo largo de toda la vida y que forma para la ciudadanía plena, incluye también a las organizaciones sociales, comunitarias y no gubernamentales, tanto como a las empresas, medios de comunicación, municipalidades, gobiernos regionales, ministerios u otros organismos públicos vinculados a diversos sectores del Estado.

Ese entramado intergubernamental, intersectorial y de relación con otros actores de la sociedad debe expresarse en el conjunto de la ley y verse reflejado en las funciones de ambos despachos viceministeriales.

- d) La estructura de Ministerio de Educación:** Para guardar relación con lo arriba señalado se propone que los despachos vice ministeriales sean:
1. De educación básica y comunitaria
 2. De educación superior y técnico productiva

2.2 Alertas

En este acápite proponemos algunos aspectos del Proyecto de Ley que merecen particular atención, pues pueden representar algún tipo de riesgo en la gobernanza de la educación en el país.

- a) La redacción de las funciones de competencia exclusiva, compartida y generales debe ser muy cuidadosa y coherente con el rol rector del Ministerio de Educación, las leyes de descentralización y las leyes orgánicas de los Gobiernos Regionales y Locales, teniendo presente que la relación del Ministerio de Educación con los territorios es a través de los Gobiernos Regionales y Locales y que los Gobiernos Regionales tienen autonomía para organizar sus instancias de gestión educativa, siendo ese el carácter de las direcciones o gerencias regionales de educación y de las unidades de gestión educativa local.
- b) Es necesario precisar en la formulación de las funciones de competencia exclusiva, compartida y generales que el Ministerio de Educación sólo tiene funciones de ejecución o gestión en actividades relacionadas a sus competencias exclusivas y las propias del rol rector². Se recuerda que la gestión de los servicios educativos en educación básica, superior técnica y técnico productiva es competencia de los Gobiernos Regionales, que la gestión de los servicios de educación superior universitaria es competencia de las universidades, y que la gestión en materia de educación comunitaria u otras iniciativas de educación no escolarizada es de competencia de organizaciones diversas –públicas o privadas-.
- c) Es necesario revisar y tener especial cuidado en precisar con suma claridad, con respecto a las funciones del despacho ministerial y los despachos viceministeriales, que cuando se emplean los términos “ejecutar” o “gestionar” ellos se circunscriban a actividades relacionadas a sus competencias exclusivas y las propias del rol rector, a fin de no provocar

² Entendemos en este caso que acciones propias del rol rector como hacer seguimiento o evaluar políticas nacionales o dar asistencia técnica a gobiernos regionales son diseñadas, implementadas y ejecutadas directamente por el Ministerio de Educación, lo cual puede implicar, por supuesto, diversos niveles de coordinación.

confusiones o zonas grises con respecto a la gestión de los servicios educativos que, como ya se dijo, estarían dentro de las competencias de los Gobiernos Regionales y otras instancias u organizaciones de carácter público o privado.

- d) La inclusión de la Educación Comunitaria en el despacho del Viceministerio de Educación Básica y Comunitaria, exige que el artículo del Proyecto de Ley sobre funciones de este despacho explicita las funciones específicas que corresponden a la Educación Comunitaria, que no han sido consideradas en el Proyecto del MINEDU.
- e) Respecto a las funciones de los despachos vice ministeriales, considerando que ambos se ocupan de la misma materia en diferentes ámbitos educativos, se recomienda que algunas de las funciones sean las mismas tales como promover, supervisar y evaluar la equidad e inclusión en el acceso, permanencia y conclusión de los estudiantes; o las funciones relativas al aseguramiento de la calidad, las de formulación de políticas, entre otras, lo que no es óbice a que algunas de las funciones sean específicas de cada uno de los despachos.
- f) Si bien se propone incluir entre las disposiciones complementarias el inicio de estudios para explorar la creación de un Instituto de Desarrollo Docente, dado el volumen enorme y la complejidad de la gestión de las materias relacionadas con la formación inicial y en servicio de los docentes, la carrera pública magisterial, la contratación de docentes y auxiliares y, en general, el desarrollo profesional de los educadores, se alerta que las funciones relacionadas con la Formación Inicial y en Servicio de los docentes para la Educación Básica y para la Educación Técnico Productiva corresponden al ámbito de la Educación Superior, por lo que debieran incluirse como funciones de dicho despacho y no del despacho viceministerial de educación básica, tal como está en el proyecto.
- g) En el Proyecto de Ley no es claro cómo se realizará el seguimiento y acompañamiento al cumplimiento de las políticas nacionales en los otros niveles de gobierno, ni se estipulan las formas de relación y articulación intersectorial y con los otros gestores de servicios por parte de la sociedad civil.

2.3 Disposiciones Complementarias

Se recomienda que esta sección del Proyecto de Ley sea considerada como una oportunidad en tres aspectos: i) corregir algún problema o vacío grave de la gestión educativa en el país, ii) habilitar algunos procesos hacia el futuro y iii) delinear algunas rutas de acción previstas.

En tal sentido proponemos lo siguiente:

- a) Respecto a los Institutos y Escuelas de Educación Superior, si bien es necesario precisar la responsabilidad del licenciamiento y la acreditación de calidad, como parte del sistema de aseguramiento de la calidad, hay que evitar la trasgresión de las competencias de gestión de los servicios que corresponde a los Gobiernos Regionales.
- b) Sobre el FONDEP, no modificarlo, mantenerlo como un Fondo autónomo de la gestión cotidiana del Sector. Si bien se puede buscar fortalecer su órgano directivo, ello no debe implicar el riesgo de un copamiento de parte del Ministerio. Para no dejar un vacío funcional en cuanto al manejo técnico de los fondos, se sugiere mantener a un representante del

Ministerio de Economía y Finanzas en su Consejo Directivo o personalidades relacionadas con el manejo de la ejecución presupuestal y retirar la representación del CNE, por el evidente compromiso de decisiones presupuestales que colisionan con las funciones del consejo que son participar en la formulación de políticas educativas de largo plazo, promover consensos y concertación y opinar de oficio.

- c) Sobre SINEACE y el aseguramiento de la calidad de la educación superior, sugerimos definir si el aseguramiento de la calidad estará a cargo de una sola institución o habrá más de una.
- d) Recomendar el inicio de los estudios o poner un plazo para que se presenten propuestas de generación de Institutos u otras entidades similares para ocuparse de aspectos que requieren desarrollos técnicos especializados con un cierto grado de autonomía, tales como un Instituto de Desarrollo Docente, un Instituto de la Evaluación de la Calidad de la Educación, un organismo responsable de la infraestructura educativa, un organismo técnico especializado en Tecnologías Educativas, Conectividad y Educación a Distancia con representación multisectorial u otro que se considere importante para hacer del ministerio una institución menos compleja³ y aumente sus capacidades de funcionar con mayor diligencia y efectividad respecto a su misión.
- e) Incluir precisiones necesarias en la formulación del Reglamento de Organización y Funciones, tales como, por ejemplo, las instancias y funciones que garantizarían la aplicación de enfoques transversales de interculturalidad, ciudadanía y equidad, que deben ser de cumplimiento de ambos despachos viceministeriales y del conjunto del sistema o en temas como planificación, infraestructura, conectividad, tecnologías de información y comunicación. En el conjunto de la organización debe ser explícito el propósito de garantizar una perspectiva integral de la educación y de las trayectorias educativas de las personas, así como evitar que ambos despachos operen como compartimientos estancos.

³ En términos de organización administrativa para estos casos se usa términos como “aerodinámica” o “delgada”, como opuesto a obeso, pesado, con dificultades para moverse