

Nota de Información y Análisis

Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación

Elaborado por: Cinthia Vidal *

■ Introducción

El proceso de descentralización que se inició el año 2002 con la promulgación de la Ley de Bases de Descentralización constituye la reforma más significativa que se implementa en el país, la cual obliga al reordenamiento de las funciones del Estado en los tres niveles de gobierno. El artículo 15 de la Ley de Bases de Descentralización (LBD) señala que las competencias exclusivas y compartidas que corresponden a los gobiernos nacional, regional y local se distribuyen y precisan a través de sus respectivas leyes orgánicas: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

En noviembre de 2002 se promulgó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en mayo de 2003 la Ley Orgánica de Municipalidades, pues esta última debió adecuarse a la LBD. La LOPE recién se promulgó en diciembre de 2007, lo que ha generado un retraso en la definición de funciones claves para la marcha del Estado y en la adecuación de la legislación al nuevo diseño descentralizado del mismo.

La LOPE no definió las competencias compartidas entre los tres niveles de gobierno sino que encargó la responsabilidad a los ministerios: "...las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, serán especificadas en las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los distintos ministerios de conformidad con la LBD, la LOGR y la LOM"¹. En la primera disposición transitoria de la ley se otorgó un plazo de cuatro meses para remitir al Congreso las propuestas de LOF de los ministerios que tienen a su cargo únicamente competencias exclusivas y un plazo de seis meses para las LOF de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas.

El Congreso ha aprobado cinco leyes de organización y funciones de sectores con competencias exclusivas y compartidas (Agricultura, Ambiente, Producción, Transportes y Trabajo); cinco ministerios enviaron sus propuestas de ley fuera del plazo y el Ministerio de Educación (MED) es el único que aún no ha remitido su anteproyecto de ley.

Si bien se han sobrepasado los plazos establecidos, dada la complejidad e importancia del proceso de elaboración de las leyes de organización y funciones, en estos momentos el

* Cinthia Vidal, integrante del Programa de Incidencia del Grupo Propuesta Ciudadana.

¹ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158), cuarta disposición complementaria: Competencias compartidas.

objetivo no debería centrarse en acelerar su aprobación, sino en garantizar que éstas reflejen claramente las competencias y funciones que cada nivel de gobierno debe realizar para cautelar la calidad en la prestación del servicio, sobre todo en el caso de los sectores sociales. Además, la distribución de funciones y competencias debe sustentarse en la legislación existente (Constitución Política del Perú, Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, ley del sector correspondiente) y la concepción de un Estado único e indivisible, cuyo gobierno es “unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”².

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y COMPARTIDAS
Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Agricultura
Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio del Ambiente
Ministerio del Interior	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
Ministerio de Justicia	Ministerio de Educación
Ministerio de Defensa	Ministerio de Energía y Minas
	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
	Ministerio de la Producción
	Ministerio de Salud
	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Fuente: Directivas 002-2008-PCM/SGP y 003-2008-PCM/SGP.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

La complejidad que representa para cada sector repensarse en tres niveles de gobierno y asignar funciones a cada uno de ellos es una responsabilidad que debería demandarle una mirada de conjunto y una evaluación de su fin en sí mismo. La elaboración de los anteproyectos de ley de organización y funciones de todos los sectores que contienen competencias exclusivas y compartidas es una oportunidad para reafirmar el carácter del gobierno (unitario, representativo y descentralizado), y es responsabilidad de todos los actores involucrados en el proceso garantizarlo. Para ello se requiere también la voluntad del gobierno de involucrar a todos estos actores en el proceso de la elaboración y en las consultas respectivas en todos los niveles de gobierno que conforman el Estado.

■ Ley del Ministerio de Educación

Quizá por ser el sector más complejo y sensible de reorganizar, consideramos importante hacer algunas precisiones sobre el anteproyecto de ley que el Ministerio de Educación ha enviado a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

1. Definición de competencias compartidas

Una de las principales carencias de la LOPE fue no definir las funciones compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales, a pesar de su importancia esencial

² Constitución Política del Perú, título II, capítulo I, artículo 43.

para el funcionamiento del Estado. Tal como señala Manuel Iguíñiz, entender la educación como una política compartida implica que existen funciones compartidas por más de un nivel de gobierno de manera permanente, pero éstas se realizan de manera diferenciada, para no superponerse. En este sentido, señala que el peso y la medida de las funciones en cada nivel de gobierno deben ser diferentes para evitar la interferencia entre ellos.

Sobre la base de lo dispuesto por la LOPE, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM emitió la directiva 003-2008-PCM/SGP³, con el objetivo de “establecer los lineamientos orientados a garantizar que las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones y los anteproyectos de ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias y exclusivas y compartidas se elaboren de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Bases de la Descentralización, las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades...”⁴.

El artículo 6 del anexo 3 de la directiva estableció para ello la necesidad de distinguir las funciones de competencias exclusivas de aquellas funciones compartidas. Para determinar qué funciones se debería asignar a los distintos niveles de gobierno, se dispuso considerar los criterios de la legislación peruana que son comúnmente usados para ello:

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Subsidiaridad	El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función.
Provisión	Toda transferencia o delegación debe ser acompañada de recursos financieros, técnicos, materiales y humanos.
Concurrencia	En el ejercicio de competencias compartidas, cada nivel de gobierno debe actuar oportuna y eficientemente, cumpliendo con las acciones que le corresponden y respetando las atribuciones de los otros niveles de gobierno.
Existencia de externalidades y economías de escala	En la asignación de determinada función debe tomarse en cuenta si su asignación a determinado nivel de gobierno implica ahorros por el tamaño de la intervención, así como la presencia de beneficios o costos cuya internalización pueda ser asumida por el nivel de gobierno en cuestión.

Fuente: Directivas 002-2008-PCM/SGP y 003-2008-PCM/SGP.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Pese a estas consideraciones, el artículo 4 del anteproyecto de la ley de organización y funciones del Ministerio de Educación establece de manera general que éste tiene competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales⁵, y los artículos 6 y 7 sobre funciones no diferencian las exclusivas de las compartidas. Por ello es fundamental incorporar y diferenciar las funciones rectoras y las compartidas en el sector educación.

3 Directiva 003-2008-PCM/SGP: “Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones de los anteproyectos de Ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas”.

4 Directiva 003-2008-PCM/SGP, artículo 1. Objetivo de la directiva.

5 Anteproyecto de LOF Educación, artículo 4. El Ministerio de Educación tiene competencias compartidas con los gobiernos regionales y gobiernos locales, según corresponda, en materia de educación, cultura, deporte, ciencia, tecnología e innovación.

El Consejo Nacional de Educación considera que “la ley no puede eludir la definición de lo que constituyen competencias exclusivas del Ministerio de Educación de lo que son competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales”. Además precisa que “la actual definición de funciones rectoras y específicas no expresa con claridad esas distinciones”⁶, ya que, por ejemplo, algunas funciones rectoras pueden ser también compartidas con los subniveles de gobierno y algunas funciones específicas podrían ser exclusivas del MED.

Tal como se señala en un documento técnico de trabajo elaborado por el Proyecto AprendeDes-USAID, la ley de organización y funciones del MED debería precisar las funciones rectoras y específicas que le son asignadas, las mismas que deberán estar relacionadas con su rectoría “...en la **gestión concertada de políticas nacionales** (lo que implica conducir la formulación, la supervisión y la evaluación de su cumplimiento), en la **propuesta normativa**, en la **coordinación intergubernamental**, en la **promoción de la participación de la sociedad**, y en la **asistencia técnica** a las regiones en el marco de la acreditación y transferencia de funciones”⁷. Si la rectoría del MED está sustentada en los elementos presentados, la distribución de las funciones exclusivas y compartidas con los subniveles de gobierno podría resultar una tarea menos compleja.

Consideramos que el proceso requiere, por un lado, que se hagan explícitos los conceptos e ideas sobre los cuales se sustenta la elaboración del anteproyecto de ley de organización y funciones del MED en tanto son esenciales para entender la distribución de competencias exclusivas y compartidas en el articulado de la ley. Por otro lado, es fundamental que el proceso se realice en consulta con los gobiernos regionales y locales. La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y el Consejo Nacional de Educación han solicitado que se garantice la consulta del anteproyecto de ley de organización y funciones del MED y sus matrices a los gobiernos regionales y locales con el fin de recoger los comentarios y propuestas de los actores regionales y locales del sector educación.

2. Matrices de distribución de funciones

Tal y como se indica en la directiva 003-2008-PCM/SGP, para la formulación de las leyes de organización y funciones, los ministerios deben elaborar previamente una matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones donde se identifiquen claramente las responsabilidades que el ministerio y sus organismos públicos deben cumplir y cuáles corresponden a gobiernos regionales y locales. La directiva precisa además que “...la claridad en la asignación de responsabilidades de cada nivel de gobierno permitirá evitar problemas de superposición, vacíos y descoordinación en la actuación del Estado”⁸. Para ello se dispuso tener en cuenta los siguientes conceptos claves (ver cuadro de la página siguiente).

6 Consejo Nacional de Educación. Orientaciones para la formulación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

7 Proyecto AprendeDes-USAID. Recomendaciones en la formulación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y su Reglamento. Flor Pablo Medina y José Luis Gargurevich. Enero, 2009.

8 Directiva 003-2008-PCM/SGP, anexo 1.

COMPETENCIA	PROCESO ESENCIAL	ATRIBUCIONES	FUNCIÓN
Ámbito de actuación material o territorial de la entidad, establecido de acuerdo a un mandato constitucional o legal.	Subtemas en que se descompone la competencia material, que resultan en la prestación de servicios a la población, o la regulación y promoción de determinada actividad social o económica.	Facultades sobre una competencia o tareas transversales de la gestión pública: normatividad, regulación y políticas; planeamiento; administración y ejecución, y supervisión y evaluación.	Conjunto de acciones afines y coordinadas que corresponde realizar a la entidad, sus órganos y unidades orgánicas para alcanzar sus objetivos. Una función establece las atribuciones de determinada instancia sobre una competencia material.

Fuente: Directiva 003-2008-PCM/SGP y 002-2008-PCM/SGP, anexo 1.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

La pregunta que plantea oportunamente el Consejo Nacional de Educación, ¿cuáles son aquellas funciones exclusivas del MED y cuáles son aquellas funciones compartidas con los otros niveles de gobierno?, deberían ser resueltas en la matriz. Sin embargo, las delimitaciones en las funciones no están incluidas en las matrices entregadas por el MED. Sobre este punto, la ANGR ha señalado que la ley de organización y funciones del MED debe ser aprobada con las matrices respectivas ya que “sólo en ellas se hará explícito lo que le corresponde realizar a cada nivel de gobierno en el sistema educativo para el cumplimiento de las competencias compartidas”.

Al respecto es importante tener en cuenta el debate planteado tanto por el CNE como por AprenderDes-USAID. El CNE señala que si bien la Constitución Política establece tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), la Ley General de Educación establece que la institución educativa es “...la primera y principal instancia de gestión educativa del sistema educativo descentralizado”⁹ al ser ésta el lugar donde se desarrolla la prestación del servicio educativo y se concreta el logro de aprendizajes y la formación integral de los estudiantes.

Tal como señala AprenderDes-USAID, en este contexto de cambios, la centralidad del sistema educativo en lo pedagógico y en la gestión de la escuela como centro de la organización debe ser reafirmada, y debe exigirse que el sector educación haga visible a la escuela y su rol formativo como punto de partida y de llegada de los procesos. De esta manera se evitarán los enfoques centralistas, en los cuales las funciones del MED constituyen el punto de partida del sistema educativo, cuando la Ley General de Educación y los modelos de gestión planteados por las regiones enfatizan lo contrario.

Teniendo en cuenta los puntos señalados, la centralidad de la institución educativa debe ser tomada en cuenta al momento de definir las funciones y competencias de los niveles de gobierno. Eso implica un cambio en la lógica de elaboración de las matrices, ya que las instituciones educativas deben incorporarse en ellas en tanto son la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado.

⁹ Ley General de Educación, capítulo II, artículo 66.

Las matrices deben ser también materia de consulta con los gobiernos regionales y locales. El artículo 11 de la directiva 003-2008-PCM/SGP señala que “Para la aprobación de las matrices es necesario haberlas analizado con funcionarios del Poder Ejecutivo, así como con representantes de los gobiernos regionales y locales”. Esperamos que dicha consulta se realice para que todos los actores del sector educación se involucren en un proceso tan importante como es la definición de sus roles y responsabilidades en el sistema educativo.

3. Consejo de Coordinación Intergubernamental de Educación

Un elemento central en la elaboración de las leyes de organización y funciones es garantizar las relaciones intergubernamentales sectoriales, sustentadas en las leyes que las preceden. Teniendo en cuenta que el “gobierno es unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes”¹⁰, se requiere un espacio de coordinación y cooperación a través del cual el gobierno nacional, los gobiernos y regionales y locales garanticen sus relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo en forma permanente y continua (artículo 49 de la LBD). Como bien señala Manuel Iguíñiz, “la lógica de coordinación no responde a un modelo de decisores-ejecutores (nivel nacional-nivel regional y local) sino a un modelo de liderazgo-cooperación intergubernamental”¹¹. A continuación se muestra un cuadro resumen con el marco normativo que sustenta la creación de mecanismos de coordinación intergubernamental.

LEY	ARTÍCULO
Constitución Política del Perú	Artículo 43. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado , y se organiza según el principio de la separación de poderes.
Ley de Bases de Descentralización	Artículo 49. Relaciones de coordinación y cooperación 49.1. El gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo , en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades.
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Artículo 4. Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo 1. “...Las Políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades , según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política”. Artículo 6. Funciones del Poder Ejecutivo 4. Implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales , con énfasis en las competencias compartidas.

¹⁰ Constitución Política del Perú, artículo 43.

¹¹ Iguíñiz, Manuel. La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación: Proceso y nudos críticos, Tarea Asociación de Publicaciones Educativas, página 10. Lima, 2008.

Como se observa en el cuadro, en el artículo 4 de la LOPE se señala que una competencia del Poder Ejecutivo es establecer mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales para la formulación de las políticas nacionales y sectoriales. En el plano nacional, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM señala que un punto para el fortalecimiento de la descentralización es la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental "...como instancia de coordinación de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de darle seguimiento a los avances del proceso de descentralización para su fortalecimiento como política de Estado".

En plano sectorial, consideramos que las leyes orgánicas de funciones deben hacer explícita la creación de un mecanismo de coordinación intergubernamental. La propuesta de anteproyecto de ley de organización y funciones presentada por el MED contiene en su artículo 14 (Mecanismos de articulación con otros niveles de gobierno) lo siguiente: "El Ministerio de Educación coordinará con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales y la evaluación de su cumplimiento a través de mecanismos idóneos, en el marco del proceso de descentralización". Tal como lo señala la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), el proyecto de ley no debería restringir la articulación intergubernamental a la implementación y evaluación de las políticas, sino que debería incluir también su formulación.

Por ello, la ley de organización y funciones del MED debería crear una instancia de coordinación, el Consejo de Coordinación Intergubernamental de Educación (CCIE), donde estén representados los tres niveles de gobierno y cuya coordinación recaería en el Ministerio de Educación como instancia rectora del sistema. Tal como señala el texto de Aprende-USAID, el CCIE garantizaría la función de corresponsabilidad entre el gobierno nacional, regional y local en la implementación de la política sectorial así como la función rectora de formulación de esa política en el marco del Proyecto Educativo Nacional, eliminando la idea privativa de la función rectora como atribución exclusiva del gobierno nacional, para entenderla como una función coordinada con los gobiernos subnacionales.

Consideramos importante que el CCIE esté integrado por representantes de los tres niveles de gobierno y por el Ministerio de Economía y Finanzas, como instancia que permita viabilizar algunos acuerdos o para esclarecer temas relacionados con el presupuesto del sector. También debería ser parte el Consejo Nacional de Educación, como institución que permitiría articular los intereses de la sociedad civil y el Estado. Los mecanismos de su participación se deberán precisar en el reglamento correspondiente.

Por las razones expuestas, consideramos como prioridad garantizar la creación del CCIE y darle el carácter señalado, todo lo cual deberá hacerse explícito en el articulado de la ley de organización y funciones del MED. En este sentido, la ANGR ha solicitado la creación de esta instancia en tanto permitirá garantizar la "coordinación entre el Ministerio de Educación, y los gobiernos regionales y locales en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales y la evaluación de su cumplimiento en el marco del proceso de descentralización"¹².

¹² Declaración de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Junio de 2009.

■ Conclusiones

Uno de los encargos más importantes a los ministerios en el marco de la implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ha sido la adecuación de sus leyes de organización y funciones al marco normativo descentralista. Para los ministerios que tienen competencias exclusivas y compartidas con los gobiernos regionales y locales, el encargo resulta un importante desafío.

En el caso del sector educación, la elaboración de la ley de organización y funciones nos lleva a repensar el sistema educativo nacional y el rol de sus actores en él. Consideramos que la nueva ley del ministerio debe considerar a la institución educativa como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado; por lo tanto, debe incorporarla y comenzar en ella. Esto permitirá definir con mayor claridad las competencias que se asignará a cada nivel de gobierno y las funciones y responsabilidades que cada uno deberá realizar para implementarlas.

Las matrices constituyen un documento fundamental en el proceso, en tanto permiten identificar las competencias que cada nivel de gobierno debe cumplir para garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo y evitar las superposiciones en su ejercicio. Por eso consideramos que ambos documentos deben ser materia de consulta e ingresar al mismo tiempo al Congreso para su aprobación.

En este sentido, un punto central es el proceso de consulta de ambos documentos. Es fundamental que los actores que integran el sistema educativo sean consultados sobre los cambios que se van a producir y que tengan una participación informada del proceso. Se debe buscar un mecanismo que permita integrar los aportes de los actores regionales y locales pues serán ellos, de manera conjunta con el gobierno nacional, los que deberán implementar los cambios realizados. Ésta será la mejor manera de validar el proceso y garantizar que estos últimos se orienten a favor de la calidad del servicio educativo.

Es esencial la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental de Educación. Esta instancia deberá garantizar la coordinación entre el nivel nacional y los gobiernos regionales y locales; asimismo deberá sustentarse en la cooperación horizontal desde los roles asignados. El MED deberá asumir la coordinación de dicho espacio como instancia rectora y articuladora del sistema educativo, y deberá garantizar la coherencia de las políticas educativas.

Referencias

AprenDes-USAID

2009 Recomendaciones en la formulación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y su reglamento. Lima.

Consejo Nacional de Educación

2009 Orientaciones para la formulación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Lima, 2008.

Constitución Política del Perú

1993 Artículo 43. 29 de diciembre.

Iguíñiz, Manuel

2008 Descentralización del Sistema Educativo. Tarea. Lima: Tarea Asociación de Publicaciones Educativas.

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación: Proceso y nudos críticos. Tarea. Lima: Tarea Asociación de Publicaciones Educativas.

Ley de Bases de Descentralización

2002 Ley 27783. 2 de agosto.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

2002 Ley 27867. 16 de noviembre.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

2007 Ley 29158. 19 de diciembre.

Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza

2009 Propuestas para una efectiva incorporación de la articulación intergubernamental en las leyes de organización y funciones de los ministerios con competencias compartidas. Lima.

2008 Articulación intergubernamental, competencias compartidas y políticas sectoriales. Lima.

Presidencia del Consejo de Ministros

2008 "¿Qué propone la LOPE?" Gestión Pública: Construyendo un Estado al servicio del Ciudadano. Lima, N° 001, pp. 4.

Resolución ministerial 188-2008-PCM. Aprueba los lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones de los anteproyectos de ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas. 13 de junio.

Directiva 003-2008-PCM/SGP. Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones de los anteproyectos de ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas. Secretaría de Gestión Pública. Junio.