

# ANTEPROYECTO DE LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### CONTEXTO NORMATIVO

- Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 promulgada el año 2002 en la que se establece que las competencias de materia educativa son compartidas por los tres niveles de gobierno, es decir que existen responsabilidades compartidas en educación tanto a nivel nacional, regional como local.
- Ley General de Educación N° 28044, aprobada en el año 2003, la cual conjuntamente con las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y Municipalidades establecen las competencias de cada nivel de gobierno en el sector.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867: se promulga en noviembre de 2002; establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley Orgánica de Municipalidades N° 27867; promulgada en Mayo del 2003, establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades; también sobre la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (N° 29158), se promulgó en diciembre de 2007, que permite la definición de funciones claves para la marcha del Estado y la adecuación de la legislación al nuevo diseño descentralizado.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158 establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización

### POLÍTICAS EDUCATIVAS

El proceso de descentralización en el país representa una gran oportunidad para una reforma real y efectiva de generar el desarrollo equitativo y equilibrado en el país. En el



marco del reconocimiento de los tres niveles de gobierno (Ley de bases de la descentralización), se requiere organizar la gestión del estado para una adecuada prestación de los servicios, en particular de la educación, que incorpore el enfoque territorial y que responda a la diversidad de las regiones del país.

En este sentido la gestión educativa actualmente se encuentra en un proceso de ajuste que determine el paso de la gestión centralista y rígida, a una de carácter descentralizada; de la perspectiva de la administración a la de la gestión, en la cual, por una parte, se encuentran los sujetos encargados de planificar y por otra parte se encuentran los sujetos encargados de administrar o ejecutar los planes. Los avances que se vienen dando para viabilizar este tránsito son importantes. Podemos identificar como punto de partida la formulación consensuada y participativa del Proyecto Educativo Nacional, que marca un hito trascendental, pues se definen los lineamientos y políticas educativas nacionales señalando como ejes transversales la gestión descentralizada y responsabilidades en el cumplimiento de estas políticas. Este proceso genera en las regiones la necesidad de identificar sus demandas educativas, a través de mecanismos participativos como consultas, diálogos y acuerdos expresadas en políticas educativas regionales que se plasman en sus Proyectos Educativos Regionales (PER) que marca un **segundo hito importante**, y los gobiernos locales fortalecen la inversión en educación, particularmente en infraestructura y pago de docentes.

En un segundo momento, se evidencia el esfuerzo de articular las políticas nacionales y regionales; lo cual conlleva a señalar un tercer hito importante: la elaboración de la AGENDA COMUN que plasma la necesidad de implementar las políticas educativas nacionales y regionales en una ruta del corto, mediano y largo plazo, que incorporen los enfoques de derechos, territorio, equidad, y calidad. Como resultado de este proceso se arriba a la priorización de las once políticas educativas:

- Aprendizajes de calidad para todos
- Primera infancia: niñas y niños menores de 5 años acceden a servicios educativos de calidad
- Primera infancia rural: niñas y niños logran aprendizajes, superando brechas existentes
- Respeto a la cultura en el aprendizaje: niñas y niños quechuas, aimaras y amazónicos aprenden en su propia lengua y en castellano
- Desarrollo magisterial: formación y desempeño en base a criterios concertados de buena docencia.
- Nueva gestión de las II.EE. y del sistema: descentralizada, participativa, transparente y basada en resultados.
- Acceso de jóvenes de menores ingresos a la educación superior (beca 18)
- Desarrollo de competencias laborales y profesionales en jóvenes
- Promoción de innovaciones tecnológicas en áreas priorizadas
- Promoción de la actividad física y masificación del deporte
- Apoyo al deporte de alta competencia

Los avances señalados, nos llevan generar un proceso de transformación en la educación, el cual debe ir acompañado de un nuevo tipo de gestión, que apunte a fortalecer la centralidad de la Institución Educativa, que logre superar la lógica centralista, burocrática y poco transparente aún presente, que logre ampliar los canales de participación en una gestión democrática y eficaz.



En la estrategia de implementación de las políticas educativas, la planificación estratégica se presenta como un medio para concretizar las políticas en acciones y resultados nos muestra la necesidad de generar nuevas metodologías e instrumentos que respondan a un enfoque de gestión por resultados y de rendición de cuentas

## CONSENSO EN TORNO A ROLES INTERGUBERNAMENTALES

Desde el 2008, se desarrollaron diversos espacios de concertación con actores regionales y locales, con la sociedad civil y agentes de la cooperación técnica, e instituciones del Estado, promovidas tanto desde el Ministerio de Educación, como desde el Consejo Nacional de Educación y la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa, lo que permitió generar una discusión muy amplia y prolongada en torno a los roles de los niveles de gobierno en la gestión educativa y ratificar tanto la centralidad de la Institución Educativa en la dinámica del sistema educativo, como el rol rector que debiera ejercer el Gobierno Nacional.

Los Gobiernos Regionales y Locales, a través de autoridades, funcionarios y especialistas técnicos, así como los Consejos de Participación Regional, también participaron activamente de estos espacios de diálogo, y se logró canalizar muchos de sus aportes a través de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE y la Red Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE.

En el último trimestre del 2011, el Ministerio de Educación promovió un ciclo de espacios de discusión en torno a la definición de roles de niveles de gobierno como fundamento para la formulación del presente Anteproyecto de LOF, con el compromiso además de desarrollar una matriz intergubernamental de competencias y funciones en educación que se formularía en un trabajo político y técnico conjunto con los Gobiernos Regionales y Locales una vez aprobada la LOF. Este compromiso fue incorporado en el Pacto de Compromisos que firmara la Ministra de Educación y cada uno de los Presidentes Regionales entre octubre y diciembre de ese mismo año, en el cual se estableció definir criterios comunes para la definición de un modelo de gestión educativa descentralizada que unique y atienda la diversidad de las regiones.

Producto de ese primer consenso, se logró acordar una definición de roles intergubernamentales en educación, teniendo como un eje transversal de estos roles a la institución educativa, entendida, como el espacio donde se desarrollan los aprendizajes y formación integral de calidad de los estudiantes en el marco de su autonomía pedagógica, institucional y presupuestal.

La matriz consta de tres ejes ordenadores: **1) ROL**, entendido como los roles generales, estratégicos que corresponde a cada nivel de gobierno en materia educativa, que permite diferenciar las responsabilidades de cada uno de ellos y por ende los resultados educativos que deben garantizar en sus respectivos ámbitos de competencia con criterio de rendición de cuentas. **2) POLITICA EDUCATIVA**, que expresa el rol de cada nivel de gobierno en la definición de los lineamientos, orientaciones y marco normativo de la educación, en los tres niveles de gobierno, considerando las particularidades de cada territorio. **3) GESTION DEL SERVICIO EDUCATIVO**, en este eje ordenador, se pretende definir con claridad las responsabilidades en la conducción del sistema educativo,



cada nivel de gobierno, para ello se diseñan los procesos y normas que ordenan su cumplimiento.

A continuación, se presenta el acuerdo referido:

<b>Institución Educativa</b>	Gestionar el servicio educativo orientado al logro de aprendizajes y formación integral de calidad de los estudiantes ejerciendo su autonomía pedagógica, institucional y presupuestal, involucrando al gobierno local y la comunidad.		
<b>Niveles de Gobierno</b>	<b>Nacional</b>	<b>Regional</b>	<b>Local</b>
<b>Roles</b>	<p><b>Responsable de la rectoría del sistema educativo</b></p> <p>Definir políticas y normas nacionales, en coordinación con los otros niveles de gobierno, sectores y sociedad, que garanticen el derecho a una educación de calidad con equidad y pertinencia.</p>	<p><b>Responsables de la gestión del servicio educativo</b></p> <p>Gestionar la política y el servicio educativo bajo un enfoque territorial e intercultural en coordinación con gobiernos locales y la sociedad, articulada a las políticas nacionales.</p>	<p><b>Responsable de la articulación de los servicios al ciudadano en su territorio.</b></p> <p>Articular las necesidades educativas de la comunidad y mejora las condiciones de educabilidad favoreciendo una gestión territorial e intersectorial.</p>
<b>Política Educativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular políticas y lineamientos educativos nacionales en coordinación con los gobiernos regionales, locales y la participación de la sociedad, en el marco del desarrollo nacional.</li> <li>- Supervisar y evaluar el cumplimiento de la política nacional</li> <li>- Garantiza el financiamiento del servicio educativo de calidad con criterio de equidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular políticas educativas regionales, en coordinación con los gobiernos locales y la participación de la sociedad considerando su diversidad, en el marco del desarrollo regional</li> <li>- Implementar, supervisar y evaluar las políticas educativas regionales en coordinación con los gobiernos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular la política educativa local promoviendo comunidades educadoras en el marco del desarrollo local, favoreciendo una gestión territorial, intergubernamental e intersectorial.</li> </ul>
<b>Gestión del servicio Educativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer estándares y lineamientos técnico-normativos en materia de gestión educativa así como supervisar y evaluar su cumplimiento a nivel nacional.</li> <li>- Articular y coordinar intergubernamental e intersectorialmente el sistema de gestión educativa garantizando el financiamiento necesario para la provisión del servicio de calidad y con equidad.</li> <li>- Brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales para el cumplimiento de sus funciones en educación.</li> <li>- Excepcionalmente, implementar programas por razones de equidad, emergencia o exigencia técnica del mismo. En estos casos la implementación será de carácter temporal y buscará desarrollar las capacidades regionales que permitan transferirlos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar, conducir, monitorear y evaluar el servicio educativo garantizando la calidad con pertinencia y equidad.</li> <li>- Acompañar, monitorear y supervisar pedagógica, institucional y administrativamente la gestión de las IIEE</li> <li>- Brindar asistencia técnica a los gobiernos locales para el cumplimiento de sus funciones en materia educativa.</li> <li>- Delegar funciones para la implementación del servicio educativo en coordinación con los gobiernos locales, desarrollando capacidades institucionales pertinentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitorear la implementación del servicio educativo, a través de mecanismos de organización y participación de acuerdo a los territorios y apoyar a soluciones efectivas a la problemática educativa.</li> </ul>



Como puede advertirse, la definición de roles se sustenta en la naturaleza de las instituciones educativas, tal como lo señala la Ley General de Educación, escenario en donde el Gobierno Nacional ejerce la responsabilidad de la **rectoría** del sistema educativo, el Gobierno Regional ejerce la responsabilidad de la **gestión** del servicio educativo, y el Gobierno Local Provincial y Distrital ejerce una responsabilidad de **articulación territorial** de los servicio al ciudadano

## ASPECTOS RELEVANTES

El Ministerio de Educación está comprendido en el Sector Educación, y es rector del mismo, lo cual le confiere dicha atribución con respecto a las entidades públicas y privadas de nivel nacional, regional y locales que realicen alguna actividad vinculada a su competencia.

El Sector, así entendido, comprende diversas materias, mencionadas en el artículo 4 del presente Anteproyecto, y que ya estaban referidas así en la anterior Ley Orgánica del Ministerio de Educación, aprobada mediante Decreto Ley N° 25762, en el año 1992, que establece en el Título 1, artículo 1, que *"el ámbito de aplicación y conformación del Sector Educación comprende las acciones y los servicios que en materia de educación, deporte y recreación se ofrecen en el territorio nacional"*.

Cada una de las materias de competencia del sector, se rigen por sus respectivas Leyes:

- Educación: Ley N° 28044 Ley General de Educación
- Deporte, recreación y educación física: Ley N° 28036 Ley del Deporte (Publicado el 24-07-2003)
- Ciencia y tecnología e innovación tecnológica : Ley 28613 que crea el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica.

La Ley Orgánica del sector Educación aprobada mediante Decreto Ley N° 25762, en el año 1992 establece la creación de organismos públicos descentralizados para implementar los servicios de deporte y ciencia y tecnología, expresados en el los siguiente artículos de la misma Ley.

*Artículo 14°.- El Instituto Peruano del Deporte, tiene por finalidad promover y ejecutar actividades y acciones de carácter deportivo y recreacional de nivel nacional. Es responsable de regular, supervisar y evaluar la aplicación de la política nacional de deporte y recreación deportiva y sus relaciones internacionales.*

*Artículo 16°.- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología tiene por finalidad proponer, promover, coordinar y ejecutar actividades y acciones referidas al desarrollo científico y tecnológico del país y normar y coordinar, supervisar y evaluar las acciones de transferencia de tecnología y proyectos de investigación y perfeccionamiento en materias de su competencia.*

Bajo ese escenario, el presente Anteproyecto desarrolla aquellas competencias y funciones que el Ministerio de Educación ejerce sobre la materia Educación (educación básica, educación superior, educación técnico productiva y educación comunitaria), refiriendo que el desagregado de lo mismo en materia de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica, y en materia de Deporte, Recreación y Educación Física, está



comprendido en las normas de los respectivos Organismos Públicos, bajo la rectoría del Ministerio de Educación.

Un elemento que es necesario enfatizar, y que parte del acuerdo y la legitimidad en torno a ello del fortalecimiento del proceso de descentralización que el Sector quiere subrayar, es el referido a que todas las competencias en educación, son compartidas con los Gobiernos Regionales y Locales, con lo cual la coordinación para la gestión de las políticas educativas nacionales es vital e indispensable.

En virtud de lo fundamentado en torno a la definición de roles intergubernamentales, se desprende que las **Competencias Exclusivas** del Ministerio de Educación que se señalan en el artículo 5 del presente Anteproyecto expresan aquellas competencias que se derivan directamente de su rol rector del sistema educativo: Formulación de política nacional; supervisión, evaluación y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de la política nacional; garantizar el financiamiento; el establecimiento de estándares, normas y lineamientos técnicos; la conducción de la coordinación intergubernamental e intersectorial en materia educativa; y la generación de condiciones y desarrollo de capacidades en los Gobiernos Regionales que gestionan el servicio. Con estas competencias, se garantiza el rol rector del Ministerio de Educación, en el marco de lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Una competencia que se agrega a ellas es la de *"crear, de manera excepcional, programas y/o proyectos especiales por razones de equidad, emergencia o exigencia técnica del mismo"*, como una facultad que tiene el Ministerio de Educación en tanto es el garante del derecho a la educación para toda la población y del que no puede renunciar. Sin embargo, basándose en el principio de la descentralización, esta competencia es sólo de carácter excepcional y temporal, para lo cual es responsabilidad del MED *"desarrollar las capacidades regionales y las condiciones técnicas, normativas y financieras que permitan transferidos"*, bajo el compromiso de que los Programas Nacionales en vigencia actual<sup>1</sup> también serán transferidos gradualmente en la misma lógica descentralista, tal como se establece en la Disposición Final Transitoria Sexta del presente Anteproyecto.

Al respecto de las **Competencias Compartidas**, desde las cuales se desprenden las anteriores competencias exclusivas, su definición está comprendida en múltiples normativas tanto del Sector como normas generales del Estado y del proceso de Descentralización, que han sido citadas en el artículo 6, bajo el entendido de que a partir de la aprobación de la presente Ley de Organización y Funciones, y la Matriz Intergubernamental de Competencias y Funciones, se pueda reordenar las competencias en educación desplegadas en todos esos dispositivos legales, y con ello, reducir la superposición y contradicción entre algunas de esas competencias.

Las **Funciones Rectoras y Específicas** establecidas en los artículos 7 y 8 se refieren a las responsabilidades que, desprendiéndose de las Competencias Exclusivas del Ministerio de Educación, ejerce el mismo en torno a las materias ya mencionadas. La organización de estas funciones responde a la identificación de los procesos claves del sector Educación que vienen siendo construidos y discutidos en el Ministerio de Educación conjuntamente con los niveles de gobierno y la comunidad educativa, en torno

<sup>1</sup> Los programas nacionales que serán transferidos gradualmente son: el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente (PRONAFCAP), Programa Nacional Beca 18, entre otros.



a procesos como Desarrollo Curricular, Desarrollo Docente, Desarrollo de las Instituciones Educativas, Educación Superior y Gestión Descentralizada.

Las funciones rectoras están ligadas a funciones de Gestión Descentralizada y al direccionamiento de la gestión de las políticas educativas nacionales, y las funciones específicas, al Desarrollo Curricular, Desarrollo Docente, Desarrollo de las Instituciones Educativas y la Educación Superior.

Actualmente, el Vice Ministerio de Gestión Institucional, considera funciones que técnicamente son de asesoramiento, este grupo de funciones se encuentran fuera de las funciones de línea u operativas que para nuestro caso son las funciones pedagógicas. La ubicación de estas funciones relacionadas con la estandarización y normalización de flujos de trabajo que sirven a la organización afectando el trabajo de otros, desarrollando principalmente la planeación estratégica, control de la gestión, gestión de la información y desarrollo organizacional se encuentra en la denominada "tecnoestructura"<sup>2</sup>

En ese sentido, las actuales funciones referidas a infraestructura educativa, organización, capacitación en gestión, becas y crédito educativo, cooperación internacional y, coordinación regional, ahora ubicadas en el Vice Ministerio de Gestión Institucional tienen su correcta ubicación organizacional en un órgano de asesoramiento antes que en uno de línea.

De esa manera, la estructura organizacional básica del nuevo Ministerio de Educación privilegia las acciones de línea como la razón de ser de la entidad, lo que se traduce en la actual propuesta en 2 Viceministerios: el Viceministerio de Educación Básica, encargado de conducir la gestión de la educación regular, especial y alternativa, comprometido en la reducción de brechas e inclusión; y el Viceministerio de Educación Superior, encargado de conducir la gestión articulada al desarrollo; producción de conocimientos relevantes para la lucha contra la pobreza y contar con centros Universitarios y Técnicos que formen con profesionales éticos, competentes y productivos.

Establecer una Educación Superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional, coherente con el objetivo estratégico 5 propuesto en el Proyecto Educativo Nacional, entendido como el conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación. En ese sentido se ha previsto el desarrollo del sistema de educación superior que reordenará el marco normativo de la educación superior.

La constitución de ambos Viceministerios como parte de la actividad de línea del sector en materia de Educación provee una ventaja adicional, en términos de gobernabilidad e institucionalidad de la gestión de las políticas educativas, en tanto reduce la operación disociada de la "gestión institucional" y de la "gestión pedagógica" que es parte de la cultura organizacional y la direccionalidad de la gestión actualmente tanto en el Ministerio de Educación como en las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local (DRE y UGEL) dependientes de los Gobiernos Regionales. Estos Viceministerios operarían ambas dimensiones de la gestión educativa.

Este cambio, de un Vice Ministerio de Gestión Institucional hacia un órgano de asesoramiento no significa la reducción de importancia de las funciones allí ubicadas, por

<sup>2</sup> Henry Mintzberg: Diseño de Organizaciones Eficientes



el contrario, estas recobran su justo valor al ser conducidas desde la Alta Dirección mediante la configuración de un Centro de Planificación Estratégica que se encargará de las funciones de planificación estratégica, gestión de la información, infraestructura educativa, desarrollo organizacional y gestión de capacidades. La conformación y organización interna del Centro de Planificación Estratégica se establecerá en el Reglamento de Organización y Funciones.

## **COORDINACION INTEGUBERNAMENTAL**

El consenso de roles de gobierno en educación en función a los ejes claves de la gestión del sistema educativo: Política educativa y gestión del servicio educativo; es el marco de referencia que sustenta la necesidad de crear un espacio intergubernamental para el dialogo, consenso, y definir los arreglos institucionales y la toma de decisiones en materia educativa, con criterios de coordinación y cooperación entre los 3 niveles de gobierno: nacional, regional y local. Cabe resaltar que esta coordinación intergubernamental no hace referencia a una relación de decisores y ejecutores, sino más bien al ejercicio de su rol compartido en materia educativa.

Desde esta perspectiva, se plantea la necesidad de institucionalizar una Comisión Intergubernamental para el desarrollo de la educación en el país, que debe 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 conducción de dicho espacio como instancia rectora y articuladora del sistema educativo, y deberá garantizar la coherencia de las políticas educativas.

Las funciones de esta comisión en el aspecto de coordinación no se superponen a las funciones establecidas para el Ministerio de Educación, ya que estas tienen un carácter de aplicación institucional.

## **ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO**

La aprobación de la propuesta de Ley de Organización y Funciones – LOF, significará un avance en el cumplimiento de políticas nacionales, establecerá responsabilidades en su rol rector en términos de definir objetivos claros, establecimiento de lineamientos de políticas detallando los instrumentos para su implementación, definiendo estándares nacionales de cumplimiento que establezcan parámetros para conocer el nivel adecuado de provisión de un servicio educativo y cuanto falta para alcanzarlo, así como conocer la magnitud en la provisión del servicio y la cantidad de beneficiarios que deben recibir dicho servicio.

Por lo tanto, el beneficio social es cuantioso y necesario. Los recursos económicos son los asignados de acuerdo al presupuesto aprobado para el presente año fiscal

## **IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE.**

La aprobación de la propuesta formulada, vía Congreso de la República, generará un impacto favorable en la ciudadanía en general, dándole la legalidad a las acciones y decisiones que tome el Supremo Gobierno en materia educativa.

