



# GUÍA

## Para un debate informado

[ LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y LA MATRIZ DE  
DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS ]



Consejo Nacional de Educación  
Av. De la Policía 577, Lima 11 - Perú  
Telefaxes: 261 9522 - 261 4322  
[www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe)

**MESA INTERINSTITUCIONAL:**

CNE, MED, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ACDI/PROMEB, Alternativa, Care, Foro Educativo, IPAE, Plan Internacional, Tarea, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, UNICEF, USAID/AprenDes

**CONSEJERO COORDINADOR:** Jorge Yzusqui

**CONTENIDOS:**

Patricia Andrade, José Luis Carbajo, Maritza Caycho, Patricia Correa, Gisele Cuglievan, Martín Vegas

**ADAPTACIÓN DE LA GUÍA:** Flor Pablo

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-08970

---

Diseño y diagramación: Raúl Peña S.A.C.

Tiraje: 250 unidades

Lima - Perú

2009

## [ Presentación ]

El proceso de reforma de Estado, que vivimos como país, tiene como uno de sus hitos a la aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo –LOPE, dada por el Congreso de la República en diciembre de 2007.

El objetivo de esta Ley es establecer los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del poder ejecutivo y su relación con los gobiernos regionales y locales<sup>1</sup>, todo ello, bajo el principio del servicio de las personas y la sociedad. A partir de allí, cada ministerio debe elaborar su Ley de Organización y Funciones (LOF).

El Ministerio de Educación elaboró su anteproyecto de Ley y una propuesta de matriz de funciones que ha sido alcanzada a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM y que debe ser consultada a los gobiernos regionales y municipios, por mandato legal antes de ser presentada al Congreso.

Recordemos que un proceso de reforma de los sistemas educativos se legitima si estos provienen de procesos participativos, donde los actores involucrados participan y toman decisiones informadas sobre los cambios que se deben dar para permitir el objetivo central de la educación: lograr aprendizajes pertinentes para la vida de todos los estudiantes del Perú.

Este proceso de reforma debe definir cuáles son las competencias y funciones exclusivas del Ministerio de Educación y cuáles son compartidas con los niveles de gobierno en materia educativa. Por ello, resulta importante informarse y dialogar sobre los temas clave de esta nueva delimitación de funciones.

Por la importancia de este proceso, el Consejo Nacional de Educación y la Mesa interinstitucional<sup>2</sup> impulsan este proceso de diálogo, convencidos que la información es la base para que los actores regionales y locales aporten al debate de la configuración de un sistema educativo que garantice resultados y considere como primer y principal sujeto de la reforma a los estudiantes.

1 Art. 1 del Título I referido al Objeto de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

2 Integrada por: CNE, MED, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ACDI/PROMEB, Alternativa, Care, Foro Educativo, IPAE, Plan Internacional, Tarea, Univ Antonio Ruiz de Montoya, UNICEF, USAID/ ApreDes.

## ¿Cuál es el objetivo de la Guía?

El objetivo de la Guía es:

- Dar a conocer los principales temas que permitan clarificar las funciones y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en el sector Educación.
- Preparar a los actores regionales y locales para su participación en los espacios de debate y consulta del anteproyecto de la LOF y de la matriz de distribución de funciones.

## ¿Qué documentos sustentan la Guía?

Las fuentes tomadas en cuenta para el presente diálogo son:

- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE.
- La Directiva No. 003-2008- PCM, que contiene 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 funciones exclusivas y compartidas”.
- El anteproyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación - MED, presentado a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM.
- Propuesta de la matriz de competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno, del Ministerio de Educación - MED, presentado a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM.
- Aportes y opinión de diversas instituciones y expertos sobre el tema.
- El Proyecto Educativo Nacional
- La Ley General de Educación

## ¿Cómo está organizada la Guía?

La guía está organizada en cuatro partes:

### I. Información clave:

1. ¿Por qué es importante debatir la LOF y la matriz de funciones?
2. ¿Cuál ha sido la ruta de elaboración de la LOF y de la matriz de distribución de funciones?
3. ¿Por qué es importante debatir primero la matriz de distribución de funciones antes que el anteproyecto de la LOF?

### II. Temas para la discusión

1. Modelo de gestión educativa descentralizada
2. La centralidad de la institución educativa
3. Funciones exclusivas o compartidas
4. Articulación intergubernamental de las políticas

### III. Estrategias de información

### IV. Glosario

# [ Información Clave ]

## 1. ¿Por qué es importante debatir la LOF y la matriz de distribución de funciones?

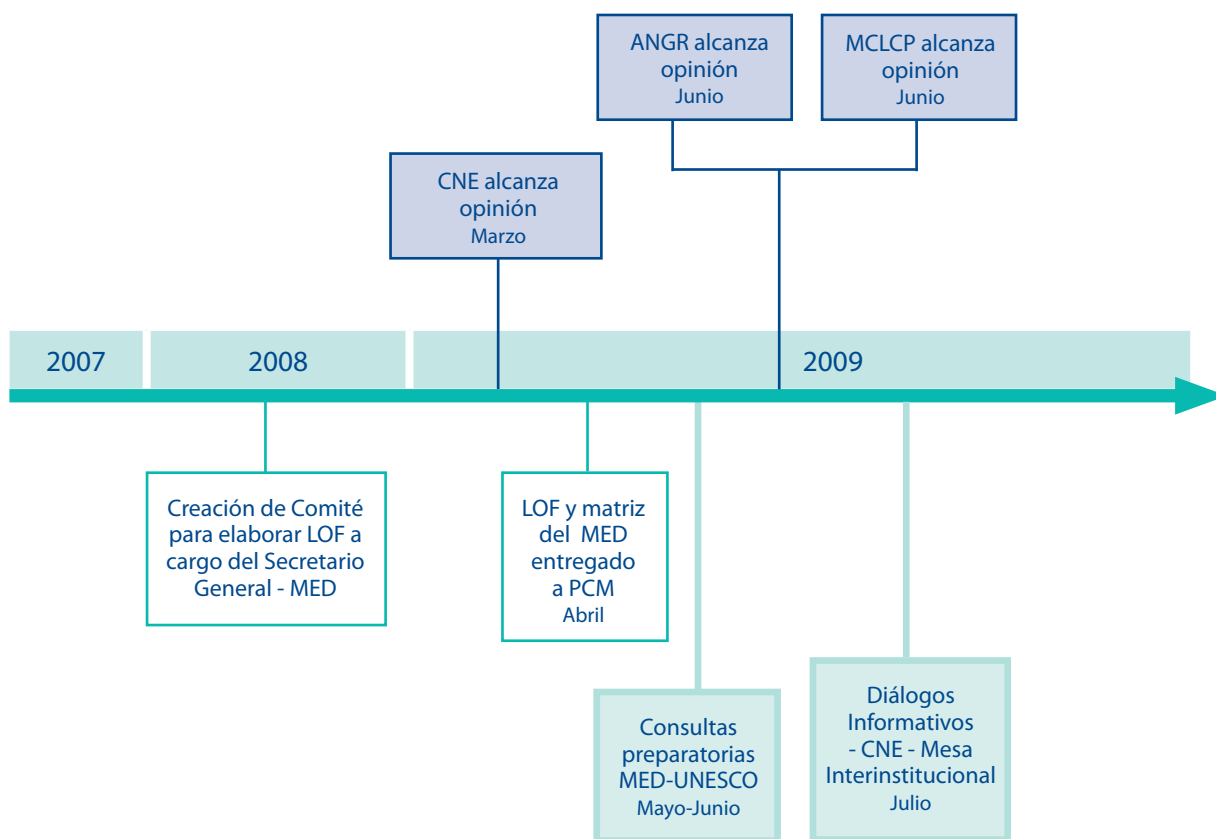
Es importante debatir la LOF y su respectiva matriz, porque ella representa una oportunidad para:

- Precisar las funciones exclusivas y compartidas en materia educativa de los diferentes niveles de gobierno.
- Corregir los vacíos o superposiciones existentes tanto en el marco normativo de la descentralización (Ley de Bases de la Descentralización, Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales) como en el marco normativo sectorial (Ley General de Educación).
- Establecer bajo qué condiciones (poder de decisión, capacidades, recursos) los diferentes niveles de gobiernos asumirán la nueva distribución de funciones.

Asimismo, es importante que esta Ley y su correspondiente matriz de competencias aclaren algunas interrogantes como:

- ¿Qué significa la rectoría del gobierno nacional y cómo debe de coordinar con los otros niveles de gobierno?
- ¿Qué funciones le corresponden a cada nivel de gobierno en una gestión descentralizada?

## 2. ¿Cuál ha sido la ruta de elaboración de la LOF y de la matriz de distribución de funciones?



Una vez consultado el anteproyecto y la matriz de funciones, estos son los siguientes pasos:

- La matriz de competencias y funciones es aprobada por Decreto Supremo del Ministerio de Educación.
- El Ministerio de Educación presenta un anteproyecto de Ley Orgánica que debe ser aprobado por el Consejo de Ministros para ser presentado al Congreso de la República.
- Se discute en la Comisión de Descentralización y Reforma del Estado. La comisión debe emitir su dictamen favorable o desfavorable luego de 30 días útiles, a partir de la fecha de ingreso de la proposición, las que deben reflejar la opinión de todos sus integrantes, por unanimidad o mayoría y minoría. La Comisión puede organizar audiencias públicas en Lima o regiones, consultas, solicitar opiniones técnicas para elaborar el dictamen.
- Debate en el Pleno.
- El Presidente de la República promulga la Ley y se publica.

### 3. ¿Por qué es importante debatir primero la matriz de distribución de funciones antes que el anteproyecto de la LOF?

Así como lo establece la directiva de formulación de la LOF (Art. 1 de la directiva 003-sp), el Consejo Nacional de Educación considera como requisito indispensable para la definición de esta ley el debate de las competencias y funciones en la gestión educativa de los distintos niveles de gobiernos.

Debatir primero la matriz permitirá:

- Tener mayor claridad sobre la distribución de funciones y poder plantear un Anteproyecto de LOF que responda a esa delimitación.
- Poder colocar en el análisis de funciones las que le competen a la Institución Educativa, y a partir de ello definir las competencias y funciones de los diferentes niveles de gobierno.

El valor de definir adecuadamente las funciones se debe a que ellas representan un conjunto de responsabilidades de cada nivel de gobierno, que bien definidas y puestas en marcha deben permitir brindar un servicio educativo de calidad y asegurar el logro de los aprendizajes de los estudiantes, superando los actuales problemas de contraposición de funciones.

## II.

# [Temas para la discusión]

## 1. Modelo de gestión educativa descentralizada

La definición de las competencias exclusivas y compartidas depende del modelo de descentralización educativa que se asuma. Así, el marco normativo vigente nos da más de un modelo. Veamos cada caso:

- El **Proyecto Educativo Nacional** (Resultado 1 del Objetivo estratégico 4), en concordancia con la normatividad vigente establece que:

“La descentralización de la educación es la redistribución del poder entre los distintos niveles de gobierno teniendo a la institución educativa al centro/en función de los destinatarios del sistema educativo que son los estudiantes y la ciudadanía”.

En tal sentido, propone un modelo donde corresponde:

Al gobierno nacional:

El MED: gestionar políticas nacionales en corresponsabilidad con las regiones.

Al SINEACE: evaluar los aprendizajes y acreditar las instituciones.

Al CNE: promover políticas de Estado y la participación de la sociedad civil.

Al gobierno regional:

- Definir las políticas regionales.
- Gestionar y proveer el servicio educativo.

La ley establece que al gobierno regional le corresponde la “gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad para el desarrollo orientados a potenciar la formación”.

Art. 36-a Ley de Bases de la Descentralización.

Al gobierno local:

Asumir un “rol educador y formador de ciudadanía gobernando democráticamente, cumpliendo sus obligaciones garantizando los derechos de todos y fomentando los deberes cívicos” involucrando a todos los sectores de la comunidad en una función educadora (OE6 del PEN).

Además de organizarse como municipios educadores pueden asumir, mediante acuerdos de gestión con los gobiernos regionales, “la puesta en práctica de propuestas innovadoras mediante sistemas de gestión flexibles y diversificados acompañados de medidas de compensación”. La ley establece que al municipio le corresponde una “participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia” Art. 43-a Ley de Bases conc. con art. 82. La LGE establece que “las municipalidades apoyan la prestación de servicios de las Instituciones Educativas y contribuyen al desarrollo educativo en el ámbito de su jurisdicción”.

- **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**

Plantea un modelo de gestión compartida con el nivel nacional y local, donde el responsable de la prestación del servicio es el nivel regional y va transfiriendo funciones al nivel local en base a acuerdos de gestión.

- **Ley Orgánica de Municipalidades**

De acuerdo a esta Ley, al Municipio le corresponde monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción (Art. 82 inc. 4). No especifica cuándo le corresponde al municipio distrital y cuándo al provincial. El Plan Piloto da un paso más y municipaliza la gestión de los centros educativos (D.S 078-2006-ED).

En cambio, la Ley General de Educación establece que “las municipalidades apoyan la prestación de servicios de las Instituciones Educativas y contribuyen al desarrollo educativo en el ámbito de su jurisdicción” (Art. 82) .

Como podemos ver, existen varios planteamientos sobre el modelo de descentralización que requieren ser debatidos y discutidos para evaluar su conveniencia a cada realidad regional y local.

El rol del Ministerio de Educación también cambia. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que el nivel central ya no tiene una función de gestión educativa y fortalece más bien su rol rector.

El resultado de este proceso de distribución de funciones dará origen a la nueva organización del Ministerio de Educación y definirá la organización en la prestación del servicio educativo a nivel regional y local.

## 2. La centralidad de la institución educativa

El Proyecto Educativo Nacional y la Ley General de Educación establecen que la Institución Educativa<sup>3</sup> es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado. Por ello, el nuevo diseño del sistema de gestión debe incorporar y empezar por esta instancia.

Esta centralidad, como lo señala el PEN, debe estar basada en la autonomía de la Institución Educativa, que se expresa en cuatro temas clave:

- Recursos, definidos a partir de sus necesidades para el logro de aprendizajes.
- Selección y evaluación de docentes, dentro de la carrera pública magisterial y el logro de aprendizajes.
- Conducción pedagógica: que se expresa, entre otros, en la capacidad de diseñar su propuesta curricular.
- Elaboración de material para el logro de aprendizajes.
- Gestión institucional, que se debe expresar en un liderazgo pedagógico y administrativo del director y el fortalecimiento de su Consejo Educativo Institucional.

Esta autonomía debe ser entendida en concordancia con las competencias de las otras instancias de gestión educativa.

Si bien la Institución Educativa, dentro del ordenamiento jurídico, no está categorizada como un nivel de gobierno (local, regional, nacional), este ordenamiento no debe ser un impedimento para delimitar sus funciones.

Esta idea se refuerza con lo señalado en la directiva 003-SGP - numeral 6, donde se menciona que "se debe establecer también las funciones que se delegarán a otras instancias...". Este planteamiento da la posibilidad de incorporar a la Institución Educativa en la matriz de distribución de funciones del Ministerio de Educación.

3 La ley General de Educación, establece como ámbito de la Institución educativa a los Centeno de Educación Básica, los de Educación Técnico productiva y las Instituciones de Educación Superior.

### 3. Funciones exclusivas o compartidas

La LOPE establece en su cuarta disposición transitoria que cada LOF debe especificar las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo.

La Directiva 003-SGP en su Anexo 3 (modelo de LOF) establece que en un artículo específico se distingan aquellas funciones de competencias compartidas de aquellas funciones de competencias exclusivas.

En el caso de la LOF del Ministerio de Educación es claro que las funciones de rectoría son exclusivas del MED pero hay la necesidad de delimitar qué es una función exclusiva del Ministerio y cuáles funciones son compartidas y cómo se da entonces al interior de ellas la delimitación de funciones de cada nivel de gobierno.

¿Cuáles son funciones exclusivas o compartidas?

FUNCIONES	MARCO NORMATIVO
Establecer lineamientos técnico normativos en materia de gestión educativa en todas las etapas, niveles, modalidades, formas y programas e instancias de gestión educativa descentralizada del sistema educativo, y supervisar su cumplimiento, orientado a resultados de calidad.	La ley de gobiernos regionales establece que existe una política educativa regional; por lo tanto esta función es compartida. (Art. 47 inciso a).
Establecer logros de aprendizajes, el diseño curricular y los estándares de los niveles y modalidades del sistema educativo.	De acuerdo a la Ley de Bases de Gobiernos Regionales les corresponde: "Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia educativa y apoyar las acciones de evaluación y medición que desarrollo el Ministerio de Educación, así como contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en el ámbito de su competencia". (Art. 47 inciso p)
Coordinar con el Consejo Superior del SINEACE y sus órganos operadores la implementación de las normas y estándares para la evaluación, certificación y acreditación de los servicios de educación básica regular, básica alternativa, especial, técnico-productiva, superior no universitaria y superior universitaria, y para la certificación periódica de profesionales de la educación y la evaluación periódica de los aprendizajes de los estudiantes.	
Establecer las normas técnicas para la construcción, remodelación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura educativa y deportiva pública, así como las relativas al equipamiento y su mantenimiento.	Es compartida de acuerdo a la Ley de Bases de los Gobiernos Regionales: "Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Gobiernos Locales". (Art. 47 inciso m)

FUNCIONES	MARCO NORMATIVO
Establecer la política de investigación y desarrollo de tecnología educativa y emitir lineamientos para el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación en la educación, así como supervisar su cumplimiento.	Es compartida de acuerdo a la Ley de Bases de los Gobiernos Regionales: "Promover e incentivar la investigación ..." (Art. 47 inciso j)
Dictar las normas técnicas para la elaboración y uso de textos y material educativo para los distintos niveles, modalidades, formas y programas de educación.	PEN plantea que existen textos y materiales educativos regionales
Garantizar el financiamiento y provisión del servicio público educativo y evaluar la prestación descentralizada de los servicios.	Art. 23.2-c LOPE
Garantizar los factores de la calidad en las instituciones públicas y regularlos y supervisarlos en las instituciones privadas.	Art. 13 LGE
Garantizar medidas que favorezcan la equidad priorizando a segmentos sociales que están en situación de abandono o de riesgo para atenderlos preferentemente.	Art. 17 LGE
Asegurar, desde una perspectiva intersectorial una acción conjunta del Gobierno Nacional para una atención integral que garantice los derechos del estudiante y su desarrollo equilibrado.	(Art. 53 LGE) Art. 21 LGE
Establecer los lineamientos básicos para garantizar la participación de la sociedad civil en la orientación y mejoramiento de la educación, la formulación de políticas y la vigilancia de la gestión sustentada en un sistema nacional de transparencia.	PEN
Regular el servicio educativo privado.	
Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos principales de las políticas públicas, estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.	De acuerdo al artículo No. 4 de la LOPE, son funciones exclusivas de los ministerios.

## 4. Articulación intergubernamental de las políticas

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en su artículo 4º señala que “para su formulación (de las políticas nacionales y sectoriales) 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”.

Respecto a este tema, tanto el CNE como la Asamblea de Gobiernos Regionales se han pronunciado sobre la necesidad de contar con un Consejo de Coordinación del Sector Educación, que permita articular la formulación y desarrollo de las políticas públicas.

Esta propuesta seguiría el ejemplo de la articulación intergubernamental general que se realiza mediante el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental y el establecimiento y desarrollo de mecanismos de coordinación, apoyo, seguimiento y evaluación. Estos han de ser puestos en práctica tanto por la Presidencia del Consejo de Ministros como por cada ministerio para coordinar con las diversas instancias de gestión del servicio educativo.

# III.

## [ Estrategias de información ]

### Diálogos macroregionales

El Consejo Nacional de Educación y la Mesa interinstitucional vienen impulsando una serie de talleres con la finalidad de informar y promover un diálogo sobre la LOF y la matriz de distribución de funciones con los actores regionales y locales. Este proceso permitirá que los actores a ser consultados tengan una opinión informada sobre la LOF y la matriz de distribución de funciones.

Están convocados a los talleres representantes de:

- Gobierno Regional (GDS o Subgerente de Educación)
- Dirección Regional de Educación (Director, DGP, DGI)
- Gobierno Local Provincial (Alcalde, Regidor y teniente alcalde)
- Gobierno Local Distrital (Alcalde, regidor y teniente alcalde)
- Sociedad civil (COPARE, Redes y líderes de opinión)

### Talleres o reuniones informativas

Lo que se pretende es que la mayor cantidad de actores regionales y locales estén informados, por ello te sugerimos organizar reuniones o talleres tomando en cuenta la siguiente secuencia:

**Momento informativo:** Presentar los objetivos de la reunión y la importancia de participar en la consulta del anteproyecto de la LOF y la matriz de distribución de funciones compartidas y exclusivas del Ministerio de Educación.

En este momento, con la ayuda de un papelógrafo o power point, se presentan los conceptos clave de la presente Guía.

**Momento de ejercicio práctico:** se organizan en grupos de trabajo. Cada grupo en una matriz Identifican funciones respecto a dos temas cercanos a la problemática regional y local:

- Formación docente o
- Contratación docente

¿Cómo trabajar con la matriz?

- Primero, se identifica las funciones de la IIEE en cada uno de los procesos propuestos.
- Luego, se completa la matriz de funciones por cada nivel de gobierno, tomando en cuenta las funciones establecidas en el marco normativo.

Formación docente	Función de la IIEE:		
	GL	GR	GN

- En plenaria, los grupos presentan sus matrices y a partir del ejercicio se dialoga sobre:
  - ¿Qué dificultades han encontrado?
  - ¿Qué tipo de funciones va asumiendo cada nivel de gobierno?

**Momento de análisis:** Se organizan en grupos, leen el punto II de la GUÍA responden a las siguientes preguntas:

- ¿Qué significa la rectoría del gobierno nacional y cómo debe de coordinar con los otros niveles de gobierno?
- ¿Qué funciones le corresponden a cada nivel de gobierno en una gestión descentralizada?

Luego, cada grupo presenta sus respuestas en plenario y el moderador o facilitador sintetiza los aportes.

Se cierra recordando la importancia que tiene este proceso en la definición de un nuevo ordenador del sistema de gestión educativa.

# IV.

## [ Glosario<sup>4</sup> ]

### Competencias

Establecen el ámbito de actuación material o territorial de la entidad, contemplado en el marco de la constitución Política del Perú y demás normas del ordenamiento jurídico. Por ejemplo: competencia material: salud, educación; competencia territorial: distrito de urcos.

### Competencias compartidas:

Son aquéllas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.

### Proceso esencial

Son los sub temas que se descomponen de la competencia material, que resultan de la prestación del servicio a la población, o la regulación y promoción de determinada actividad social o económica. La competencia material se puede descomponer en dos o más procesos esenciales.

### Funciones

Están referidas a las responsabilidades de cada nivel de gobierno, expresadas en el conjunto de acciones que le corresponde realizar a la entidad.

### Funciones rectoras

Referidas al rol rector de los ministerios, especialmente la definición de normas, políticas y lineamientos entre otros. Las funciones rectoras deben ser coordinadas con los gobiernos regionales y locales.

### Funciones específicas

Garantizan la operatividad del cumplimiento del rol del ministerio (aprobar disposiciones normativas, proponer normas, hacer cumplir el marco normativo, etc.) y aquellas acciones que corresponden ejecutar al Gobierno Nacional. Éstas se desagregan en funciones de competencia compartida y otras funciones específicas.

### Subsidiariedad

Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad. (Art. 4 inciso f de la Ley de Bases de la Descentralización).

■  
4 En base a la Directiva Nro 003-2008-PCM/SGP 'Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones y de los anteproyectos de Ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas'. Anexo 01 Lineamientos para la elaboración de matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones.