

URGE UNA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Dr. Carlos Malpica Faustor
Ex Ministro de Educación

El actual Consejo Nacional de Educación fue creado durante el segundo gobierno del Presidente Fernando Belaúnde, por el Artículo 126° de la Ley General de Educación N° 23384 (publicada el 20 de mayo de 1982):

Artículo 126° En el Ministerio de Educación funciona el Consejo Nacional de Educación que goza de autonomía funcional, dentro de la Constitución y de la presente Ley.

Su objeto es estudiar y evaluar sistemáticamente el funcionamiento de la educación y opinar de oficio sobre la política educativa del país, a fin de darle continuidad y contribuir a su perfeccionamiento.

Los miembros del Consejo son siete y deben laborar de modo permanente en él. Pueden o no ser funcionarios públicos. Son designados de la manera siguiente:

- Uno por el Presidente de la República que lo preside.
- Uno por los Rectores de las universidades del país.
- Uno por los Presidentes de las Academias Nacionales de Ciencia y Cultura.
- Uno por los Directores de los diez Centros Educativos Secundarios Estatales más antiguos del país.
- Uno por los Presidentes de las Asociaciones de Direc-

tores de Centros Educativos no Estatales.

- Uno por el Colegio Profesional que agrupe a los Profesores del Perú.
- Uno por los Presidentes de las Federaciones de Asociaciones de Padres de Familia.

El Consejo se renueva anualmente por tercios, salvo el Presidente cuyo término es de 3 años.

Pero el Consejo Nacional de Educación no fue puesto en funcionamiento durante los gobiernos de los presidentes Fernando Belaúnde (1980-1985), Alan García (1985-1990), Alberto Fujimori (1990-2000) y Valentín Paniagua (2000-2001).

Cabe también anotar que desde 1990 y hasta la fecha, está vigente el Decreto Legislativo 560 (promulgado el 28 de marzo de 1990), Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que en su Capítulo III, DE LOS CONSEJOS SECTORIALES DE CONCERTACIÓN, incluye el siguiente artículo:

Artículo 44° En cada Ministerio funciona un Consejo Sectorial de Concertación, encargado de concertar políticas, planes y programas de desarrollo sectorial en el marco de las orientaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Cada Consejo Sectorial de Concertación está conformado por los representantes del

Ministerio, de los organismos descentralizados de nivel nacional, de las instituciones representativas vinculadas al sector y de los Gobiernos Regionales. Lo preside el Ministro. Su organización y funciones se norman por Decreto Supremo. Se exceptúa de la presente disposición a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior.

En 1997, Foro Educativo relanza la demanda de funcionamiento del Consejo Nacional de Educación y en su "Conferencia Nacional Educación para el Desarrollo Humano" (octubre de 1997) aprueba una "Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación 1998 - 2007", en la que postula:

7.- Estado y Sociedad Civil responsables de la educación.

A través de un Ministerio de Educación renovado en su rol, líder de la concertación; y la creación de un Consejo Nacional, plural, autónomo y reconocido por el Estado, que participe en la definición y evaluación de políticas educativas para el mediano y largo plazo.

Dicha propuesta fue reiterada y ampliada en la "Propuesta de Foro Educativo para un Acuerdo Nacional por la Educación 2001-2015", aprobada en junio del 2001, la misma que postula:

3. Un Nuevo Modelo de Gestión.

3.3 Redefinición del rol del Ministerio de Educación y creación del Consejo Nacional de Educación.

d) *Creación perentoria del Consejo Nacional de Educación, cuya función principal sea generar agendas, diálogos, consensos y participación, para la formulación y evaluación de las políticas educativas del mediano y largo plazo. Para ello, recurrirá a procedimientos participativos y a la búsqueda de mecanismos de consulta y concertación entre diversos agentes, a favor del desarrollo de la educación. Este Consejo Nacional, conformado de manera plural por miembros de oficio, representantes de instituciones y personalidades, debe ser autónomo y reconocido por el Estado en el ejercicio de sus funciones.*

Por su parte, el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua constituye la "Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación" (Resolución Suprema N° 030-2001-ED, del 13 de enero de 2001), a la cual serví como Asesor *ad honorem*. Mediante la "Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación" (a fines de junio de 2001), dicha Comisión recomendó la creación de un nuevo Consejo Nacional de Educación:

VI. Consideraciones acerca de las Bases para un Acuerdo Nacional por la Educación.

... la Comisión considera necesaria la creación de un Consejo Nacional de Educación como espacio de cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil, instancia de consulta, de colaboración y participación social en el desarrollo de la educación del país. Integrado por personalidades de reconocida solvencia moral y profesional y conformada de manera plural y representativa, asumiría la misión de contribuir a la definición de políticas y a la vigilancia social de los procesos educativos con el objeto de sustentar en el tiempo las políticas de largo plazo.

El mismo Gobierno de Transición dispone la creación en el Ministerio de Educación de una "Comisión Nacional de Concertación Educativa" (Decreto Supremo N° 057-2001-ED, de 21 de julio de 2001):

Artículo 1° Constituyese en el Ministerio de Educación la Comisión Nacional de Concertación Educativa con carácter consultivo, cuya función es participar en la formulación de las políticas educativas de mediano y largo plazo promoviendo el consenso y la concertación de todos los sectores del país a favor del desarrollo educativo, con autonomía para sus fines propios.

Sin embargo, esa Comisión nunca funcionó.

El Gobierno del Presidente Alejandro Toledo, luego de un largo período de anuncios y revisión de propuestas, decidió la

"reincorporación" del Consejo Nacional de Educación dentro de la estructura del Sector Educación, por el Decreto Supremo N° 007-2002-ED, del 28 de febrero de 2002 (modificado por el Decreto Supremo N° 010-2002-ED, del 14 de marzo de 2002):

Artículo 2° Del Consejo Nacional de Educación.

El Consejo Nacional de Educación es un organismo plural y autónomo, integrado por personalidades destacadas de la vida nacional para promover la cooperación entre la sociedad civil y el Estado, en la formulación de los objetivos, políticas y planes para el desarrollo de la educación, a mediano y largo plazo, así como en su análisis y evaluación. Para tal efecto deberá recurrir a procedimientos participativos y de consulta buscando concertación a favor del desarrollo de la educación.

El Ministro de Educación Nicolás Lynch designa a los 25 miembros del Consejo Nacional de Educación, por un período de seis años, y al primer Presidente del Consejo, por un período de tres años (Resolución Ministerial N° 194-2002-ED, de 22 de marzo de 2002). El Consejo se instaló el 8 de abril de 2002, en ceremonia presidida por el Presidente Toledo, en la cual prestamos juramento los Consejeros.

El 4 de agosto del 2002 se publicó la Resolución Ministerial N° 2002-07-ED, mediante la cual el Ministro de Educación, Gerardo Ayzanoa, aprobó el Reglamento Interno del Consejo

Nacional de Educación.

Como Ministro de Educación (cargo que asumí en junio de 2003) tuve el honor de participar en la promulgación de la nueva Ley General de Educación 28044, el 28 de julio del 2003. Dicha Ley, que derogó la anterior Ley 23384, norma la finalidad y el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación y remite a una ley específica la regulación de su composición, funciones y organización:

"Artículo 81º Finalidad y funcionamiento.

El Consejo Nacional de Educación es un órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación. Maneja su presupuesto. Tiene como finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo y las políticas intersectoriales que contribuyan al desarrollo de la educación. Promueve acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país a través del ejercicio participativo del Estado y la sociedad civil. Opina de oficio en asuntos concernientes al conjunto de la educación peruana. Está integrado por personalidades especializadas y representativas de la vida nacional, seleccionadas con criterios de pluralidad e interdisciplinariedad.

Una ley específica regula la composición, funciones y

organización del Consejo Nacional de Educación. instituciones representativas, públicas y privadas, vinculadas a la educación podrán proponer integrantes para el Consejo".

Mientras se promulga la referida ley específica, se mantiene vigente la normatividad anterior, con las necesarias adecuaciones a la nueva Ley General de Educación 28044, porque así lo dispone expresamente la Ley 28044 en la Novena de sus Disposiciones Complementarias y Transitorias.

Por eso dispuse, mediante la Resolución Ministerial N° 0853-2003-ED, de fecha 11 de agosto de 2003, que el Viceministro de Gestión Institucional coordinara la formulación del proyecto de esa nueva Ley del Consejo Nacional de Educación:

3.2.5. La formulación del Proyecto de Ley que regulará la composición, funciones y organización del Consejo Nacional de Educación (Ley General de Educación, artículo 81 y novena de las Disposiciones Complementarias y Transitorias).

Mientras desempeñé la Cartera de Educación (hasta febrero del 2004) promoví coordinaciones entre el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación, con miras a la formulación de la nueva ley que debía completar la nueva normatividad que debería regir dicho Consejo, teniendo en cuenta que el Decreto Supremo N° 007-2002-ED dispone en la tercera de sus Disposiciones Transitorias que: "El Consejo podrá formular recomendaciones para perfeccionar

su marco normativo". Incluso renuncié a mi cargo de Consejero, miembro del Consejo Nacional de Educación, a fin de evitar un conflicto de intereses al momento de participar, como Ministro de Educación, en el trámite de dicho dispositivo.

Han pasado ya más de tres años desde que el Presidente Alejandro Toledo promulgó la nueva Ley General de Educación 28044 en la sesión solemne del Congreso realizada el 28 de julio de 2003 (toda la representación nacional, puesta de pie, saludó la aprobación de dicha Ley). Pese al largo tiempo transcurrido, hasta la fecha ni el Ministerio de Educación, ni el Congreso, han dado trámite al proyecto de la nueva ley del Consejo Nacional de Educación que exige la Ley General de Educación. Desde esa fecha, el Ministerio de Educación ha dictado una serie de Resoluciones Ministeriales, aceptando renuncias y aprobando la designación de nuevos miembros del Consejo Nacional de Educación; se ha renovado su Comité Directivo, e incluso se ha modificado su Reglamento Interno (Resolución Ministerial 511-2005-ED, publicada el 13 de agosto de 2005).

El 26 de setiembre de 2005, cuando parecía inminente la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), dirigí un mensaje urgente al correo electrónico de la Presidencia del Consejo Nacional de Educación, alertándola sobre las implicaciones que podría acarrear la aprobación del proyecto de LOPE que contenía el Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado:

"La ubicación del CNE tiene que decidirse dentro del marco del proyectado Título V (De los Organismos Públicos) y la cuestión es compleja. Como puede ver, el CNE no es ni un OPN (artículo 30), ni un OFA (artículo 35), ni una Comisión Consultiva (artículo 41); se parece a un Consejo Especial (artículo 40), y en el mencionado proyecto no hay otra opción.

Como hay el riesgo de que el debate de la LOPE se concluya pronto y el CNE no tiene una nueva ley bajo el amparo del artículo 81 de la LGE, creo que conviene analizar este asunto, con urgencia, para evitar sorpresas desagradables, pues la LOPE derogaría todas las disposiciones legales de igual o menor rango en lo que se le opongan (lo que incluiría el caso del CNE en la LGE)".

Dicho mensaje lo reiteré y amplié con propuestas, por la misma vía, el 9 de noviembre de 2005:

"Como complemento de mis anteriores comunicaciones, tengo el agrado de adjuntarle el Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, de fecha 25 de octubre pasado, relativa al proyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), cuya discusión figura como punto 19 en la Agenda del Pleno del Congreso para el día de mañana jueves 10 de noviembre de 2005. El debate del Pleno

puede seguirse en directo en el Canal 95 del Congreso de la República.

De aprobarse dicha ley el CNE podría argumentar que le corresponde la categoría de 'Organismo Público Nacional', para lo cual puede apoyarse en lo contemplado en el último párrafo del artículo 30 del Texto Sustitutorio del proyecto de la LOPE que contiene el referido Dictamen. Pero a fin de evitar futuras sorpresas y problemas, quizás sería preferible que el CNE, con urgencia:

1.- Gestione que se modifique el indicado último párrafo del artículo 30, para que tenga un texto como el siguiente:

'Conforme a la Ley General u Orgánica del Sector correspondiente, determinados Organismos Públicos Nacionales pueden tener la calidad de ente rector en la materia de su competencia'.

2.- Sustente y plantee, de modo explícito, en el proyecto de ley específica cuya preparación dispone el artículo 81 de la Ley General de Educación (Ley 28044), el carácter 'rector' del CNE en el campo de las funciones de formulación, concertación, seguimiento y evaluación que le son propias".

En resumen, el actual Consejo Nacional de Educación se rige desde el 30 de julio de 2003, en lo que se refiere a su "finalidad y funcionamiento", por el artículo 81 de la nueva Ley General de

Educación, Ley 28044; pero aún no se ha completado su normatividad, en lo que se refiere a su "composición, funciones y organización": porque no se ha cumplido con promulgar la "ley específica" cuya preparación ordena la Novena de las Disposiciones Complementarias y Transitorias de dicha Ley 28044.

Considero que es importante y urgente que se formule y apruebe el proyecto de la referida "ley específica" y complementaria, con el carácter de una Ley Orgánica (para darle el mayor rango legal), y armonizándola con el proyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que debate el Congreso, que en su última versión establece una tipología de los "Organismos Públicos", dentro de la cual no se contempla la naturaleza *sui generis* del Consejo Nacional de Educación, y que contempla, además, que el actual Ministerio de Educación desaparecería para integrarse en estructuras ministeriales de mayor envergadura.

También habría que armonizar ese proyecto de Ley Orgánica del Consejo Nacional de Educación, con el desarrollo de la normatividad de los procesos de reforma del Estado y de la descentralización y regionalización del país, particularmente en los aspectos de participación social en la toma de decisiones.

Sobre la "composición" del Consejo Nacional de Educación, considero que al formular y consensuar el proyecto de Ley Orgánica del Consejo Nacional de Educación, podría partirse de la propuesta que en Foro Educativo aprobamos en junio de 2001, es decir, que sea "conformado de

manera plural por miembros de oficio, representantes de instituciones y personalidades". Cada uno de esos tres estamentos podría tener un tercio de los Consejeros que integran el Consejo. El Consejo tendría un número total de dieciocho Consejeros (Consejeros de Estado, no Consejeros Ministeriales), que se renovarían por tercios cada año calendario. El Presidente del Consejo, designado por el Presidente de la República y los Consejeros serían

nombrados y cesados por Resolución Suprema, y no percibirían remuneraciones, sino dietas, por asistencia a sesiones Plenarias y de Comisiones Permanentes. El Consejo contaría con una Secretaría General (que incluiría una Oficina de Asesoría Técnica y una Oficina de Administración) cuyo personal estaría bajo el régimen laboral de la actividad privada.

Finalmente, considero que en el

debate de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Educación podría contemplarse el perfeccionamiento del artículo 81 de la Ley General de Educación, para empoderar al Consejo especificando en qué materias estaría obligado a pronunciarse (informar, opinar, recomendar); en cuáles debería requerirse su acuerdo (aprobar), y en cuáles tendría poder de decisión (dictar resoluciones vinculantes).