



Proyecto de Ley N° 2280/2017-CR



PROYECTO DE LEY

El Congresista de la Republica VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS, en ejercicio del derecho de Iniciativa Legislativa que le confiere el articulo N° 107ª de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75ª y 76ª del Reglamento del Congreso de la Republica, presenta la siguiente iniciativa Legislativa.

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la siguiente Ley:

“PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA MORATORIA PARA LA CREACIÓN DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS “

Artículo Único.- Objeto de la Ley

Establézcase la moratoria de dos (2) años para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas. Asimismo, suspéndase por el mismo periodo la creación de filiales de universidades públicas y privadas, sin perjuicio de lo señalado en la Única Disposición Complementaria Final.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Creación de filiales

Las universidades públicas y privadas que cuenten con licencia institucional otorgada por la Sunedu pueden solicitar el licenciamiento de nuevas filiales a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. La Sunedu aprueba las disposiciones que regulan la presentación progresiva de dichas solicitudes.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Solicitudes de licenciamiento presentadas tras el vencimiento de la Ley N° 29971

Las solicitudes de licenciamiento de universidades o filiales presentadas a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, serán evaluadas por la Sunedu luego del vencimiento del plazo señalado en el artículo único de la presente ley, excluyendo aquellas vinculadas con la Única Disposición Complementaria Final.

Handwritten signatures and stamps, including 'COSTA' and 'VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS Congresista de la República'.

Handwritten signature and text: 'A. de Belav'.

Lima enero del año 2,018.

Handwritten signatures and text, including 'MARTA GARCIA'.

“LEY QUE ESTABLECE LA MORATORIA PARA LA CREACIÓN DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fecha 02 de noviembre del año 2017, presente en trámite documentario, la Iniciativa Legislativa N° 2073/2017-CR, por la que se propone la Ley que prorroga la moratoria para la creación de universidades públicas y privadas.

El referido Proyecto de Ley fue decretado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, para su estudio, análisis y dictamen, el mismo día 02 de noviembre del año 2017, como única Comisión Dictaminadora.

Como antecedente es necesario mencionar que el 23 de diciembre del año 2012, se publicó la Ley N° 29971, “Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un periodo de cinco años”, norma que permitió el debate para la concretización de la reforma universitaria, la cual se materializó con la dación de la Ley N° 30220 - Ley Universitaria, la cual se sustentaba en la necesidad de controlar el crecimiento explosivo y desordenado de las universidades, hacer frente a la baja calidad educativa, intervenir de manera eficiente ante el desgobierno que se venía presentando y desarrollar acciones de supervisión y fiscalización de universidades.

Con fecha 04 de diciembre del año 2017, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte recomienda la aprobación del Proyecto de Ley N° 2073/2017-CR, con texto sustitutorio, pero no fue debatido en el Pleno del Congreso de la República dentro del plazo que concluía el día 23 de diciembre del 2017, razón por la cual se hace necesaria la presentación de esta Iniciativa Legislativa, la cual busca establecer la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por dos (2) años; así como regular la creación de filiales de universidades licenciadas.

1.- SOBRE LA NECESIDAD DE ESTABLECER LA MORATORIA

1.1 ANTECEDENTES Y RAZONES PARA LA MORATORIA

El 22 de diciembre de 2012 se publicó la Ley N° 29971, “Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un periodo de cinco años” (en adelante, Ley Moratoria). Esta ley permitió el debate para la concertación de la reforma universitaria, materializada a través de la Ley Universitaria, Ley N° 30220 (en adelante, Ley Universitaria). Analizando las exposiciones de motivos y contenidos de ambas leyes se puede concluir que las razones detrás de la reforma universitaria fueron las siguientes:

Crecimiento explosivo y desordenado de universidades
Baja calidad de las universidades
Desgobierno de las universidades
Necesaria supervisión y fiscalización de universidades

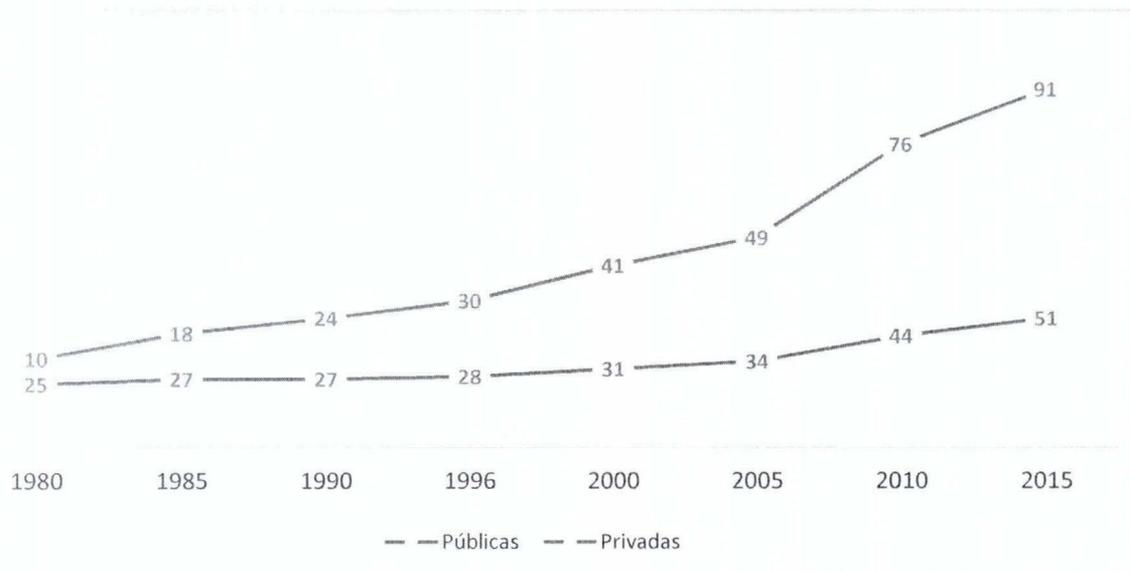
La Ley Universitaria fue aprobada en julio del 2014, sin embargo, poco tiempo después se presentaron varias demandas de inconstitucionalidad. En noviembre de 2015, el Tribunal Constitucional¹ declaró infundadas dichas demandas, brindándole respaldo constitucional a la reforma, es decir, luego de un año y medio de implementación de la misma. En las siguientes secciones se detallarán los avances de cada punto y se demostrará que a pesar de los esfuerzos realizados en este corto periodo, la reforma universitaria requiere de mayor tiempo para consolidarse y poder ampliarse a más actores.

La Ley Moratoria estuvo vigente hasta el día 23 de diciembre de 2017, momento a partir del cual, se pueden presentar solicitudes para que se autorice el funcionamiento de nuevas universidades públicas o privadas o, en el caso de universidades que se encuentran autorizadas bajo la normativa anterior y no cuenten con licenciamiento otorgado por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, la Sunedu), soliciten la autorización de nuevas filiales que hayan creado. Sin lugar a dudas, este contexto implicaría un retroceso en los avances logrados para solucionar la problemática planteada por la moratoria original.

a. Crecimiento explosivo y desordenado de universidades

Efectivamente, en los años previos a la aprobación de la Ley Moratoria se dio un crecimiento exponencial de las universidades tanto públicas como privadas. En los últimos 20 años², las universidades privadas se incrementaron en un 187% y las públicas en un 82%. Tan solo en los 03 años previos a la Ley Moratoria se crearon 39 universidades públicas y privadas. El crecimiento parecía no detenerse. Precisamente, la Ley de Moratoria tuvo como origen la observación³ de la autógrafa a una Ley que declaraba de necesidad pública e interés nacional la creación de una nueva universidad pública⁴.

Gráfico N° 1: Crecimiento del número de universidades



¹ Expedientes N° 0014-2014-PI/TC, N° 0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y N° 0019-2014-PI/TC y N° 0007-2015-PI/TC,

² Fuente: ANR y Minedu

³ Oficio N° 233-2011-PR

⁴ Ley que declaraba la necesidad pública e interés nacional la creación de una nueva universidad, la Universidad Nacional Tecnológica de Chincha

Bajo este escenario, desde julio del 2016, el Ministerio de Educación ha recibido 14 Proyectos de Ley de creación de universidades públicas y 8 solicitudes por parte de comités locales y ciudadanos y se estima un similar interés de los promotores privados. En el caso que dichas iniciativas se aprueben, las nuevas universidades deberán cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 26 y 27⁵ de la Ley Universitaria, además de cumplir inmediatamente, junto a las que se empiecen a crear, con el proceso de licenciamiento institucional a cargo de la Sunedu.

No obstante, es imperioso señalar que la Sunedu aún no concluye el proceso de licenciamiento de las universidades ya existentes y ha extendido el plazo de adecuación de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC)⁶. De esta forma, el licenciamiento de estas nuevas universidades sería posterior al de las universidades ya existentes. En términos reales, se estima que recién hacia mediados del 2018 las nuevas universidades podrían comenzar el proceso de licenciamiento.

Si bien el licenciamiento y los requisitos establecidos en la Ley Universitaria podrían frenar el crecimiento indiscriminado de universidades tanto públicas como privadas, es importante resaltar el número de universidades peruanas existentes en la actualidad. En el Perú existen 145 universidades distribuidas en todos los departamentos del país. Al comparar dicho número con países de la región que cuentan con sistemas universitarios similares, como Chile y Colombia, se puede observar que los números de nuestro país son mucho mayores⁷.



Artículo 26°. Creación de universidades

Las universidades públicas se crean mediante Ley y las universidades privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores.

Los proyectos de Ley de creación de universidades públicas, deben contar con opinión previa favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para su aprobación.

Artículo 27.- Requisitos para la creación de universidades.

Los requisitos básicos que se deben contemplar en los instrumentos de planeamiento para la creación de una institución universitaria, en cualquiera de los niveles, son los siguientes:

- 27.1. Garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria;
- 27.2. Vincular la oferta educativa propuesta a la demanda laboral.
- 27.3. Demostrar disponibilidad de recursos humanos y económicos, para el inicio y sostenibilidad de las actividades proyectadas, que le sean exigibles de acuerdo a su naturaleza.

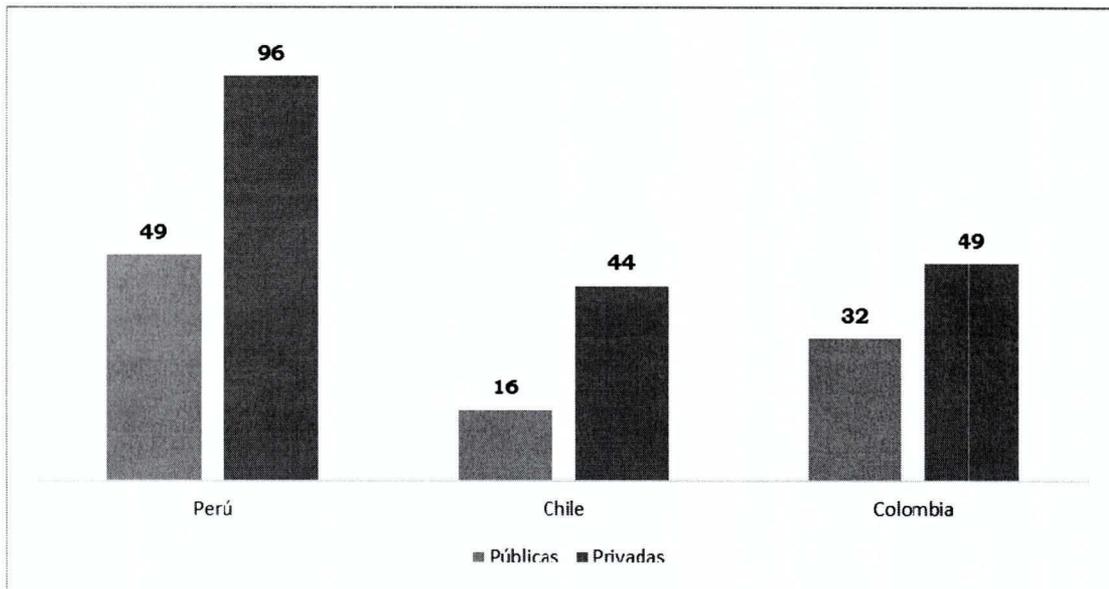
Estos requisitos también son verificados en el proceso de licenciamiento de las universidades, conjuntamente con las condiciones básicas que establezca la SUNEDU, de conformidad al artículo siguiente.

⁶ Condiciones Básicas de Calidad:

- La existencia de objetivos académicos; grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondientes.
- Previsión económica y financiera de la universidad a crearse compatible con los fines propuestos en sus instrumentos de planeamiento.
- Infraestructura y Equipamiento adecuados al cumplimiento de sus funciones (bibliotecas, laboratorios, entre otros).
- Líneas de investigación a ser desarrolladas.
- Verificación de la disponibilidad de personal docente calificado con no menos del 25% de docentes a tiempo completo.
- Verificación de los servicios educacionales complementarios básicos (servicio médico, social, psicopedagógico, deportivo, entre otros).
- Existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral (bolsa de trabajo u otros).

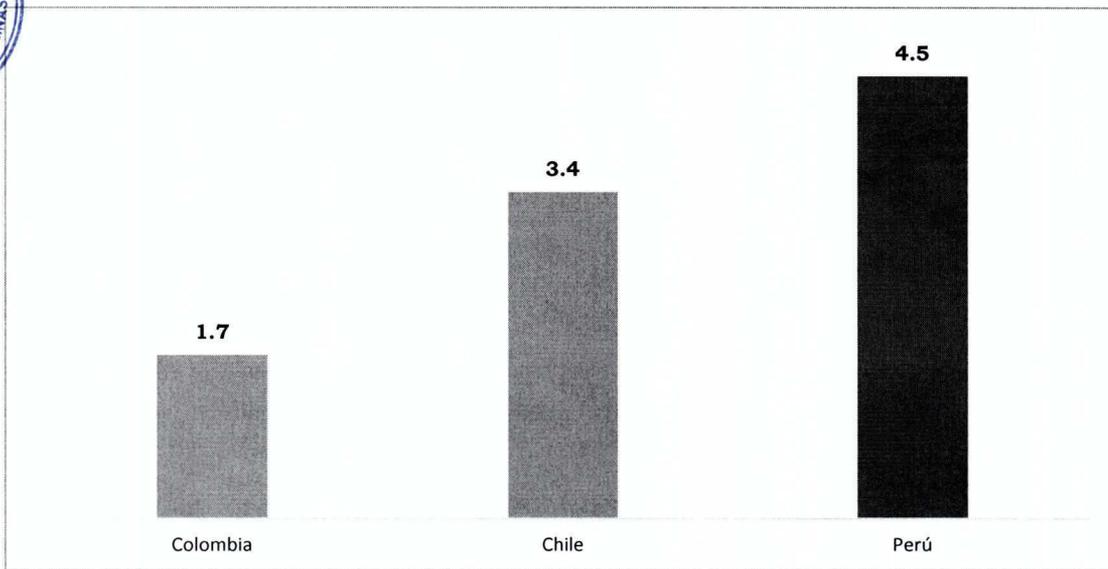
⁷ Fuente: SUNEDU, SNIIESE, SNIES

Gráfico N° 2: Comparativo de número de universidades



Si se toman dichos números y se ponderan por la población, el número de universidades por cada millón de habitantes, en el Perú sigue siendo bastante mayor el número en comparación a los de la región⁸.

Gráfico N° 3: Número de universidades por millón de habitantes



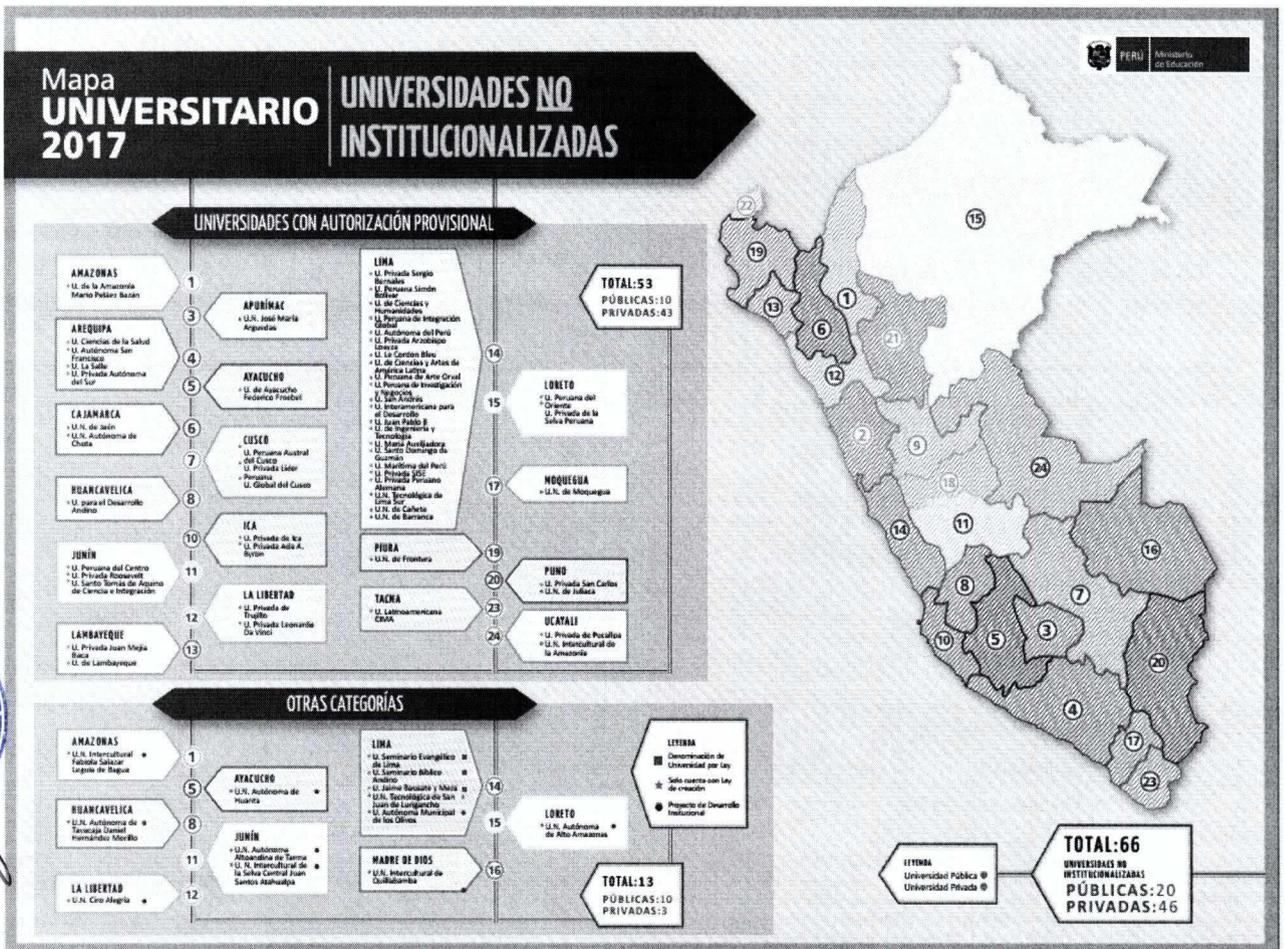
Las 145 universidades peruanas, privadas y públicas, se encuentran distribuidas entre los 24 departamentos, Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional de Callao como se puede apreciar en los siguientes mapas:

⁸ Fuente: SUNEDU, SNIIESE, SNIES, Banco Mundial

Ilustración N° 1: Mapa de Universidades Institucionalizadas

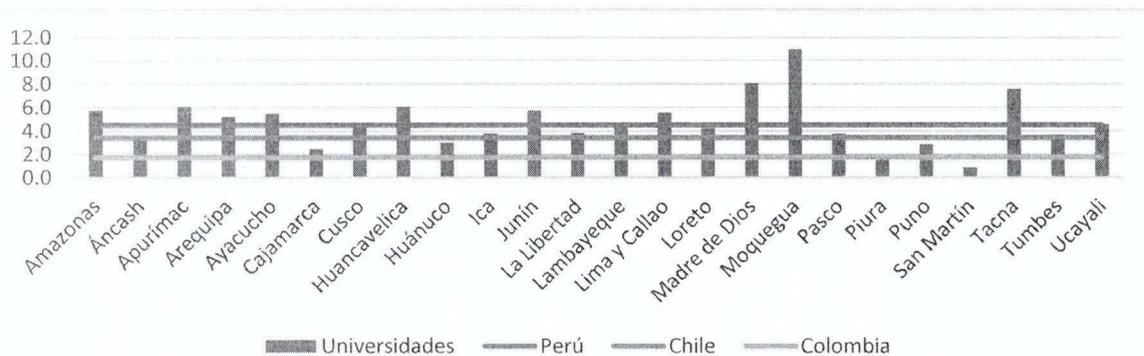


Ilustración N° 2: Mapa de Universidades No Institucionalizadas



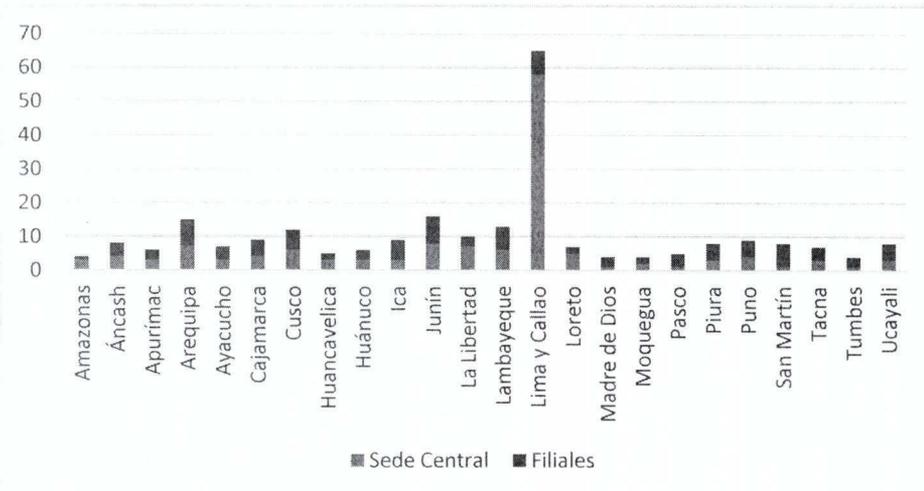
En el Perú existe 4.5 universidades por cada millón de habitantes; esa proporción, a pesar de ser alta, se mantiene si se desagrega el análisis a nivel departamental. En comparación con otros países de la región, la proporción sigue siendo más alta que la proporción de Chile (3.4) en la mayoría de departamentos y que la de Colombia (1.7) en casi la totalidad de ellos.

Gráfico N° 4: Número de universidades por millón de habitantes por departamento



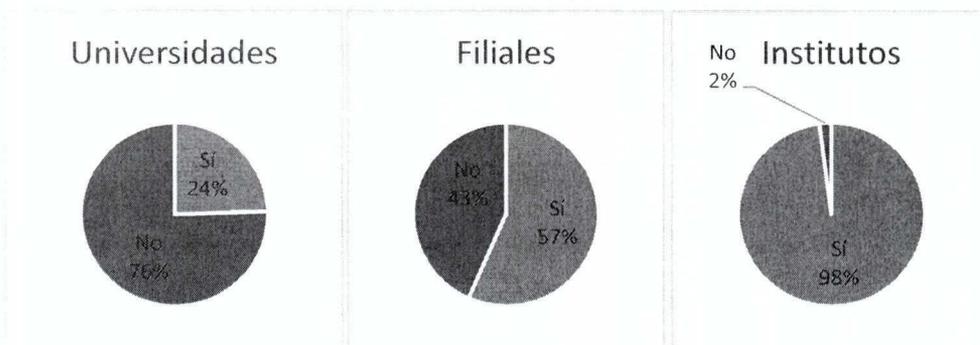
Ello sin considerar la oferta educativa universitaria de sedes y filiales. Por ejemplo, San Martín, cuenta con solo una universidad con sede principal en el departamento, pero a su vez cuenta con 6 filiales de universidades privadas y una pública, elevando su oferta educativa universitaria a 8 instituciones. El caso de San Martín, se repite en la mayoría de departamentos del país como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 5: Número de universidades y filiales por región



Es importante tener en cuenta también que la oferta de educación superior no solo contempla universidades. Existen más de 1,100 institutos públicos y privados en el país los cuales brindan formación técnica para cientos de miles de jóvenes. A continuación, se presenta información sobre la cobertura de universidades, universidades y filiales e institutos a nivel provincial, demostrando la amplia cobertura de la educación superior en el país.

Gráfico N° 6: Cobertura a nivel provincial de universidades, filiales e institutos



Dado que existe ya una gran oferta de educación superior, un gran número de universidades en el Perú, que de dicho universo aún no se ha garantizado las condiciones básicas de calidad y que el proceso de licenciamiento de nuevas universidades se iniciaría hacia mediados del 2018 (de no haber otra prórroga), se recomienda no crear nuevas universidades y, por tanto, extender la moratoria por 3 años más.

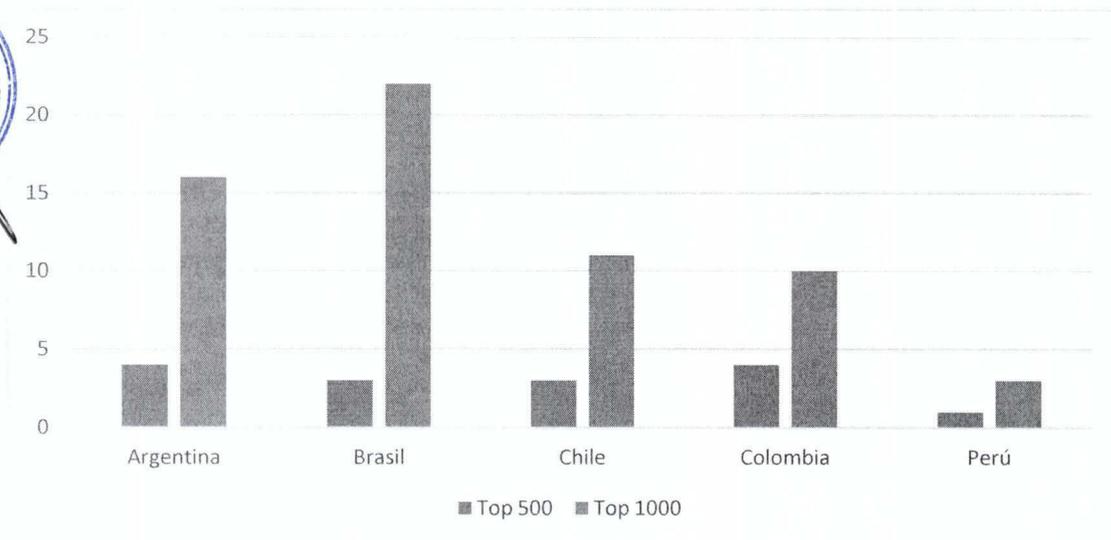
b. Baja calidad de las universidades

En el año 2010, el Tribunal Constitucional del Perú (en adelante, el TC) en su sentencia recaída en el expediente N° 00017-2008-PI/TC estableció en el punto resolutivo 4) la existencia de un “estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario” y dispuso que se adoptaran las medidas legislativas, administrativas, económicas, etc. para reformar el sistema de la educación universitaria en el país y, asimismo, quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido en la Constitución Política del Perú⁹.

Asimismo, otro aspecto a tener en cuenta es que, en el 2012 ninguna universidad peruana se encontraba dentro del ranking de las 500 mejores universidades del mundo según el Quacquarelli Symonds (QS) World University Rankings¹⁰. En el mismo ranking del 2018, solo una universidad peruana se ubica dentro de las 500 mejores del mundo y otras 2 se encuentran dentro de las 1000 primeras.

Si se comparan dichas cifras con las de la región, el resultado es poco auspicioso. Si se toma Chile como ejemplo, de las 60 universidades que tiene, 14 de ellas se encuentran dentro de las 1000 primeras, el 23.3%. Si se realiza el mismo ejercicio en el caso peruano, de 142 universidades tan solo 3 se encuentran dentro de las 1000 primeras, el 2.1%. El escenario es aún menos auspicioso si tomamos otros rankings como el US News o el Shangai Ranking donde las universidades peruanas no están presentes.

Gráfico N° 7: Número de Universidades en el QS World University Ranking



Una de las principales recomendaciones de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00017-2008-PI/TC del 2010 (en adelante, Sentencia del TC del 2010) es la incorporación de una supervisión ex ante “en el sentido de que debe ejercerse con rigurosidad y eficiencia antes de que los promotores sean autorizados a desarrollar la actividad educativa”¹¹. El licenciamiento, como medio para la autorización del servicio educativo, es la materialización de dicha recomendación. Este

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú recaída en el expediente N° 00017-2008-PI/TC del 2010

¹⁰ **Indicadores:** revisión por pares académicos, relación facultad / estudiante, las citas por facultad, reputación empleador, proporción de estudiantes internacionales y relación personal Internacional.

¹¹ Punto 166

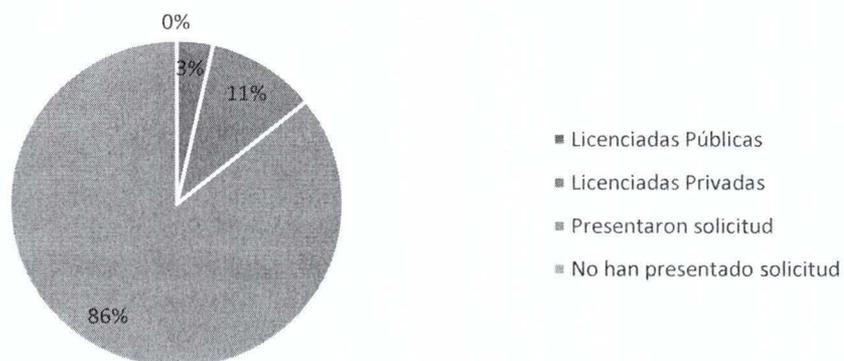
procedimiento permite a la Sunedu verificar que las universidades cumplan con las condiciones básicas de calidad. En caso que las universidades no puedan demostrar su adecuación a las CBC y por ende no consigan el licenciamiento institucional, dejarán de contar con la autorización para brindar servicio de enseñanza superior universitaria. Es decir, una vez culminado el proceso de licenciamiento institucional, el Perú contará únicamente con universidades que cumplan con condiciones básicas de calidad.

La Sunedu, con la finalidad de orientar su labor en materia de licenciamiento institucional, aprobó el “Modelo de Licenciamiento Institucional y su implementación en el sistema universitario peruano”¹², el cual contiene el Modelo de Licenciamiento Institucional, las Condiciones Básicas de Calidad – CBC, el Plan de Implementación Progresiva del proceso de Licenciamiento y el Cronograma - Solicitud de Licenciamiento.

En cuanto al proceso de licenciamiento institucional, el Cronograma de Solicitud de Licenciamiento Institucional de las universidades que actualmente cuentan con autorización provisional y definitiva, se encuentra ordenado en nueve grupos de universidades, atendiendo a la antigüedad de su autorización¹³. Recientemente, la SUNEDU aprobó las “Medidas de Simplificación Administrativa para el Licenciamiento Institucional”, así como el “Reglamento del procedimiento de licenciamiento institucional”¹⁴. Adicionalmente a ello, dispuso la publicación del Proyecto de “Matriz de Condiciones Básicas de Calidad (CBC) específicas para el programa de estudios de Medicina Humana”.

Cabe señalar que, al 30 de noviembre del 2018 del total de universidades, se encuentran licenciadas cinco (05) universidades públicas y diecinueve (19) universidades privadas¹⁵. Ciento cuarenta y cinco¹⁶ (145) han presentado su solicitud de licenciamiento ante la Sunedu, lo que equivale al 100% de todas las universidades. De igual manera, al 21 de Diciembre de 2017 se encuentran en visita presencial o emisión de resolución dieciséis (16) universidades, mientras que cuarenta y ocho (48) se encuentran con informe de observación y a veintisiete universidades se les ha requerido plan de adecuación.

Gráfico N° 8: Licenciamiento de Universidades



¹² Resolución del Consejo Directivo N° 006-2015/SUNEDU, publicada el 13 de noviembre de 2015.

¹³ Grupo 1 (15 dic. 2015 - 26 feb. 2016), Grupo 2 (15 abr. 2016 - 15 may. 2016), Grupo 3 (15 jul. 2016 - 15 ago. 2016), Grupo 4 (15 set. 2016 - 15 oct. 2016), Grupo 5 (02 ene. 2017 - 02 feb. 2017), Grupo 6 (15 mar. 2017 - 15 abr. 2017), Grupo 7 (15 jun. 2017 - 15 jul. 2017), Grupo 8 (15 set. 2017 - 15 oct. 2017); y, Grupo 9 (15 nov. 2017 - 15 dic. 2017).

¹⁴ Aprobados por Resolución del Consejo Directivo N° 008-2017/SUNEDU, publicada el 10 de marzo de 2017.

¹⁵ Del total de universidades, cincuenta (50) cuentan con autorización provisional, sesenta y siete (67) tienen autorización definitiva, trece (13) están licenciadas, y doce (12) fueron constituidas mediante ley de creación y no cuentan con autorización.

¹⁶ Al 21 de diciembre de 2017.

Como se puede apreciar de los datos estadísticos, el licenciamiento institucional se encuentra aún en desarrollo, la mayoría de universidades se encuentra en proceso de adecuación de las CBC y recientemente se ha ampliado el plazo de adecuación al 31 de julio del 2018. En dicho contexto, resulta contraproducente la creación de más universidades que necesitarán ser licenciadas para poder entrar en funcionamiento.

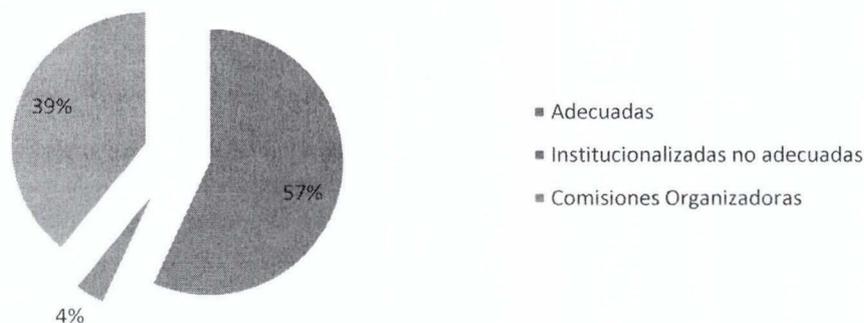
c. Superando el desgobierno de las universidades.

Respecto al gobierno de universidades, la Ley Universitaria presentó varias reformas. Por ello, la SUNEDU aprobó la “Guía para la adecuación de gobierno de las Universidades Públicas al amparo de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30220”¹⁷. Este documento tuvo como objetivo orientar a las universidades públicas en la ejecución del proceso de adecuación de gobierno a la Ley Universitaria.

A la fecha, de las 31 universidades nacionales que debían pasar por el proceso de adecuación establecido en la Primera Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley Universitaria, en todas se han realizado elecciones para Rector y Vicerrectores.

No obstante, es importante identificar el estado de las Comisiones Organizadoras. En los últimos 20 años se han creado 23 de las 56 universidades públicas que existen en la actualidad. De ellas tan solo 3 recibieron la autorización definitiva por parte de CONAFU. Las 20 universidades restantes tienen en promedio 09 años y medio de creación; dentro de ellas existen universidades públicas que a pesar de tener más de 17 años de funcionamiento (caso UNIA) aún no han conformado sus órganos de gobierno para convertirse en universidades plenamente constituidas. Una de las razones para que esto suceda es la ausencia de docentes ordinarios, requisito necesario para la conformación de los órganos de gobierno, lo cual requiere, entre otras condiciones, del incremento del presupuesto de cada una de estas universidades.

Gráfico N° 9. Gobierno de universidades públicas



¹⁷ Resolución del Consejo Directivo N° 002-2015/SUNEDU, publicada el 20 de julio de 2015.

d. Supervisión y fiscalización

La Sentencia del Tribunal Constitucional del 2010 declaró la necesidad de supervisión y fiscalización imparcial de las universidades. Esto fue un hecho trascendental para la reforma universitaria, ya que estableció la necesidad y la responsabilidad del Estado de garantizar la calidad de la educación, en este caso, universitaria, sin que ello signifique la trasgresión a la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida. Estableció además que la autonomía no es equivalente a la autarquía. Por ello, el Tribunal Constitucional afirma que la actividad educativa universitaria debe contar con la irrenunciable, eficiente, eficaz y permanente supervisión y fiscalización del Estado, a efectos, de asegurar su accesibilidad, su calidad y el cumplimiento de los fines exigidos por la Norma Fundamental.

La Sentencia del Tribunal Constitucional del 2010 estableció, asimismo, la necesidad de un control ex post, de forma tal que, a través de una evaluación permanente y rigurosa, quede asegurado que en ningún intervalo de su ejercicio aquélla se desvincule de la finalidad general de lograr el desarrollo integral de la persona humana. Adicionalmente, debe desarrollarse un periódico control externo imparcial, llevado a cabo por organismos que no se encuentren vinculados ni directa ni indirectamente con las entidades evaluadas, y caracterizado por la implementación de un sistema exigente y obligatorio de evaluación, acreditación y auditor.

La Ley Universitaria, recogiendo las recomendaciones del Tribunal Constitucional, dotó a la Sunedu de las herramientas para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la ley para el beneficio de los estudiantes universitarios. En dicho sentido, la Sunedu viene ejerciendo sus competencias para resguardar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley Universitaria y la normativa exigible a los sujetos supervisados. Así, esta entidad impuso distintas medidas preventivas¹⁸ con la finalidad de coadyuvar a las universidades públicas en el proceso de adecuación de gobierno. Por otra parte, a efectos de organizar y orientar las acciones técnicas y operativas para verificar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Ley Universitaria, la Sunedu aprobó el Plan Anual de Supervisión 2017¹⁹ y el Reglamento de Supervisión²⁰, ambos documentos emitidos bajo un enfoque de cumplimiento normativo de prevención y gestión del riesgo y tutela del derecho de acceso a la educación superior universitaria de calidad²¹.

En virtud de lo anterior, el Plan de Supervisión proyectó la ejecución de más de ochocientas acciones de supervisión durante el 2017: cuatro supervisiones diarias, en promedio. En ese sentido, la ejecución del

¹⁸ En suma, las resoluciones del Consejo Directivo que deciden la imposición de medidas preventivas son: Resolución de Consejo Directivo N° 001-2016-SUNEDU/CD (contra la Universidad Nacional Mayor de San Marcos); Resolución de Consejo Directivo N° 002-2016-SUNEDU/CD (contra la Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle"); Resolución de Consejo Directivo N° 003-2016-SUNEDU/CD (contra la Universidad Nacional de Trujillo); Resolución de Consejo Directivo N° 004-2016-SUNEDU/CD (contra la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica); Resolución de Consejo Directivo N° 005-2016-SUNEDU/CD (contra la Universidad Nacional Federico Villareal); Resolución de Consejo Directivo N° 007-2016-SUNEDU/CD (contra la Universidad Nacional Federico Villareal); Resolución de Consejo Directivo N° 008-2016-SUNEDU/CD (contra la Universidad Nacional San Luis Gonzaga); Resolución de Consejo Directivo N° 009-2016-SUNEDU/CD (contra la Universidad Nacional de Cajamarca); Resolución de Consejo Directivo N° 010-2016-SUNEDU/CD (contra la Universidad Nacional Hermilio Valdizán); Resolución de Consejo Directivo N° 013-2016-SUNEDU/CD (contra la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac), entre otras.

¹⁹ Resolución de Superintendencia N° 0097-2016-SUNEDU del 29 de diciembre de 2016.

²⁰ Resolución del Consejo Directivo N° 006-2017-SUNEDU/CD, publicada el 2 de febrero de 2017.

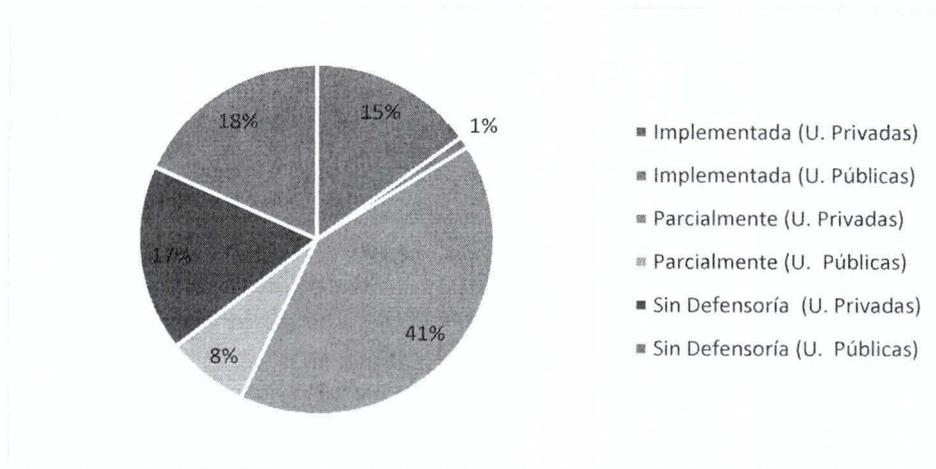
²¹ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

"Artículo 228-A.- Definición de la actividad de fiscalización

228-A.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.(...)"

Plan Anual de Supervisión 2017 se viene realizando de manera progresiva y, logrando a la fecha la supervisión efectiva de instituciones que vendrían prestando el servicio educativo superior universitario sin autorización de funcionamiento otorgado por el CONAFU²², entre otras.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, después de décadas de autorregulación, existen todavía dificultades entre las universidades para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley Universitaria. A diciembre de 2016, ninguna universidad cumplía con el deber de transparencia al 100%. A diciembre 2017, gracias a las acciones de supervisión, 61 universidades cumplen al 100%. Similar es el caso de las defensorías universitarias. De las 142 Universidades hay 110 Defensorías implementadas. Gráfico N° 10: Defensoría Universitaria



A la fecha, si bien se avanza progresivamente en el cumplimiento de la Ley Universitaria, aún una parte mayoritaria de universidades no cumple con el 100% de lo dispuesto (Transparencia, Defensoría Universitaria, servicio de bienestar estudiantil, entre otros). A pesar de los esfuerzos de la SUNEDU, la supervisión y fiscalización de las universidades sigue generando resistencias, lo cual es comprensible después de décadas de autorregulación. En ese escenario, antes de ampliar el número de universidades se debería asegurar que las ya existentes cumplan con lo establecido en la Ley Universitaria.

1.1. REQUERIMIENTO PRESUPUESTAL PARA UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Una de las razones que explica el estado actual de las universidades públicas en el país es la falta de presupuesto. Se requiere aproximadamente más de 5 mil millones de soles para mejorar la calidad de las universidades públicas ya existentes. De aumentar el número de universidades dicha necesidad presupuestal sería aún mayor.

²² Para mayor detalle, véase los siguientes documentos: i) comunicado del 27 de diciembre de 2016, publicado en la página web de la SUNEDU (<https://www.SUNEDU.gob.pe/SUNEDU-identifica-universidades-que-ofrecen-programas-de-pregrado-para-los-que-no-tendrian-autorizacion/>), ii) comunicado del 22 de enero de 2017 publicado en la página web de la SUNEDU (<https://www.SUNEDU.gob.pe/SUNEDU-identifica-nuevas-universidades-que-ofrecen-programas-de-pregrado-y-posgrado-que-no-tendrian-autorizacion/>); y, iii) comunicado del 22 de enero de 2017 publicado en la página web de la SUNEDU (<https://www.SUNEDU.gob.pe/SUNEDU-identifica-nuevas-universidades-que-ofrecen-programas-de-pregrado-y-posgrado-que-no-tendrian-autorizacion/>).

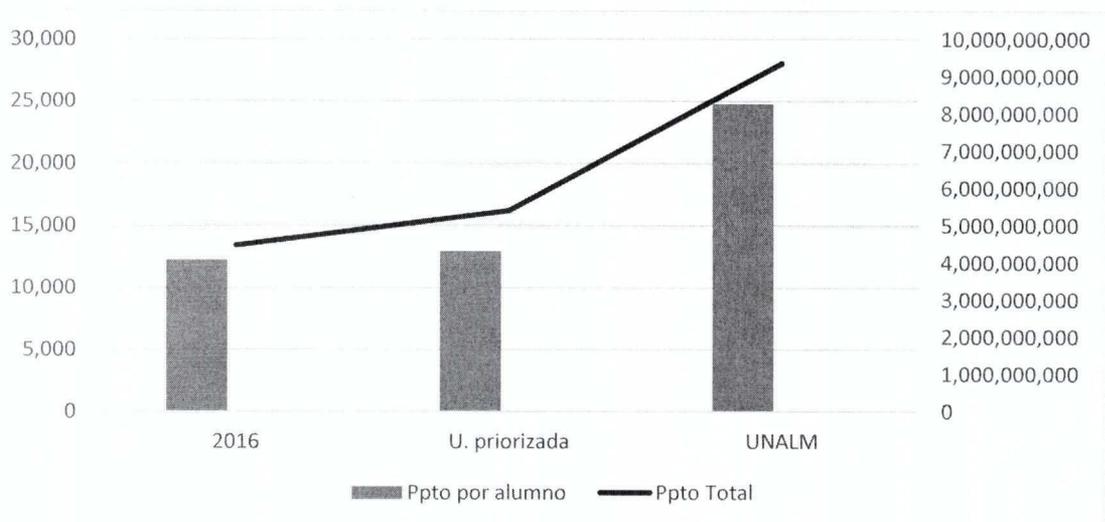
a. Presupuesto para la reforma²³.

En el 2017, el Minedu ha transferido cerca de 280 millones a 25 universidades públicas para suplir las necesidades de las universidades públicas de nuestro país. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, aun no resulta suficiente.

El presupuesto 2016 para universidades públicas fue de 4.5 mil millones de soles aproximadamente. El presupuesto por alumno promedio fue de S/ 12 227. Tomando como referencia las 12 universidades públicas priorizadas por la Ley Universitaria, éstas cuentan con un presupuesto promedio por alumno de S/ 12 337. Si todas las universidades públicas recibieran dicho presupuesto por alumno, se requerirían de cerca de 1 000 millones de soles adicionales de presupuesto solo en las 51 universidades públicas ya existentes.

Si se realiza el mismo ejercicio usando como referencia el presupuesto promedio por alumno de la Universidad Nacional Agraria La Molina, universidad pública con licenciamiento, el monto adicional que se requeriría sería aproximadamente es de 5 mil millones de soles.

Gráfico N° 11: Presupuesto por alumno y proyección de presupuesto total



Por otro lado, el presupuesto 2016 para los 23 366 docentes de la universidad pública supera los mil millones de soles. A pesar de ser una cifra bastante grande, dentro de ella se encuentran docentes contratados que tienen sueldos de S/ 1 200 y docentes auxiliares con sueldos de S/ 2 958. El Ministerio de Educación ha estimado que para revalorizar la carrera del docente de universidad pública se requerirían mínimo de 900 millones de soles adicionales de presupuesto anual. Ello tomando en cuenta el número actual de universidades, de crearse nuevas, el presupuesto requerido sería aún mayor. Un número mayor de universidades públicas y por ende de docentes, afectaría la capacidad del Estado en realizar mejoras salariales a los docentes actualmente en servicio.

En suma, el presupuesto actual para mejorar la calidad de las universidades públicas es insuficiente, dicho presupuesto disminuiría si se crean nuevas universidades públicas.

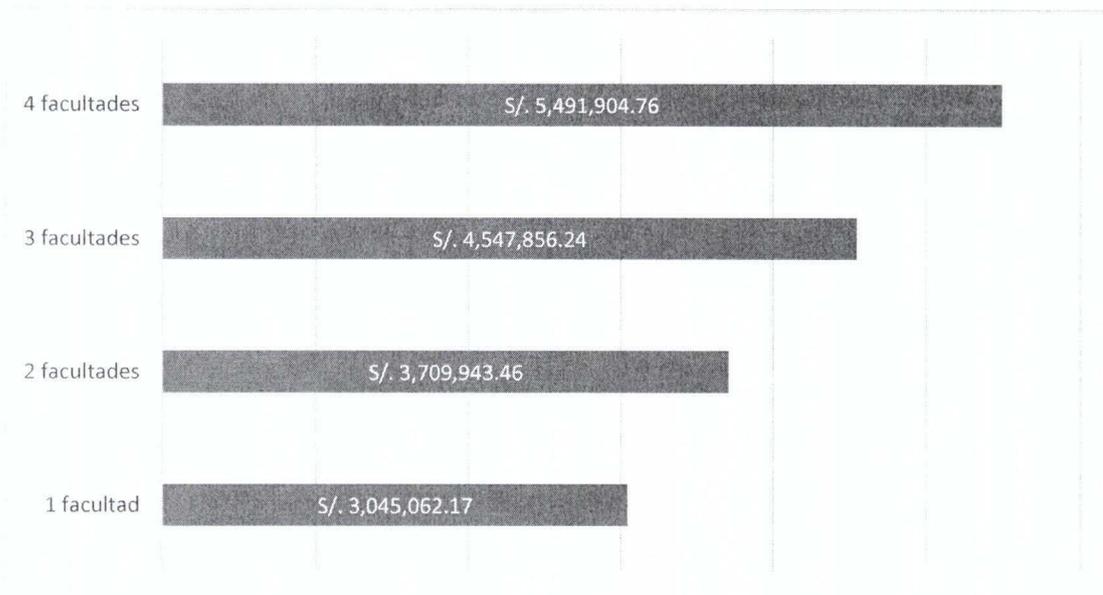
²³ Fuente: SIAF-MEF, SRI

b. Presupuesto para nuevas universidades

El Ministerio de Economía y Finanzas otorga 3.5 millones de soles de pliego a las nuevas universidades. Sin embargo, ello resulta insuficiente considerando la necesidad de infraestructura y equipamiento en aulas de clase y laboratorio, personal administrativo, docentes ordinarios, docentes investigadores, servicios de bienestar para estudiantes, entre otros.

Para formar los órganos de gobierno de una Universidad se requiere: docentes ordinarios (principales) e instrumentos de gestión. El costo mínimo para una universidad con 1 facultad es de 3 millones de soles, solo contando el presupuesto de docentes. Evidenciando que los 3.5 millones de soles de pliego para universidad nueva resultan insuficientes.

Gráfico N° 12: Presupuesto promedio requerido por número de facultades



Adicionalmente, se estima que en infraestructura se requiere para crear una universidad de 5 facultades, por ejemplo, un aproximado de 130 millones de soles, considerando la construcción y equipamientos de los pabellones, laboratorios, biblioteca, auditorio, comedor, áreas deportivas, entre otros. Asimismo, debe tenerse en cuenta que las universidades nuevas deberán iniciar su proceso de licenciamiento inmediatamente después de ser creadas, lo cual significaría un presupuesto aún mayor.

2. LICENCIAMIENTO DE NUEVAS FILIALES

Sin perjuicio de lo anterior, la propuesta normativa establece la posibilidad que, a partir del vencimiento de la moratoria establecida en la Ley N° 29971, las universidades que cuenten con el licenciamiento institucional otorgado por la Sunedu puedan presentar sus solicitudes de creación de nuevas filiales. La evaluación y la presentación progresiva de dichas solicitudes se realizan de acuerdo a las disposiciones que establezca la Sunedu.

En tal sentido, es menester recalcar que la moratoria es una medida excepcional al derecho de libre iniciativa privada; por ello, solo debería ser aplicable en aquellos casos donde sea estrictamente necesario. De esta forma, la prohibición de crear nuevas filiales que se halla en el texto sustitutorio al citado Proyecto de Ley no debe ser de carácter absoluto y, en consecuencia, quienes ya demostraron contar con condiciones básicas de calidad, deberían tener la posibilidad de crear y solicitar a la Sunedu el licenciamiento de nuevas filiales. Cabe señalar que algunas universidades licenciadas ya han solicitado a la Sunedu la autorización para abrir nuevos programas o locales, como es el caso de la Universidad de Piura, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Peruana Cayetano Heredia, la Universidad San Ignacio de Loyola, entre otras.

La incorporación propuesta establece la posibilidad de que, sin perjuicio de que se establezca la moratoria contemplada en la presente propuesta normativa, solamente las universidades que cuenten con el licenciamiento institucional otorgado por la Sunedu puedan crear nuevas filiales y solicitar su licenciamiento a fin de brindar el servicio en ellas. No obstante, en el caso de aquellas universidades que aún no logran acreditar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad para brindar el servicio educativo superior universitario, la prohibición de crear nuevas filiales se mantendría.

Asimismo, debe considerarse que uno de los objetivos del Modelo de Licenciamiento es asegurar la capacidad de las universidades para desarrollar nuevos programas educativos de calidad —pudiendo ser estos prestados en nuevas filiales o establecimientos—, para lo cual se requiere contar con la licencia de funcionamiento institucional de manera previa.

De esta forma, el Estado cumple con su rol garante de la calidad frente a la prestación del servicio público educativo, adoptando las medidas necesarias para garantizar el derecho de los estudiantes a recibir una educación de la calidad en todas las filiales de las universidades licenciadas.

3. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Las razones detrás de la moratoria y la posterior reforma universitaria siguen presentes. Las condiciones básicas de calidad de las universidades aún no están garantizadas; respecto al licenciamiento institucional, la mayoría de universidades se encuentran en proceso de adecuación de las CBC y recientemente dicho proceso se ha prorrogado. No obstante, queda pendiente el licenciamiento de filiales, facultades, escuelas y programas de estudios. En materia de supervisión, después de décadas de autorregulación, se está avanzando considerablemente, sin embargo, persisten las resistencias y aún no se logra que las universidades tanto públicas y privadas cumplan con los requisitos de transparencia, Defensoría Universitaria, entre otros.

Es importante recordar que la reforma universitaria tiene tan solo año y medio efectivo de implementación, aún se encuentra en sus inicios y requiere de mayor tiempo de maduración para ver los resultados con el universo actual de instituciones. El déficit en la calidad de la educación universitaria continúa latente en el sistema educativo peruano y la consolidación de un ordenamiento jurídico que regule adecuadamente el sistema universitario está en desarrollo. Debido a ello, el sistema universitario peruano aún no se encuentra preparado para dar paso al funcionamiento de nuevas universidades, en la



medida que, como puede apreciarse, la reforma del sistema educativo universitario es una cuestión compleja que entraña un proceso aún en desarrollo.

De acuerdo a lo expuesto, para cumplir con la finalidad de la reforma universitaria, resulta necesario emitir una nueva ley que disponga la moratoria en la creación de universidades y filiales por un período de dos (2) años. El permitir la creación de nuevas universidades así como filiales o establecimientos, significaría ralentizar el vigente proceso de reforma educativa, resultando urgente establecer un plazo de moratoria para lograr una mejor evaluación en el cumplimiento de las obligaciones normativas que redunden en la calidad educativa.

Debe tenerse en cuenta, además, que tras el vencimiento del plazo contenido en la Ley N° 29971, Ley Moratoria, existe la posibilidad de que los administrados presenten solicitudes de licenciamiento de nuevas universidades o filiales. Sin embargo, en línea con los argumentos esgrimidos a favor del cumplimiento de los objetivos de la reforma universitaria, es necesario disponer que las solicitudes presentadas en el lapso comprendido entre el 23 de diciembre de 2017 (vencimiento de la Ley N° 29971) y la entrada en vigencia de este nuevo plazo de moratoria, sean evaluadas tras el vencimiento de este plazo.

De acuerdo a lo expuesto, para cumplir con las finalidades planteadas, resulta necesario emitir una ley que disponga el establecimiento de un plazo de moratoria en la creación y autorización de universidades públicas y privadas así como de filiales, por un período de dos (2) años, toda vez que al vencimiento de dicho plazo la Sunedu habría verificado las Condiciones Básicas de Calidad en todas las universidades y, además, existiría por parte de los actores del sistema universitario una mejor evaluación en el cumplimiento de las obligaciones normativas que redunden en la calidad educativa .

No obstante, la propuesta normativa establece la posibilidad de que, a partir del vencimiento de la moratoria establecida en la Ley N° 29971, las universidades que cuenten con el licenciamiento institucional otorgado por la Sunedu puedan presentar sus solicitudes de creación de nuevas filiales creadas, en tanto han demostrado que cumplen con las Condiciones Básicas de Calidad a nivel institucional. La evaluación y la presentación progresiva de dichas solicitudes se realizan de acuerdo a las disposiciones que establezca la Sunedu.

Finalmente, se debe señalar que cada vez son más las universidades que logran acreditar y/o avanzar en el cumplimiento de las CBC para la prestación del servicio educativo superior universitario. La medida propuesta es de carácter general y busca generar incentivos para avanzar en el proceso de licenciamiento. Sin perjuicio de ello, en el caso de universidades públicas deberá garantizarse que previamente cuente con las previsiones presupuestales correspondientes, en la línea de lo previsto en el artículo 26 y 27 de la Ley universitaria, en lo que resulte aplicable.

I. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

En la presente sección se exponen los beneficios, impactos y efectos que la emisión y aprobación de la presente ley genera sobre los actores, la sociedad y el bienestar general. De esta manera, en el presente acápite se efectúa un balance general entre los beneficios cualitativos que la propuesta normativa generaría y los costos cuantitativos que ocasionaría, determinándose de esta manera si resulta conveniente o no, para la sociedad en su conjunto, la implementación de la propuesta.

1. BENEFICIOS CUALITATIVOS

Dada la persistente problemática actual del sistema universitario peruano, resulta necesario establecer –a través de una iniciativa legislativa- un plazo de prohibición de creación de nuevas universidades y filiales.

Dentro de este marco, resulta conveniente establecer los siguientes beneficios cualitativos que conlleva la implementación de la presente propuesta:

- Facilitar el cumplimiento de la reforma universitaria.- Con ello, se permite continuar el proceso de constitución de un sistema universitario con universidades debidamente acreditadas y certificadas que garanticen la calidad, investigación y vinculación con las necesidades del desarrollo del país.
- Facilitar la toma de decisiones sobre la reforma universitaria.- Toda vez que el análisis de la situación del sistema universitario aún no ha sido completado, permitir que se complete dicho examen permitirá una mejor toma de decisiones para la reforma de dicho sistema.
- Salvaguardar el derecho de los estudiantes involucrados.- En aplicación del principio superior del estudiante, reconocido en la Ley Universitaria, el Estado evaluará los centros de enseñanza universitaria, a fin de asegurar la continuidad y regularidad de la prestación del servicio público de educación superior.
- Reorientación de la inversión en la educación universitaria.- Prorrogar los efectos de la moratoria para la creación de universidades, permitirá que, luego de reformado el sistema universitario, se garantice el acceso a la educación superior mediante una amplia oferta que cumpla con las condiciones básicas de calidad para su prestación.

2. COSTOS CUANTITATIVOS

La iniciativa legislativa no generará ningún gasto para su implementación al Estado ni a las Universidades.

Estando a lo expuesto, se concluye que con esta medida solo existirán beneficios cualitativos para la comunidad universitaria y la sociedad en general, la que devendría de la vigencia de la propuesta normativa, por lo que se estima conveniente su aprobación.



II. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA PRESENTE NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma no modifica ni deroga ninguna norma dentro del ordenamiento jurídico vigente. Se trata de una propuesta que establece, en dos (2) años, la moratoria para la creación de nuevas universidades públicas y privadas, así como de las filiales que creen las universidades públicas y privadas.



Lima enero del 2018