Proyecto de Ley N° 3972/2018-CR

MOISÉS GUÍA PIANTO
Congresista de la República

"Decenio de La igualdad de Oportunidades para mujeres y hombre"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 MAR 2019
RECIBIDO
Firma ____ Hora 2:48 pm

LEY QUE MODIFICA LA LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA, PARA PRECISAR LOS ALCANCES DE LA GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

PROYECTO DE LEY

Los congresistas de la República que suscriben, integrantes del grupo parlamentario Peruanos por el Kambio, a iniciativa del congresista Moisés Guía Pianto, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA, PARA PRECISAR LOS ALCANCES DE LA GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Artículo Único. Modificación del artículo 100 de la Ley 30220, Ley Universitaria
Incorpórase el numeral 100.2-A, en el artículo 100 de la Ley 30220, Ley Universitaria, con la redacción siguiente:

> **Artículo 100. Derechos de los estudiantes**
> Son derechos de los estudiantes:
>
> 100.1 Recibir una formación académica de calidad que les otorgue conocimientos generales para el desempeño profesional y herramientas de investigación.
>
> 100.2 La gratuidad de la enseñanza en la universidad pública.
>
> **100.2-A. La gratuidad referida en el numeral 100.2. alcanza hasta la obtención del título profesional.**

[...]

299467. ATD

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Financiamiento
El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, dispondrá a partir de la promulgación de la presente ley los recursos necesarios, según el presupuesto del tesoro público, para la implementación de la presente norma por un período de dos años. A partir del tercer año dicho presupuesto estará a cargo de los recursos propios de las universidades públicas y formará parte de su presupuesto anual.

Lima, 30 de enero de 2019

MOISÉS GUÍA PIANTO
Congresista de la República

Mercedes Aráoz

FLORES

Despacho Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio
Central: 311-7777 Anexo. 7443
Plaza Simon Bolivar Av. Abancay s/n Cercado
Oficina 12 (Palacio Legislativo)

MELENDEZ VOCERO PPK.

MELENDEZ

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 07 de MARZO del 2019
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 3942 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito establecer los alcances de la gratuidad de la enseñanza en el país. Como se puede apreciar, la gratuidad llega hasta la culminación de los cursos de pregrado en las universidades públicas; sin embargo, algunas universidades cobran derecho de matrícula y en algunas ocasiones también por el semestre académico.

Por otro lado, hemos comprobado que en algunas universidades públicas se realizan una serie de cobros para la obtención del grado de bachiller y el título de licenciatura. Estos pagos son parte de los requisitos para la obtención de dichos grados y títulos.

Estos pagos van muchas veces en contra de la economía de los estudiantes, quienes en la mayoría de casos vienen de sectores de escasos recursos económicos e incluso de sectores vulnerables del país.

Debemos de tomar en cuenta que, desde la perspectiva histórica, la obtención de los grados y los títulos era considerado como premios por parte del Estado, ya que se honraba a los egresados por culminar satisfactoriamente sus estudios. Esto lo podemos apreciar con mayor precisión en el siglo XIX.[1]

A. Perspectiva histórica con respecto a la gratuidad de la enseñanza a través de las normas constitucionales

La gratuidad de la enseñanza universitaria siempre ha estado presente desde los inicios de la República y los gobernantes se han preocupado por la educación de todos los peruanos. A portas de las celebraciones del Bicentenario de la República es necesario recordar el deseo del general Don José de San Martín, de implantar la educación en el país de forma gratuita y con los métodos más avanzados. Por esta razón, el general invitó al profesor de origen escoces, Diego Thomson, para implantar el sistema de educación mutua llamado Lancasteriano. De esta manera, el 6 de julio de 1822, unos meses antes de establecerse el primer Congreso Constituyente de la República se crea la Escuela Normal, con el propósito de establecer escuelas en toda la República, pero de forma libre y gratuita.

---

[1] En el reglamento orgánico de la Facultad de Letras de la Universidad de San Marcos, promulgado por el presidente José Balta a través del decreto del 20 de noviembre de 1868, se dispone: *Título 7° De los premios. Art. 28. Los premios de los alumnos son mayores o menores. Los mayores consisten en contentas para los grados de Bachilleres, Licenciados y Doctor, los menores en un diploma por el que se hará una mención honorífica de los alumnos, firmado por el Decano, el Secretario y el Profesor de la clase; y en la exención de los derechos de matrícula para en el siguiente año.*

EL DECRETO DELEGADO

He acordado y decreto:

Art. 1. Se establecerá una escuela normal conforme al sistema de enseñanza mutua, bajo la dirección de don Diego Thomson.

Art. 2. El colegio de Santo Tomás queda aplicado definitivamente á este establecimiento, debiendo solo permanecer en él, aquellos Religiosos que se consideren necesarios para el entretenimiento del culto, y pasando los demás á reunirse al convento grande de Santo Domingo.

Art. 3. Se enseñarán en este establecimiento las primeras letras y las lenguas vivas, á cuyo se dotarán las cátedras que se consideren necesarias, conforme á la designación que se haga en el plan del instituto nacional del Perú.

[...]

Art. 6. Luego que el director de la escuela normal haya instruido en el nuevo método á un número suficiente de maestros, se distribuirán en las capitales de los demás departamentos con la competente dotación, para que establezcan las escuelas públicas bajo de estos mismos principios, y de allí se propaguen á las demás ciudades y villas de cada departamento.

[...]

Art. 10. La dotación del Director, y los demás gastos que exige este establecimiento se arreglarán por un decreto particular, y serán costeados por el Gobierno. El Ministerio de Estado queda encargado de expedir todas las órdenes necesarias para el puntual cumplimiento de este decreto.

Dado en el palacio del Supremo Gobierno, en Lima, á 6 de Julio de 1822. -3.°

Firmado.- Trujillo.- Por orden de S. E. -B. Monteagudo.

Las escuelas lancasterianas estuvieron presentes en los planes educativos del general San Martín; el educador Diego Thomson se encargó de buscar los

elementos necesarios para su establecimiento y tuvo el apoyo del sacerdote católico Francisco Navarrete, quien asumiría la dirección de las Escuelas Lancasterianas a la salida de Thomson en 1824.

Las escuelas lancasterianas continuaron como política educativa del Estado hasta mediados del siglo XIX. Los gobernantes estaban tan preocupados en otros aspectos del país que la educación nunca fue un aspecto prioritario para ellos.

La Constitución Política de 1823 reconocía la deuda que tenía la República a todos los individuos en el artículo 181: *La instrucción es una necesidad común y la República la debe igualmente a todos sus individuos.*

También el artículo 184 manifestaba que todas las poblaciones de la República tenían el derecho de contar con centros educativos y también universidades: *Todas las poblaciones de la República tienen derecho a los establecimientos de instrucción que sean adaptables a sus circunstancias. No puede dejar de haber Universidades en las capitales de departamento, ni escuelas de instrucción primaria en los lugares más pequeños; la que comprenderá también el catecismo de la Religión Católica y una breve exposición de las obligaciones morales y civiles.* Inclusive el artículo es muy claro al mencionar que no debe de faltar las escuelas en los lugares más pequeños del país.

Sin embargo, es a partir de la Constitución Política de 1828, en sus disposiciones generales, que se establece la gratuidad de la enseñanza. *Art. 171°.- Garantiza también la instrucción primaria gratuita a todos los ciudadanos; la de los establecimientos en que se enseñen las ciencias, literatura y artes; la inviolabilidad de las propiedades intelectuales y los establecimientos de piedad y beneficencia.*

El texto dispone la instrucción primaria gratuita para todos los ciudadanos y para ello se establecían mecanismos de creación de escuelas bajo el método lancasteriano, con poco presupuesto, pero siempre consagrando la gratuidad a nivel primario. Las Constituciones de 1834, 1839, 1856, 1860 y 1920 mantenían la misma postura y no establecían de manera directa la gratuidad al nivel de secundaria y universitaria.

Sin embargo, no fue hasta la Constitución de 1933 que el Estado reconoce algunos alcances a dicha gratuidad:

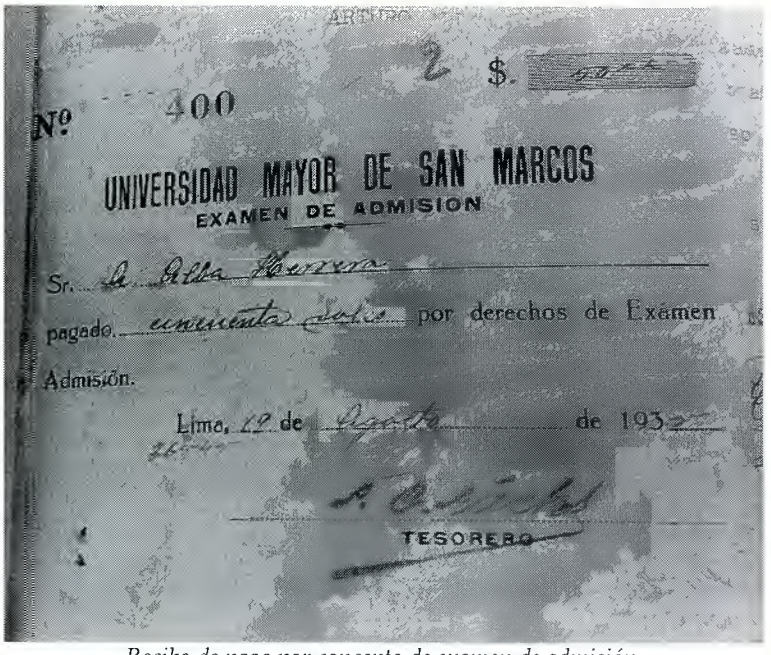
> Artículo 71.- La dirección técnica de la educación corresponde al Estado.
>
> Artículo 72.- La enseñanza primaria es obligatoria y gratuita.

> Artículo 73.- Habrá por lo menos una escuela en todo lugar cuya población escolar sea de treinta alumnos. En cada capital de provincia y de distrito se proporcionará instrucción primaria completa.
>
> Artículo 74.- Las escuelas que funcionen en los centros industriales, agrícolas o mineros, serán sostenidos por los respectivos propietarios o empresas.
>
> Artículo 75.- El Estado fomenta la enseñanza en sus grados secundario y superior, con tendencia a la gratuidad.[2]
>
> Artículo 76.- En cada departamento habrá por lo menos una escuela de orientación industrial.
>
> Artículo 77.- El Estado fomenta la enseñanza técnica de los obreros.

Si bien se establece la gratuidad en la educación primaria, con respecto a la educación secundaria y universitaria el Estado la fomenta "con tendencia a la gratuidad". En este aspecto se refiere a que la educación universitaria tenía un costo que no era asumido de forma gratuita por el Estado y muchas veces esto se reflejaba en el pago de admisión, matrícula y en la obtención de los exámenes de titulación y la emisión de los diplomas de los grados y títulos, en algunas ocasiones, por lo que no era gratuita en su totalidad.

Podemos apreciar algunos ejemplos de esto en el Archivo Histórico "Domingo Angulo" de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos:

[2] El subrayado es nuestro.



Nº 400

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN MARCOS

EXAMEN DE ADMISION

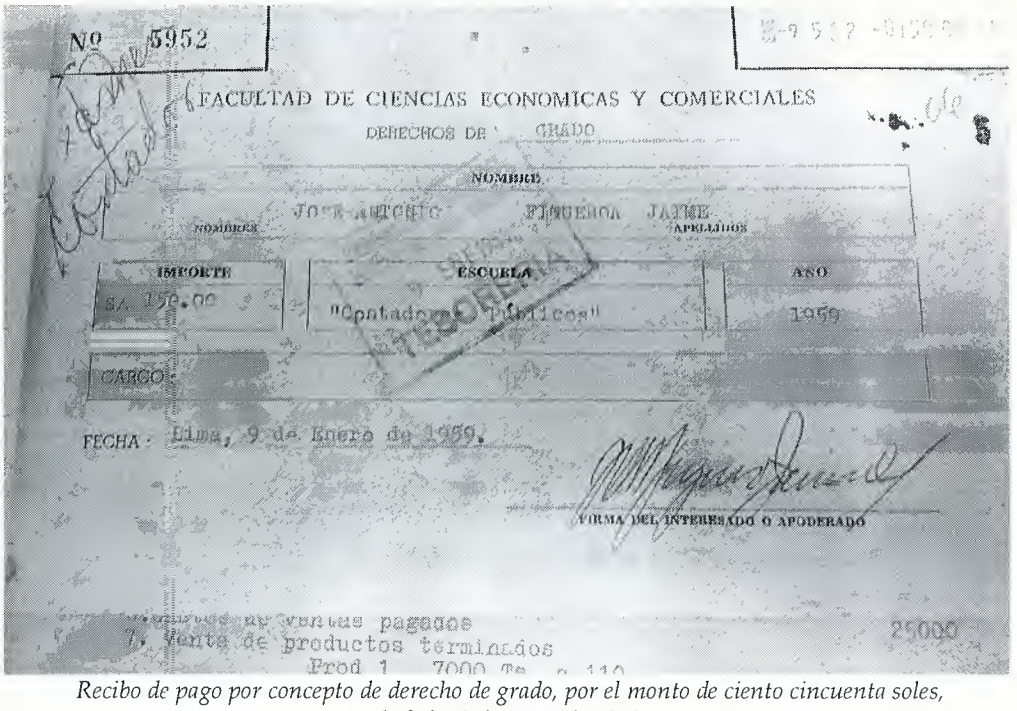
Sr. [illegible]

pagado. cincuenta soles por derechos de Examen de Admisión.

Lima, 19 de Agosto de 1935

TESORERO

Recibo de pago por concepto de examen de admisión, por el monto de ciento cincuenta soles, de fecha 19 de agosto de 1935. Fuente: Archivo Histórico "Domingo Angulo" de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.



Nº 5952

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y COMERCIALES

DERECHOS DE GRADO

NOMBRE

NOMBRES: JOSE ANTONIO APELLIDOS: FIGUEROA JAIME

IMPORTE	ESCUELA	AÑO
S/. 150.00	"Contadores Públicos"	1959

CARGO:

FECHA: Lima, 9 de Enero de 1959.

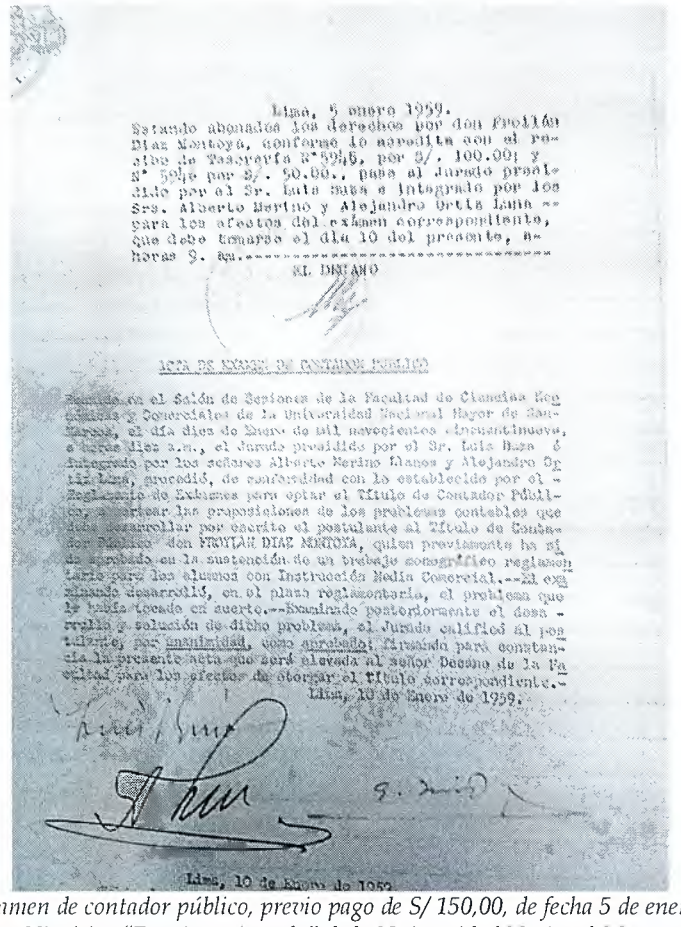
FIRMA DEL INTERESADO O APODERADO

Recibo de pago por concepto de derecho de grado, por el monto de ciento cincuenta soles, de fecha 9 de enero de 1959. Fuente: Archivo Histórico "Domingo Angulo" de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Debemos tomar en cuenta que, en la Constitución Política de 1933, la tendencia era que la educación superior sea gratuita, por lo que el pago de los estudiantes era completamente legítimo.

Las políticas educativas entre los años 1933 a 1968, con respecto a la educación primaria, era de carácter obligatoria y gratuita. Los estudios de primaria eran para todos los sectores.

Con respecto a la educación secundaria y la educación superior, el Estado no tenía la obligación de dar la gratuidad de la enseñanza. Por otro lado, el acceso a los estudios universitarios tenía un costo elevadísimo, sobre todo para los sectores más alejados de las ciudades principales y las pocas universidades existentes.[3]



Lima, 5 enero 1959.
Estando abonados los derechos por don Prudián Díaz Montoya, conforme lo acredita con el recibo de Tesorería N°59[illegible], por S/. 100.00; y N° 59[illegible] por S/. 50.00., pase al Jurado presidido por el Sr. Luis Baza e integrado por los Sres. Alberto Merino y Alejandro Ortiz Lima para los efectos del examen correspondiente, que debe tomarse el día 10 del presente, a horas 9. am.
EL DECANO

ACTA DE EXAMEN DE CONTADOR PÚBLICO

Reunido en el Salón de Sesiones de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el día diez de Enero de mil novecientos cincuentinueve, a horas diez a.m., el Jurado presidido por el Sr. Luis Baza e integrado por los señores Alberto Merino Llanos y Alejandro Ortiz Lima, procedió, de conformidad con lo establecido por el Reglamento de Exámenes para optar el Título de Contador Público, a calificar las proposiciones de los problemas contables que debe desarrollar por escrito el postulante al Título de Contador Público don PRUDIÁN DIAZ MANTOYA, quien previamente ha sido aprobado en la sustentación de un trabajo monográfico reglamentario para los alumnos con Instrucción Media Comercial.--El examinando desarrolló, en el plazo reglamentario, el problema que le había tocado en suerte.--Examinado posteriormente el desarrollo y solución de dicho problema, el Jurado calificó al postulante, por unanimidad, como aprobado; firmando para constancia la presente acta que será elevada al señor Decano de la Facultad para los efectos de otorgar el Título correspondiente.-
Lima, 10 de Enero de 1959.

Lima, 10 de Enero de 1959

Acta de examen de contador público, previo pago de S/ 150,00, de fecha 5 de enero de 1959.
Fuente: Archivo Histórico "Domingo Angulo" de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

[3] José Pareja Paz Soldán, en su libro: *Derecho Constitucional Peruano*, en su tercera edición de 1963, menciona que sólo en el año de 1961 existían 17 universidades en todo el país, de las cuales 5 de ellas eran particulares, sobre todo creadas bajo los postulados y pensamiento de la Iglesia Católica Romana. Entre ellas podemos mencionar la Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Universidad de Lima, Universidad Femenina del Sagrado Corazón y la Universidad Católica en Arequipa.

En la figura anterior podemos observar los pagos para rendir el examen a fin de obtener el Título de Contador Público. Después de ellos se tendría que realizar otros pagos para la obtención de diploma y otros asuntos.

La Constitución Política de 1979 daría un avance mayor en la gratuidad de la enseñanza universitaria, como los siguientes: *Artículo 25.- La educación primaria, en todas sus modalidades, es obligatoria. La educación impartida por el Estado es gratuita en todos sus niveles, con sujeción a las normas de ley. En todo lugar, cuya población lo requiere, hay cuando menos en centro educativo primario. La ley reglamenta la aplicación de este precepto. Se complementa con la obligación de contribuir a la nutrición de los escolares que carecen de medios económicos y la de proporcionarles útiles.*

Asimismo, añade las facilidades y exoneraciones que cuenta las universidades respecto a la compra de bienes y otros: *Artículo 32.- Las universidades y los centros educativos y culturales están exonerados de todo tributo, creado o por crearse. La ley establece estímulos tributarios y de otra índole para favorecer las donaciones y aportes en favor de las universidades y centros educativos y culturales.*

Como podemos apreciar, el cambio con respecto a las Constituciones anteriores es que la gratuidad en educación se debe de dar en todos los niveles y, por esta razón, la Constitución de 1979 inicia la gratuidad de las enseñanzas en las universidades públicas.

B. La actual Constitución Política de 1993 y la gratuidad de la enseñanza

La Constitución Política del Perú promulgada el año de 1993 estipula la gratuidad de la enseñanza en todos sus niveles. En ese sentido, menciona lo siguiente:

> *Artículo 17.- Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria*
>
> *La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.*

Como podemos observar la actual Constitución de la República establece que el Estado garantiza la educación de forma gratuita en todos los niveles e incluso los estudiantes universitarios gozan de este beneficio, aunque el artículo menciona que el Estado da este derecho gratuitamente a los alumnos que mantengan un

rendimiento satisfactorio. En este sentido, valen para este nivel los métodos de selección llamados "exámenes de admisión".[4]

El abogado Dante Paiva en su tesis *Alcances de Derecho a la educación gratuita en las universidades públicas,*[5] manifestó los problemas que existen en los cobros para obtener los grados y títulos de los estudiantes universitarios, en especial en las tasas que imponen las universidades públicas.

Ahora bien, ¿qué sucede con los derechos que cobran las universidades públicas cuando se ingresa a la misma y cuando se inicia la gestión del grado y título universitario?

Como acto administrativo, se fija el pago de tasas. Es pertinente citar aquí el concepto de tasa, el cual es definido por el Ministerio de Economía y Finanzas[6] de la siguiente forma:

> Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.

Las tasas, entre otras, pueden ser:

> Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
>
> Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
>
> Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

---

[4] León Florian, Felipe Johan. Artículo 17, *Gratuidad y obligatoriedad de la educación*. En La Constitución Comentada. Tomo. I. Lima, La Gaceta Jurídica. 2008.p. 669.

[5] Paiva Goyburu, Dante. *Alcances del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas.* Tesis para obtener el Grado de Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2013.

[6] Tomado de < https://www.mef.gob.pe/es/tributos-sp-30710/24-conceptos-basicos/63-los-proyectos-de-inversion-permiten-que-el-peru-avance>.

> Las contribuciones y tasas no deben tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación».

Carmen Robles ha destacado, respecto de los servicios a los que corresponden el pago de las tasas, que deben reunir las siguientes características:

> «[...] un servicio que debe: ser divisible en unidades de uso o de consumo, reflejar una razonable relación de equivalencia entre el costo del servicio y la cuantía de la Tasa (Principio de Provocación del Costo), sufragar el costo de los servicios públicos individualizables por los que se cobra (Destino Específico), ser brindado exclusivamente por el Estado, ser en principio gratuito, salvo que el gravamen provenga del ius imperium, y tener como órgano resolutor de controversias a la autoridad administrativa».[7]

En ese sentido, también ha referido: "El principio de provocación del costo significa que se debe tomar en cuenta el costo que demanda el servicio".[8]

¿Por qué hacemos la salvedad en este concepto y los principios que le revisten? Porque en el marco de un Estado que respeta el principio de economía social de mercado, el gobierno no puede establecer montos abusivos en los derechos que exigen para los trámites administrativos, la incorporación de un estudiante a la universidad y su posterior obtención del grado o título profesional.

Los alcances del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas de grado y título implican el desembolso de una serie de conceptos y derechos para poder contar con certificados, constancias y otros requisitos necesarios para obtener finalmente el grado académico y el título profesional.

En ese sentido, los derechos cobrados por las universidades públicas a este nivel deben ser proporcionales al servicio que se está brindando, es intolerable que alguna constancia o certificado tuviese en su costo encubierto alguna otra forma de recaudación para la universidad, pues conforme se ha señalado las tasas no deben tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios. Sin embargo, de querer la universidad contar con otros ingresos, bien podría

---

[7] ROBLES MORENO, Carmen del Pilar y BENAVIDES SURCO, Verónica: "TUUA ¿Precio Público?", publicado en el Blog de Carmen del Pilar Robles Moreno: Reflexiones sobre Derecho Tributario y Derecho Constitucional, revisado el 28 de febrero de 2013.
[8] ROBLES MORENO, Carmen del Pilar: "Las ordenanzas municipales deben adoptar criterios válidos para distribuir el costo de los arbitrios", en Actualidad Empresarial, Nº 173, segunda quincena, diciembre 2008, p. I- 27.

impulsar a la actividad empresarial mediante sus centros de producción, cobrando los precios públicos que correspondan.[9]

Por otro lado, en el libro *La educación universitaria en el Perú. Democracia, expansión y desigualdades,* publicado por el Instituto de Estudios Peruanos, el editor Ricardo Cuenca pone de manifiesto el crecimiento explosivo de la educación universitaria y los factores que contribuyeron a esta liberalización educativa, manifestando que la creciente demanda educativa motivó al gobierno de turno a abrir el mercado educativo universitario. Esta decisión cambió el campo educativo universitario del país, dando lugar a la aparición de una serie de universidades, sobre todo particulares, iniciando el proceso de liberalización del mercado educativo universitario.[10]

Cuenca manifiesta tres hipótesis en la decisión de liberalizar la oferta educativa universitaria:

> La primera sostuvo que con la participación privada se conseguiría ampliar la oferta y la cobertura universitarias. La segunda argumentó que, como consecuencia de la primera, el acceso a los estudios superiores se democratizaría; es decir, más jóvenes de todos los estratos económicos estudiarían en la universidad. Finalmente, se supuso que el mercado sería un regulador efectivo de la calidad de este servicio, mediante el cual la competencia dejaría fuera a las universidades de mala calidad.[11]

La primera hipótesis sobre cómo la liberalización del servicio educativo ampliaría la oferta se cumplió. Hubo crecimiento de la matrícula universitaria.

Entre 1995 y el 2012, esta pasó de 400 000 a 870 000. Este crecimiento es atribuible a la matrícula privada, que pasó de representar el 28% del total de la matrícula universitaria a un 49% en el año 2000 y un 63% en el 2012.

Por el contrario, la segunda hipótesis sobre cómo la ampliación del acceso democratizaría la educación no se confirmó. La universidad sigue siendo un proyecto posible básicamente para los jóvenes que pertenecen a los quintiles de mayores ingresos en el país, mientras que entre los más pobres la cobertura alcanza el 10%, siendo que en el quintil cinco la matrícula es de 45%. En un corte por etnicidad, se aprecia que solo el 1% de los jóvenes indígenas amazónicos

---

[9] Paiva Goyburu, Dante. *Alcances del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas.* Ob. Cit. p.

[10] Cuenca, Ricardo. (editor). *La educación universitaria en el Perú. Democracia, expansión y desigualdades.* Lima, IEP, 2015. p. 11.

[11] Idem.p.11-12.

ingresan a la universidad y, entre las mujeres que acceden a la educación superior, solo el 4% son indígenas.

La tercera hipótesis sobre cómo el mercado regularía la calidad del servicio tampoco resultó ser cierta. La oferta de instituciones creció sin mayor regulación de calidad. Nuestras universidades no solo no figuran en ningún ranking mundial o regional, sino que su volumen de investigación es incipiente y el nivel académico promedio de los docentes es básico. Como si fuera poco, la empleabilidad de los jóvenes es baja: entre el 2004 y el 2010 hubo un incremento de hasta seis puntos porcentuales en el subempleo profesional (de 29% a 35%).

En resumen, la ampliación del acceso a los estudios superiores no llegó a todos y tampoco lo hizo con calidad. La conservadora fórmula (ya utilizada en la educación básica) de asegurar la ampliación de la cobertura para luego buscar la calidad no funcionó. La experiencia muestra que la ampliación de la cobertura sin calidad no tiene sentido, castiga a los más pobres y no cumple con la movilidad social y mejora que la educación promete. Una persona formada en una institución de mala calidad solo contribuirá a incrementar las tasas de subempleo profesional o, peor aún, la informalidad en el país.

C. La política educativa del Estado Peruano sobre la gratuidad de la enseñanza

Para entender cuáles son las políticas de Estado respecto a la gratuidad de la enseñanza podemos recurrir a un estudio de la Defensoría del Pueblo, en el que se manifiestan tres aspectos que se mencionan con los alcances de la gratuidad de la enseñanza. En su *Informe Defensorial 131. Gratuidad en la Escuelas Públicas: Un compromiso pendiente.* Publicado en febrero del 2008, la Defensoría del Pueblo manifiesta las conclusiones siguientes:

> 9. Con respecto al alcance del contenido de la gratuidad, se distinguen tres posturas: minimalista, intermedia y maximalista. La posición minimalista afirma que la gratuidad de la educación implica que sólo los costos de la matrícula y los derechos académicos deben ser asumidos por el Estado. Por su parte, la posición intermedia afirma que la gratuidad de la educación implica, además del subsidio de los costos de matrícula y derechos académicos, el subsidio de costos indirectos, tales como uniformes, libros, transporte, entre otros factores. Por último, la posición denominada maximalista plantea que el Estado debería subsidiar además de los costos anteriores, el costo de oportunidad que asume la familia al enviar a un niño(a) a la escuela. (p. 205)

El análisis que realiza la Defensoría del Pueblo nos muestra la perspectiva que tiene el Estado sobre el tema de la gratuidad de la enseñanza, manifestando que la política de Estado se ha situado en una postura intermedia, donde el Estado también asume los costos de matrícula, derechos académicos e inclusive uniformes, transporte, libros y otros. Estos subsidios podemos observarlos en la educación primaria y secundaria, pero no en caso de la educación superior.

> 10. En este contexto, el Estado peruano ha optado formalmente por una posición intermedia con respecto a la gratuidad en los niveles de inicial y primaria, lo cual se deriva de lo establecido en el artículo 17° de la Constitución Política y el artículo 4° de Ley General de Educación, Ley N° 28044. En estos artículos no sólo se garantiza la matrícula gratuita en los referidos niveles, sino que además se establece la obligación del Estado de cubrir algunos costos indirectos como alimentación, salud y entrega de materiales educativos; y, en el caso de las escuelas rurales, los gastos de desayuno o almuerzos, textos y útiles escolares, uniformes y calzado escolar. (p.206)

Por último, es necesario mencionar la Ley 30220, Ley Universitaria, promulgada el año 2010, donde se menciona los derechos de los estudiantes con el siguiente texto (el subrayado es nuestro):

> Artículo 100. Derechos de los estudiantes
>
> Son derechos de los estudiantes:
> 100.1 Recibir una formación académica de calidad que les otorgue conocimientos generales para el desempeño profesional y herramientas de investigación.
> 100.2 La gratuidad de la enseñanza en la universidad pública.
> 100.3 Participar en el proceso de evaluación a los docentes por periodo académico con fines de permanencia, promoción o separación.
> 100.4 Tener la posibilidad de expresar libremente sus ideas, sin que pueda ser sancionado por causa de las mismas.
> 100.5 Participar en el gobierno y fiscalización de la actividad universitaria, a través de los procesos electorales internos, de acuerdo con esta Ley y la regulación que establezca cada universidad.
> 100.6 Ejercer el derecho de asociación, para fines vinculados con los de la universidad.

100.7 Tener en las universidades privadas, la posibilidad de acceder a escalas de pago diferenciadas, previo estudio de la situación económica y del rendimiento académico del alumno.
100.8 Contar con ambientes, instalaciones, mobiliario y equipos que sean accesibles para las personas con discapacidad.
100.9 Ingresar libremente a las instalaciones universitarias y a las actividades académicas y de investigación programadas.
100.10 Utilizar los servicios académicos y de bienestar y asistencia que ofrezca la institución universitaria.
100.11 Solicitar reserva de matrícula por razones de trabajo o de otra naturaleza debidamente sustentada. No excederá de tres (3) años consecutivos o alternos.
100.12 En el caso de las universidades públicas, la gratuidad de la enseñanza se garantiza para el estudio de una sola carrera.
100.13 El alumno tiene el derecho de gratuidad para el asesoramiento, la elaboración y la sustentación de su tesis, para obtener el grado de Bachiller, por una sola vez.
100.14 Los demás que disponga el Estatuto de la universidad.

Como podemos observar en dicho artículo, sobresalen, con respecto a la gratuidad de la enseñanza, los incisos 100.2, 100.12 y 100.13, donde la gratuidad se da en la enseñanza pública, garantizando la gratuidad de una sola carrera, así como el asesoramiento gratuito para el asesoramiento, la elaboración y la sustentación de su tesis de bachiller por una sola vez.

En ningún inciso se menciona los alcances de dicha gratuidad y por este motivo es necesario que sea un premio de reconocimiento la obtención del grado de bachiller y el título a aquellos alumnos que culminan con sus estudios.

D. Políticas universitarias de cobranza para la obtención del grado de bachiller y licenciatura en la actualidad.

Es importante mencionar que los trámites, requisitos y costos asociados a la obtención del grado de bachiller y del título profesional son diferentes para cada universidad.

Para la elaboración del presente proyecto de ley se ha consultado los TUPA (Texto Único de Procedimientos Administrativos) de diferentes universidades nacionales, encontrándose que en muchos casos la información está disgregada en trámites más pequeños que no están agrupados y tampoco señalan si son requisito o no para la obtención del grado o título evaluado. Por esta razón, en el

siguiente cuadro se presentan los costos aproximados de estos trámites, considerando aquellos ítems que, por criterio, podrían estar asociados al trámite principal.

TABLA 1
Costos aproximados de los trámites para la obtención del grado de bachiller y título profesional en algunas universidades nacionales

UNIVERSIDAD	NOMBRE DEL TRÁMITE	COSTO	TOTAL APROXIMADO
Universidad Nacional de Ingeniería	Título profesional	S/1,050.00	S/1,400.00
	Grado de bachiller	S/350.00	
Universidad San Cristóbal de Huamanga	Obtención del título profesional	S/350.00	S/636.00
	Obtención del grado académico de bachiller	S/250.00	
	Constancia de egresado	S/12.00	
	Constancia de estudios	S/12.00	
	Constancia de no adeudar a la facultad	S/12.00	
Universidad Nacional de Piura	Título profesional universitario	S/354.00	S/4,658.40
	Grado académico de bachiller	S/204.40	
	Programa de actualización	S/4,100.00	
Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle	Grado de bachiller	S/150.00	S/521.00
	Sustentación de Tesis	S/106.00	
	Título Profesional	S/195.00	
	Revisión de proyecto de tesis	S/70.00	
Universidad San Antonio de Abad	Matrícula en el programa de complementación	S/150.00	S/995.00
	Enseñanza por semestre – PROCAM	S/400.00	
	Constancia de Estudios del PROCAM	S/15.00	
	Calificación de expediente para optar el grado de Bachiller	S/360.00	
	Otorgamiento de Grado Académico de Bachiller	S/70.00	
Universidad Nacional del Centro del Perú	Certificado de estudios de egresados	S/28.00	S/1,310.00
	Constancia de egresados	S/8.00	
	Constancia de expedito para grado de bachiller	S/150.00	
	Inscripción del proyecto de investigación	S/3.00	
	Constancia de inscripción aprobación y asesoramiento de proyecto de investigación	S/8.00	

UNIVERSIDAD	NOMBRE DEL TRÁMITE	COSTO	TOTAL APROXIMADO
	Designación de revisores de borrador de tesis	S/3.00	
	Constancia de expedito para optar título profesional - incluye medalla	S/1,104.00	
	Determinación de hora y fecha para sustentación	S/3.00	
	Diploma de título profesional	S/3.00	
Universidad San Agustín de Arequipa	Presentación de Plan de Tesis	S/6.00	S/987.00
	Designación de jurado dictaminador	S/5.00	
	Grado Académico de Bachiller con Tesis	S/353.00	
	Título Profesional por la modalidad con Tesis	S/533.00	
	Certificado de Estudios	S/10.00	
	Constancia de Estudios	S/10.00	
	Constancia de Expedito para grado de bachiller	S/10.00	
	Constancia de Expedito para título profesional	S/10.00	
	Constancia de inscripción, aprobación y/o asesoramiento de proyecto de investigación	S/10.00	
	Constancia de No haber sido separado por razones de indisciplina, bajo rendimiento a dolo	S/10.00	
	Constancia de Práctica Preprofesionales	S/10.00	
	Constancia de No adeudar Bienes y/o Servicios	S/10.00	
	Constancia de Sustentación y Aprobación de Previas Orales	S/10.00	
Universidad Nacional de la Amazonía	Inscripción y aprobación del Proyecto de Tesis	S/11.00	S/2,883.10
	Constancia académica y/o administrativa para optar grado de bachiller	S/59.00	
	Constancia académica de egresado de pregrado	S/29.70	
	Certificado de estudios de egresado	S/102.40	
	Obtención de grado académico de bachiller	S/250.50	
	Obtención para el título profesional por tesis	S/96.00	
	Programa de actualización académica y profesional para optar el título profesional	S/1,500.00	
	Inscripción y aprobación del Proyecto de Tesis	S/11.00	
	Título profesional por tesis	S/123.50	
	Sustentación de tesis	S/56.00	

UNIVERSIDAD	NOMBRE DEL TRÁMITE	COSTO	TOTAL APROXIMADO
	Programa de complementación académica	S/644.00	
Universidad del Callao	Grado académico de bachiller	S/260.40	S/2,964.40
	Procedimiento para solicitar la aprobación del proyecto de tesis sin ciclo de tesis	S/372.00	
	Procedimiento para ser declarado expedito para la sustentación de Tesis	S/732.00	
	Ciclo Taller de Tesis	S/600.00	
	Inscripción en curso de actualización profesional	S/1,000.00	
Universidad Agraria La Molina	Obtención del grado de bachiller	S/518.70	S/1,050.40
	Obtención del título profesional	S/531.70	
Universidad Nacional de Trujillo	Derecho de bachillerato	S/200.00	S/805.00
	Nombramiento de asesor de tesis	S/15.00	
	Revisión, aprobación e inscripción del proyecto de tesis	S/340.00	
	Obtención del título profesional	S/250.00	
Universidad San Luis Gonzaga de Ica	Derecho de trámite de grado de bachiller y título	S/20.00	S/2,685.00
	Cuadernillo de titulación	S/20.00	
	Asesoría de tesis para el grado de bachiller	S/200.00	
	Calificación del expediente	S/50.00	
	Caligrafiado del diploma	S/20.00	
	Certificado de estudios	S/50.00	
	Constancia de egresado	S/20.00	
	Constancia de inscripción en el libro de registro	S/15.00	
	Constancia de no adeudar dinero a la facultad	S/15.00	
	Constancia de no adeudar libros	S/15.00	
	Defensa de tesis o trabajo de investigación	S/200.00	
	Diploma de grado bachillerato	S/200.00	
	Medalla para sustentar grado de bachiller	S/25.00	
	Derecho de diploma de título profesional (tesis)	S/250.00	
	Medalla para sustentar título profesional	S/50.00	
	Acta de sustentación según modalidad	S/30.00	
	Asesoramiento de tesis	S/350.00	

UNIVERSIDAD	NOMBRE DEL TRÁMITE	COSTO	TOTAL APROXIMADO
	Defensa de tesis	S/300.00	
	Derecho a inscripción en los libros de registro	S/30.00	
	Titulación por modalidad de tesis	S/500.00	
	Calificación del expediente	S/50.00	
	Caligrafiado del diploma	S/20.00	
	Certificado de estudios	S/50.00	
	Constancia de egresado	S/10.00	
	Constancia de inscripción en el libro de registro	S/15.00	
	Constancia de no adeudar dinero a la facultad	S/15.00	
	Constancia de no adeudar libros	S/15.00	
	Defensa de tesis o trabajo de investigación	S/150.00	

Fuente: Elaboración propia, con datos tomados de los TUPA publicados en Internet por las universidades consideradas en la muestra.

Estos pagos no son uniformes, sobre todo porque su formulación depende de cada universidad, siendo un problema social y económico difícil de ser asumido por aquellos sectores con menores recursos económicos.

Una vez que los estudiantes terminan sus estudios, debido a sus escasos recursos económicos no se les permiten obtener una titulación inmediata, por lo que tienen que ejercer otros trabajos eventuales, dejando sus procesos de titulación en espera.

A continuación, observamos en la siguiente tabla el número de egresados y titulados de universidades nacionales en los años anteriores:

Tabla 2

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ESTUDIANTES TITULADOS DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS VERSUS LOS GRADUADOS, POR AÑO

Año	Graduados	Titulados	Total
2016*	21 373	12 977	34 350
2015*	21 275	18 114	39 389
2013	48 823	34 543	83 366
2012	46 924	32 348	79 272
2011	48 447	31 729	80 176
2010	42 116	30 734	72 850
2009	38 350	29 917	68 267
2008	43 779	32 259	76 038
2007	39 064	27 118	66 182

Elaboración: propia, con datos tomados del INEI.
** Cifras preliminares*

Uno de los principales factores que intervienen en el proceso de obtención de un título profesional es su alto costo, el que para el caso de las universidades públicas puede oscilar entre S/ 521 y S/ 4 658, aproximadamente,[12] y suelen estar disgregados en diversos conceptos como constancias de no tener deudas con la universidad o no haber sido separado por razones de indisciplina, bajo rendimiento o dolo; calificación del expediente de titulación; asesoramiento para la tesis; inscripción del proyecto de investigación; designación de jurado dictaminador; medalla para la sustentación y otros.

Por ello, la intervención del Estado es fundamental para maximizar el potencial profesional de los egresados de las universidades públicas y su capacidad para influir positivamente en la economía y a la sociedad en su conjunto.

II. Efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma constitucional vigente ni tampoco ley alguna, sino que amplía la Ley 30220, Ley Universitaria, en sus alcances, con respecto a la gratuidad de la enseñanza.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa va en concordancia con el Acuerdo Nacional a través de la política de Estado 12: ***Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte.***

[12] Estos costos corresponden a la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle y la Universidad de Piura, respectivamente, y han sido tomados de los TUPA de dichas universidades, las cuales son parte de la muestra considerada para la presente evaluación.

III. Análisis costo-beneficio

Si bien esta iniciativa legislativa tiene un costo que será asumido por el Tesoro Público, los efectos de la misma serán de beneficio a todo el país, sobre todo porque tendremos un mayor número de profesionales que asumirán trabajos y labores acorde a sus estudios, tanto en la cosa pública como la empresa privada.

Además, sus ingresos profesionales estarán sujetos a pagos de impuestos, tanto por el pago de impuesto a la renta como por los impuestos generados por el pago de servicios profesionales.

También se debe tener en cuenta que cuando un graduado de una universidad pública accede a un título profesional, no solo el profesional se ve beneficiado por un mejor puesto de trabajo, sino que la sociedad en su conjunto también se ve beneficiada de las contribuciones de este profesional, dada su innovación, investigación y producción.

Otro beneficio indirecto para la sociedad es que un profesional titulado, al poder contar con una economía más holgada, tiene mayores posibilidades de ser un ciudadano más comprometido con la sociedad y con su familia, creándose en este punto un efecto multiplicador positivo.

Lima, 30 de enero 2019