



Proyecto de Ley N° 2073 / 2017 - CR



PROYECTO DE LEY

El Grupo Parlamentario **Peruanos por el Cambio** a iniciativa del Congresista de la Republica **VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa Legislativa que nos confiere el artículo 107º 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 PRORROGA LA MORATORIA PARA LA CREACION DE UNIVERSIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS”.

Artículo Único.- Objeto de la Ley

Prorrogase por un plazo de tres (3) años la vigencia del artículo 1 de la Ley N° 29971, Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un período de cinco años.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Verificación de las condiciones básicas de calidad

Todas las filiales u otros establecimientos de universidades autorizadas en los que se preste el servicio educativo superior universitario creado hasta Julio 2017 y cualquiera sea su denominación, se someten al procedimiento de licenciamiento ante la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), según las disposiciones que esta establezca.

Lima octubre del año 2017.

[Handwritten signatures and names]

Edmundo Del Aguila M.
 GLORIA MONTENEGRO
 ZEBALLOS VOCERO
 GUILA
 PAULLA
 JUSTINA A. PEZAO
 MELENDEZ
 A. de Belavack
 CHORQUERUANCA

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 07 de Noviembre del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2013 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.

JOSE F. CEVASCO RIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

LEY QUE PRORROGA LA MORATORIA PARA LA CREACIÓN DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de Ley busca ampliar la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por tres (3) años más; así como, autorizar la verificación de condiciones básicas de calidad de todas las filiales u otros establecimientos de universidades creados hasta Julio 2017.

1. AMPLIACIÓN DE LA MORATORIA

1.1. RAZONES DE LA MORATORIA Y REFORMA SIGUEN PRESENTES

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”. La cual permitió el debate para la concertación de la reforma universitaria, materializada a través de la Ley Universitaria, Ley N° 30220. 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 excesivo 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 del 2015 el Tribunal Constitucional¹ (en adelante Sentencia del TC del 2015) 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.

a. Crecimiento excesivo y desordenado de universidades

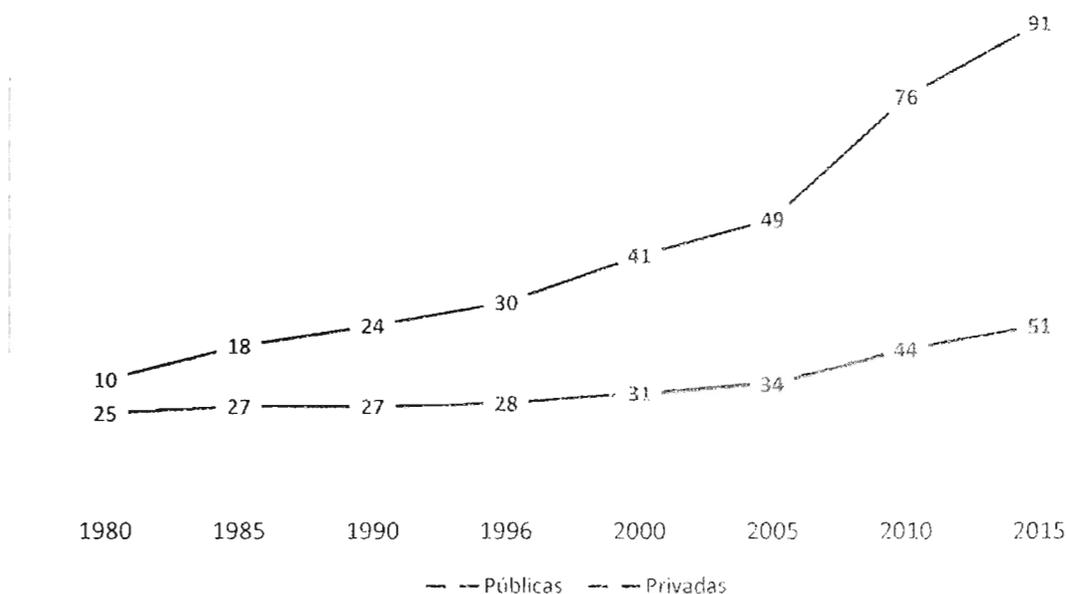
Efectivamente en los años previos a la aprobación de la Ley Moratoria se dio un crecimiento exponencial de las universidades tanto públicas como privadas. En los últimos 20 años², las universidades privadas se incrementaron en un 187% y las públicas en un 82%. Tan solo en los 03 años previos a la Ley Moratoria se crearon 39 universidades públicas y privadas. El crecimiento parecía no detenerse. Precisamente, la Ley de Moratoria tuvo como origen la

¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en los 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.

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



El Ministerio de Educación ha opinado desfavorablemente respecto de los proyectos de ley de creación de universidades públicas que ha recibido, así como de solicitudes de creación de universidades públicas presentadas por particulares, que creen que la existencia de una universidad en su localidad, brindará reconocimiento y permitirá que la zona en la cual se asiente, elimine la pobreza extrema, sin tomar en cuenta en ningún caso, si existe una demanda potencial no atendida o si existen recursos suficientes para garantizar la prestación del servicio en condiciones de calidad necesarias.

Asimismo, de levantarse la moratoria, las universidades nuevas deberán iniciar su proceso de licenciamiento inmediatamente después de ser creadas, puesto que para ellas no existe periodo de adecuación, dado que deben haberse creado cumpliendo con las condiciones básicas de calidad.

Cabe señalar a su vez que el licenciamiento es un procedimiento complejo, que culminara en el mes de julio del 2018, momento en el cual se contará con la información real de la oferta educativa de calidad que existe en nuestro país, la misma que permitirá determinar si existe una demanda no atendida y por ende, la necesidad de crear nuevas universidades públicas y/o privadas.

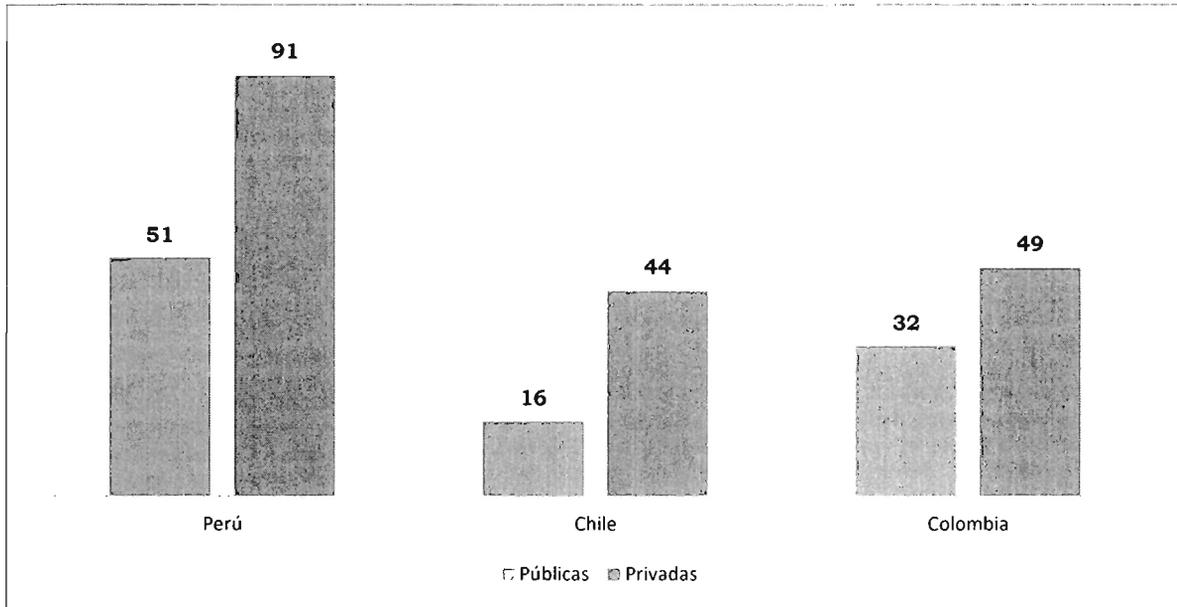
Si bien el licenciamiento y los requisitos establecidos en la Ley Universitaria podrían frenar el crecimiento indiscriminado de universidades tanto públicas como privadas, es importante resaltar el número de universidades peruanas con las que se cuenta en la actualidad. En el Perú existen 142 universidades distribuidas en todos los departamentos del país. Al comparar dicho número con países de la región que cuentan con sistemas universitarios

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.

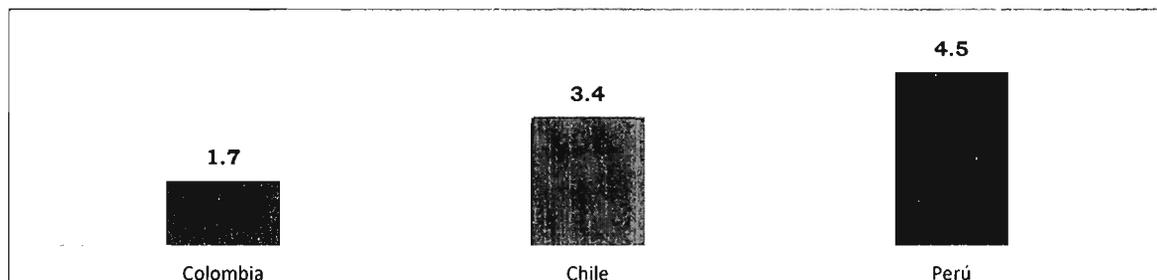
similares, como Chile y Colombia, se puede observar que el número de universidades en nuestro país es mayor⁵.

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 es bastante mayor el número en comparación a los de la región⁶.

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



Las 142 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:

⁵ Fuente: SUNEDU, SNIIESE, SNIES

⁶ Fuente: SUNEDU, SNIIESE, SNIES, Banco Mundial

Ilustración N° 1: Mapa de Universidades Institucionalizadas

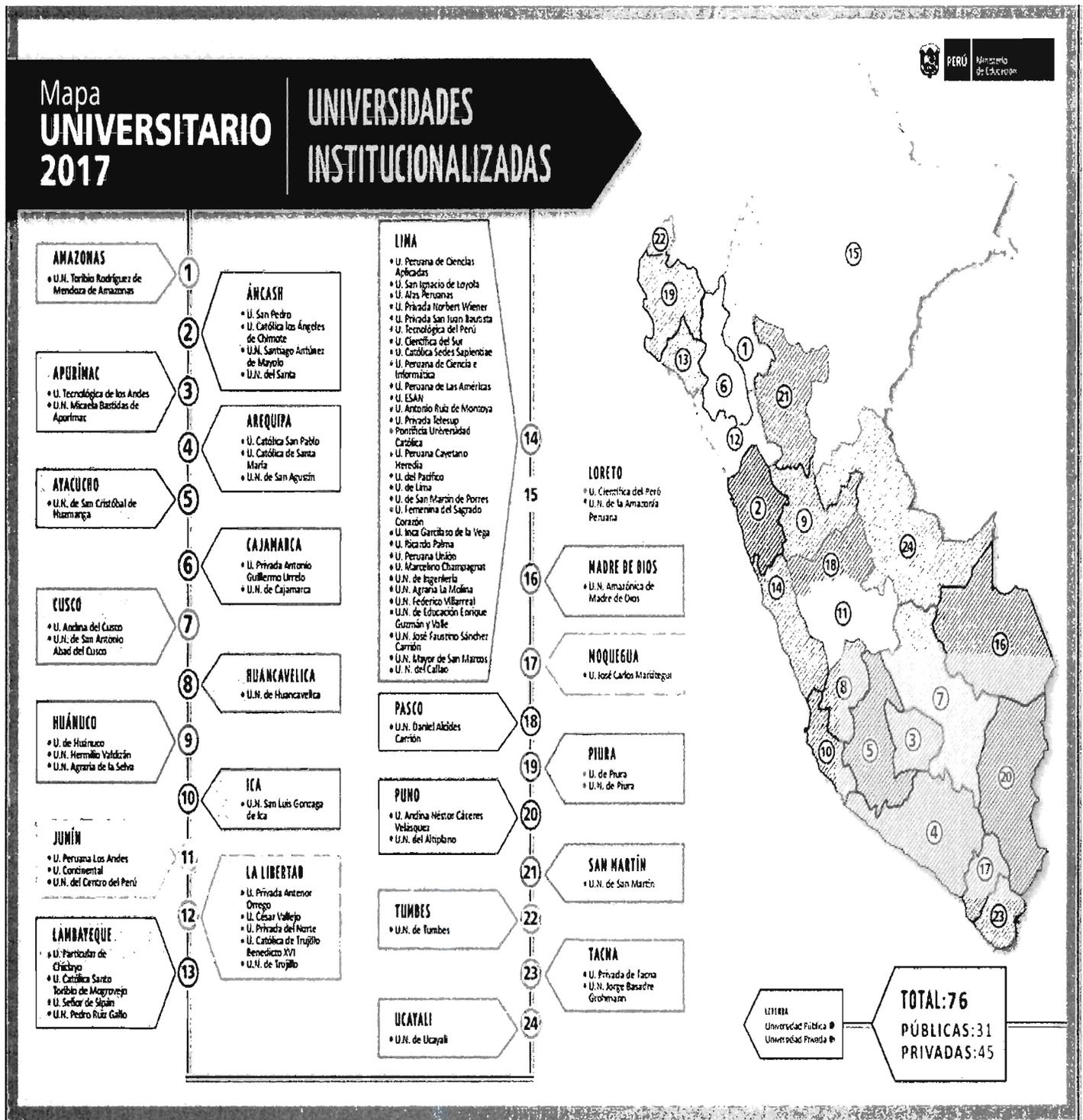
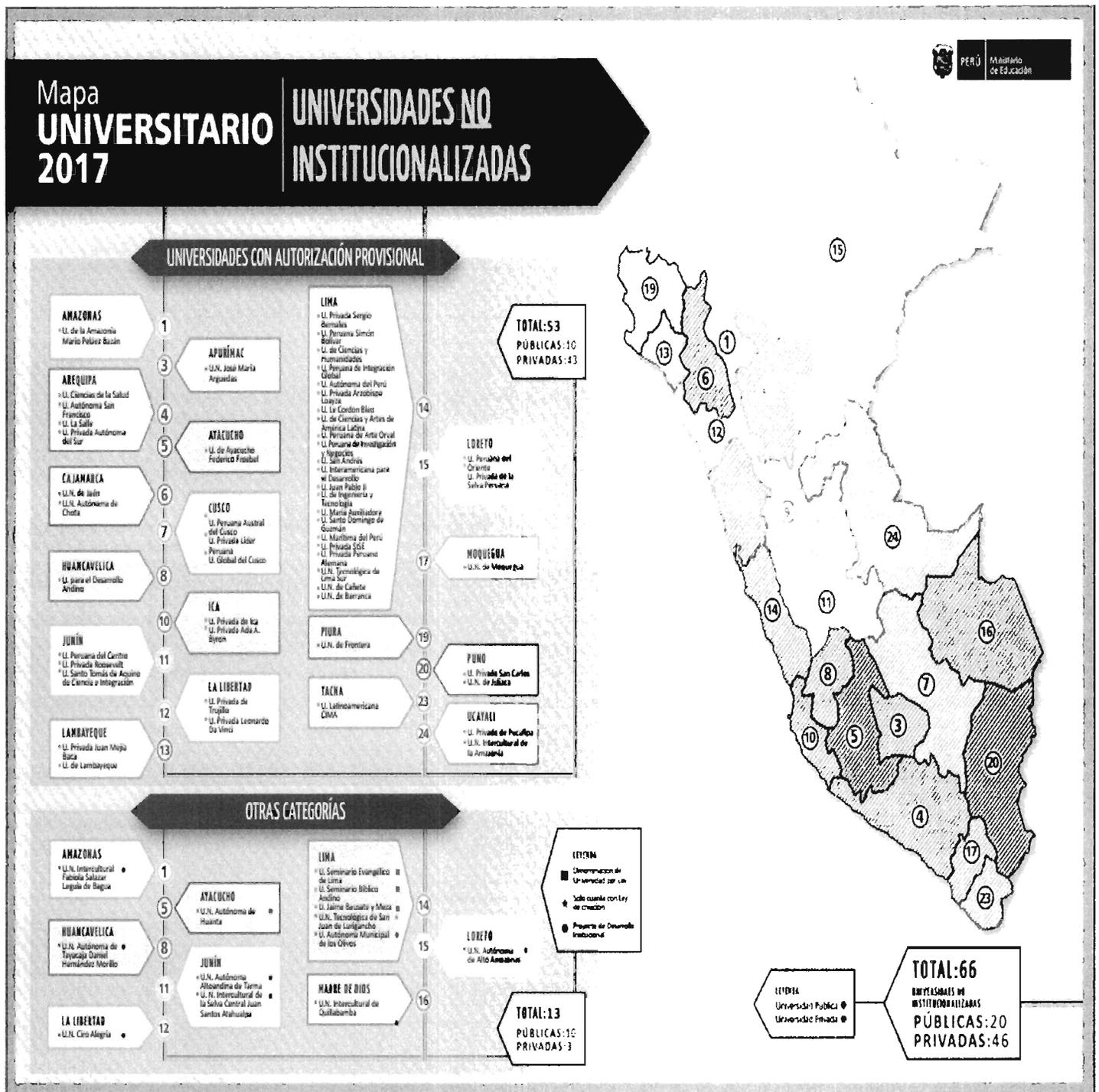
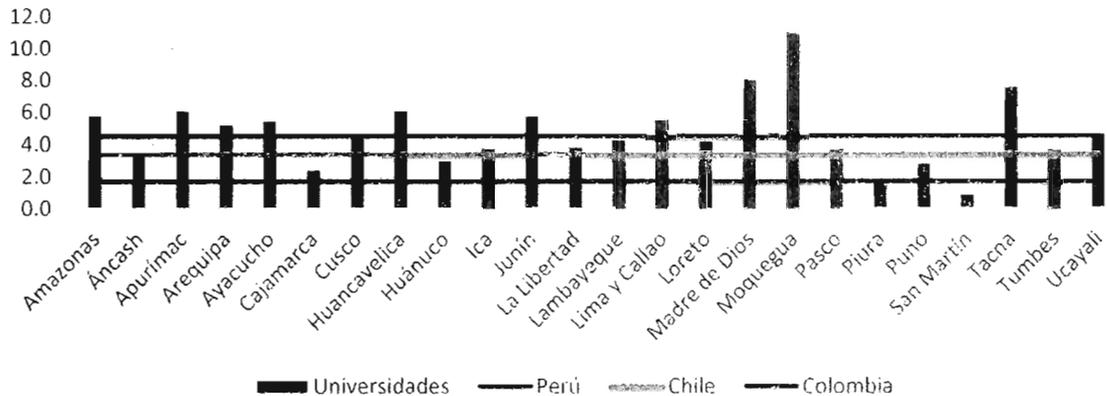


Ilustración N° 2: Mapa de Universidades No Institucionalizadas



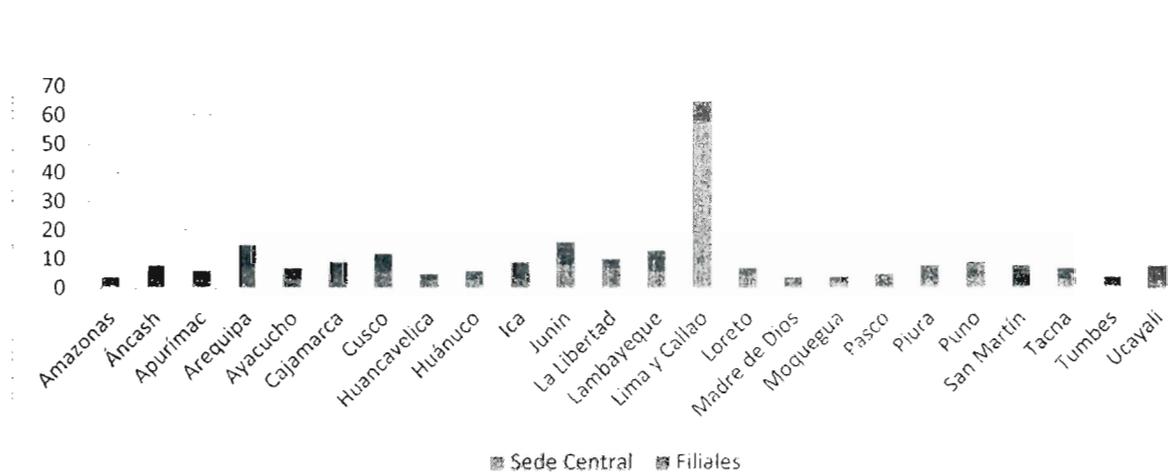
En el Perú existe 4.5 universidades por cada millón de habitantes; esa proporción, a pesar de ser alta, se mantiene si se desagrega el análisis a nivel departamental. En comparación con otros países de la región, la proporción sigue siendo más alta que la proporción de Chile (3.4) en la mayoría de departamentos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



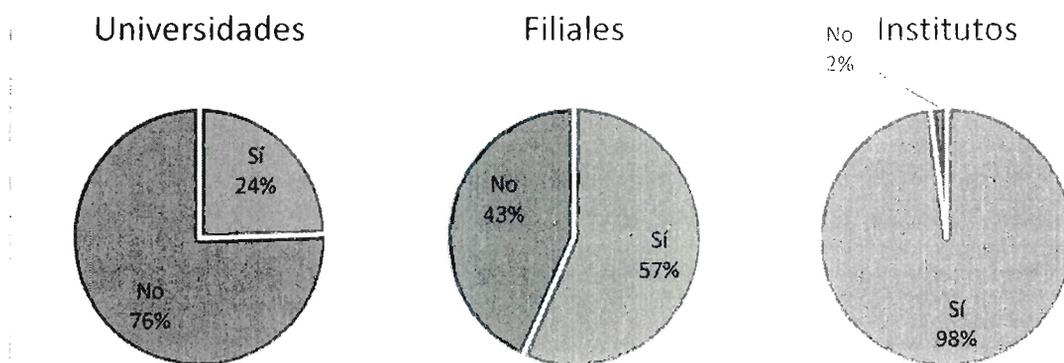
Ello sin considerar la oferta educativa universitaria de sedes y filiales. Por ejemplo, San Martín, cuenta con solo una universidad con sede principal en el departamento, pero a su vez cuenta con 6 filiales de universidades privadas y una pública, elevando su oferta educativa universitaria a 8 instituciones. 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 resolutive 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 Perú⁷.

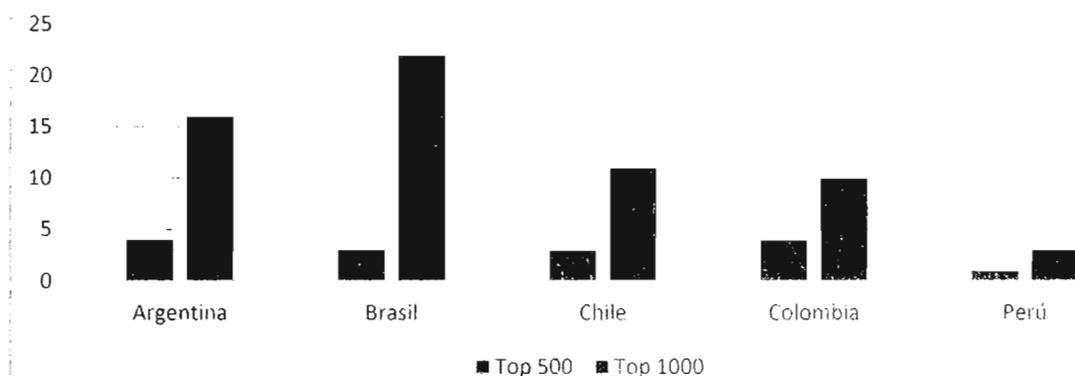
En el año 2012, ninguna universidad peruana se encontraba dentro del ranking de las 500 mejores universidades del mundo según el Quacquarelli Symonds (QS) World University Rankings⁸. En el mismo ranking del 2018, solo una universidad peruana se ubica dentro de las 500 mejores del mundo, y otras 2 se 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 Shanghai Ranking donde las universidades peruanas no están presentes.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú recaída en el expediente N° 00017-2008-PI/TC del 2010

⁸ **Indicadores:** revisión por pares académicos, relación facultad / estudiante, las citas por facultad, reputación empleador, proporción de estudiantes internacionales y relación personal Internacional.

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”*⁹.

El licenciamiento como medio para la autorización del servicio educativo es la materialización de dicha recomendación. Este procedimiento permite a SUNEDU verificar que las universidades cumplan con las condiciones básicas de calidad. En caso que las universidades no puedan adecuarse a las CBC y por ende no consigan el licenciamiento institucional estas 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.

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 autorización¹⁰. Recientemente, la SUNEDU aprobó las “Medidas de Simplificación Administrativa para el Licenciamiento Institucional”, así como el “Reglamento del procedimiento de licenciamiento institucional”¹¹. 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 26 de octubre del 2017, del total de 147 universidades públicas y privadas, ciento treinta y seis (136) han presentado su solicitud de licenciamiento ante la Sunedu, lo que equivale al 95,77% de todas las universidades. De igual manera, a la fecha se encuentran licenciadas cuatro (4) universidades públicas y dieciséis (16) universidades privadas; a 27 universidades se les ha requerido un plan de adecuación, 10 universidades se encuentran en la etapa de visita presencial, 49 universidades cuentan con un informe de observaciones y 29 se encuentran en evaluación.

⁹ Punto 166

¹⁰ 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).

¹¹ Aprobados por Resolución del Consejo Directivo N° 008-2017/SUNEDU, publicada el 10 de marzo de 2017.

El licenciamiento institucional se encuentra aún en proceso, 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 para entrar en funcionamiento también deberán ser licenciadas.

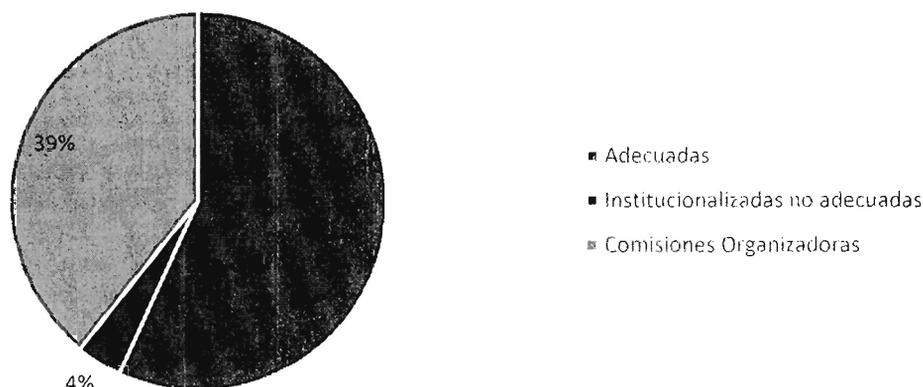
c. Superando el desgobierno de las universidades

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”¹². 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, en algunas de ellas, aún falta elegir algunos decanos, estando así en la última etapa del proceso de adecuación de gobierno.

Asimismo, 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° 8. Gobierno de universidades públicas



¹² 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 declara 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 establece, 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, la SUNEDU impuso distintas medidas preventivas¹³, con la finalidad de coadyuvar a las universidades públicas en el proceso de adecuación de gobierno. Asimismo, 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 2017¹⁴ y el Reglamento de Supervisión¹⁵, 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 calidad¹⁶.

¹³ 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.

¹⁴ Resolución de Superintendencia N° 0097-2016-SUNEDU del 29 de diciembre de 2016.

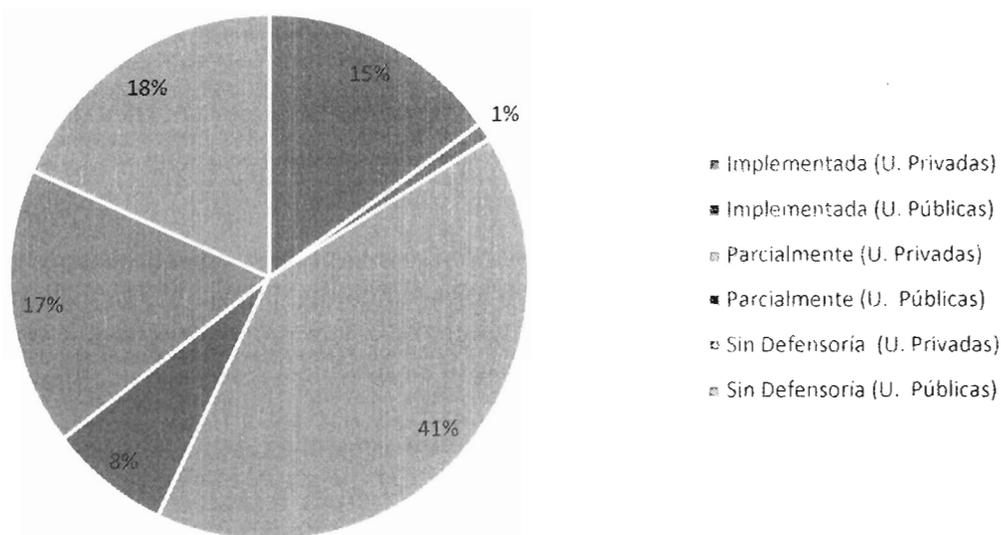
¹⁵ Resolución del Consejo Directivo N° 006-2017-SUNEDU/CD, publicada el 2 de febrero de 2017.

¹⁶ **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.(...)"

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 enero 2017, gracias a las acciones de supervisión, 7 universidades (6 privadas y 1 pública) cumplen al 100%. Similar es el caso de las defensorías universitarias. De las 142 Universidades tan solo 15 universidades (14 privadas y 1 pública), cuentan actualmente con Defensoría Universitaria y 45 (38 privadas y 7 públicas) cuentan con una de manera parcial.

Gráfico N° 9: 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.

1.2. REQUERIMIENTO PRESUPUESTAL PARA UNIVERSIDADES PÚBLICAS

El Estado es el garante del derecho a la educación de calidad, el mismo que es un derecho fundamental y un servicio público. De ahí que es necesario que en esta etapa en la cual las universidades deben licenciarse para continuar brindando el servicio educativo universitario, se priorice la asignación de recursos públicos en mejorar el servicio educativo en las universidades públicas existentes y que deben licenciarse, respecto de crear nuevas universidades públicas que pueden no ser necesarias. Cabe señalar que se requiere aproximadamente más de 5 mil millones de soles para mejorar la calidad de las universidades públicas ya existentes y que tienen el compromiso de continuar brindando el servicio educativo superior universitario a sus alumnos.

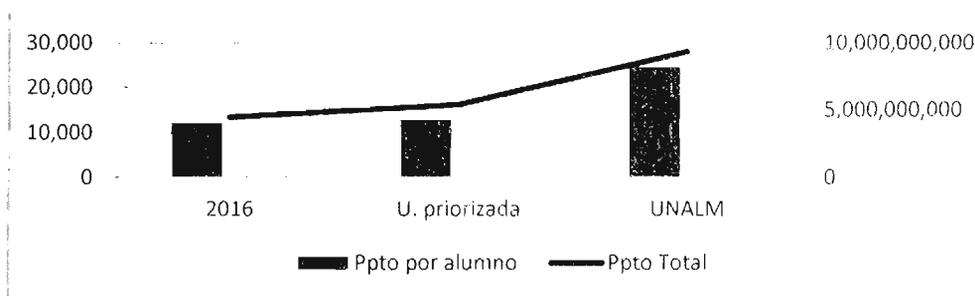
a. Presupuesto para la reforma¹⁷.

En el 2017, el Minedu está transfiriendo 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° 10: 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.

¹⁷ 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° 11: 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. CONDICIONES BÁSICAS DE CALIDAD FILIALES U OTROS ESTABLECIMIENTOS

Las acciones de supervisión realizadas por la SUNEDU han evidenciado que a la fecha existen un número considerable de filiales y establecimientos¹⁸ que han venido funcionando a lo largo del territorio nacional durante los últimos años y que cuentan con estudiantes quienes cursan sus estudios con la expectativa legítima de que estos establecimientos son autorizados. Esta situación habría sido favorecida por la falta de controles estatales efectivos e inactividad de las entidades competentes en su momento.

Por ello, aun cuando existan razones de legalidad que puedan sustentar el eventual cierre de los referidos establecimientos, es necesario que el Estado, a través del Poder Legislativo, en aplicación del principio de interés superior del estudiante y en ejercicio de su rol garante frente a la prestación del servicio público educativo, adopte medidas a efectos de garantizar el derecho a la educación de los estudiantes y la calidad del servicio educativo que estos reciben, resguardando la fe pública de los usuarios del servicio.

Para tal efecto, resulta necesario disponer que todas las filiales u otros establecimientos, cualquiera sea su denominación, de universidades autorizadas, en los que se preste el servicio educativo superior universitario creados hasta Julio 2017, se someten al procedimiento de licenciamiento ante la SUNEDU, a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad y permitir su adecuación al nuevo marco legislativo en materia universitaria, así como a las disposiciones que apruebe la SUNEDU. La adopción de una medida distinta a la verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad de dichas filiales u otros establecimientos, conllevaría a que el Estado disponga el cierre inmediato de estas, lo que implicaría una medida, más gravosa para los estudiantes, sin tomar en cuenta criterios de calidad.

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 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

¹⁸ Al 26 de julio del 2017 la labor de la Sunedu ha permitido identificar lo siguiente:

- De 428 establecimientos identificados a nivel nacional —correspondientes a 132 universidades—, 87 tendrían alguna observación con respecto a la legalidad de su creación. Esta situación afecta, por lo menos, a 43,077 alumnos, los cuales están cursando estudios en estos establecimientos observados y 42,565 se encuentran en pregrado que representa el 3,2% de un total de 1'313,397 de estudiantes de pregrado a nivel nacional.
- La existencia de algunas instituciones que vendrían prestando el servicio educativo superior universitario sin autorización del Conafu. 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/>).

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. En consecuencia, levantar la prohibición de la Ley Moratoria significaría ralentizar el vigente proceso de reforma educativa, resultando urgente ampliar el plazo de prohibición contemplado en la citada ley.

De acuerdo a lo expuesto, para cumplir con la finalidad de la Ley de Moratoria y de la reforma universitaria, resulta necesario emitir una ley que disponga la prórroga del plazo de moratoria en la creación de universidades contemplado en el artículo 1 de la Ley Moratoria la cual también comprende cualquier supuesto de cambio de denominación o transformación de una Escuela, Instituto o Institución de educación superior a Universidad, por un período adicional de tres (3) años, toda vez que al vencimiento de dicho plazo todas las universidades contarían con el licenciamiento institucional 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.

Debe tenerse en cuenta, además, que a la fecha existen un número considerable de filiales y establecimientos que han venido funcionando a lo largo del territorio nacional durante los últimos años y que cuentan con algún tipo de observación respecto a la legalidad de su creación.

En aplicación del principio de interés superior del estudiante y en ejercicio de su rol garante frente a la prestación del servicio público educativo, el Estado adopte medidas a efectos de garantizar el derecho a la educación de los estudiantes y la calidad del servicio educativo que estos reciben, resguardando la fe pública de los usuarios del servicio.

Para tal efecto, resulta necesario disponer que todas las filiales u otros establecimientos de universidades autorizadas, en los que se preste el servicio educativo superior universitario creados hasta Julio 2017 y cualquiera sea su denominación, se someten al procedimiento de licenciamiento ante la SUNEDU, a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad y permitir su adecuación al nuevo marco legislativo en materia universitaria, así como a las disposiciones que apruebe la SUNEDU.

De acuerdo a lo expuesto, para cumplir con la finalidad de la Ley Moratoria, resulta necesario emitir una ley que disponga la prórroga del plazo de moratoria en la creación de universidades contemplado en su artículo 1 de la Ley Moratoria, la cual también comprende cualquier modificación o cambio de institutos, instituciones o escuelas a universidad, por un período adicional de tres (3) 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.

Asimismo, a efectos de salvaguardar el derecho de educación de los estudiantes, es imperioso establecer que las universidades deben presentar obligatoriamente al licenciamiento todas sus filiales y establecimientos existentes de modo tal que estas puedan ser evaluadas por la SUNEDU.

II. 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 ampliar a través de una iniciativa legislativa- el plazo de prohibición de creación de universidades y filiales contemplado en la Ley N° 29971 y ampliar el ámbito de evaluación de condiciones básicas de calidad a todos los establecimientos que han venido prestando servicios educativos.

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

- Facilitar el cumplimiento de la finalidad de la Ley Moratoria.- 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 a todos 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.

III. 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 prorroga, en tres años adicionales, la moratoria para la creación de nuevas universidades públicas y privadas prevista en la Ley N° 29971, Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un periodo de cinco años.

Lima Octubre del 2017.