

Proyecto de Ley N° 6628 / 2020 - CR

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA CREACIÓN DE FILIALES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Los y las congresistas de la República que suscriben –integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Morado– a iniciativa de la parlamentaria ZENAIDA SOLÍS GUTIÉRREZ, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 22 y los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE PROMUEVE LA CREACIÓN DE FILIALES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Artículo I .- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley Universitaria, Ley N° 30220, y establecer medidas adicionales a fin de promover la creación de filiales de universidades públicas licenciadas para garantizar una oferta educativa descentralizada y favorecer el acceso a la educación superior universitaria.

Artículo 2.- Modificación del artículo 113 de la Ley Universitaria, Ley Nº 30220

Modifícase el artículo 113 de la Ley Universitaria, Ley N° 30220, con el siguiente texto:

Artículo II3. Asignación presupuestal

Las universidades públicas reciben los recursos presupuestales del tesoro público, para satisfacer las siguientes necesidades:

- 113.1 Básicos, para atender los gastos corrientes y operativos del presupuesto de la universidad, con un nivel exigible de calidad.
- 113.2 Adicionales, en función de los proyectos de investigación, de responsabilidad social, desarrollo del deporte, cumplimiento de objetivos de gestión y acreditación de la calidad educativa.
- 113.3 De infraestructura y equipamiento, para su mejoramiento y modernización, de acuerdo al plan de inversiones de cada universidad.
- 113.4 De creación de filiales, con el objetivo de atender la demanda universitaria de manera descentralizada, asegurando las condiciones mínimas de calidad.

Artículo 3.- Modificación del artículo 114 de la Ley Universitaria, Ley Nº 30220

Modifícase el artículo 114 de la Ley Universitaria, Ley N° 30220, con el siguiente texto:

Artículo II4. Contribución pública

Toda institución universitaria tiene derecho a concursar para la asignación de fondos del Estado, o fondos especiales, para el desarrollo de programas, **creación de filiales** y proyectos de interés social. Las universidades ubicadas en regiones con altos índices de extrema pobreza tienen preferente atención para la asignación de estos fondos.

Artículo 4.- Modificación de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria, Ley N° 30220

Modifícase la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria, Ley N° 30220, con el siguiente texto:

PRIMERA. Mecanismos de fomento para mejorar la calidad del servicio educativo a cargo de las universidades públicas y sus filiales

Dispónese el diseño e implementación de mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad y el logro de resultados del servicio educativo que brindan las universidades públicas, **especialmente en el caso de sus filiales.** El Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece los montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones que se estimen necesarias, para la aplicación de los citados mecanismos.

Artículo 5.- Modificación de la Novena Disposición Complementaria y Final de la Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, Ley N° 29230

Modifícase la Novena Disposición Complementaria y Final de la Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, Ley N° 29230, con el siguiente texto:

NOVENA.- Universidades públicas

Se encuentran comprendidas en los alcances de la presente Ley, las universidades públicas que reciban recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías mineras, en lo que les sea aplicable.

La presente Ley también comprende los proyectos relacionados a la implementación, adecuación o mejoramiento de las filiales de universidades públicas, con independencia de la fuente de financiamiento.

El Ministerio de Economía y Finanzas podrá emitir las disposiciones reglamentarias que considere necesarias para la implementación de la presente disposición.

Artículo 6.- Filiales de universidades públicas en regiones con canon

Las universidades con filiales localizadas en las regiones beneficiarias del canon aplican a lo dispuesto en el último párrafo del numeral 2 del artículo 6 de la Ley de Canon, Ley N° 27506. El monto asignado se utiliza para la implementación de la filial en la región del canon.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Educación, aprueba las disposiciones reglamentarias y complementarias necesarias para la aplicación de lo señalado en la presente Ley, en relación a sus competencias.

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se emiten las disposiciones reglamentarias y complementarias necesarias para la aplicación de lo señalado en el artículo 5 de la presente Ley dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario desde su entrada en vigencia.

FIRMA DIGITAL Firmado digitalmente por: SOLIS GUTIERREZ ZENAIDA FIR 08250366 hard

Motivo: Soy el autor del

Lima, 27 de octubre de 2020

documento

Fecha: 27/10/2020 15:26:34-0500

Zenaida Solís Gutiérrez Congresista de la República



Firmado digitalmente por: NUÑEZ SALAS JOSE ANTONIO FIR 28534384 hard Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 30/10/2020 11:07:55-0500



Firmado digitalmente por: GONZALES SANTOS MIGUEL ANGEL FIR 25842898 hard Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 31/10/2020 16:11:42-0500



Firmado digitalmente por: COSTA SANTOLALLA GINO FRANCISCO FIR 10273657 hard Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 08/11/2020 13:33:04-0500



Firmado digitalmente por: SAGASTI HOCHHAUSLER FRANCISCO RAFAEL FIR 07274 Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 01/11/2020 18:54:49-0500



Firmado3ligitalmente por: SAGASTI HOCHHAUSLER FRANCISCO RAFAEL FIR 07274281 hard Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 01/11/2020 19:01:17-0500



Firmado digitalmente por: OLIVARES CORTES Daniel Federico FIR 40033730 hard Motivo: En señal de conformidad Fecha: 08/11/2020 11:24:41-0500

| Lima, Según la Artículo Repúblic | deconsulta 77° dec f ca: pase l y dictan | realizad Reglame a Propo | a, de con nto del 0 sición N | del 20 nformidad Congreso 196626 | con e' de la |
|---|---|--------------------------------|------------------------------------|---|-----------------|
| •••••• | | ************ | *********** | ••••••• | |
| | | •••••• | *********** | •••• | |

JAVIER ANGELES ILLMANN Oficial Mayor CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la presente iniciativa

a. Situación actual de la oferta y la demanda educativa universitaria

Tras la aprobación de la Ley Universitaria en 2014, Ley N° 30220, se realizaron cambios significativos para mejorar la calidad de la educación en el nivel educativo universitario, brindado tanto por el sistema público como por el privado. Dicha Ley ha previsto la necesidad de que las universidades, para seguir operando, deben aprobar un proceso de verificación de la calidad de sus servicios, cumpliendo con las "Condiciones Básicas de Calidad". Esta evaluación, además, está programada para ser periódica.

Luego del primer proceso de evaluación, hasta el mes de agosto de 2020, se ha denegado el licenciamiento de 47 universidades (de las cuales 2 son públicas) a nivel nacional y 2 escuelas de posgrado. Además, con el inicio del proceso de evaluación se cerraron varios establecimientos por no contar con la debida autorización de funcionamiento. Por ejemplo, durante el 2018 la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) cerró más de 70 establecimientos que operaban como filiales o programas de universidades sin tener la autorización de funcionamiento.

Al respecto, la Sunedu ha precisado que como consecuencia del ordenamiento del sistema universitario, para el mes de julio del 2020, I 15 locales y 75 filiales cesaron sus actividades de manera voluntaria, a lo largo de 22 regiones del país. Así también, 38 universidades privadas y 27 universidades públicas se desistieron de un total de 3695 programas, de los cuales 2051 eran de pregrado, I I 19 de posgrado y 525 segundas especialidades. Del total de éstas, el 77% (2833 programas) eran de universidades públicas². Esto, desde luego, ha conllevado un importante número de estudiantes afectados y que la oferta educativa se haya reducido.

El jefe de la Dirección de Gestión Educativa de Educación Superior del Ministerio de Educación estimó que serían 170,000 los universitarios afectados por la denegación del licenciamiento a sus universidades³. Es evidente que ellos requieren trasladarse a otras universidades.

Actualmente hay 92 universidades que sí obtuvieron el licenciamiento (46 públicas), de las cuales 38 se encuentran ubicadas en Lima y se advierte que en varias regiones (Moquegua, Madre de Dios, Ica, entre otras) tan solo se cuenta con una sede universitaria.

¹ Sobre el particular, consultar en: https://andina.pe/agencia/noticia-sunedu-cerro-mas-70-filiales-universidades-funcionaban-sin-autorizacion-725048.aspx.

² Sobre el particular, consultar en: https://www.sunedu.gob.pe/sunedu-94-universidades-licenciadas-garantizan-condiciones-basicas-de-calidad-para-mas-de-I-millon-de-universitarios/.

³ Sobre el particular, consultar en: https://noticia.educacionenred.pe/2020/01/mas-170-mil-estudiantes-deriva-denegacion-licenciamientos-universidades-190233.html.

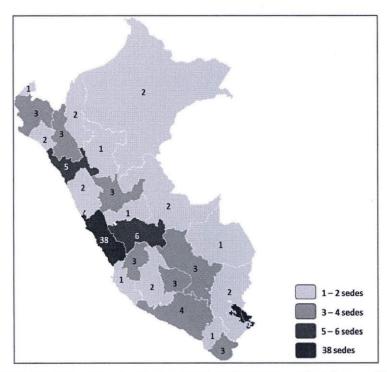


Gráfico I. Distribución geográfica de sedes de universidades licenciadas en el Perú. Fuente y elaboración: presentación de la SUNEDU en la sesión de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Congreso de la República, el 18 de junio de 2020.

Respecto a las filiales, la Ley N° 30220 las contempla como sedes desconcentradas fuera del ámbito provincial de la sede principal de la universidad. Actualmente hay 107 filiales licenciadas en todo el territorio nacional. De estas, 51 son filiales de 16 universidades públicas ubicadas en 15 regiones, lo que representa el 48% del total de filiales.

| N° | Universidad | REGIÓN | PROVINCIA | DISTRITO | N° Estud. |
|----|--|-------------|-------------------------|-------------------|--------------|
| I | Universidad Nacional Toribio Rodriguez de Mendoza de Amazonas | Amazonas | Bagua | Bagua | 163 |
| _ | II. II. III. II. II. M | Moquegua | llo | Pacocha | 889 |
| 2 | Universidad Nacional de Moquegua | Moquegua | General Sánchez Cerro | Ichuña | 14 |
| 3 | Universidad Nacional Intercultural de la Selva Central Juan Santos Atahualpa | Junín | Satipo | Río Negro | 0 |
| 4 | Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga | Cusco | La Convención | Pichari | 166 |
| | | Cajamarca | Cajabamba | Cajabamba | 79 |
| | | Cajamarca | Celendin | Celendin | 178 |
| 5 | Universidad Nacional de Cajamarca | Cajamarca | Chota | Chota | 90 |
| | | Cajamarca | Hualgayoc | Bambamarca | 209 |
| | | Cajamarca | Jaén | Jaén | 656 |
| | | Arequipa | Camaná | Samuel Pastor | 33 |
| , | Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa | Arequipa | Caylloma | Majes | 60 |
| 6 | | Arequipa | Caylloma | Majes | 32 |
| | | Arequipa | Islay | Mollendo | 60 |
| | Universidad Nacional de Trujillo | La Libertad | Santiago de Chuco | Santiago de Chuco | 171 |
| 7 | | La Libertad | Pacasmayo | Guadalupe | 1.428 |
| | | La Libertad | Sánchez Carrión | Huamachuco | 592 |
| 8 | Universidad Nacional de Ucayali | Ucayali | Padre Abad | Padre Abad | 348 |
| _ | The second secon | Áncash | Yungay | Yungay | 0 |
| 9 | Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo | Áncash | Carhuaz | Marcara | 0 |
| | | Loreto | Mariscal Ramón Castilla | Ramón Castilla | 566 |
| | | Loreto | Alto Amazonas | Yurimaguas | 177 |
| | Universidad Nacional de la Amazonía Peruana | Loreto | Datem del Marañon | Barranca | 110 |
| 10 | | Loreto | Loreto | Nauta | 107 |
| | | Loreto | Requena | Reguena | 272 |
| | | Loreto | Ucayali | Contamana | 284 |
| | | Junín | lauja | El Mantaro | 424 |
| | | Junín | Junín | Junín | 49 |
| 11 | Universidad Nacional del Centro del Perú | Junín | Satipo | Rio Negro | 384 |
| | | Junín | Tarma | Tarma | 407 |
| 12 | Universidad Nacional de San Martín | San Martín | Rioja | Rioja | 629 |

| | | San Martín | Lamas | Lamas | 132 |
|--------|--|---------------|------------------------|------------------|-----|
| | | San Martín | Moyobamba | Moyobamba | 648 |
| \neg | | Cusco | Canchis | Marangani | 224 |
| - 1 | | Cusco | Canchis | Sicuani | 321 |
| | | Cusco | Chumbivilcas | Santo Tomas | 151 |
| 13 | Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco | Apurímac | Andahuaylas | Andahuaylas | 605 |
| | | Cusco | Canas | Yanaoca | 231 |
| | | Cusco | Espinar | Yauri | 371 |
| | | Madre de Dios | Tambopata | Tambopata | 292 |
| | Universidad Nacional de Huancavelica | Huancavelica | Angaraes | Lircay | 720 |
| | | Huancavelica | Acobamba | Acobamba | 293 |
| 14 | | Huancavelica | Tayacaja | Daniel Hernandez | 207 |
| | | Huancavelica | Tayacaja | Pampas | 184 |
| | | Pasco | Daniel Alcides Carrión | Yanahuanca | 253 |
| | | Pasco | Oxapampa | Oxapampa | 581 |
| 15 | Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión | Junín | Chanchamayo | Chanchamayo | 326 |
| | | Junín | Tarma | Tarma | 471 |
| \neg | Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac | Apurímac | Cotabambas | Haquira | 141 |
| 16 | | Apurímac | Cotabambas | Tambobamba | 247 |
| | | Apurímac | Grau | Vilcabamba | 115 |

Tabla I. Distribución geográfica de filiales de universidades públicas licenciadas en el Perú. Fuente y elaboración: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (2020). Oficio N° 0276-2020-SUNEDU-02 del 28 de setiembre de 2020.

Es decir, de las 46 universidades públicas licenciadas, 30 no cuentan con filiales en el territorio nacional y existen regiones donde no existen filiales de ninguna universidad pública. Lo que denota la poca descentralización estatal de la educación superior universitaria, como se grafica en la siguiente imagen.

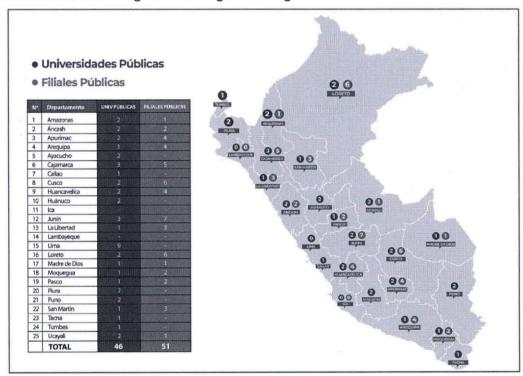


Gráfico 2. Distribución geográfica de universidades y filiales públicas licenciadas en el Perú. Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (2020). Oficio N° 0276-2020-SUNEDU-02, Anexo N° 3, del 28 de setiembre de 2020. Elaboración propia.

Se advierte una oferta educativa universitaria insuficiente para cubrir la demanda actual, debido al cierre y próximos ceses de las universidades no licenciadas. A esto se suma la gran demanda por la educación pública que se avecina como consecuencia del descalabro de la economía familiar como efecto de la pandemia del corona virus.

La pandemia está provocando altos niveles de deserción universitaria que podría llegar al 30% en el segundo semestre de este año. A la par, existe una alta morosidad en el pago de las tasas de universidades privadas (al 50%)⁴, lo que conlleva a una mayor tasa de deserción.

Por ello, resulta necesario promover medidas que incentiven la creación de una mayor oferta educativa pública a través de las universidades que ya han obtenido el licenciamiento. Ello a fin de garantizar el derecho de los estudiantes de acceder (de manera descentralizada) a una educación de calidad y coadyuvar en el desarrollo regional.

Entre las medidas que estimamos necesarias, podemos identificar algunas que ya se están implementando, como la normativa de la educación a distancia que recientemente fue regulada en la Resolución del Consejo Directivo N° 105-2020-SUNEDU/CD que aprueba disposiciones para la prestación del servicio educativo superior universitario bajo las modalidades semipresencial y a distancia, el Modelo de Licenciamiento de programas en las modalidades semipresencial y a distancia, e incorporan numerales al Reglamento del procedimiento de licenciamiento institucional.

La educación a distancia es una oportunidad para fortalecer la oferta descentralizada, pues se complementa con las filiales al momento de brindar un servicio semipresencial. De esta manera, la universidad tiene la oportunidad de ahorrar costos de traslado y viáticos para los docentes. A su vez, los alumnos también se verán beneficiados al contar con filiales en la educación semipresencial, pues ya no necesitarán viajar a la sede central de la universidad donde estudien, sino que podrán acercarse a la dependencia local.

Cabe señalar que las medidas que este proyecto desarrolla parten de conocer que existe interés por parte de las universidades públicas de ampliar su presencia en las diversas regiones⁵, pues mejora las oportunidades de la educación semipresencial y expande las oportunidades para investigaciones *in situ*. Sin embargo, las limitaciones económicas impiden ese desarrollo.

Por último, promover las filiales de las universidades públicas licenciadas fortalece a dichas instituciones. Es más eficiente concentrar los esfuerzos económicos y políticos en la expansión de una universidad pública existente y licenciada, en vez de dispersar los esfuerzos creando nuevas universidades.

b. Sobre las obras por impuesto y las universidades públicas

El mecanismo de "Obras por Impuestos" es una herramienta única, creada en el Perú y que no tiene antecedentes en otros países. Mediante ella se busca "impulsar la ejecución

⁴ Al respecto, ver: https://rpp.pe/peru/actualidad/covid-19-el-15-de-estudiantes-abandono-la-universidad-durante-el-estado-de-emergencia-segun-gremio-de-instituciones-privadas-noticia-1283361.

⁵ Reunión con Rector de la Universidad Nacional Agraria la Molina, realizada el martes 25 de agosto durante la Semana de Representación. Coordinada mediante Oficio N° 0021-2020-ZSG/CR. Reunión con Rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, realizada el martes 25 de agosto durante la Semana de Representación. Coordinada mediante Oficio N° 0020-2020-ZSG/CR. Reunión con Rector de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, realizada el martes 25 de agosto durante la Semana de Representación. Coordinada mediante Oficio N° 0023-2020-ZSG/CR.

de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, con la participación del sector privado, mediante la suscripción de convenios"⁶.

En ese sentido, mediante esta modalidad de contratación se pueden ejecutar proyectos de inversión pública bajo el financiamiento y ejecución de empresas privadas, tal como señala el artículo 2 de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado. Esta es la norma bajo la cual se regula esta materia.

Mediante "Obras por Impuestos" se puede realizar también "acciones temporales, orientadas a desarrollar las capacidades del Estado para producir beneficios tangibles e intangibles en la sociedad" como por ejemplo construir colegios o realizar mantenimiento de carreteras. Pero estos no se limitan solo a "obras" de construcción física, sino que también abarca proyectos de fortalecimiento institucional, asistencia técnica y capacitación (ej. equipamiento y mobiliario, mejoramiento y ampliación de la capacidad operativa de los servicios)⁸. Es decir, con esta modalidad se puede implementar infraestructura y servicios públicos a la población, como es el campo de la educación superior.

Este mecanismo se caracteriza principalmente porque "permite a la empresa privada financiar y ejecutar proyectos, con cargo a su impuesto a la renta de tercera categoría, mediante la suscripción de un convenio con una Entidad Pública, la cual previamente determinó que la ejecución del proyecto es prioritaria".

Ahora, desde la dación de la disposición el año 2008 a la fecha, el marco normativo ha sido mejorado y ampliado, incorporando poco a poco a más entidades estatales para que puedan emplear esta herramienta. Así, en un inicio solo era aplicable para los gobiernos regionales y locales. Posteriormente, en el 2014 se autorizó al Gobierno Nacional a ejecutar proyectos mediante "Obras por Impuestos", ello con la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico:

Artículo I7. Incorporación de entidades del Gobierno Nacional en los alcances de la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado

Autorízase a las entidades del Gobierno Nacional, en el marco de sus competencias, a efectuar la ejecución de proyectos de inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, en materia de salud, educación, turismo, agricultura y riego, orden público y seguridad, incluyendo su mantenimiento, en el ámbito de sus competencias, mediante los procedimientos establecidos en la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, de acuerdo a lo establecido en el presente artículo y a lo que se disponga en el Reglamento de la presente norma.(...)

http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2D7C8FA44A5CDA5505257C5500162AE8/\$FILE/guia_lideres6-inversionpublica.pdf

https://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=44&sec=

https://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=24

 $^{^6}$ Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, artículo 1.

⁷ Sobre el particular, consultar en:

⁸ Sobre el particular, consultar en:

⁹ Sobre el particular, consultar en:

En el 2013 se incluyó bajo los alcances de la Ley N° 29230 a las universidades públicas del país pero limitadas a aquellas que reciban recursos provenientes del canon, sobre canon y regalías mineras, en lo que les sea aplicable. Esta modificación se realizó con la Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial.

Artículo 9. Incorporación de los artículos 13 y 13A, modificación de la segunda disposición complementaria y final de la Ley 29230 e incorporación de la novena disposición complementaria y final en la Ley 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado (...)

NOVENA.- Universidades públicas

Se encuentran comprendidas en los alcances de la presente Ley, las universidades públicas que reciban recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías mineras, en lo que les sea aplicable. El Ministerio de Economía y Finanzas podrá emitir las disposiciones reglamentarias que considere necesarias para la implementación de la presente disposición.

A modo de resumen y recopilando las leyes que hemos expuesto, las entidades que hoy pueden ejecutar "Obras por Impuestos" son las entidades públicas de gobierno nacional, regional, local, y universidades públicas con las siguientes fuentes de financiamiento:



Gráfico 3. Entidades aplicables a Obras por Impuestos y su fuente de financiamiento. Fuente: PROINVERSIÓN

Con dicho marco normativo, a la fecha, 4 universidades públicas han realizado proyectos de inversión con esta herramienta¹⁰. Pero, relacionado al tema de filiales, destaca únicamente la experiencia de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa que ejecutó la creación y mejoramiento de los servicios de extensión universitaria en sus filiales de la ciudad de Majes (distrito de Majes, provincia Caylloma), de la ciudad de Camaná (distrito de Samuel Pastor, provincia de Camaná) y de la ciudad de Mollendo (distrito de Mollendo, provincia de Islay).

Una de las limitaciones que se ha identificado es que para el caso de las universidades públicas el financiamiento de estas solo se centra en el canon, sobrecanon y regalías mineras, lo que lleva a que varias universidades tengan montos insuficientes en el tope máximo de los Certificados para el valor de un proyecto.

¹⁰ Sobre el particular, consultar en: https://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=44&sec=0

El punto referido es importante porque "una vez finalizada la ejecución o avance del proyecto, el Tesoro Público devuelve el monto invertido a la Empresa Privada mediante Certificados (CIPRL O CIPGN)¹¹ que podrán ser utilizados para el pago del impuesto a la renta. Posteriormente, las entidades públicas devuelven al Tesoro Público, el monto financiado para la ejecución de sus proyectos"¹², para lo cual emplean las fuentes que fueron autorizadas por la Ley.

Con dicha estructura, esta modalidad representa una oportunidad para que universidades públicas puedan ejecutar inversión pública en plazos reducidos y con mejores resultados a diferencia de una obra pública tradicional. Además, se genera una mayor cobertura de servicios públicos por ser una modalidad más directa, tal como se observa en el Gráfico 4.

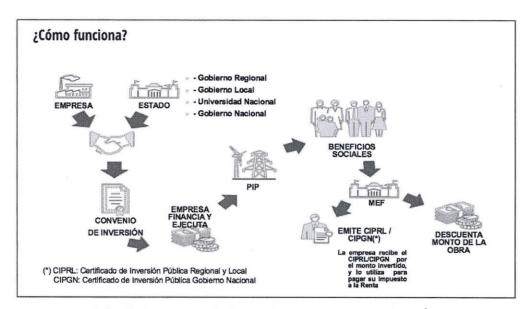


Gráfico 4. Funcionamiento de Obras por Impuestos. Fuente: PROINVERSIÓN. PIP: Proyecto de Inversión Pública

Con el fin de promover medidas para la ampliación de las filiales y mejoras en las universidades, es necesario realizar modificaciones sobre esta materia para que las universidades públicas cuenten con mayores mecanismos para impulsar la implementación de filiales. En este camino creemos que habilitar la opción de que las universidades ejecuten obras por impuestos permitirá ampliar y mejorar la oferta educativa superior.

Por un lado, el citado mecanismo es una vía expeditiva para realizar inversiones de infraestructura y servicios para suplir la demanda estudiantil. Por otro lado, vincula

¹¹ Ambos certificados tienen por finalidad reconocer el monto invertido por la empresa privada para la ejecución del proyecto. Sin embargo, los recursos para financiar su emisión difieren según la entidad que desarrolle el Proyecto. En caso de Universidades Públicas dicho financiamiento es con cargo a los recursos provenientes del Canon, Sobrecanon y Regalías Mineras. Fuente: https://www.mef.gob.pe/es/inversion-privada-sp-21801/769-preguntas-frecuentes-obras-por-impuestos/5003-9-los-certificados-de-inversion-publica-gobierno-nacional-tesoro-publico-cipgn-tienen-caracteristicas-diferentes-a-los-certificados-de-inversion-publica-regional-y-local-tesoro-publico-ciprl

¹² Sobre el particular, consultar en: https://www.mef.gob.pe/es/obras-por-impuestos

directamente a la empresa privada con las universidades, de manera que el sector privado puede verse incentivado a invertir en laboratorios o proyectos de innovación vinculados a su sector de desarrollo.

c. Sobre el contenido de la fórmula normativa

El presente proyecto de ley modifica los artículos 113, 114 y la primera disposición complementaria final de la Ley Universitaria, Ley N° 30220. También se establecen disposiciones reglamentarias a efectos de lograr efectividad con los cambios que se plantean.

En primer lugar, la modificación del artículo I I 3 permite ampliar y precisar una necesidad fundamental como lo es la asignación del presupuesto para la creación de filiales en universidades públicas.

En similar sentido, el cambio del artículo I I 4 amplía el ámbito de los fondos concursables del Estado a favor de la creación de filiales, lo que permitirá establecer el deber del Estado, en específico del Poder Ejecutivo, en incentivar la descentralización de las universidades públicas. Esto va de la mano con la generación de oportunidades en las localidades, ya que la expansión de la oferta universitaria debe ir acompañada con una estrategia de desarrollo de las carreras que impulsarán el desarrollo local.

Asimismo, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas establecerán los mecanismos de fomento para mejorar la calidad del servicio educativo a cargo de las universidades públicas, colocando especial énfasis para el caso de las filiales, esto se señala en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria.

Es decir, los mencionados ministerios deberán diseñar e implementar mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad y el logro de resultados del servicio educativo que las filiales de las universidades públicas brindarán. Esto resalta el deber que tiene el Estado por procurar el aseguramiento de una educación de calidad y forma descentralizada.

En ese sentido, las mencionadas modificaciones en la Ley Universitaria, Ley N° 30220, buscan impulsar el reconocimiento y establecer obligaciones a favor de la promoción de la creación de las sedes descentralizadas de las universidades públicas que usualmente se concentran en las capitales de las regiones.

De otro lado, el presente proyecto de ley también modifica la Novena Disposición Complementaria y Final de la Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, Ley N° 29230. En este punto, se amplían las fuentes de financiamiento que pueden emplearse, por parte de las universidades públicas, para proyectos de inversión vinculados a la implementación, adecuación o mejoramiento de las filiales.

Con esta modificación se aumentará el tope máximo que se puede otorgar en el Certificado "Inversión Pública Regional y Local - Tesoro Público"- CIPRL, aplicable para las universidades, pudiendo con esto, realizar proyectos de mayor envergadura a favor de la implementación de filiales. De esa manera, se amplía el alcance de una herramienta con la finalidad de generar también interés en las empresas privadas para realizar proyectos de inversión en la educación superior universitaria.

Finalmente, otra de las medidas que se plantea para acompañar la promoción de la expansión de las universidades públicas, es el artículo 6 del proyecto de ley que dispone que las filiales creadas en regiones beneficiarias con canon están incluidas en el 20% del presupuesto total, percibido de acuerdo al último párrafo del numeral 2 del artículo 6 de la Ley N° 27506 que señala:

Artículo 6.- Utilización del canon

(...) 6.2. (...)

Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas y el 10% (diez por ciento) del total percibido por canon a los institutos y escuelas de educación superior de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica y de su respectiva infraestructura, que potencien su desarrollo. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de distribución conforme a ley"

Con esta precisión, una universidad, con sede fuera de la región con canon, podrá contar con mayores recursos a través de dicho financiamiento pero se precisa que el monto en mención se utilizará únicamente en la región donde estará la filial, ello con el objeto de que siga siendo la comunidad local la beneficiaria.

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

El presente proyecto de ley incide principalmente en la Ley Universitaria, Ley N° 30220 y la Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, Ley N° 29230.

| Ley N° 30220 | | | |
|---|--|--|--|
| Legislación vigente | Legislación propuesta | | |
| Artículo II3. Asignación presupuestal Las universidades públicas reciben los recursos presupuestales del tesoro público, para satisfacer las siguientes necesidades: II3.1 Básicos, para atender los gastos corrientes y operativos del presupuesto de la universidad, con un nivel exigible de calidad. II3.2 Adicionales, en función de los proyectos de investigación, de responsabilidad social, desarrollo del deporte, cumplimiento de objetivos de gestión y acreditación de la calidad educativa. II3.3 De infraestructura y equipamiento, para su mejoramiento y modernización, de acuerdo al plan de inversiones de cada universidad. | Artículo II3. Asignación presupuestal Las universidades públicas reciben los recursos presupuestales del tesoro público, par satisfacer las siguientes necesidades: II3.1 Básicos, para atender los gasto corrientes y operativos del presupuesto de la universidad, con un nivel exigible de calidad. II3.2 Adicionales, en función de los proyecto de investigación, de responsabilidad socia desarrollo del deporte, cumplimiento do objetivos de gestión y acreditación de la calida educativa. II3.3 De infraestructura y equipamiento, par su mejoramiento y modernización, de acuerda l plan de inversiones de cada universidad. II3.4 De creación de filiales, con el objetivo de atender la demanda universitaria de manera descentralizada, asegurando la condiciones de calidad. | | |

Artículo II4. Contribución pública

Toda institución universitaria tiene derecho a concursar para la asignación de fondos del Estado, o fondos especiales, para el desarrollo de programas y proyectos de interés social. Las universidades ubicadas en regiones con altos índices de extrema pobreza tienen preferente atención para la asignación de estos fondos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES PRIMERA. Mecanismos de fomento para mejorar la calidad del servicio educativo a cargo de las universidades públicas

Dispónese el diseño e implementación de mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad y el logro de resultados del servicio educativo que brindan las universidades públicas. El Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece los montos y criterios entre otras técnicos, disposiciones que se estimen necesarias, para la aplicación de los citados mecanismos.

Artículo 114. Contribución pública

Toda institución universitaria tiene derecho a concursar para la asignación de fondos del Estado, o fondos especiales, para el desarrollo de programas, **creación de filiales** y proyectos de interés social. Las universidades ubicadas en regiones con altos índices de extrema pobreza tienen preferente atención para la asignación de estos fondos.

DISPOSICIONES

COMPLEMENTARIAS FINALES PRIMERA. Mecanismos de fomento para mejorar la calidad del servicio educativo a cargo de las universidades públicas y sus filiales

Dispónese el diseño e implementación de mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad y el logro de resultados del servicio educativo que brindan las universidades públicas, especialmente en el caso de sus filiales. El Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece los montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones que se estimen necesarias, para la aplicación de los citados mecanismos.

Ley N° 29230

Legislación vigente

NOVENA.- Universidades públicas

Se encuentran comprendidas en los alcances de la presente Ley, las universidades públicas que reciban recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías mineras, en lo que les sea aplicable. El Ministerio de Economía y Finanzas podrá emitir las disposiciones reglamentarias que considere necesarias para la implementación de la presente disposición.

Legislación propuesta

NOVENA.- Universidades públicas

Se encuentran comprendidas en los alcances de la presente Ley, las universidades públicas que reciban recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías mineras, en lo que les sea aplicable.

La presente Ley también comprende los proyectos relacionados a la implementación, adecuación o mejoramiento de las filiales de universidades públicas, con independencia de la fuente de financiamiento.

El Ministerio de Economía y Finanzas podrá emitir las disposiciones reglamentarias que considere necesarias para la implementación de la presente disposición.

III. Concordancia de la iniciativa con las políticas del Acuerdo Nacional y otras políticas del Estado

El presente proyecto de ley tiene concordancia con la Política 12 del Acuerdo Nacional, relacionada con el acceso universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte y, en específico, con el literal e) que indica que el Estado profundizará la educación científica y ampliará el uso de nuevas tecnologías; y con el literal f), según el cual el Estado mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad.

También coincide con la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva cuyo objetivo prioritario I (OPI) está relacionado a incrementar el acceso equitativo de la población a la educación superior y técnico-productiva.

IV. Análisis costo-beneficio

a. Beneficios

En cuanto al impacto costo-beneficio del presente proyecto de ley, debemos destacar los siguientes beneficios que se alcanzarán con la aprobación de las medidas que se proponen. Primero, se generan mecanismos para promover una expansión de la educación pública universitaria, la cual se ha contraído por lo ya señalado. Segundo, se promueve la descentralización de la oferta educativa.

I. Mayor expansión de la educación pública universitaria

Si bien las 46 sedes de universidades públicas se encuentran ubicadas en 23 regiones, estas usualmente se encuentran en la capital de las mismas, y exige un desplazamiento por parte de los estudiantes de las provincias (196 a nivel nacional) hacia estos locales para poder acceder a una educación superior.

| N . | Universidades públicas licenciadas | Región | Provincia |
|-----|--|--------------|---------------|
| 1. | Universidad Nacional Intercultural Fabiola Salazar Leguía de Bagua | Amazonas | Bagua |
| 2. | Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas | Amazonas | Chachapoyas |
| 3. | Universidad Nacional del Santa | Ancash | Santa |
| 4. | Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo | Ancash | Huaraz |
| 5. | Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac | Apurímac | Abancay |
| 6. | Universidad Nacional José María Arguedas | Apurímac | Andahuaylas |
| 7. | Universidad Nacional de San Agustín | Arequipa | Arequipa |
| 8. | Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga | Ayacucho | Huamanga |
| 9. | Universidad Nacional Autónoma de Huanta | Ayacucho | Huanta |
| 10. | Universidad Nacional Autónoma de Chota | Cajamarca | Chota |
| 11. | Universidad Nacional de Cajamarca | Cajamarca | Cajamarca |
| 12. | Universidad Nacional de Jaén | Cajamarca | Jaén |
| 13. | Universidad Nacional del Callao | Callao | Callao |
| 14. | Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba | Cusco | La Convención |
| 15. | Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco | Cusco | Cusco |
| 16. | Universidad Nacional de Huancavelica | Huancavelica | Huancavelica |
| 17. | Universidad Nacional Autónoma de Tayacaja "Daniel Hernández Morillo" | Huancavelica | Tayacaja |
| 18. | Universidad Nacional Agraria de la Selva | Huánuco | Leoncio Prado |
| 19. | Universidad Nacional Hermilio Valdizán | Huánuco | Huánuco |
| 20. | Universidad Nacional del Centro del Perú | Junín | Huancayo |
| 21. | Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma | Junín | Tarma |
| 22. | Universidad Nacional Intercultural de la selva central Juan Santos Atahualpa | Junín | Chanchamayo |
| 23. | Universidad Nacional de Trujillo | La Libertad | Trujillo |
| 24. | Universidad Nacional Federico Villarreal | Lima | Lima |
| 25. | Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión | Lima | Huaura |
| 26. | Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle | Lima | Lima |

| 27. | Universidad Nacional de Cañete | Lima | Cañete |
|-----|---|---------------|------------------|
| 28. | Universidad Nacional Tecnológica de Lima Sur | Lima | Lima |
| 29. | Universidad Nacional de Barranca | Lima | Barranca |
| 30. | Universidad Nacional Mayor de San Marcos | Lima | Lima |
| 31. | Universidad Nacional de Ingeniería | Lima | Lima |
| 32. | Universidad Nacional Agraria la Molina | Lima | Lima |
| 33. | Universidad Nacional de la Amazonía Peruana | Loreto | Maynas |
| 34. | Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas | Loreto | Alto Amazonas |
| 35. | Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios | Madre De Dios | Tambopata |
| 36. | Universidad Nacional de Moquegua | Moquegua | Mariscal Nieto |
| 37. | Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión | Pasco | Pasco |
| 38. | Universidad Nacional de Piura | Piura | Piura |
| 39. | Universidad Nacional de Frontera | Piura | Sullana |
| 40. | Universidad Nacional de Juliaca | Puno | San Román |
| 41. | Universidad Nacional del Altiplano | Puno | Puno |
| 42. | Universidad Nacional de San Martín | San Martín | San Martín |
| 43. | Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann | Tacna | Tacna |
| 44. | Universidad Nacional de Tumbes | Tumbes | Tumbes |
| 45. | Universidad Nacional de Ucayali | Ucayali | Coronel Portillo |
| 46. | Universidad Nacional Intercultural de la Amazonia | Ucayali | Coronel Portillo |

Tabla 2. Ubicación geográfica de las universidades públicas licenciadas a agosto de 2020. Fuente: Portal SUNEDU. Elaboración propia.

Con la propuesta que presentamos, el aseguramiento de una mayor disponibilidad del servicio se dará a través de la generación de nuevas filiales universitarias. Así pues, se opta por una medida que aprovecha la organización ya existente de una universidad licenciada en lugar de crear más universidades públicas que pueden exigir mayores costos y gastos por parte del Estado. Desde luego, respetando el marco legal sobre la evaluación de la Sunedu.

| SEDE UNIVERSITARIA | FILIAL UNIVERSITARIA |
|---|---|
| Establecimiento universitario autorizado mediante la licencia otorgada por la Sunedu, constituido en el ámbito provincial en el que se encuentra su domicilio destinado a la provisión del servicio educativo superior universitario. | constituida fuera del ámbito provincial de la sede universitaria, destinada a la prestación |

Cuadro 2. Diferencia entre sede universitaria y filial universitaria.

Ahora bien, esta medida constituye una política de carácter institucional en tanto depende de la decisión de la propia universidad en cuestión, en el marco de su autonomía¹⁴, y supone negociaciones con otras instituciones o agentes no universitarios, como autoridades municipales de ser el caso, así como privados.

2. Promoción de una educación universitaria descentralizada

Relacionado con lo hasta aquí expresado, la promoción de las filiales de universidades públicas representa una oportunidad para descentralizar la educación de las universidades. En efecto, "a las personas de sectores alejados se les complica más el

¹³ Sobre el particular, consultar en:

https://www.sunedu.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/modelo_licenciamiento_institucional.pdf

¹⁴ Sobre ello: "La institución universitaria requiere de márgenes de libertad para la realización de una adecuada y óptima prestación del servicio educativo. Efectuar injerencias irrazonables y desproporcionadas en los mencionados ámbitos de autonomía sólo produciría la desnaturalización de una institución a la que la Constitución le ha otorgado un tratamiento especial, toda vez que allí se efectúa la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica, además del desarrollo de una opinión pública crítica", ver Tribunal Constitucional, Expediente N° 04232-2004-AA/TC, Fundamento 29.

ingreso, así como las facilidades si logran incorporarse a la universidad" ¹⁵, y ello es un problema que no se agota en el caso peruano. En ese sentido, con esta iniciativa se espera garantizar la disponibilidad educativa cada vez más cercana a la población.

Asimismo, esta descentralización coadyuvará al desarrollo de las localidades, sea a través de los profesionales que se lleguen a formar, o a través de la priorización de las carreras que ayuden a potenciar la actividad económica de la zona.

Por ejemplo, actualmente ya es vista la descentralización de institutos de investigación como una medida necesaria para las prácticas e investigación de los estudiantes y docentes. La Universidad Nacional Agraria la Molina cuenta con 3 Centros Regionales de Desarrollo en la costa, sierra y selva, así como con nueve unidades experimentales, que son unidades de apoyo y de servicio a las facultades y a la escuela de postgrado¹⁶.

La Universidad Nacional Mayor de San Marcos cuenta con 5 centros de desarrollo regional en Loreto, Cusco, Ucayali, Huaral y Huacho. De acuerdo al estatuto de esta casa de estudios, los centros de desarrollo regional tienen como objetivo descentralizar la universidad con el fin de impulsar las regiones del país. Poseen, además, un carácter multidisciplinario y desarrollan actividades en favor de las comunidades locales¹⁷.

Así, pues, la expansión de la educación superior responde a una demanda social legítima que en el contexto actual exige este tipo de medidas, a fin de garantizar desde el Estado, la inclusión social y educativa.

A modo de resumen:

| Agente | Beneficio |
|---------------------------|---|
| Universidades Públicas | Las universidades contarán con una serie de medidas que posibilitarán la creación de filiales y con ello expandir su oferta académica y contar con locales en diversas partes del país para realizar investigaciones y/o prácticas. |
| Estudiantes | Podrán contar con una mayor oferta educativa que sea pública y más descentralizada. Asegurándose la disponibilidad de su derecho a la educación. |
| Sociedad | Para el desarrollo de las localidades, la presencia de las universidades, a través de sus filiales, resulta relevante porque ayudarán al desarrollo de las actividades socio-económicas. |

 $^{^{15}}$ Cruz, S. y J. Sandí. Importancia de la educación superior en el desarrollo profesional para la población estudiantil, disponible en:

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/46200/Documento_completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

Reunión con Rector de la Universidad Nacional Agraria la Molina, realizada el martes 25 de agosto durante la Semana de Representación. Coordinada mediante Oficio N° 0021-2020-ZSG/CR.

¹⁷ Reunión con Rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, realizada el martes 25 de agosto durante la Semana de Representación. Coordinada mediante Oficio N° 0020-2020-ZSG/CR.

b. Costo

La propuesta normativa se financia con cargo al presupuesto institucional asignado a las universidades. Por lo tanto, no se vulnera el principio de equilibrio financiero o presupuestal previsto en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política.

Si bien en función del artículo 79 de la Constitución, los congresistas no tienen iniciativa para "crear ni aumentar gastos públicos", se puede interpretar que sí tienen facultades para establecer criterios de la distribución en la medida que el presupuesto ya está aprobado mediante la Ley de Presupuesto 18, tal como se plantea en el presente proyecto, en aras de promover la creación de filiales de universidades públicas.

Asimismo, la modificación en la Ley N° 29230, tampoco implica iniciativa o aumento de gasto alguno. Sobre dicho punto, se propone ampliar la fuente de financiamiento para el caso de proyectos relacionados a filiales, en ese caso los proyectos de inversión públicos que lleguen ejecutarse se financiarán con el presupuesto que ya se ha asignado a la entidad.

Es decir, las medidas expuestas en la iniciativa legislativa no constituyen un mandato para generar gastos públicos, sino por el contrario, reconducir los recursos de las universidades a favor de las filiales y generar inversión en estas. De esta manera, no se afecta la autonomía de las universidades, ni se transgrede la imposibilidad de iniciativa de gasto de los congresistas.

Pero, el costo de la propuesta normativa exigirá una suma de acciones necesarias como se resumen en el siguiente cuadro:

| Agente | Costo |
|---------------------------|---|
| Universidades Públicas | Las universidades deberán realizar coordinaciones con los gobiernos locales y/o empresas privadas para buscar apoyo en la creación de las filiales. |

Aun así, los beneficios serán considerablemente mayores por la relación que existe con el derecho a la educación en el nivel superior universitario, en cuanto al acceso y disponibilidad, y por los beneficios que supone en el desarrollo de la sociedad.



Firmado digitalmente por: SOLIS GUTIERREZ ZENADA FIR 08250366 hard Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 27/10/2020 15:27:27-0500

Zenaida Solís Gutiérrez

Congresista de la República

¹⁸ Ello debido a que el gasto ya se encuentra previsto, ver: Tribunal Constitucional, Expediente N.° 00005-2011-PI/TC. Fundamento 12.