Proyecto de Ley N°...1931/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
03 MAYO 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 2:18 PM

**Proyecto de Ley N° _____**

**LEY DE MERITOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN LA REFORMA UNIVERSITARIA**

Los congresistas de la República que suscriben, 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 DE MERITOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN LA REFORMA UNIVERSITARIA

### Artículo 1- Objeto de la norma

La presente ley de consenso tiene por objeto modificar la Ley Universitaria, Ley N° 30220, para dar un siguiente paso y mejorar la reforma universitaria en base a principios de meritocracia, transparencia y participación democrática.

### Artículo 2.- Modificación del artículo 17 de la Ley Universitaria, Ley N° 30220

Modifícase el artículo 17 de la Ley Universitaria, Ley N° 30220, con el siguiente texto:

> **"Artículo 17. Consejo Directivo**
>
> 17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad. **Sus siete integrantes son seleccionados a través de un concurso público a cargo de un Comité Evaluador altamente especializado elegido de forma meritocrática por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el que se debe garantizar los principios de transparencia, imparcialidad y meritocracia de acuerdo con el reglamento de la presente ley. Los miembros del Comité Evaluador cuentan con el soporte técnico de Servir para llevar a cabo el concurso público y deben cumplir, como mínimo, los requisitos exigidos para ser elegido como Superintendente Nacional de Educación y no pueden tener ningún tipo de conflicto de intereses. Dentro de este proceso pueden participar como veedores representantes del Consejo Nacional de Educación y de la Contraloría General de la República.**
>
> (...)"
>
> **17.4 El Consejo Consultivo es el órgano autónomo de consulta ad honorem del Consejo Directivo que tiene por finalidad recomendar lineamientos para la consolidación de una educación**

**universitaria de calidad, proponer acciones para el óptimo funcionamiento de la SUNEDU y opinar sobre la normativa que se emita en materia de supervisión, licenciamiento y de grados académicos.**

**17.4.1. El Consejo Consultivo está conformado por 2 exrectores, 2 docentes y 2 estudiantes provenientes de universidades públicas y por 1 exrector, 1 docente y 1 estudiante provenientes de universidades privadas. Los 9 integrantes son elegidos democráticamente bajo la supervisión de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la presente ley.**

**17.4.2. El Consejo Consultivo se reúne al menos una vez al mes y lo preside el exrector de mayor edad quien puede participar con voz pero sin voto en las sesiones del Consejo Directivo.**

**Artículo 3.- Modificación del artículo 20 de la Ley Universitaria, Ley N° 30220**

Modifícase el artículo 20 de la Ley Universitaria, Ley N° 30220, con el siguiente texto:

**"Artículo 20. Superintendente de la SUNEDU**

El Superintendente de la SUNEDU es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es designado mediante resolución suprema, **previa selección mediante un concurso público a cargo de un Comité Evaluador altamente especializado elegido de forma meritocrática por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el que se debe garantizar los principios de transparencia, imparcialidad y meritocracia,** por un periodo de **cinco** años. **Se encuentra prohibida la reelección inmediata.** El Superintendente continúa en el ejercicio del cargo mientras no se designe a su sucesor. El ejercicio del cargo es remunerado y a tiempo completo.

(...)"

**Artículo 4.- Modificación del artículo 103 de la Ley Universitaria, Ley N° 30220**

Modifícase el artículo 103 de la Ley Universitaria, Ley N° 30220, con el siguiente texto:

**"Artículo 103. Requisitos para ser representante estudiantil**

Los alumnos **tienen el derecho de** participar como representantes en los diversos órganos de gobierno de la universidad **sea esta pública o privada.** Para ello, deben ser estudiantes de la misma casa de estudios, pertenecer al tercio superior de rendimiento académico, contar con por lo menos treinta y seis (36) créditos aprobados y no tener una sentencia judicial condenatoria ejecutoriada.

**Las universidades públicas y privadas se encuentran prohibidas de sancionar a sus estudiantes por realizar o participar en acciones de representación estudiantil.**

(...)"

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

**ÚNICA.-** Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, elabora y publica el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la publicación de la norma.

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

**ÚNICA.-** Concurso Público

El concurso público de selección de los nuevos miembros del Consejo Directivo se realiza de manera progresiva considerando el vencimiento del mandato de sus actuales integrantes.

MALAGA TRILLO. E.

Carlos Zeballos Madrid

Wilmar Elera G.
Somos Perú

SILVANA ROBLES
CONGRESISTA

Susel Paredes Piqué
PARTIDO MORADO

FLOR PABLO MEDINA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Jorge Martinenna M.

Flavio Cruz Mamani

Elías Varas Meléndez

Heidy Lisbeth Juárez Calle

Carlos A. Anderson

Víctor Cutipa CC
04 X 4 7 0 8 5

Silvia Montoya

Lady Camones Soriano

CHIABRA LEON R.

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. Fundamentos de la presente iniciativa

El presente proyecto de ley de consenso recoge el espíritu del PL N° 1140/2021-CR, propuesto por la congresista Karol Paredes Fonseca del Grupo Parlamentario Acción Popular que pretende dotar de autonomía a la SUNEDU; la idea del proyecto de ley N° 0368/2021-CR (actualizado) que busca promover la participación estudiantil en el ámbito universitario; y, la esencia del proyecto de ley N° 561/2021-CR (actualizado[1]) que procura fortalecer la independencia de la SUNEDU.

De igual modo, toma en cuenta las propuestas que diversos congresistas hicieron llegar al presidente de la Comisión de Educación y que fueron desestimadas en el Pleno del Congreso en el marco del debate del dictamen que procura lograr el retorno al fallido sistema de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR)[2].

Asimismo, esta propuesta ha sido socializada con la Federación de Estudiantes de la PUCP, el Centro de Estudiantes de la Universidad Nacional del Callao (UNAC), la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional Agraria (UNALM), la Federación Universitaria del Cusco, representantes del Consejo Estudiantil de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), integrantes de la Asociación de Centros de Estudiantes de la UNI, entre otros.

También se ha recibido la opinión técnica de la Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú (ANUPP) que, a través del Oficio N° 0019-2022/ANUPP-PCD, mostró su respaldo a la presente iniciativa e hizo llegar sus aportes que han enriquecido sustancialmente el presente proyecto de ley.

A partir de estos antecedentes y de las opiniones recogidas esta iniciativa legislativa supone una oportunidad para fortalecer a la SUNEDU y que se pueda dotar de mayor transparencia al proceso de selección de su Consejo Directivo el cual sería llevado a cabo por un concurso público de méritos a cargo de una entidad altamente especializada y sin conflicto de intereses para evitar cualquier tipo de parcialización.

Además, recogiendo el sentir de la representación nacional, esta propuesta establece que el superintendente de esta entidad ya no será designado por el ministro de educación y, por último, crea un consejo consultivo con participación estudiantil para que el órgano directivo de la SUNEDU pueda tener una retroalimentación constante de personas representativas dentro del sistema universitario.

### a. Sobre el contenido de la fórmula normativa

La fórmula normativa dispone la modificación de los artículos 17 y 20 de la Ley Universitaria para que, por un lado, el concurso público de méritos para la elección de los integrantes del Consejo Directivo sea llevado a cabo por un órgano externo a esta entidad y, por otro, para lograr que la elección del Superintendente de la SUNEDU, al igual que los demás miembros del Consejo Directivo, se haga mediante un concurso

[1] Cabe resaltar que gran parte de la exposición de motivos del presente proyecto de ley se recoge del contenido de esta iniciativa legislativa que ha sido actualizada en el presente periodo legislativo.

[2] Por ejemplo, los congresistas Ilich López, Elvis Vergara y Jaime Quito presentaron alternativas al texto aprobado en primera votación sobre este asunto.

público de méritos a efectos de garantizar la independencia de esta autoridad. Este último concurso, de forma coherente con lo antes expuesto, también estaría a cargo de un comité especializado que sería elegido meritocráticamente por Servir.

Actualmente, la Ley Universitaria establece que el Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU, y está conformado por el Superintendente (quien lo preside), un representante del CONCYTEC, y cinco miembros seleccionados mediante concurso público, de los cuales dos son docentes de universidades públicas y uno de universidad privada. Esto se observa en el siguiente gráfico:

| Superintendente de la SUNEDU (1) | | | |
|---|---|---|---|
| CONCYTEC (1) | Dos docentes de universidades públicas (2) | Un docente de universidad privada (1) | Dos personas con experiencia en investigación (2) |

Este órgano es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad. Entre sus funciones, de acuerdo al artículo 19 de la citada norma, está aprobar, denegar, suspender o cancelar las licencias para el funcionamiento del servicio de educación superior universitaria bajo su competencia.

Sin embargo, de los siete integrantes, el Superintendente de la SUNEDU es quien se encarga, entre otras cosas, de ejecutar las políticas, aprobar las normas de regulación del funcionamiento interno de las universidades, designar y remover a los jefes de los órganos de línea y de administración interna de la SUNEDU (artículo 20).

Por sus funciones y especial relevancia en el sistema universitario se ha procurado diseñar un concurso público para este cargo en coherencia con la forma de elección de los demás integrantes del Consejo Directivo, que también incluye al miembro del CONCYTEC. Por tanto, esta entidad también debe sujetarse al concurso meritocrático.

Además, otro de los aportes significativos de la presente propuesta normativa es incorporar a la Autoridad Nacional del Servicio Civil a la Ley Universitaria a efectos que pueda elegir, de forma meritocrática, al Comité Evaluador que seleccionará, mediante un concurso público, tanto al Superintendente como a los demás integrantes del Consejo Directivo de la SUNEDU.

De tal modo, SERVIR junto al Comité Evaluador Altamente Especializado tendrá que diseñar un concurso público cada 5 años en atención a la naturaleza de cada cargo pues, como se desprende de la Ley Universitaria, el Superintendente de la SUNEDU trabaja a tiempo completo y tiene sueldo fijo mientras que los integrantes del Consejo Directivo perciben una remuneración a través de dietas por sesión. Además, se debe atender a los requisitos establecidos en la ley y a la distribución que tiene el Consejo Directivo.

Se considera oportuno que SERVIR colabore en la realización de estos concursos ya que el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad del Servicio Civil, establece que dicha entidad es un organismo técnico especializado que hace las veces de rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado. El Consejo Directivo de esta autoridad, por la especialidad que tiene en la materia, resulta idóneo

para llevar a cabo estos concursos públicos lo que será garantía de una auténtica independencia y meritocracia para el acceso a los mencionados cargos públicos.

Además, lo expuesto se ajusta a las funciones de SERVIR establecidas por este mismo decreto legislativo que expresa, en su artículo 10, que "la Autoridad tiene las funciones siguientes (...) l) Organizar, convocar y supervisar concursos públicos de selección de personal, directamente o mediante terceros, en los casos señalados en el Reglamento.

Por otro lado, este proyecto de ley busca que el tiempo de ejercicio del cargo del Superintendente de la SUNEDU se equipare al de los demás integrantes del Consejo Directivo. Es decir, se procura elevar de 3 a 5 años la duración de las funciones del Superintendente prohibiendo, a razón de esta extensión, la reelección inmediata. Con esto se busca generar mayor estabilidad en el Superintendente de la SUNEDU, más aún si con la presente propuesta normativa este accederá a dicha función a través de un concurso público de méritos.

De otro lado, la presente iniciativa legislativa incorpora a un Consejo Consultivo tal como lo tiene la Contraloría General de la República y la Comisión Nacional para el desarrollo y vida sin drogas (Devida) a efectos que pueda haber un fortalecimiento institucional de la SUNEDU en base a la experiencia tanto de exrectores como de profesores y estudiantes. La elección de los mismos tiene que ser de forma democrática y en atención a los parámetros que establezca el reglamento a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, entidad de que depende SERVIR y es ajena al ámbito universitario.

Finalmente, esta es una oportunidad para exigir que las universidades tanto privadas como públicas tengan una auténtica representación estudiantil a nivel de participación en los órganos de gobierno lo cual, a su vez, permitirá que los representantes al Consejo Consultivo de SUNEDU tengan un respaldo democrático y que las elección de los estudiantes sea producto de una votación entre los representantes de todas las universidades del país.

## b. Sobre la necesidad del cambio normativo

En 2014, tras la aprobación de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, se realizaron cambios significativos para mejorar la calidad de la educación en el nivel universitario, brindada tanto por el sistema público como por el privado. Dicha ley tuvo como finalidad la mejora de la calidad en la educación universitaria a través del licenciamiento y acreditación. De esta forma, surgieron las "Condiciones Básicas de Calidad" que se materializan en determinadas exigencias para el funcionamiento de las universidades, procesos objetivos y transparentes para la elección de los órganos de gobierno, líneas de investigación en los planes de estudios, entre otros.

Entre las mencionadas reformas sustanciales de esta ley se encuentra la creación de un órgano especializado en el licenciamiento y supervisión de la calidad educativa: la SUNEDU que se encuentra adscrita al Ministerio de Educación y cuenta con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera.

Este cambio constituyó un elemento positivo en la búsqueda de garantizar mayor independencia, autonomía y transparencia que su antecesor, el Consejo Nacional para

la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), órgano que pertenecía a la Asamblea Nacional de Rectores.

Cabe recordar que la creación de la SUNEDU se dio como consecuencia de un mandato constitucional en atención a que en el Expediente N° 00017-2008-PI/TC el Tribunal Constitucional declaró un "estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario"[3], ordenando la creación de una Superintendencia, tarea que recaía en el legislador. Asimismo, se precisó que aquella entidad debía ser "altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado"[4].

Es importante destacar que la supervisión de la calidad de la educación universitaria debía recaer en un órgano externo a las casas de estudios para dotarla de eficacia. De esa manera se entiende que debía existir una estructura de órganos cuya independencia fuera garantizada. En esa línea, se dispuso que los integrantes del Consejo Directivo no se encuentren directamente relacionados con las universidades y que la mayoría de ellos sean designados previo concurso público.

No obstante, a poco más de 6 años de su entrada en vigencia, se requiere realizar modificaciones a la Ley Universitaria con el objetivo de mejorar y fortalecer a la SUNEDU. Esta reforma supone determinar que la elección del Superintendente de la SUNEDU se realice a través de un concurso público de méritos en lugar de la designación directa del Ministro de Educación de turno[5].

La modificación propuesta constituye el siguiente paso en el fortalecimiento de la estructura de este órgano especializado con el objetivo de evitar posibles injerencias en las decisiones del máximo representante de la SUNEDU.

Si bien es cierto, como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, que "uno de los poderes del Estado designe a determinados altos funcionarios no se deriva, necesariamente, que exista una relación de dependencia respecto de dicha instancia"[6], subsiste la obligación, como el mismo tribunal ha subrayado, de "garantizar que el procedimiento de designación en cada caso en particular no exista interferencia política"[7].

En este caso, la SUNEDU se encuentra expuesta a la interferencia política a través de la designación directa del titular del Ministerio de Educación lo cual permitiría un gran retroceso en la reforma universitaria en caso exista un gobierno interesado en marcar distancia de esta o tenga intereses particulares en el campo de las universidades.

Sobre el tema, es importante destacar que instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone, en su artículo 23, que en en este tipo de cargos, la ciudadanía deberá "c) tener acceso, en condiciones generales de

[3] Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 00017-2008-PI/TC, fundamento 217.

[4] Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 00017-2008-PI/TC, fundamento 219.

[5] La mencionada medida se ajusta a la propuesta N° 37.B que la Bancada Morada realizó en las elecciones del año 2020. Lo dicho, se puede apreciar en las Propuestas del Equipo Parlamentario del Partido Morado.

[6] Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC, fundamento 169.

[7] Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC, fundamento 170.

igualdad, a las funciones públicas de su país". Es decir, se gesta el principio de igual acceso de los ciudadanos a la función pública, incluyendo altos cargos directivos. Esto también con el objetivo de asegurar la idoneidad funcional dentro de las instituciones públicas.

Dentro de este marco, se puede advertir que en el caso peruano, el Poder Ejecutivo designa a los Superintendentes de los organismos adscritos a los diferentes sectores, siendo esta una práctica recurrente; sin embargo, en los últimos años han existido normas que optaron por incorporar las designaciones previo concurso público. Esto no solo para garantizar la independencia, sino también fortalecer la meritocracia en el Estado.

En el Perú, tenemos la elección de los integrantes de la Junta Nacional Justicia (JNJ)[8] a cargo de una Comisión Especial; la designación, previo concurso llevado por la JNJ, de los Jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)[9]; como también, la experiencia del 2016 para el nombramiento del Superintendente de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)[10].

Igualmente, en la legislación comparada se observa que existe una tendencia hacia la designación de los altos funcionarios públicos previo concurso de méritos como en el caso de Chile, Guatemala, Paraguay, entre otros.

Por tanto, la modificación propuesta en un contexto como el peruano no sólo resulta constitucionalmente posible, sino constitucionalmente necesaria a efectos de evitar la intromisión política y para asegurar la idoneidad técnica del cargo en cuestión, lo que permitirá la satisfacción de principios como el de meritocracia e independencia en la SUNEDU.

### c. Sobre el rol social de la regulación

Una de las principales funciones de la SUNEDU es la regulación de la educación universitaria (artículo 12, 13 y 15 de la Ley N° 30220). Por esta labor es que la SUNEDU ha sido objeto de varias iniciativas legales que buscaban evitar su accionar aduciendo que afectaba la libertad de empresa, con el fin de impedir su labor reguladora.

Sin embargo, esa visión de la regulación como una restricción a la libertad no aborda la función social integral de la regulación, la cual, al ser óptima, genera un mayor bienestar social al que el libre mercado solo puede llegar: "Desde esta perspectiva la regulación puede definirse, precisamente, como la adopción de un conjunto de reglas que restringe o expande el ámbito de las transacciones consideradas como razonables y permitidas"[11].

Desde un punto de vista económico, esta preocupación se expresa en la búsqueda de la expansión de las externalidades positivas de un mercado (en el caso universitario puede ser la expansión de la innovación tecnológica) y la reducción de las externalidades negativas (como el subempleo). En el ámbito de la regulación social, se busca intervenir

[8] Constitución Política del Perú, artículo 154.
[9] Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, artículo 29.
[10] Consultar: https://elperuano.pe/noticia/47653-titular-de-la-sunarp-sera-nombrado-por-concurso.
[11] Moreno, Alejandra: "El impacto de factores políticos en la autonomía de los organismos reguladores (2000-2011): una aproximación desde el caso de Osiptel", PUCP, 2013.

en las tensiones sociales del país como puede ser, por ejemplo, la poca movilidad social que genera la educación de baja calidad.

Lograr los efectos deseados, mediante la regulación estatal supone contar con la independencia necesaria para ser eficientes. Esto muchas veces colisiona con las dinámicas políticas del país, cuyos plazos y objetivos pueden ser incluso contrarios a los de una reforma de mediano o largo plazo. Por ello, es necesario tomar medidas como las propuestas en el presente proyecto de ley para evitar la captura de los órganos reguladores:

> El Nobel de Economía George Stigler, [...] siendo uno de los teóricos de la Economía de la Regulación, ha subrayado algunos de los mecanismos con los que opera la captura. En el desarrollo de dicha teoría, toma en cuenta los mecanismos bajo los cuales opera la esfera política para la captura, en primer lugar, reconociendo los costos de organización y operación en los que inciden los partidos políticos en periodos electorales, donde se ofrecen servicios a los electores y se cubren parcialmente los costos incurridos mediante la incorporación de militantes en puestos de trabajo una vez ganadas las elecciones [12].

Atendiendo al objetivo de asegurar la función de la SUNEDU de generar bienestar social a través de su labor reguladora es que el presente proyecto de ley propone asegurar su independencia a través de la selección por concurso de méritos del Consejo Directivo, como se explica a continuación.

## d. Experiencia comparada e histórica

La designación meritocrática de los órganos especializados adscritos al Poder Ejecutivo es una práctica a destacar en la legislación comparada. Al respecto, se identifican los siguiente ejemplos:

- En noviembre de 2019, en **Chile,** el Presidente de la República Sebastián Piñera nombró al Superintendente de Educación, tras realizarse el respectivo concurso de Alta Dirección Pública (ADP)[13]. Al respecto, se debe destacar que el objeto de la mencionada entidad es fiscalizar, de conformidad a la ley, que los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, y fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de los establecimientos que reciban aportes estatales.

- En 2019, en **Paraguay**, el primer Superintendente de Salud fue elegido por concurso tal como lo establece la Ley N° 2319 de Superintendencia de Salud[14]. Su nombramiento se realizó mediante Decreto del Poder Ejecutivo. Al respecto, esta entidad tiene bajo su responsabilidad hacer cumplir las normas sanitarias, de la mediación de conflictos, el control y acreditación de las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud públicos, privados y mixtos, entre otros.

- En 2014, en **Chile,** la Superintendencia de Casinos de Juego, dependiente del Ministerio de Hacienda, confirmó en su cargo al Superintendente de este

[12] Ibídem pg. 18.

[13] Para más información, consultar en: www.supereduc.cl.

[14] Al respecto, consultar en: https://www.mspbs.gov.py/portal/19491/asume-primer superintendente-de-salud-elegido-por-concurso.html.

organismo[15] quien fue elegido a través de un concurso público desarrollado por la Dirección Nacional del Servicio Civil. Entre sus funciones destaca otorgar, denegar, renovar y revocar los permisos de operación de casinos de juego, como asimismo las licencias de juego y servicios anexos, así como fiscalizar las actividades de los casinos de juego y sus sociedades operadoras.

- En **Guatemala**, el Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 24, del Decreto N° 1-98, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, convoca a profesionales de las ciencias económicas, financieras y jurídicas, a participar para ocupar el puesto de Superintendente de Administración Tributaria[16]. Esta entidad es un órgano estatal descentralizado, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional, para ejercer con exclusividad las funciones de administración tributaria, contenidas en la legislación[17].

De esta manera, no estamos ante una práctica ajena al Poder Ejecutivo. Por el contrario, el modelo propuesto responde a un mecanismo de gobierno por el cual actualmente se está optando en la función pública, para dar preponderancia a la meritocracia en los puestos de estos órganos altamente especializados.

Por otra parte, junto a la experiencia legal comparada, es útil revisar la **experiencia histórica propia** respecto a los organismos reguladores. Uno de los casos peruanos más conocidos de denuncia de cooptación de un organismo regulador fue el de OSIPTEL en el año 2009, cuando el gobierno de entonces nombró en el Consejo Directivo a personas allegadas y estas tomaron decisiones favorables a los intereses de la empresa supuestamente regulada. En este caso, denunciado por diversos medios periodísticos[18] se evidenciaron los dos problemas que el presente proyecto de ley busca evitar en la SUNEDU:

- **Primero**, el nombramiento de funcionarios por parte de órganos de gobierno, al margen o subvirtiendo un concurso de méritos.

- **Segundo**, la corrupción dentro del organismo regulador que puede terminar favoreciendo a las instituciones reguladas.

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

El presente proyecto de ley incide principalmente en Ley Universitaria, Ley N° 30220, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

| Legislación vigente | Legislación propuesta |
|---|---|

[15] Ver en: http://www.scj.gob.cl/noticias/confirman-en-su-cargo-superintendente-de-casinos-de-juego.
[16] Para más información, consultar en: https://portal.sat.gob.gt/portal/seleccion-superintendente-2018/.
[17] Para más información, consultar en: https://portal.sat.gob.gt/portal/que-es-la-sat/.
[18] Reportaje del programa televisivo Prensa Libre: https://www.youtube.com/watch?v=Lu-h2seb9f0 Diario El Comercio: https://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/otropetromail-revelaria-que-romulo-leon-recomendo-su-allegado-integrar-directorio-osiptel-noticia-415452?ref=flujo_tags_116742&ft=nota_1&e=titulo.

| | |
|---|---|
| **Artículo 17. Consejo Directivo**<br><br>17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad.<br><br>(...) | **Artículo 17. Consejo Directivo**<br><br>17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad. **Sus siete integrantes son seleccionados a través de un concurso público a cargo de un Comité Evaluador altamente especializado elegido de forma meritocrática por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el que se debe garantizar los principios de transparencia, imparcialidad y meritocracia de acuerdo con el reglamento de la presente ley. Los miembros del Comité Evaluador cuentan con el soporte técnico de Servir para llevar a cabo el concurso público y deben cumplir, como mínimo, los requisitos exigidos para ser elegido como Superintendente Nacional de Educación y no pueden tener ningún tipo de conflicto de intereses. Dentro de este proceso pueden participar como veedores representantes del Consejo Nacional de Educación y de la Contraloría General de la República.**<br><br>(...)"<br><br>**17.4 El Consejo Consultivo es el órgano autónomo de consulta ad honorem del Consejo Directivo que tiene por finalidad recomendar lineamientos para la consolidación de una educación universitaria de calidad, proponer acciones para el óptimo funcionamiento de la SUNEDU y opinar sobre la normativa que se emita en materia de supervisión, licenciamiento y de grados académicos.**<br><br>**17.4.1. El Consejo Consultivo está conformado por 2 exrectores, 2 docentes y 2 estudiantes provenientes de universidades públicas y por 1 exrector, 1 docente** |

| | |
|---|---|
| | **y 1 estudiante provenientes de universidades privadas. Los 9 integrantes son elegidos democráticamente bajo la supervisión de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la presente ley.**<br><br>**17.4.2. El Consejo Consultivo se reúne al menos una vez al mes y lo preside el exrector de mayor edad quien puede participar con voz pero sin voto en las sesiones del Consejo Directivo.** |
| **Artículo 20. Superintendente de la SUNEDU**<br><br>El Superintendente de la SUNEDU es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es designado mediante resolución suprema a propuesta del Ministro de Educación por un periodo de tres años, pudiendo ser renovada su designación por un periodo adicional. El Superintendente continúa en el ejercicio del cargo mientras no se designe a su sucesor. El ejercicio del cargo es remunerado y a tiempo completo.<br>(...) | **Artículo 20. Superintendente de la SUNEDU**<br><br>El Superintendente de la SUNEDU es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es designado mediante resolución suprema, **previa selección mediante un concurso público a cargo de un Comité Evaluador altamente especializado elegido de forma meritocrática por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el que se debe garantizar los principios de transparencia, imparcialidad y meritocracia,** por un periodo de **cinco** años. **Se encuentra prohibida la reelección inmediata.** El Superintendente continúa en el ejercicio del cargo mientras no se designe a su sucesor. El ejercicio del cargo es remunerado y a tiempo completo.<br><br>(...)" |

| | |
|---|---|
| **Artículo 103. Requisitos para ser representante estudiantil**<br><br>Los alumnos pueden participar como representantes en los diversos órganos de gobierno de la universidad. Para ello, deben ser estudiantes de la misma casa de estudios, pertenecer al tercio superior de rendimiento académico, contar con por lo menos treinta y seis (36) créditos aprobados y no tener una sentencia judicial condenatoria ejecutoriada. | **Artículo 103. Requisitos para ser representante estudiantil**<br><br>Los alumnos **tienen el derecho de** participar como representantes en los diversos órganos de gobierno de la universidad **sea esta pública o privada.** Para ello, deben ser estudiantes de la misma casa de estudios, pertenecer al tercio superior de rendimiento académico, contar con por lo menos treinta y seis (36) créditos aprobados y no tener una sentencia judicial condenatoria ejecutoriada.<br><br>**Las universidades públicas y privadas se encuentran prohibidas de sancionar a sus estudiantes por realizar o participar en acciones de representación estudiantil.**<br><br>(...)" |

Además, cabe resaltar que el representante de CONCYTEC también debe de participar a través del concurso público de méritos para acceder al Consejo Directivo de la SUNEDU, por lo cual el reglamento de la presente ley también debe determinar el procedimiento para que este integrante sea elegido, el cual, a su vez, debe contar como mínimo el grado de Director General en atención al artículo 17.1.2 de la Ley Universitaria.

## 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 número 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.

## IV. Análisis costo-beneficio

La propuesta normativa plantea modificar dos disposiciones de la Ley Universitaria para incorporar los siguientes cambios: a) modificar la forma de elección del Superintendente de la SUNEDU a través de un concurso público de méritos , y b) precisar que el proceso

de selección de los demás integrantes del Consejo Directivo lo realiza un Comité de Evaluación Altamente Especializado elegido meritocráticamente por Servir.

Esta iniciativa legislativa trae consigo un impacto socioeconómico a favor de la educación superior universitaria y la meritocracia en la función pública, por ello se expondrán primero los beneficios y, posteriormente, el costo que trae el mismo. Luego se concluirá que la reforma planteada se sustenta debido a su necesidad y a los beneficios concretos que aporta.

**a. Beneficios**

Los beneficios que se alcanzarán con la presente propuesta pueden resumirse en:

i) Aseguramiento de la regulación en el sector universitario y
ii) Fortalecimiento de la meritocracia en la SUNEDU

En ambos escenarios se impacta positivamente el sistema educativo universitario: estudiantes, docentes y universidades.

**1. Aseguramiento de la regulación en el sector universitario**

En primer lugar, la iniciativa fortalece el compromiso hacia la educación superior universitaria ya que fortalece a la SUNEDU al evitar intromisiones de carácter político en el Consejo Directivo, órgano eminentemente técnico que entre sus funciones destaca la regulación del sector: aprobar, denegar, suspender o cancelar las licencias para el funcionamiento del servicio de educación superior universitario.

El aseguramiento de una gestión continua y autónoma de toda injerencia externa, incluida la estatal, impacta favorablemente en la labor regulatoria de la calidad educativa y demás funciones que realiza la SUNEDU. Como lo hemos indicado anteriormente, una buena regulación optimiza las "transacciones permitidas", lo que implica la expansión de la oferta universitaria de calidad con todo lo que ello conlleva en términos de investigación científica, movilidad social y expansión de la ciudadanía.

Además, asegurar los mecanismos de regulación de la SUNEDU restringe los comportamientos no deseados en el país en el ámbito de la educación superior universitaria, como puede ser la utilización de los recursos de una universidad para fines ajenos a ella, cuando deben ser invertidos dentro de la misma casa de estudios. La restricción de aquellas acciones tiene un beneficio directo en los integrantes de las comunidades universitarias.

**2. Fortalecimiento de la meritocracia en la SUNEDU**

La SUNEDU no ha sido ajena a críticas sobre la actual forma de elección de los integrantes del Consejo Directivo, en especial porque han estado siendo elegidos por un concurso organizado por una Comisión de Selección conformada por tres miembros designados mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Educación. Es decir, la crítica no ha sido contra el concurso sino contra la Comisión de Selección que es designada por el titular de sector.

Si bien la meritocracia para acceder a los puestos de docentes e investigadores

integrantes del Consejo ya esta dispuesta que sea por concurso público, es necesario que se modifique al órgano que realiza dicho concurso, con el objetivo de evitar que la SUNEDU sea objeto de estos ataques, además de fortalecer el proceso. En esa línea, para garantizar de manera íntegra la meritocracia es que se propone que también el superintendente sea elegido por concurso público.

Este diseño institucional del Consejo Directivo responde al principio de acceso a la función pública en condiciones de igualdad que goza toda persona que cumpla con los requerimientos de la Ley Universitaria para desempañar el más alto cargo de la SUNEDU.

Con lo mencionado, a modo de resumen de los beneficios, destacamos los agentes que se beneficiarán:

| Agente | Beneficio |
|---|---|
| Estudiantes, docentes y universidades | Contar con una superintendencia que sea plenamente autónoma y que no responda a ningún interés que afecte la reforma universitaria que viene beneficiando la calidad del servicio educativo. También, los docentes investigadores con experiencia en gestión tendrán mayores posibilidades de dirigir esta entidad después de pasar por un exhaustivo concurso público. |
| SUNEDU | La institución se fortalece. Se evita el riesgo de sufrir injerencias externas o cualquier peligro de intervenir en las funciones que viene desempeñando la entidad y, se garantiza en mayor medida la meritocracia. |

**b. Costo**

La presente propuesta normativa se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas o los pliegos correspondientes, es decir no irrogará recursos adicionales del tesoro público. Por lo tanto, no se vulnera el principio de equilibrio financiero o presupuestal previsto en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política.

Ahora bien, la realización del concurso del puesto de Superintendente sí supondrá una nueva tarea específica de SERVIR, en el marco de sus competencias generales ya asignadas, que traerá consigo la gestión correspondiente a fin de que el concurso se realice de manera pública y con la debida convocatoria nacional. Del lado de los integrantes del Consejo Directivo las acciones las venía realizando la Comisión de Selección del Ministerio de Educación (convocatoria, evaluación y demás gestiones) pero ahora estarán a cargo de un Comité Evaluador Altamente Especializado con apoyo administrativo y económico de este organismo quien debe asumir este costo.

A modo de resumen, el costo de la iniciativa se expresa en lo siguiente:

| Agente | Costo |
|---|---|
| SERVIR | El presente proyecto de ley no acarrea ningún gasto adicional al presupuesto, pero requiere que SERVIR asuma tanto los costos de |

| | |
|---|---|
| | la realización del concurso para la elección de los integrantes del Consejo Directivo y Superintendente de la SUNEDU como también las dietas de los integrantes del Comité Evaluador Altamente Especializado. |

En conclusión, si bien existe un costo que será asumido con el presupuesto institucional anual, las ventajas serán considerablemente mayores ya que como se ha expuesto en el apartado de "beneficios", el proyecto de ley apunta a fortalecer la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria para beneficiar todo el sistema educativo universitario: estudiantes, docentes y universidades.

31 de marzo de 2022