

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE ESTABLECE UN PERIODO DE MORATORIA PARA LA CREACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE NUEVAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

1. OBJETO

La presente ley tiene por objeto establecer un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas en el territorio nacional, bajo determinados términos y excepciones.

2. FINALIDAD

La presente ley tiene por finalidad contribuir al ordenamiento de la oferta de educación superior universitaria pública, permitiendo fortalecer y consolidar la oferta existente y aquella que se encuentra en proceso de implementación, así como orientar su ampliación bajo criterios de pertinencia, sostenibilidad y calidad, en concordancia con los objetivos de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP).

3. ANTECEDENTES

La regulación de medidas temporales respecto de la creación de universidades registra antecedentes en el ordenamiento jurídico nacional. Mediante la Ley N.º 29971 se estableció, por cinco (5) años, una moratoria para la creación de universidades públicas y privadas, así como para la creación de filiales.

Posteriormente, la Ley N.º 30759, Ley que establece la moratoria para la creación de universidades públicas y privadas, estableció una nueva moratoria por dos (2) años y la Ley N.º 31193, Ley que establece la moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas, dispuso, por un (1) año, una moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas, incorporando determinados supuestos exceptuados de su ámbito de aplicación.

En el año 2020, mediante Decreto Supremo N.º 012-2020-MINEDU, se aprobó la PNESTP, que establece la orientación del Estado al 2030 en materia de educación superior y técnico-productiva.

Posteriormente, mediante Resolución Viceministerial (RVM) N.º 075-2022-MINEDU, se aprobaron los “Lineamientos para la emisión de opinión técnica del Ministerio de Educación sobre solicitudes y proyectos de ley de creación de universidades públicas”, que establecen criterios y mecanismos para evaluar las necesidades de incremento de la oferta universitaria pública.

En esa misma línea, mediante Informe N.º 00399-2023-MINEDU/VMGP-DIGESU-DIPODA se formuló la “Estrategia de ampliación ordenada y pertinente de la oferta de educación superior universitaria”, que comprendió acciones orientadas al fortalecimiento y ordenamiento de la oferta universitaria pública.

4. MARCO JURÍDICO

La Constitución Política del Perú reconoce a la educación como derecho fundamental y dispone que el Estado coordina la política educativa y supervisa su

cumplimiento y calidad. De igual manera, reconoce la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo en el ámbito de sus competencias.

La Ley N.° 28044, Ley General de Educación, establece que el Ministerio de Educación (MINEDU) es el órgano del Gobierno Nacional encargado de definir, dirigir y articular la política de educación. A su vez, la Ley N.° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, establece que el Sector Educación se encuentra bajo la conducción y rectoría del MINEDU y comprende, entre sus materias de competencia, la educación superior y técnico-productiva y el aseguramiento de la calidad del servicio educativo.

En el ámbito universitario, la Ley N.° 30220, Ley Universitaria, establece que las universidades públicas se crean mediante ley y que los proyectos de ley de creación deben contar con opinión técnica favorable del MINEDU y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad. Por su parte, el artículo 27 de la citada Ley establece que los instrumentos de planeamiento para la creación de una institución universitaria deben garantizar su conveniencia y pertinencia, vincular la oferta con la demanda laboral y demostrar la disponibilidad de recursos humanos y económicos para el inicio y sostenibilidad de sus actividades.

La prestación efectiva del servicio educativo universitario se encuentra, además, sujeta al régimen de licenciamiento a cargo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y al cumplimiento de las condiciones exigibles conforme al marco vigente.

La propuesta se enmarca, a su vez, en la PNESTP, aprobada mediante Decreto Supremo N.° 012-2020-MINEDU, y en la RVM N.° 075-2022-MINEDU, que desarrolla criterios y mecanismos para la evaluación de necesidades de incremento de la oferta universitaria pública.

Por su parte, la Ley N.° 30597 regula un supuesto particular referido a instituciones de formación artística incorporadas al régimen universitario, las cuales se encuentran exceptuadas del ámbito de aplicación de la propuesta.

5. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

5.1. Identificación del problema público

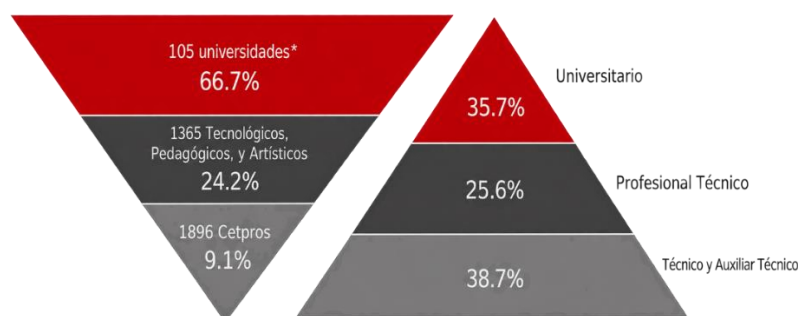
La educación superior cumple un rol relevante en el desarrollo de las capacidades de las personas y en su inserción en la vida social y productiva. En ese marco, la ampliación de las oportunidades de acceso constituye una finalidad de la política pública educativa; sin embargo, dicha ampliación requiere desarrollarse de manera articulada con el aseguramiento de la calidad, la pertinencia de la oferta y su sostenibilidad.

La PNESTP identifica como parte de su problema público el bajo acceso de la población a la educación superior y técnico-productiva, caracterizado por condiciones de insuficiencia, inequidad, desarticulación y limitada pertinencia. Frente a ello, plantea incrementar el acceso equitativo y desarrollar mecanismos que permitan ampliar y optimizar la oferta educativa, considerando las distintas alternativas que integran la educación superior y técnico-productiva.

Asimismo, la pertinencia de la expansión de la oferta requiere considerar no solo las preferencias de acceso de la población, sino también su correspondencia con las necesidades formativas y ocupacionales del país. En 2024, la educación superior universitaria concentró el 66,7 % de la matrícula de la educación superior y técnico-productiva (ESTP); sin embargo, la Encuesta de Demanda Ocupacional 2026 muestra que el 64,3 % de la demanda de contratación correspondiente a la

ESTP se concentra en ocupaciones vinculadas con formación profesional técnica, técnica y auxiliar técnica, frente al 35,7 %¹ correspondiente a profesionales universitarios. Esta diferencia evidencia la necesidad de que las decisiones de ampliación de la oferta se adopten desde una perspectiva integral de la educación superior, considerando las distintas alternativas formativas disponibles y su pertinencia respecto de la demanda.

Gráfico N° 01. Matricula según alternativa formativa 2024 vs demanda laboral de educación superior



Fuentes: (i) MINEDU - Censo educativo. (ii) MINEDU - Sistema de Recolección de Información para Educación Superior (SIRIES). (iii) MINEDU - Reportes de Instituciones de Formación Inicial Docente (IFID´S). (iv) MINEDU - Sistema de gestión académica (REGISTRA) (vi) MTPE - Encuesta de Demanda Ocupacional 2026.

Nota: *Se considera universidades licenciadas.

El gráfico evidencia que la concentración de la matrícula en la alternativa universitaria no guarda la misma proporción que la demanda ocupacional observada, lo que refuerza la necesidad de evaluar las brechas de acceso conjuntamente con la pertinencia de las distintas alternativas de educación superior.

En dicho marco, la necesidad de ampliar las oportunidades de acceso no determina por sí misma la creación de una nueva universidad pública como mecanismo de atención, sino que requiere evaluar las brechas existentes, la oferta disponible y proyectada, las alternativas de ampliación existentes y las condiciones necesarias para asegurar una prestación pertinente, sostenible y de calidad. La regulación sectorial aplicable a las solicitudes y proyectos de ley de creación de universidades públicas reconoce precisamente distintos mecanismos para atender necesidades de incremento de oferta, comprendiendo la optimización y ampliación de la capacidad existente, la creación de nuevos programas o filiales y, de manera excepcional, la creación de una nueva universidad pública.

En ese contexto, el problema específico que busca atender la propuesta normativa consiste en la incorporación continua de nuevas universidades públicas al sistema universitario sin que dicha expansión pueda ser evaluada integralmente respecto de la oferta pública existente y en proceso de implementación, las brechas territoriales y formativas, las alternativas disponibles para ampliar el acceso y las condiciones institucionales y presupuestales necesarias para asegurar su sostenibilidad y calidad.

¹ De acuerdo a la Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO) 2026, realizada por el Ministerio de Trabajo (MTPE), la cantidad de auxiliares técnicos, técnicos y profesionales técnicos a contratar equivale a 45 835, mientras que la demanda de contratación de profesionales universitarios asciende a 25 432, lo cual suma a la necesidad de impulso en la oferta de educación superior tecnológica y técnico-productiva, en concordancia con los requerimientos actuales del mercado laboral.

5.2. Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar

La situación descrita se manifiesta actualmente en la concurrencia de tres procesos: i) universidades públicas en funcionamiento que requieren fortalecer o ampliar su capacidad; ii) universidades públicas recientemente creadas que aún se encuentran en procesos de implementación o licenciamiento; y iii) nuevas iniciativas orientadas a la creación de universidades públicas.

Estos procesos se desarrollan de manera simultánea y deben ser analizados conjuntamente, dado que todos ellos inciden sobre la configuración territorial y programática de la oferta pública de educación superior y sobre los recursos institucionales requeridos para su desarrollo.

En ese marco, el análisis de la situación actual requiere considerar, en primer término, la composición del universo de universidades públicas según su situación institucional y de licenciamiento. A setiembre de 2026, el sistema universitario público comprende 122 universidades en distintos estadios de desarrollo institucional. De este total, 39 se encuentran institucionalizadas; 51 cuentan con comisión organizadora; y 32 cuentan con ley de creación, pero aún no tienen comisión organizadora. Asimismo, 52 universidades cuentan con licencia institucional, mientras que 70 se encuentran pendientes de licenciamiento. Esta composición evidencia que la expansión del sistema no se agota en la creación jurídica de nuevas instituciones, sino que comprende procesos sucesivos de organización, implementación, licenciamiento e institucionalización que deben ser considerados conjuntamente al evaluar nuevas decisiones de creación.

Cuadro N° 1. Universidades públicas según situación institucional y estado de licenciamiento, 2026

Situación institucional	Total	Licenciadas	Pendientes de licenciamiento
Institucionalizadas	39	39	0
Con comisión organizadora	51	13	38
Con ley de creación	32	0	32
Total	122	52	70

Fuente: MINEDU – Sistema de Recopilación de Información de Educación Superior.

Fecha de corte: 25 de setiembre de 2026.

Elaboración: MINEDU-DIGESU-DIPODA.

Dentro de dicho universo, la expansión más reciente representa un componente particularmente relevante. Entre agosto de 2022 y julio de 2026 se registró la creación de sesenta y nueve (69) nuevas universidades nacionales. De acuerdo con la información consolidada por el MINEDU para la elaboración de la presente propuesta, 37 de ellas cuentan actualmente con comisión organizadora, mientras que 32 cuentan con ley de creación, pero aún no disponen de dicha instancia. Asimismo, únicamente la Universidad Nacional Tecnológica de Frontera San Ignacio de Loyola cuenta con licencia institucional y presta servicio académico. En consecuencia, 68 de las 69 universidades creadas durante dicho periodo aún no prestan servicio académico.

Este resultado evidencia que la creación jurídica de una universidad no se traduce de manera inmediata en oferta educativa efectivamente disponible, sino que da lugar a procesos sucesivos de organización, implementación y, según corresponda, licenciamiento. Por ello, las decisiones sobre nuevas creaciones deben considerar no solo la oferta actualmente disponible, sino también el

volumen de universidades ya creadas cuya implementación debe continuar siendo atendida.

En una dimensión distinta, corresponde observar la distribución territorial de la oferta pública actualmente disponible. De acuerdo con información del SIRIES, al 31 de agosto de 2026 se registran 58 presencias de universidades y filiales públicas distribuidas en los veinticuatro departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. La distribución comprende, entre otros, diez (10) registros en Lima; cuatro (4) en Cajamarca y Junín; tres (3) en Áncash, Apurímac, Cusco y Huánuco; y entre uno (1) y dos (2) en los demás ámbitos territoriales.

Esta distribución no determina, por sí misma, que las necesidades de acceso se encuentren cubiertas en cada territorio, pues la pertinencia de la oferta requiere considerar también su localización específica, capacidad, programas disponibles y demanda formativa. Sin embargo, evidencia que la evaluación de nuevas instituciones debe partir de la oferta pública ya presente en cada ámbito territorial y no únicamente de la existencia de una demanda potencial.

Cuadro N° 2. Presencia de universidades y filiales públicas por departamento, 2026²

Departamento	PRIVADA	PUBLICA	Total general
AMAZONAS	2	2	4
ÁNCASH	5	3	8
APURÍMAC	3	3	6
AREQUIPA	12	1	13
AYACUCHO	5	2	7
CAJAMARCA	5	4	9
CALLAO	2	1	3
CUSCO	8	3	11
HUANCAVELICA	3	2	5
HUÁNUCO	4	3	7
ICA	7	1	8
JUNÍN	9	4	13
LA LIBERTAD	10	2	12
LAMBAYEQUE	10	1	11
LIMA	53	10	63
LORETO	5	2	7
MADRE DE DIOS	2	2	4
MOQUEGUA	2	1	3
PASCO	2	2	4
PIURA	8	2	10
PUNO	6	2	8
SAN MARTÍN	5	1	6
TACNA	5	1	6
TUMBES	2	1	3
UCAYALI	5	2	7
Total general	180	58	238

Fuente: MINEDU – Sistema de Recopilación de Información de Educación Superior

Fecha de corte: 31 de agosto de 2026.

Elaboración: MINEDU-DIGESU-DIPODA.

Paralelamente, las universidades públicas en funcionamiento presentan necesidades de ampliación de su propia oferta. En febrero de 2023, a partir de

² El cuadro contabiliza registros de universidades y filiales en funcionamiento por ámbito territorial; no corresponde al número total de universidades creadas.

información solicitada por el MINEDU, se identificó que el 88 % de las universidades públicas consultadas manifestó intención o necesidad de ampliar su cobertura, ya sea mediante la optimización de la oferta existente o mediante nueva oferta académica. Este resultado muestra que parte de las necesidades de mayor acceso puede canalizarse también mediante el fortalecimiento y ampliación de universidades que ya se encuentran en funcionamiento, alternativa que debe evaluarse previamente frente a la creación de una nueva universidad pública.

Más allá de su distribución territorial, en determinados ámbitos pueden coexistir universidades licenciadas, universidades recientemente creadas que aún atraviesan procesos de implementación o licenciamiento y nuevas propuestas legislativas de creación. Esta superposición hace necesario que las decisiones de expansión no sean evaluadas de manera aislada, sino considerando conjuntamente la oferta disponible, la oferta comprometida y las necesidades efectivas de cada territorio.

Esta necesidad de una lectura integral de la expansión ha sido advertida también por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el informe *Education and Skills in Peru*³ de 2026 se señala la importancia de orientar la expansión regional de las instituciones de educación terciaria⁴ de manera equilibrada y sostenible, así como de fortalecer la conducción estratégica frente al crecimiento reciente de nuevas universidades.

La evaluación de las necesidades de expansión tampoco puede circunscribirse a la oferta universitaria. La PNESTP concibe el acceso a la educación superior desde una perspectiva articulada que comprende las distintas alternativas universitarias, tecnológicas, pedagógicas y artísticas, además de la educación técnico-productiva. Por ello, la identificación de una brecha territorial o formativa requiere considerar previamente la configuración de la oferta pública disponible y las distintas alternativas susceptibles de atender las necesidades de la población.

A ello se añaden las exigencias institucionales y presupuestales asociadas a la puesta en funcionamiento de una nueva universidad pública. La creación jurídica de una institución da inicio a un proceso progresivo que demanda recursos humanos, infraestructura, equipamiento, inversiones y financiamiento corriente para alcanzar las condiciones necesarias para prestar y sostener el servicio educativo. Las estimaciones elaboradas por la Dirección de Coordinación y Promoción de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (DICOPRO) muestran que dichos requerimientos se presentan en distintas etapas del desarrollo institucional y no se agotan en el acto de creación.

En consecuencia, la situación actual evidencia la necesidad de ordenar temporalmente la incorporación de nuevas universidades públicas, considerando conjuntamente: i) la oferta pública actualmente en funcionamiento y su distribución territorial; ii) las universidades ya creadas que permanecen en distintas etapas de organización, implementación o licenciamiento; y iii) los mecanismos disponibles para ampliar las oportunidades de acceso mediante el fortalecimiento y expansión de la oferta existente.

5.3. Contenido y sustento de la propuesta normativa

La propuesta normativa se encuentra compuesta por tres (3) artículos y una Disposición Complementaria Final. El artículo 1 establece el objeto de la Ley; el

³ Fuente: OECD (2026), *Education and Skills in Peru*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7d430d1b-en>.

⁴ El informe de la OCDE utiliza la expresión en inglés "*tertiary Education*". En el documento, esta categoría comprende tanto la educación universitaria como la educación superior orientada profesionalmente, incluyendo la formación tecnológica, pedagógica y artística.

artículo 2, su finalidad; y el artículo 3 regula la moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas. En particular, el numeral 3.1 establece que la moratoria tiene una duración de cinco (5) años, contados desde la entrada en vigencia de la Ley, mientras que el numeral 3.2 delimita su ámbito de aplicación y el supuesto exceptuado.

Para efectos de la propuesta, la moratoria constituye una medida temporal que suspende, durante su periodo de vigencia, la posibilidad de incorporar nuevas universidades públicas al sistema mediante su creación y posterior autorización para prestar el servicio educativo. Su aplicación no modifica de manera permanente el régimen general previsto en la Ley Universitaria ni afecta la continuidad de las universidades públicas creadas con anterioridad a su entrada en vigencia, cuyos procesos de implementación y licenciamiento pueden continuar conforme al marco aplicable.

La medida se circunscribe exclusivamente a nuevas universidades públicas y no modifica el régimen aplicable a las universidades privadas. Esta delimitación responde a las particularidades del régimen de creación de las universidades públicas, que se crean mediante ley y cuya incorporación al sistema genera requerimientos institucionales y presupuestales a cargo del Estado. Conforme al artículo 26 de la Ley Universitaria, los proyectos de ley de creación de universidades públicas deben contar con opinión técnica favorable del MINEDU y del MEF, a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad.

Conforme al numeral 3.2 del artículo 3 de la propuesta, *“la moratoria es aplicable a toda forma o modalidad que tenga por objeto la creación de una nueva universidad pública, cualquiera sea su denominación”*. Esta precisión busca asegurar que, durante el periodo de vigencia de la medida, su aplicación no dependa de la denominación que se asigne a la nueva institución universitaria pública. La medida no alcanza, en cambio, a los mecanismos de ampliación de la oferta que pueden desarrollarse a través de universidades públicas ya existentes, tales como la optimización o ampliación de vacantes y la creación de programas o filiales, conforme al marco normativo aplicable.

Asimismo, el numeral 3.2 del artículo 3 establece que *“la moratoria no alcanza a las universidades establecidas en la Ley N.º 30597”*. Este supuesto responde a una situación jurídica particular vinculada con instituciones de formación artística preexistentes y sujetas a un proceso específico de incorporación al régimen universitario, por lo que no resulta equivalente a la creación ordinaria de una nueva universidad pública.

La delimitación de la medida debe entenderse, asimismo, en el marco de la naturaleza de la educación como servicio público. En tal sentido, la ampliación de la oferta universitaria pública no se agota en la creación jurídica de nuevas instituciones, sino que requiere que el Estado asegure las condiciones necesarias para una prestación pertinente, sostenible y de calidad. Por ello, el establecimiento de un periodo temporal de moratoria permite articular las decisiones de expansión con la capacidad del sistema para implementar y sostener adecuadamente la oferta pública existente y aquella previamente creada.

Por su parte, la Disposición Complementaria Final Única dispone que *“el Ministerio de Educación, en el marco de sus competencias, adopte las acciones necesarias con el fin de diseñar e implementar estrategias para la mejora en la ampliación de la oferta de educación superior universitaria, a través de acciones que coadyuven al ordenamiento de la educación superior universitaria y al mejoramiento de la calidad del servicio educativo, tomando en cuenta criterios de pertinencia y sostenibilidad, en el marco de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva, durante el periodo de vigencia de la moratoria”*.

La implementación de dichas acciones no genera gastos adicionales para el MINEDU, en tanto serán desarrolladas en el marco de las competencias existentes y financiadas con cargo al presupuesto asignado a la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU), dependiente del Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica (VMGP), conforme a las disposiciones presupuestarias aplicables.

La medida no supone la paralización de la expansión de la oferta pública de educación superior. Durante su vigencia podrán continuar las acciones de fortalecimiento y ampliación de la oferta de las universidades públicas en funcionamiento, así como el acompañamiento a las universidades previamente creadas que se encuentren en proceso de implementación y, cuando corresponda, de licenciamiento.

Esta línea de actuación guarda continuidad con intervenciones sectoriales dirigidas al fortalecimiento de la capacidad existente, entre ellas las disposiciones aprobadas mediante la RVM N.º 014-2022-MINEDU, que aprueba las *“Disposiciones que regulan el financiamiento del fomento e incremento de la oferta académica de pregrado en universidades públicas para la reducción de brechas en el acceso equitativo y la continuidad de estudios”*, para el fomento e incremento de la oferta académica de pregrado en universidades públicas.

El MINEDU desarrollará, además, acciones orientadas a mejorar la identificación de brechas y las condiciones para una expansión posterior más pertinente y sostenible. En esa línea, la RVM N.º 075-2022-MINEDU reconoce distintos mecanismos de crecimiento de la oferta universitaria pública y ubica la creación de una nueva universidad como una alternativa de carácter excepcional.

5.4. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta

La medida resulta necesaria en tanto los mecanismos ordinarios de evaluación individual de iniciativas de creación permiten analizar la pertinencia de cada propuesta, pero no resuelven por sí mismos la concurrencia de múltiples procesos de expansión ni permiten generar un periodo común para evaluar integralmente la configuración de la oferta pública existente y comprometida.

La creación sucesiva de nuevas universidades públicas mientras un número significativo de universidades públicas recientemente creadas permanece en proceso de implementación o licenciamiento puede incrementar la superposición de oferta y la concurrencia de requerimientos institucionales y presupuestales. Por ello, resulta necesario establecer un espacio temporal que permita consolidar los procesos actualmente en curso y fortalecer los mecanismos de planificación de la expansión futura.

La propuesta es jurídicamente viable en tanto establece una medida de carácter temporal y no modifica de manera permanente el régimen general de creación de universidades previsto en la Ley Universitaria. Su ámbito se circunscribe a las nuevas universidades públicas, y no altera las competencias de la SUNEDU en materia de licenciamiento ni las atribuciones de las universidades existentes. Asimismo, mantiene disponibles los demás mecanismos de ampliación de la oferta previstos en el ordenamiento vigente.

La propuesta resulta oportuna atendiendo a la intensidad de la expansión reciente de la oferta institucional pública. Como se ha señalado, entre agosto de 2022 y julio de 2026 se crearon sesenta y nueve (69) universidades nacionales, de las cuales 68 aún no prestan servicio académico. Ello evidencia que una parte significativa de la expansión reciente permanece en distintas etapas de organización, implementación o licenciamiento.

El establecimiento de la medida en este contexto permite generar un periodo para avanzar en dichos procesos y fortalecer la oferta existente antes de incorporar nuevas instituciones, contando además con información actualizada sobre brechas territoriales, pertinencia de la oferta y capacidades institucionales y presupuestales requeridas para su sostenibilidad.

A ello se suma que la vigencia de la PNESTP hasta 2030 proporciona un marco de política pública que permite orientar durante dicho periodo las acciones de ampliación y fortalecimiento de la oferta desde una perspectiva integral de la educación superior y técnico-productiva.

En cuanto a su duración, el plazo de cinco (5) años se plantea como un horizonte temporal de mediano plazo vinculado con las acciones que deben desarrollarse durante la vigencia de la medida. Este periodo permitirá actualizar la identificación de brechas territoriales y formativas; fortalecer los instrumentos de evaluación de pertinencia; promover mecanismos de optimización y ampliación de la capacidad de las instituciones existentes; acompañar la implementación de las universidades públicas ya creadas; y observar la evolución de la oferta actualmente comprometida.

El plazo propuesto adquiere especial relevancia considerando que una parte importante de las universidades creadas recientemente aún se encuentra en proceso de implementación o licenciamiento. Un horizonte de cinco años permite que dichos procesos evolucionen de manera concurrente con las acciones de fortalecimiento y planificación de la oferta, generando información actualizada para futuras decisiones de expansión institucional.

De esta manera, la duración de la moratoria guarda correspondencia con las acciones que se prevé desarrollar durante su vigencia y preserva el carácter temporal de la intervención, sin convertirla en una restricción permanente a la creación de universidades públicas.

5.5. Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

Actualmente, no existe una limitación temporal general aplicable a la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas, por lo que su incorporación al sistema se rige por las disposiciones previstas en la Ley Universitaria y demás normas aplicables.

Con la aprobación de la propuesta, durante un periodo de cinco (5) años, contado desde la entrada en vigencia de la Ley, quedará suspendida la posibilidad de crear y autorizar el funcionamiento de nuevas universidades públicas, salvo el supuesto expresamente exceptuado por la Ley. Durante dicho periodo continuará la implementación de las universidades previamente creadas, así como la ampliación de la oferta mediante los mecanismos permitidos por el ordenamiento vigente.

De este modo, el nuevo estado generado por la propuesta no consiste en detener la ampliación de la oferta pública de educación superior, sino en suspender temporalmente un mecanismo específico de expansión institucional —la creación de nuevas universidades públicas— mientras se fortalecen, consolidan y ordenan las alternativas ya existentes y comprometidas.

5.6. Desarrollo del o los objetivos relacionados con el problema identificado

En correspondencia con el problema identificado, la propuesta tiene como objetivo general ordenar temporalmente la incorporación de nuevas universidades públicas, generando condiciones para una expansión posterior de la oferta sustentada en criterios de pertinencia, sostenibilidad y calidad.

Para alcanzar dicho objetivo, durante el periodo de vigencia de la moratoria se busca:

- i. consolidar la oferta pública existente y aquella que se encuentra en proceso de implementación, priorizando el fortalecimiento de las universidades públicas ya creadas;
- ii. fortalecer la identificación y análisis de brechas territoriales y formativas, considerando la configuración de las distintas alternativas de educación superior pública y las necesidades de la población; y
- iii. promover mecanismos de optimización y ampliación de la oferta existente, de manera que futuras decisiones sobre creación de universidades públicas puedan adoptarse sobre la base de información actualizada y de criterios de pertinencia, sostenibilidad y calidad.

Estos objetivos guardan correspondencia con la PNESTP y con el marco sectorial vigente para el crecimiento ordenado de la oferta de educación superior universitaria, sin alterar el carácter temporal y específico de la medida propuesta.

6. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

6.1. Análisis de impactos cuantitativos

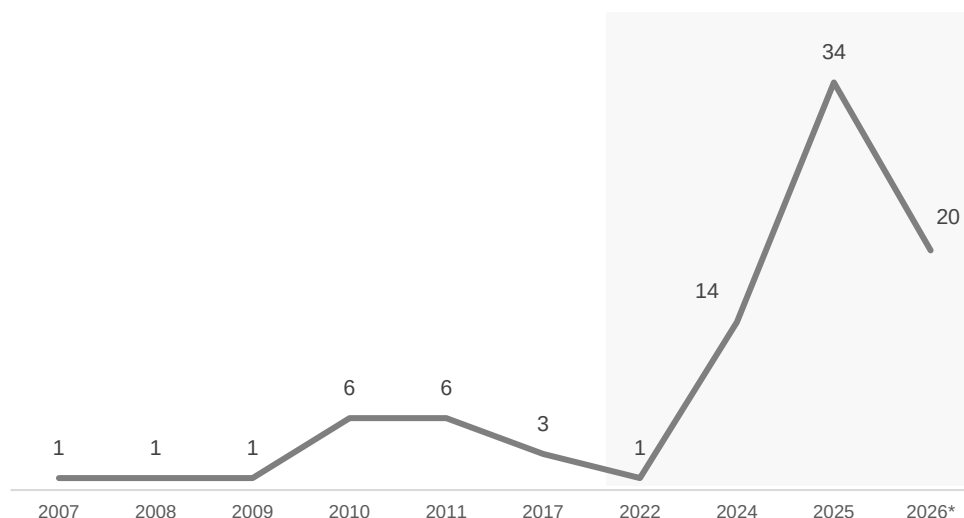
La propuesta normativa establece, por un periodo de cinco (5) años, un periodo de moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas. En tal sentido, su impacto cuantitativo directo se encuentra asociado al número de nuevas universidades públicas cuya creación y autorización de funcionamiento no podrá producirse durante dicho periodo, salvo el supuesto expresamente exceptuado por la propuesta.

No obstante, no resulta posible determinar ex ante el número exacto de nuevas universidades públicas cuya creación podría haberse producido durante el periodo de vigencia de la moratoria, dado que ello depende del ejercicio futuro de la iniciativa legislativa y de la tramitación de las propuestas que puedan formularse.

Como se señaló en el análisis de la situación fáctica, entre agosto de 2022 y julio de 2026 se registró la creación de sesenta y nueve (69) nuevas universidades nacionales, de las cuales únicamente una cuenta con licencia institucional y presta servicio académico.

La evolución anual permite advertir, además, que la creación de universidades públicas se ha intensificado en los últimos años. Mientras que entre 2007 y 2022 las creaciones se produjeron de manera más acotada y discontinua, desde 2024 se observa una aceleración significativa, con 14 universidades creadas en 2024, 34 en 2025 y 20 hasta julio de 2026.

Gráfico N.º 02. Número de nuevas universidades públicas creadas, 2007-2026



Fuente: DIPODA

Nota: *Al 05 de julio de 2026.

Esta concentración reciente de nuevas creaciones resulta relevante para la propuesta, pues se produce mientras una parte sustantiva de las universidades creadas en el mismo periodo aún atraviesa procesos de organización, implementación o licenciamiento. En consecuencia, el crecimiento de la creación jurídica ha avanzado a un ritmo mayor que la incorporación efectiva de dichas instituciones a la oferta educativa disponible.

Por otro lado, la ampliación de la oferta no se circunscribe a la creación de nuevas instituciones. En febrero de 2023, a partir de información solicitada por el MINEDU a las universidades públicas, se identificó que el 88 % manifestó intención o necesidad de ampliar su cobertura, ya sea mediante la optimización de la oferta existente o mediante nueva oferta académica.

Desde la perspectiva de los recursos públicos, la creación de una nueva universidad genera requerimientos sucesivos asociados a las distintas etapas de su desarrollo institucional. De acuerdo con estimaciones referenciales elaboradas por la DICOPRO, bajo el supuesto de una universidad nacional con dos programas académicos, se requieren aproximadamente S/ 3,0 millones para la implementación inicial; S/ 113,9 millones para la etapa asociada al cumplimiento de las condiciones básicas de calidad, que comprende alrededor de S/ 104,4 millones en inversiones; S/ 26,4 millones para la sostenibilidad del servicio; y S/ 27,5 millones una vez constituidos los órganos de gobierno.

Estos montos corresponden a etapas diferentes del desarrollo institucional, por lo que no resulta técnicamente adecuado sumarlos ni proyectarlos mecánicamente sobre el número de universidades creadas o futuras iniciativas, ni utilizarlos para estimar un ahorro fiscal automático derivado de la moratoria. Su relevancia consiste en evidenciar que la incorporación de cada nueva universidad pública supone requerimientos sucesivos de inversión y gasto permanente.

Esta situación debe analizarse, además, en relación con los recursos disponibles para las universidades públicas. El comparativo presupuestal elaborado para la

presente propuesta muestra que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) correspondiente al año 2025 ascendió aproximadamente a S/ 7 733,4 millones, mientras que los recursos considerados para dichos pliegos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026 ascienden aproximadamente a S/ 6 700,1 millones, lo que representa una diferencia de alrededor de S/ 1 033,2 millones, equivalente al 13,4 %.

En este escenario, la medida evita que durante su vigencia se incorporen nuevas decisiones de creación que generen requerimientos institucionales y presupuestales adicionales, mientras continúan atendándose las necesidades de las universidades en funcionamiento y de aquellas que ya se encuentran en proceso de implementación. Este efecto no constituye un ahorro fiscal cierto ni automático, pues las asignaciones presupuestales dependen de las decisiones adoptadas en cada ejercicio fiscal.

Debe diferenciarse dicho efecto de las acciones previstas en la Disposición Complementaria Final Única, cuya implementación no genera gastos adicionales para el MINEDU, en tanto se financiará con cargo al presupuesto asignado a la DIGESU, dependiente del VMGP, conforme a las disposiciones presupuestarias aplicables.

En consecuencia, la moratoria incide cuantitativamente sobre un mecanismo específico de expansión de la oferta —la creación de nuevas universidades públicas—, sin impedir que durante su vigencia continúen desarrollándose otros mecanismos de ampliación a través de las instituciones existentes.

6.2. Análisis de impactos cualitativos

Los principales actores sobre los cuales incide la propuesta son: i) el MINEDU y la SUNEDU, en el marco de sus respectivas competencias; ii) las universidades públicas existentes; iii) las universidades públicas previamente creadas que se encuentran en proceso de implementación o licenciamiento; iv) los actores que promuevan la creación de nuevas universidades públicas; y v) la población que demanda acceso a la educación superior.

Para el MINEDU, la propuesta permite concentrar y articular durante el periodo de moratoria acciones comprendidas dentro de sus competencias de rectoría y ordenamiento de la oferta, entre ellas la identificación de brechas, el fortalecimiento de mecanismos de pertinencia, la promoción de alternativas de optimización y ampliación de la capacidad existente y el acompañamiento de las universidades públicas ya creadas. La medida no atribuye nuevas competencias al MINEDU ni requiere la creación de nuevas estructuras administrativas.

En cuanto a la SUNEDU, la propuesta no modifica sus competencias en materia de licenciamiento. Las universidades públicas previamente creadas continuarán sujetas al régimen vigente y al cumplimiento de las condiciones correspondientes para iniciar la prestación del servicio educativo.

Las universidades públicas existentes podrán continuar utilizando los mecanismos de ampliación de oferta permitidos por el ordenamiento vigente, mediante la optimización y ampliación de su capacidad, así como el desarrollo de nuevos programas o filiales conforme al marco aplicable. De este modo, la medida permite priorizar temporalmente mecanismos de expansión sustentados en instituciones ya constituidas y en funcionamiento.

Por su parte, las universidades públicas previamente creadas mantendrán sus procesos de implementación o licenciamiento. Durante la vigencia de la moratoria podrán continuar desarrollándose las acciones necesarias para su incorporación efectiva a la oferta universitaria.

En el caso de la creación de nuevas universidades públicas, la propuesta genera como efecto directo la imposibilidad temporal de materializar nuevas creaciones durante un periodo de cinco (5) años, salvo el supuesto expresamente exceptuado. Dicho efecto es temporal y no modifica de manera permanente el régimen general de creación previsto en la Ley Universitaria.

Para la población que demanda educación superior, la medida no elimina las alternativas existentes de acceso ni impide la ampliación de la oferta mediante instituciones en funcionamiento. A su vez, permite que las necesidades de expansión sean analizadas considerando las brechas territoriales y formativas y las distintas alternativas que integran la oferta pública de educación superior, en concordancia con la PNESTP.

En conjunto, el principal impacto cualitativo de la propuesta consiste en modificar temporalmente la dinámica de expansión institucional de la oferta universitaria pública, priorizando la consolidación de la oferta existente y previamente creada y el desarrollo de mecanismos alternativos de ampliación, sin paralizar el crecimiento de las oportunidades de acceso a la educación superior.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa incorpora al ordenamiento jurídico un régimen especial y temporal de cinco (5) años, contado desde la entrada en vigencia de la Ley, durante el cual se establece una moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas. Conforme al numeral 3.2 del artículo 3, la moratoria es aplicable a toda forma o modalidad que tenga por objeto la creación de una nueva universidad pública, cualquiera sea su denominación, y no alcanza a las universidades establecidas en la Ley N.º 30597, Ley que denomina Universidad Nacional de Música al Conservatorio Nacional de Música, Universidad Nacional Daniel Alomía Robles al Instituto Superior de Música Público Daniel Alomía Robles de Huánuco, y Universidad Nacional Diego Quispe Tito a la Escuela Superior Autónoma de Bellas Artes Diego Quispe Tito del Cusco y solamente cuentan con las carreras profesionales y especialidades que actualmente ofertan.

La aprobación de la propuesta no modifica ni deroga los artículos 26 y 27 de la Ley N.º 30220, Ley Universitaria, que regulan, respectivamente, la creación de universidades y los requisitos que deben observar sus instrumentos de planeamiento. Dichas disposiciones mantienen su vigencia, sin perjuicio de la regla especial y temporal que establece la propuesta respecto de la creación de nuevas universidades públicas.

En consecuencia, durante la vigencia de la moratoria queda temporalmente restringida la posibilidad de crear nuevas universidades públicas mediante ley; sin embargo, se mantiene vigente el régimen general previsto por la Ley Universitaria, de modo que, concluido dicho periodo, la creación de nuevas universidades públicas volverá a sujetarse al régimen general aplicable, salvo disposición posterior en contrario.

Los demás mecanismos de ampliación de la oferta previstos por el ordenamiento vigente permanecen aplicables. Durante la vigencia de la moratoria podrán continuar desarrollándose acciones de optimización y ampliación de vacantes, así como la creación de nuevos programas o filiales conforme a la normativa aplicable, además de las acciones de fortalecimiento e implementación de las universidades previamente creadas.

El régimen vigente de licenciamiento y las competencias atribuidas a la SUNEDU tampoco son modificados por la propuesta. Las universidades públicas creadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la moratoria continuarán sujetas al procedimiento de licenciamiento y al cumplimiento de las condiciones exigibles para iniciar la prestación del servicio educativo universitario. En ese sentido, la moratoria incide sobre la incorporación de nuevas instituciones públicas, pero no altera los procedimientos aplicables a aquellas cuya creación ya se hubiera producido.

De otro lado, las acciones previstas a cargo del MINEDU durante el periodo de vigencia de la moratoria no introducen nuevas competencias institucionales, sino que se desarrollan dentro de las funciones que el ordenamiento vigente le atribuye en materia de rectoría, planificación, educación superior y aseguramiento de la calidad.

En términos generales, el impacto de la propuesta sobre la legislación nacional se circunscribe a incorporar temporalmente una limitación específica respecto de la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas, sin producir una modificación permanente del régimen general de creación, funcionamiento y licenciamiento universitario.

8. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE Y DEL ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA EX ANTE

El Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, tiene como objeto fortalecer y armonizar el proceso de mejora de la calidad regulatoria, así como el marco institucional e instrumentos que lo rigen como parte de un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo para garantizar el cumplimiento efectivo de políticas públicas.

De acuerdo con el subnumeral 2 del numeral 5.2 del artículo 5 del precitado Decreto Legislativo, el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante) es un instrumento de mejora de la calidad regulatoria que tiene por objeto el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución regulatorias y no regulatorias de un problema público, considerando la identificación y análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención sobre la base de evidencia.

Por su parte, el numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM (en adelante, el Reglamento del AIR Ex Ante) establece que las entidades públicas tienen la obligación de aplicar un Análisis de Impacto Regulatorio AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo, cuando el proyecto normativo de carácter general establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencia(s): a) Que genere(n) o modifique(n) costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o, b) Que limite(n) el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

Ahora bien, el artículo 41 del Reglamento del AIR Ex Ante establece los supuestos que están fuera del alcance de la obligación de presentar un expediente AIR ante la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (en adelante, CMCR). En esta línea, el numeral 41.2 del precitado Reglamento señala lo siguiente: *“Excepcionalmente, otras materias o proyectos regulatorios que la CMCR,*

evaluación previa y de manera fundamentada, en base a la interpretación del alcance del presente Reglamento, señale que se encuentran fuera del alcance del AIR Ex Ante establecido en el numeral 33.2 del artículo 33 del presente Reglamento (...)”.

Considerando este marco, se tiene que el objeto del proyecto de ley es establecer la moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas por un periodo de cinco años. Asimismo, el numeral 3.2 del artículo 3 establece que la moratoria es aplicable a toda forma o modalidad que tenga por objeto la creación de una nueva universidad pública, cualquiera sea su denominación, y que no alcanza a las universidades establecidas en la Ley N.º 30597. En ese sentido, el proyecto normativo no supone el establecimiento de nuevas exigencias ni modifica las existentes de modo que genere costos adicionales en su cumplimiento. Asimismo, no limita el ejercicio, otorgamiento o el reconocimiento de derechos, ni restringe el desarrollo de actividades económicas y sociales que promuevan el crecimiento económico, el desarrollo sostenible o el bienestar general de la población, ni desarrolla procedimientos administrativos.

En razón de lo expuesto, el presente proyecto de ley se encuentra fuera de los alcances del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante establecido en el numeral 33.2 del Reglamento de AIR Ex Ante, lo cual ha sido señalado por la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR) con fecha 26 de septiembre de 2026, en aplicación del numeral 41.2 del artículo 41 del mencionado Reglamento. De igual modo, el presente proyecto de ley no se encuentra bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) Ex Ante conforme con el artículo 50 del Reglamento de AIR Ex Ante.

La citada Comisión señala que no se advierte que las disposiciones evaluadas establezcan exigencias que generen o modifiquen costos de cumplimiento para las personas ni que limiten el ejercicio, otorgamiento o reconocimiento de sus derechos restringiendo el desarrollo de actividades económicas o sociales, en los términos previstos en el numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565. Asimismo, la Única Disposición Complementaria Final establece un mandato dirigido al Minedu para que, en el marco de sus competencias, adopte las acciones necesarias para diseñar e implementar estrategias vinculadas con el ordenamiento y mejora de la oferta de educación superior universitaria. Por tanto, dicha disposición tampoco establece obligaciones o exigencias de cumplimiento a cargo de las personas. En consecuencia, considerando la naturaleza, alcance y efectos de las medidas contenidas en el proyecto normativo, se verifica que estas se encuentran fuera del ámbito material de aplicación del AIR Ex Ante establecido en el numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565.

9. ACERCA DE PUBLICACIÓN DE LA NORMA

Al respecto, el Reglamento que establece disposiciones sobre la publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 009-2024-JUS (en adelante, el Reglamento de normas jurídicas), tiene como finalidad garantizar una actuación efectiva y transparente en el ejercicio de la función normativa y administrativa desarrollada por las entidades de la Administración Pública, estableciéndose reglas uniformes para la publicación, difusión de normas jurídicas de carácter general y proyectos normativos, entre otros.

El numeral 19.1 del artículo 19 del Reglamento de normas jurídicas establece que los proyectos de normas jurídicas de carácter general deben ser publicados en las

sedes digitales de las entidades de la Administración Pública a cargo de su elaboración o en otro medio, asegurando su debida difusión y fácil acceso.

De la revisión de la exposición de motivos del citado Reglamento se advierte que la publicación de los proyectos normativos está orientada a poner la propuesta en conocimiento de la ciudadanía, a fin de recabar comentarios, aportes y opiniones, garantizando los principios de transparencia, máxima divulgación y participación ciudadana antes de la aprobación de normas que puedan afectar derechos, obligaciones o intereses.

Sin embargo, en el presente caso, cabe efectuar la excepción de la difusión de la norma en tanto únicamente establece una moratoria para la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas por un periodo de cinco años, sin disponer un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y/o a los administrados a fin de crear, modificar, regular, declarar, limitar o extinguir derechos u obligaciones de carácter general.

Por lo tanto, el proyecto normativo no se enmarca en el numeral 19.1 Decreto Supremo N.º 009-2024-JUS, en tanto no se enmarca en lo establecido en el numeral 4.5 del Reglamento de normas jurídicas y no se encuentra dentro de los proyectos de normas jurídicas de carácter general que deben ser publicados, según lo dispuesto en la exposición de motivos de dicho cuerpo normativo.



PINTO HINOJOSA Fernando
Ramiro FAU 20131370998
hard

JEFE DE LA OFICINA
GENERAL DE ASESORÍA
JURÍDICA - OGAJ MINEDU

Doy Vº Bº

2026/09/26 12:16:54