Proyecto de Ley N° 3140/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
22 SEP. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 12:45

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA, PARA OTORGAR PERMANENTEMENTE EL BACHILLERATO AUTOMÁTICO A LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

El congresista **Alejandro Enrique Cavero Alva**, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo N° 107 y de conformidad con los artículos N° 22 literal c), N° 67, N° 75 y N° 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto se lwy:

I. FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA, PARA OTORGAR PERMANENTEMENTE EL BACHILLERATO AUTOMÁTICO A LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Artículo 1: Objeto de la reforma

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 45 inciso 1 de la Ley N° 30220 y modificatorias de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, con el propósito de que los estudiantes de universidades públicas y privadas que hayan culminado con su plan de estudios y demás requisitos de pregrado con nota aprobatoria accedan de manera automática al Grado de Bachiller, convalidado certificado de idioma extranjero.

Artículo 2: Ámbito de aplicación

Lo establecido en el presente proyecto de Ley, se aplicará a los alumnos que culminen sus estudios de pregrado en universidades públicas y privadas del Perú a partir del año 2022.

Artículo 3.- Modificación del artículo 45° de la Ley 30220, Ley Universitaria

Modifíquese el artículo 45° de la Ley 30220, Ley Universitaria, el cual tendrá el siguiente texto:

"Artículo 45. Obtención de grados y títulos

La obtención de grados y títulos se realiza de acuerdo a las exigencias académicas que cada universidad establece en sus respectivas normas internas. Los requisitos mínimos son los siguientes:

45.1 Grado de Bachiller: **los estudiantes que hayan aprobado los estudios de pregrado y el conocimiento de un idioma extranjero, de preferencia inglés o lengua nativa, tanto de universidades públicas como privadas, accederán en forma automática a la obtención del Grado de Bachiller**".

Artículo 4.- Derogación de la décimo cuarta disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30220, Ley Universitaria.

Derógase la décimo cuarta disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30220, Ley Universitaria

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor a 30 días contados desde el día siguiente a la publicación de la presente Ley, se aprobará el Reglamento correspondiente.

Lima, 15 de setiembre de 2022

Adriana Tudela
Vocera Avanza País

Alejandro Cavero

PATTY CHIRINOS

Adriana Tudela G.

María Del Carmen Alva Prieto

Diego Bazán C.

Jessica Caldera L.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. ANTECEDENTES

La Ley N° 30220, Ley Universitaria, fue promulgada en el 2014 con la finalidad de elevar los estándares de calidad de la educación superior para la ciudadanía, mediante la elaboración de criterios básicos en la investigación, para fomentar una educación superior de calidad para todos los peruanos. La Ley Universitaria, pues, tiene la finalidad de promover el mejoramiento continuo de calidad en la educación superior, teniendo como uno de sus ejes fundamentales el desarrollo de la investigación.

Cabe resaltar que esta norma pretendía llevar a cabo una profunda reforma universitaria en el país, que en ese momento no contaba con un estándar de calidad óptimo para la formación de profesionales. En este proceso, se ha revocado la autorización de funcionamiento a diversas universidades, que no pudieron cumplir con los requisitos establecidos para el licenciamiento. Lamentablemente esta situación afectó duramente a los egresados de aquellos centros educativos que no fueron licenciados.

A través de los años, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) ha llevado a cabo una serie de acciones que buscan efectivamente elevar los estándares de calidad de la educación superior, las mismas que se han ido aplicando progresivamente.

Entre las medidas que se aplicaron conjuntamente con el proceso de licenciamiento de universidades y, posteriormente, durante el Estado de Emergencia decretado con motivo de la pandemia, se encuentran la Ley N° 31183 que incorpora la décimo cuarta disposición complementaria transitoria a la Ley N° 30220, Ley Universitaria, que confirió el bachillerato automático a estudiantes universitarios durante los años 2020 y 2021.

Posteriormente, este Congreso aprobó la Ley N° 31359 que modifica la décimo cuarta disposición complementaria transitoria incorporada por la Ley N° 31183, permitiendo la extensión del bachillerato automático para los años 2022 y 2023. Una de las iniciativas que pudo hacer posible aquel logro, fue el Proyecto de Ley N° 0042, de mi autoría.

La razón entonces era que los jóvenes habían sido muy golpeados por la pandemia, tenían oportunidades laborales mínimas, su economía se veía perjudicada y las limitaciones de las clases online eran notables. Además, se demostró la obtención del bachillerato como una barrera para entrar al mercado laboral y conseguir el empleo que tanto necesitaba la juventud en aquella época de pandemia y crisis económica.

B. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

El fundamento de esta iniciativa consiste en adaptar la normativa a la necesidad de los egresados de insertarse rápidamente al mercado laboral. Ello debido a que, como es de conocimiento general, obtener el grado académico de bachiller incrementa las posibilidades de lograr una plaza laboral, dado que evidencia un mayor nivel de experiencia y conocimiento. En este sentido, es importante que el Congreso de la República recoja los continuos reclamos de los estudiantes en aras de que las instituciones educativas apoyen a los jóvenes en su tarea de salir al mercado laboral lo más pronto posible. El fin es acumular experiencia y construir mayores habilidades prácticas que los harán más productivos.

En ese orden de ideas, los fundamentos de la presente iniciativa se sustentan en la premisa de que la obligatoriedad de elaborar y sustentar un trabajo de investigación para la obtención del grado de bachiller que ha devenido en innecesaria y no debe ser un requisito obligatorio; tal como se explicará en los párrafos siguientes.

En primer lugar, los requisitos académicos ya incluidos en las mallas curriculares de las casas de estudio, así como el aprendizaje del idioma extranjero, son umbrales de calidad educativa suficientes que deben demostrar la capacidad de los egresados para ejercer su profesión.

El objetivo de la universidad es producir conocimientos en sus alumnos, pero debe tener una traducción en la realidad. Tal objetivo, debe ser acompañado y potenciado a través de la puesta en marcha de una profunda reforma de la educación superior. Lo que no se pudo enseñar a lo largo de cinco años de carrera, no podrá ser recuperado en la elaboración de un trabajo de investigación final. Por ese motivo, se debe poner el énfasis de la reforma en una de alcance importante que eleve la calidad académica a lo largo de toda la carrera, y no solo en el trayecto final de la misma.

En esa misma línea, no hay un sustento razonable para concluir que la elaboración obligatoria de un trabajo de investigación sea una condición determinante de la capacidad del alumno para empezar a desarrollarse como profesional.

Con ello no le restamos valor ni importancia a la enseñanza de la investigación ni a la elaboración de trabajos de investigación. La investigación debe ser enseñada a través de diversos cursos a lo largo de la carrera, que cumplan con preparar a los alumnos en la elaboración de trabajos académicos de nivel. Así, las habilidades en investigación son indispensables para la formación de un profesional. Sin embargo, esta puede ser parte de toda su vida universitaria. Por ejemplo, como materia de evaluación en el marco de exámenes parciales y finales, o los trabajos de investigación pueden ser parte de la nota final con un peso importante. Es decir, puede ser utilizada durante todos los años de estudio pero no necesariamente como un requisito adicional a la malla curricular para ser bachiller.

Otro punto importante es que en la actualidad el principal objetivo de los jóvenes profesionales peruanos es de ingresar rápida y dinámicamente a un mercado laboral que cada vez se vuelve más competitivo. En ese contexto, resulta

desventajoso para los jóvenes pasar meses o hasta años elaborando un trabajo de investigación que sustentarán para recién optar el grado de bachiller, mientras ven privadas distintas oportunidades de trabajo.

En ese sentido, la obtención del grado académico de bachiller es un impedimento sustancial para acceder a ascensos en entidades y empresas.

a. Evidencia económica

De igual forma, iniciativas legislativas como esta que buscan potenciar la inserción de los jóvenes a un empleo, requieren conocer la evidencia técnica del estado del mercado laboral. Este escenario se ha tornado aún más complejo en el contexto de la crisis económica del país, en donde la reactivación no ha podido lograrse. Así, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX) dan cuenta de las siguientes cifras que son verdaderamente alarmantes sobre la actualidad laboral juvenil.

A nivel nacional, la tasa de informalidad en jóvenes entre 14 y 24 años es la increíble cifra de 90.3%. Entre 2020 y 2021 la población laboral joven en estado de informalidad aumentó en 28.2%, lo cual en total equivale a 2,343,082 trabajadores informales jóvenes. Este informe resalta que la mayor proporción de empleo informal se ubica en los jóvenes, permitiendo una precarización de las condiciones laborales en este grupo productivo[1].

En Lima Metropolitana, mientras la PEA total se incrementó en un promedio de 12.2%, generando diversos puestos de trabajo, la PEA de jóvenes entre 14 a 24 años disminuyó en 1,2%[2]. Es decir, que mientras la tendencia laboral va al alza, de igual forma los jóvenes tienen problemas para insertarse al mercado e incluso vienen perdiendo sus puestos de trabajo. Como dato adicional, la tasa de

[1] ComexPerú. (2022). *Desempeño del mercado laboral peruano. Resultados al III trimestre 2021.* Disponible en https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/informe-trimestral-laboral-001.pdf

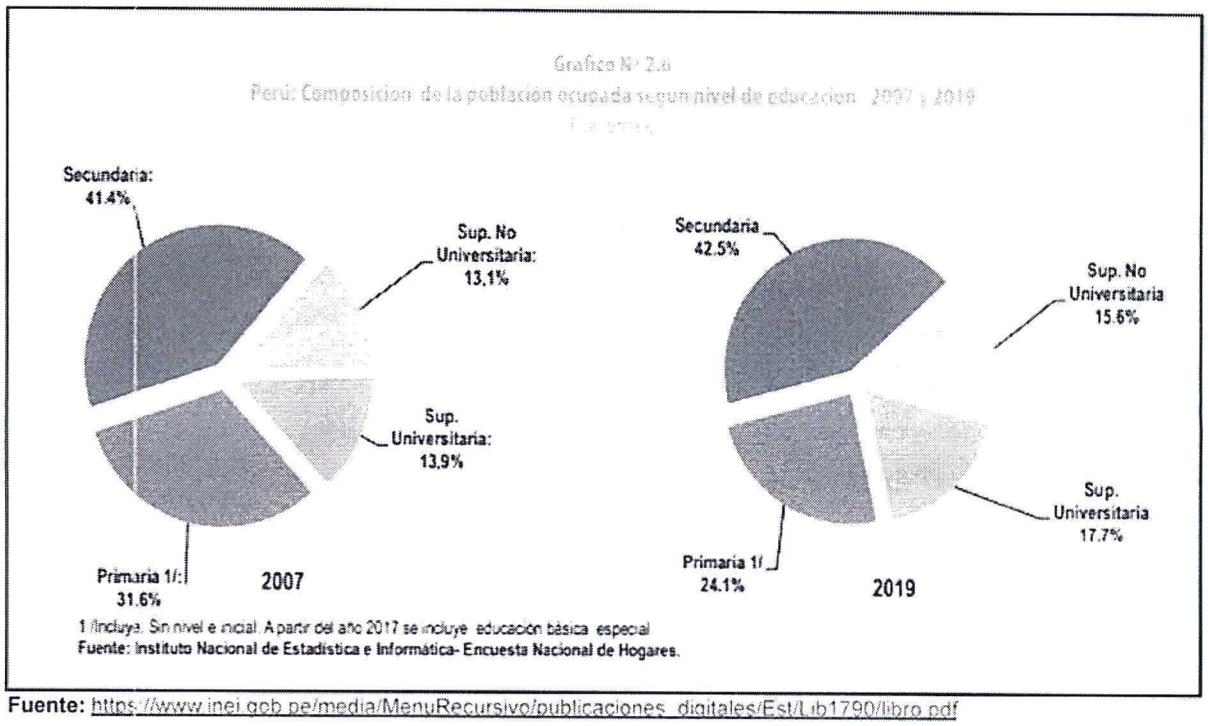
[2] Instituto Nacional de Estadística e Informática. (Agosto, 2022). *Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana. Trimestre móvil: Mayo-Junio-Julio 2022.* Disponible en: https://m.inei.gob.pe/media/principales_indicadores/08-informe-tecnico-mercado-laboral-may-jun-jul-2022.pdf

desempleo en Lima Metropolitana se estima en 8,9% según el INEI[3], en el trimestre de Diciembre 2021, Enero y Febrero de 2022.

Estas terribles cifras tienen sus principales motivos en las siguientes variables, que se desprenden de la lógica económica: como los jóvenes recién se encuentran aprendiendo y se trata de sus primeros trabajos, suelen tener una escasa experiencia y una productividad inicial baja. Ello los posiciona como un grupo vulnerable frente a otros. Es aquí donde radica la importancia de promover el bachillerato automático permanente, cuya aprobación impactará directamente de manera positiva en la inserción laboral de los futuros bachilleres.

Asimismo, debe resaltarse que existe un mayor incremento de inserción en el mercado laboral de la población ocupada según el nivel de educación alcanzado. Como muestra el cuadro adjunto, entre la población ocupada con nivel de educación se observa que la educación superior crece en 2019 a 17,7%, mayor en 3,9 puntos al que se obtuvo en 2007 con 13,9%. En otras palabras, la población con educación superior universitaria presenta una mejora del nivel de educación alcanzado por la población ocupada.

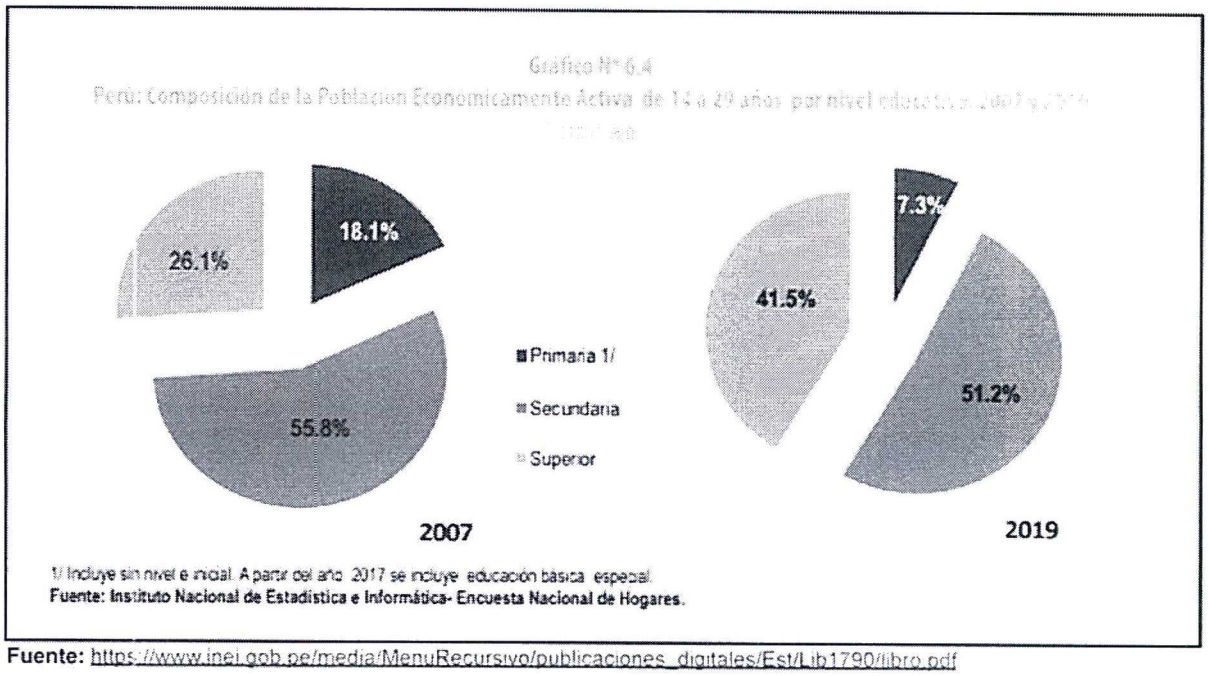
[3] Instituto Nacional de Estadística e Informática. (sin fecha). *Población ocupada de Lima Metropolitana alcanzó los 4 millones 878 mil personas en el trimestre diciembre 2021-enero-febrero 2022.* Disponible en https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/poblacion-ocupada-de-lima-metropolitana-alcanzo-los-4-millones-878-mil-personas-en-el-trimestre-diciembre-2021-enero-febrero-2022-13491/



Fuente: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1790/libro.pdf

Según INEI, la participación económicamente activa (PEA) joven de 14 a 29 años, tiene una tendencia decreciente en los últimos 13 años, pues la PEA juvenil viene mostrando una menor participación en el mercado.

Bajo este panorama, es importante notar los cambios en la composición de la PEA juvenil por nivel educativo, pues en el año 2019, aquellos con educación superior presentan un porcentaje mayor que al 2007.



Fuente: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1790/libro.pdf

Con la data expuesta, podemos afirmar que la PEA juvenil podrá tener una mejor y mayor participación en el mercado laboral cuando cuenten con un título que acredite su educación superior.

Adicionalmente, hay que considerar, que todas las universidades en el Perú, públicas o privadas, demandan costos para presentar, desarrollar y sustentar el trabajo de investigación que se prepara para el grado académico de bachiller, según desarrollaremos en las necesidades del cambio legislativo en el posterior apartado.

C. NECESIDAD DE CAMBIO NORMATIVO

a. Costos de un trabajo de investigación en el Perú

Para acceder al bachillerato en el Perú, es un requisito la presentación de un trabajo de investigación. De acuerdo a la SUNEDU, un trabajo de investigación:

> "Aborda un tema de forma precisa y acotada desde la revisión de la literatura actualizada, una metodología de análisis de la información

recolectada y una exposición de resultados. En ese sentido, puede incluir uno o varios de los componentes de la tesis"[4].

Asimismo, debe considerarse que es un requisito para la obtención del grado de bachiller, según dicta el artículo 45.1 de la Ley Universitaria N° 3220.

Considerando lo expuesto, sería correcto afirmar que el trabajo de investigación no es meramente un ejercicio intelectual como el que se acostumbra en la vida universitaria, sino que requiere de una mayor especialización en su elaboración. Alguno de estos costos son: el pago de tasas a la universidad, la contratación de un asesor de tesis, estudios de campo, y principalmente, el costo de oportunidad de no estar ejerciendo alguna otra actividad como el empleo, que trae consigo una remuneración.

Es importante resaltar, el costo de tasas a la universidad incluye la cuota que se tiene que pagar por derecho de trámite, publicación y/o legalización que se cobra tanto por universidades privadas como la Pontificia Universidad Católica del Perú con un costo de S/. 709.00[5], la Universidad del Pacífico con un costo de S/. 800.00[6] y universidades públicas como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con un aproximado de S/. 295.00[7].

Asimismo, hay que considerar que según la Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades elaborada por INEI, que estudió los motivos por los que los egresados universitarios no obtuvieron el grado de bachiller, arrojó que un 51.5% de ellos no lo hizo a causa de la falta de tiempo y un 21.7% debido al alto costo que conlleva obtenerlo:

---

[4] Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2019). *Sobre el trabajo de investigación para obtener el grado de bachiller y la tesis para el título profesional.* Disponible en https://www.sunedu.gob.pe/sobre-trabajo-investigacion-para-obtener-grado-bachiller-tesis-para-titulo-profesional/

[5] Pontificia Universidad Católica del Perú. (sin fecha). *Diploma del grado Académico de Bachiller.* Disponible en https://estudiante.pucp.edu.pe/tramite/diploma-del-grado-academico-de-bachiller/

[6] Universidad del Pacífico. (sin fecha). *Servicios y trámites.* Disponible en https://www.up.edu.pe/alumni-up/servicios-y-tramites

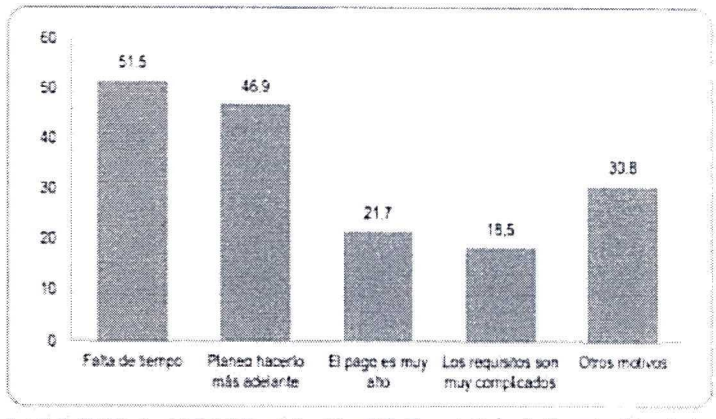
[7] Universidad Nacional Mayor de San Marcos. (sin fecha). *Requisitos para tramitar el grado académico de bachiller.* Disponible en https://educacion.unmsm.edu.pe/wp-content/uploads/2021/05/REQUISITOS-BACHILLER-Y-TITULO-PCP-NUEVA-LEY-INGRESANTES-DEL-2016-AL-2019.pdf

Cuadro N° 51
PERÚ: EGRESADOS UNIVERSITARIOS, SEGÚN MOTIVOS POR LOS QUE NO OBTUVIERON EL GRADO DE BACHILLER, 2014

Motivos por los que no obtuvo el bachiller	Nacional	
	Abs	%
Total	**30 817**	
Falta de tiempo	15 857	51.5
Planeo hacerlo más adelante	14 454	46.9
El pago es muy alto	6 678	21.7
Los requisitos son muy complicados	5 700	18.5
Otros motivos	9 477	30.8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI - Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades, 2014

Gráfico N° 51
PERÚ: EGRESADOS UNIVERSITARIOS, SEGÚN MOTIVOS POR LOS QUE NO OBTUVIERON EL GRADO DE BACHILLER, 2014
(Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI - Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades, 2014

Fuente: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1298/Libro.pdf

Bajo las premisas expuestas, la necesidad de un cambio normativo no solo radica en la pandemia y sus consecuencias, sino en la necesidad de los jóvenes de obtener un grado académico que no represente una barrera económica hacia su inserción al mercado laboral.

Mercado negro

La obligatoriedad de un trabajo de investigación como un requisito para obtener el grado académico, sumado a la baja capacidad de detección de plagios de las universidades ha fomentado un mercado negro en la elaboración de trabajos de investigación. De acuerdo al diario La República, los estudiantes llegan a pagar por

el servicio irregular de elaboración del trabajo de investigación entre s/.1,500 a s/. 3,000[8].

La existencia del mercado negro donde los trabajos de investigación son elaborados por interpósita persona, menos por el estudiante, así como la práctica de 'comprar' tesis viene siendo arraigada durante décadas en el mundo universitario. Tanto es así que, en los últimos tiempos, diversos ejemplos de plagios en tesis han salido a la luz en donde se han visto involucrados políticos de diversas tiendas partidarias.

La aprobación de una norma que permitiría que el bachillerato sea automático definitivamente representaría un golpe al mercado de quienes elaboran trabajos de investigación a nombre ajeno, y permitiría que un mayor número de estudiantes verdaderamente ponga a prueba sus capacidades a lo largo del curso de su carrera.

En conclusión, el fundamento de la iniciativa consiste en adaptar la normativa a la necesidad de los egresados de insertarse rápidamente al mercado laboral. De esta forma, la libertad de elegir de los alumnos se ve potenciada. Igualmente, como se explica en el análisis costo beneficio del proyecto, el impacto económico de la iniciativa es también positivo.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley tendría un impacto en diversos grupos de interés y sectores, entre los que se encuentran los estudiantes universitarios de pregrado, las universidades públicas y privadas, los empleadores formales e informales y entidades públicas del sector educativo como la SUNEDU y el Ministerio de Educación.

[8] Diario La República. (2022). *Tesis al paso: cobran hasta S/ 3.000 por realizar investigaciones académicas.* Disponible en https://larepublica.pe/sociedad/2022/05/16/tesis-al-paso-cobran-hasta-3000-soles-por-realizar-investigaciones-academicas/

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa tiene un impacto directo en diversos actores y grupos de interés, al facilitar la inserción laboral de los estudiantes universitarios. En primer lugar, quizá el principal grupo afectado son los mismos estudiantes, los cuales podrán agilizar su inserción en la vida profesional, acumulando así mayores ingresos y experiencia laboral. Según datos del INEI, en 2020 había 339,288 alumnos matriculados en universidades públicas y 752,340 en instituciones privadas[9]. De esta forma, se estima que el presente Proyecto de Ley beneficia al universo de ambos.

Asimismo, la iniciativa también genera un impacto en las instituciones educativas que brindan los espacios para el desarrollo de los trabajos de investigación ya que, al no ser obligatorio, la concurrencia de alumnos en los procesos de investigación de tesis se verá reducido.

En relación a su costo, la iniciativa no resulta cuantificable, por cuanto no se vincula con un gasto o costo específico al erario público. Por el contrario, el proyecto busca ampliar la accesibilidad al mercado laboral de los estudiantes de educación superior para mejorar su oferta laboral e inserción, pues podrá facilitar su grado académico de bachiller para que pueda obtener mayores propuestas de trabajo. Asimismo, por medio de este proyecto los estudiantes tendrán un mayor acceso a maestrías u otros grados nacional e internacionalmente.

En principio, la ampliación del bachillerato automático permanente no implica costos directos al erario público. Más aún, esta ampliación representaría un ahorro sustancial para los estudiantes universitarios, ya que para la elaboración de un trabajo de investigación es necesario incurrir en gastos para la elaboración y además del presupuesto que cada universidad solicita para otorgar el grado académico de bachiller.

[9] Instituto Nacional de Estadística e Informática. (sin fecha). *Educación universitaria*. Disponible en https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/university-tuition/

El impacto económico de este proyecto, en balance, es positivo ya que brinda a los estudiantes universitarios de pregrado las facilidades para que puedan acceder al bachillerato automático para su inserción laboral y mejorar sus ofertas laborales, por lo que resulta importante mantener permanentemente el bachillerato automático.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley está enmarcado en la política del Acuerdo Nacional del país y en ese sentido, el bachillerato automático ampliado hasta el año 2022 promoverá la incorporación de miles de jóvenes a la vida profesional, garantizándoles el derecho a un proyecto de vida propio, coadyuvando, a su vez, al desarrollo económico del país.

Lima, 15 de septiembre de 2022