PL 1639/2021-CR
Y OTROS

-EDUCACIÓN,.....

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
09 FEB 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 11:10am

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 035 -2023 –PR Lima, 09 de febrero de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que dispone el otorgamiento de becas para la permanencia y culminación de estudios superiores en favor de los estudiantes que continúan afectados económicamente por los efectos de la pandemia del COVID-19. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley presenta la siguiente fórmula legal:

> ***"LEY QUE DISPONE EL OTORGAMIENTO DE BECAS PARA LA PERMANENCIA Y CULMINACIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES EN FAVOR DE LOS ESTUDIANTES QUE CONTINÚAN AFECTADOS ECONÓMICAMENTE POR LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19***
>
> ***Artículo 1. Objeto de la Ley***
> *La presente Ley tiene por objeto disponer que el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec), en las convocatorias de becas que realice en el año 2023, destine un porcentaje de estas para financiar la permanencia y culminación de estudios superiores a favor de los estudiantes que continúen afectados económicamente por los efectos de la pandemia del COVID – 19, incluyendo a los exbecarios de la Beca Continuidad de Estudios de Educación Superior convocada en los años 2020, 2021 y 2022, conforme a las disposiciones que establece la Ley 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo.*
>
> ***Artículo 2. Disposiciones para la aplicación de la norma***
> *Mediante resolución directoral ejecutiva y en concordancia con lo estipulado en el artículo 46 de la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, en lo que fuere aplicable, el Pronabec establece el porcentaje al que se refiere el artículo 1 y los procedimientos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Ley."*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que el artículo 2 de la Ley N° 29837, establece que la finalidad del PRONABEC es "*contribuir a la equidad en la educación superior garantizando el acceso a esta etapa, de los estudiantes de bajos recursos económicos y alto rendimiento académico, así como su permanencia y culminación*"; contando para ello, conforme lo establecido por el artículo 3 de dicha ley, con los componentes de: Beca Pregrado, Beca Posgrado y Créditos Educativos.

   De acuerdo con el artículo 3 de dicha ley, los componentes del PRONABEC son: (i) beca pregrado, (ii) beca posgrado; (iii) créditos educativos; estableciendo el artículo 4 que el PRONABEC podrá crear o administrar otras modalidades de becas y créditos educativos para atender las necesidades del país, así como a poblaciones vulnerables o en situaciones especiales (becas y créditos especiales). Para esto, el artículo 8 de

[1] Sobre la base del Informe N° 00095-2023-MINEDU/SG-OGAJ.

la Ley N° 29837 regula el financiamiento, en los siguientes términos: "*El Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación en el marco de las leyes anuales de Presupuesto. (...)*".

El artículo 2 del Decreto Supremo N° 018-2020-MINEDU, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29837 (en adelante, el **Reglamento**) establece que "*La implementación de lo establecido en el presente Decreto Supremo se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación.*", y el artículo 6 del referido Reglamento, señala lo siguiente:

> "*Artículo 6.- Financiamiento*
> *El PRONABEC puede financiarse con:*
> *a) Los recursos del presupuesto institucional del Pliego Ministerio de Educación, por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, que se asignen en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto.*
> *b) Las donaciones, transferencias, fondos provenientes de la cooperación internacional y otros aportes y recursos financieros no reembolsables de personas jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o no en el país.*
> *c) Las donaciones provenientes de personas naturales, así como los aportes de los ex beneficiarios de becas y créditos del PRONABEC, domiciliados o no en el país.*
> *d) Los recursos directamente recaudados.*
> *e) Los recursos que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales destinen hasta por el 10% de sus recursos provenientes de la fuente de financiamiento de Recursos Determinados, a través de la suscripción de convenios interinstitucionales a celebrar con el PRONABEC, en el marco de la normatividad vigente.*
> *f) Otros que se establezcan por disposiciones especiales.".*

El artículo 10 del Reglamento señala que la Beca Pregrado *"es una beca subvencionada y financiada total o parcialmente que otorga el PRONABEC a los beneficiarios para el acceso y/o permanencia en estudios de educación superior, hasta su culminación, tanto en el país como en el extranjero. Sus modalidades se regulan y aprueban mediante Resolución Directoral Ejecutiva."* El artículo 22 establece que la Beca Especial *"es una beca que se otorga con el objetivo de fortalecer el capital humano, atendiendo las necesidades del país, así como a pobladores vulnerables o en situaciones especiales, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N° 29837. (...) La Beca Especial financia estudios técnicos y superiores desde la etapa de educación básica cuando corresponda; estudios relacionados con los idiomas desde la etapa de educación básica; estudios de especialización, diplomados, pasantías, intercambio y movilidad estudiantil; estudios de programas y pasantías de perfeccionamiento profesional y de competencias técnicas dirigidas a capacitar y formar de manera especializada a profesionales técnicos egresados de la Educación Superior Tecnológica; en instituciones técnicas, universitarias y otros centros de formación en general. Además, financia programas de capacitación o de formación continua de corto o mediano plazo, ofrecidos por IES u OC.). (...)."*

El Reglamento dispone que las becas tienen como característica principal y común el ser de naturaleza concursable y pública, otorgándose las becas conforme a los méritos obtenidos y cumplimiento de requisitos académicos y socioeconómicos de los postulantes establecidos en cada convocatoria, en un proceso público y abierto, precisando que "*El proceso de concurso y otorgamiento de las becas en sus diversos componentes se realiza conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento y en las disposiciones específicas establecidas en las Bases que se aprueben para tal efecto, debiendo realizarse de manera pública, y difundirse a través de medios de comunicación masiva.*"

Con base en las citadas normas, la implementación de los concursos y el otorgamiento de becas se encuentra condicionado al otorgamiento de presupuesto, el cual es limitado y, por lo tanto, según la necesidad de las poblaciones vulnerables o situaciones especiales, se diseñan los concursos, con criterios que permitan establecer la población objetivo y eventualmente la selección de los participantes idóneos para lo cual se evalúan las características de los postulantes en función a criterios objetivos. Aunado a ello, cabe precisar que, antes de cada convocatoria se publican las bases, a fin de que los interesados puedan conocer los requisitos y sus características, y así puedan tomar una decisión informada antes de postular, las mismas que son publicadas en el portal web del Programa, así como en medios de comunicación y redes sociales.

Para cumplir su finalidad, el PRONABEC otorga becas concursables de pregrado, posgrado y especiales, dirigidas a personas con bajos o insuficientes recursos económicos, alto rendimiento académico o en situación especial o de vulnerabilidad. Por tanto, todos los interesados en postular a una beca deben cumplir con los requisitos establecidos en las bases de cada concurso y pasar por el procedimiento de selección correspondiente, a efectos de ser declarados becarios; pues el otorgar becas sin concurso previo, exonerándose de los requisitos ordinarios que por normativa debe exigirse a todos los potenciales usuarios por igual, implica contravenir lo dispuesto en la Ley N° 29837.

La población objetivo de la Autógrafa de la Ley está constituida por: (i) estudiantes que continúen afectados económicamente por los efectos de la pandemia del COVID-19, y, (ii) ex becarios de la Beca Continuidad de Estudios de Educación Superior convocatorias 2020, 2021 y 2022; sin embargo, no se señala el sustento técnico por el cual se pretende brindar atención prioritaria a dicha población.

Cabe precisar que, **en el marco de la Emergencia Sanitaria y del Estado de Emergencia Nacional a consecuencia del COVID-19, el PRONABEC creó la Beca Especial de naturaleza temporal, denominada Beca de Continuidad de Estudios de Educación Superior, para el financiamiento de estudios superiores por el período máximo de 1 año académico (10 meses de estudio), la cual estuvo dirigida a estudiantes con buen rendimiento académico afectados económicamente por la COVID-19, de universidades e institutos tecnológicos y pedagógicos públicos o privados**, con el objetivo principal de aliviar los efectos negativos de la pandemia sobre la capacidad de pago de las familias y mitigar la reducción de la matrícula de la educación superior generada por la menor percepción de ingresos de las familias vulnerables por causa de la situación de emergencia. **En ese sentido, PRONABEC ya ha previsto la atención a la población afectada por la COVID-19, contando con el sustento técnico respectivo.**

Respecto al presupuesto asignado al PRONABEC en el año fiscal 2023 para el financiamiento de las becas que subvencionan la permanencia y/o culminación de estudios superiores, se ha programado realizar las siguientes convocatorias de becas que cuentan con disponibilidad presupuestal: Beca Excelencia Académica para Hijos de Docentes, Beca Generación del Bicentenario.

La Beca Excelencia Académica para Hijos de Docentes es una beca de pregrado, dirigida a jóvenes peruanos hijos de docentes de la carrera pública magisterial que sean egresados de la educación secundaria de instituciones educativas públicas o privadas a nivel nacional en condición de excelencia educativa; mientras que, la Beca

Generación del Bicentenario es una beca de posgrado para estudios de maestría o doctorado, se dirige a peruanos que hayan concluido estudios superiores y obtenido un grado académico o título profesional o técnico profesional con alto rendimiento académico, y cuenten con insuficientes recursos económicos para financiar un posgrado.

Para la Beca Excelencia Académica para Hijos de Docentes se tiene una meta de 400 becas con un presupuesto de S/ 4 093 180.60 soles, y para la Beca Generación del Bicentenario, una meta de 150 becas con un presupuesto de S/ 9 743 426.00 soles. En este contexto, estas becas cuentan con un número limitado a convocar que no cubre ni el 1% de la población objetivo, por lo que **destinar un porcentaje del presupuesto asociado para atender a la población objetivo de la Autógrafa de la Ley, conllevaría a desatender a la población directamente afectada, desnaturalizando la finalidad de las becas.**

De otro lado, la Beca 18 y Beca Permanencia conforman el Programa Presupuestal Institucional Sectorial (**PPIS**) 0122 "*Acceso y permanencia de población con alto rendimiento académico a una educación superior de calidad*". El diseño de los PPIS tiene establecida una estructura que delimita la población a atender, la condición de interés, así como los productos y las actividades que se deben ejecutar para atender a su población. Este programa se desarrolló de acuerdo a las disposiciones de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, **MEF**), ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto, las que son de obligatorio cumplimiento[2]. Cualquier modificación a un PPIS debe seguir las pautas dictadas por el ente rector, en los plazos establecidos y contar con la opinión técnica favorable de la DGPP, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01[3].

El rediseño de un PPIS es un proceso complejo que implica la modificación de aspectos como: definiciones de las condiciones de interés, modelo conceptual, modelo explicativo, modelo prescriptivo, teoría del cambio, definición de indicadores y metas. En dicho ámbito, por Oficio Circular N° 0009-2021-EF/50.05, el MEF comunicó los pasos a seguir para la presentación de propuestas de modificación de las Estructuras Funcionales Programáticas (EFP) y la actualización de Modelos Operacionales (MO) de los Programas Presupuestales (PP) para el Año Fiscal 2023; siendo que, el plazo venció el 15 de diciembre del año 2021. Por tales motivos, esta situación imposibilitaría la implementación de la Autógrafa de la Ley.

---

2 Artículo 16. Programas Presupuestales
16.6 La Dirección General de Presupuesto Público establece los criterios y procedimientos generales para el diseño e implementación de los Programas Presupuestales.

3 Artículo 20. Aprobación del PPI
20.1. Concluidas las etapas del diseño, la entidad responsable del PPI remite el Informe técnico del diseño del PPI a la DGPP para su opinión respecto a la viabilidad técnica del diseño, en cumplimiento de la metodología aplicada y sus componentes. La DGPP puede realizar observaciones, para lo cual comunica a la referida entidad para la subsanación que corresponda. La subsanación es comunicada a la DGPP en el plazo que ésta determine –de acuerdo a la complejidad de la observación– el mismo que no puede exceder de los treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha de la comunicación de las observaciones. La DGPP puede solicitar a la entidad responsable del PPI información adicional que considere necesaria para el levantamiento de las observaciones.
20.2. El informe técnico final con las observaciones levantadas y la consecuente opinión favorable sobre la viabilidad técnica del diseño, constituye el insumo para la Resolución del Titular que aprueba el diseño y creación del PPI. En el caso del PPIS, dicho informe técnico final se aprueba en acta con las entidades involucradas, para su uso en la emisión de la Resolución del Titular.
20.3. El diseño y creación del PPI se aprueba mediante Resolución del Titular de la entidad
20.4. Luego de la publicación de la Resolución del Titular, la DGPP procede a generar o modificar, según sea el caso y en coordinación con la entidad, la Estructura Funcional Programática correspondiente del PPI.
20.5. La Resolución del Titular contiene como mínimo lo siguiente: (i) los contenidos mínimos de diseño del PPI (PPIS/PPIAT), en anexo; (ii) la entidad responsable del PPI; (iii) la progresividad de su implementación; y, (iv) las disposiciones para su articulación sectorial, en el caso de los PPIS.

En el caso de las becas especiales (destinadas a poblaciones vulnerables o en situación especial, por ejemplo: víctimas de la violencia habida en el país durante los años 1980-2000, comunidades nativas amazónicas, personas con discapacidad, población afroperuana, adolescentes en situación de abandono y/o tutelados por el Estado), a la fecha no se cuenta con presupuesto asignado para ser convocadas en el año 2023. Sin embargo, las convocatorias de años anteriores tuvieron un número limitado de becas otorgadas (456 por año, aproximadamente), por lo que **destinar un porcentaje para atender a la población objetivo de la propuesta, conllevaría a desatender a la población directamente afectada y desnaturalizaría la finalidad de las becas, por lo que no resulta técnicamente viable.**

Por otro lado, en materia presupuestal se precisa que mediante Oficio Circular N° 0008-2022-EF/50.03, la Dirección General de Presupuesto Público del MEF comunica, entre otros, la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) 2023 – 2025, aprobada por la Presidencia de Consejo de Ministros, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 26.2 del artículo 26 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1440**)[4]. A través de los Anexos contenidos en el "Módulo de recolección de datos", el monto asignado al PRONABEC asciende a S/ 813 731 523.00 (OCHOCIENTOS TRECE MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y UN MIL QUINIENTOS VEINTITRÉS Y 00/100 SOLES), lo que permite financiar solo las becas vigentes otorgadas por el PRONABEC.

Respecto a lo indicado en el artículo 2 de la Autógrafa de la Ley, el numeral 46.1 del artículo 46 de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público Año 2023, establece lo siguiente:

> *"(...) Se autoriza, excepcionalmente, durante el Año Fiscal 2023, a las universidades públicas, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional por toda fuente de financiamiento, para otorgar subvenciones económicas a favor de graduados y estudiantes de pregrado para el financiamiento de actividades académicas y de investigación formativa, a través de pasantías, participación en congresos, concursos de investigación e innovación, intercambios estudiantiles nacionales e internacionales, entre otros fines, vinculados a lo señalado en el artículo 48 de la Ley 30220, Ley Universitaria. Asimismo, se autoriza el otorgamiento de subvenciones económicas a favor de graduados y estudiantes de pregrado para el desarrollo de trabajo de investigación y/o tesis, según corresponda, para obtener el grado de bachiller y/o título profesional a nivel de pregrado".*
> *(Subrayado agregado)*

Por lo tanto, **lo señalado en el artículo 2 de la Autógrafa de la Ley no resulta congruente con lo dispuesto en el numeral 46.1 del artículo 46 de la Ley N° 31638; toda vez que, al no ser una universidad pública, no le corresponde al PRONABEC otorgar subvenciones en el marco del referido artículo; además de no contar con recursos para su financiamiento**.

Conforme lo señalado y **de acuerdo con el Presupuesto Institucional aprobado mediante la Ley N° 31638, se verifica que el Pliego 010. Ministerio de Educación no cuenta con recursos disponibles para el financiamiento de la implementación de lo dispuesto en la Autógrafa de la Ley en el presente año fiscal ni en los años**

---

4 **Artículo 26. Aprobación y desagregación de la APM**
26.1 El Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección General de Presupuesto Público, presenta la APM anualmente al Consejo de Ministros, a más tardar el 31 de mayo del año fiscal respectivo, para su aprobación.
26.2 Una vez aprobada la APM, es comunicada a los Pliegos a través de la Dirección General de Presupuesto Público.
26.3 Los Pliegos desagregan los gastos de la APM hasta el nivel de clasificación programática y económica, conforme a lo que establezca la Dirección General de Presupuesto Público en las directivas correspondientes.
26.4 El Ministerio de Economía y Finanzas, en calidad de información complementaria, remite la APM a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

siguientes.

Corresponde por tanto observar la Autógrafa de la Ley, por cuanto en las exposiciones de motivos de los Proyectos de Ley que la originaron (1639/2021-CR, PL 3239/2022-CR, 2071/2021-CR, 3214/2022-CR) no contienen una evaluación y análisis costo beneficio que determine las implicancias presupuestales que se generarían para ejecutar la propuesta normativa; así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, y carece de un análisis del costo – beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme lo exige los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639 – Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

De implementarse en el año fiscal 2023 el mandato contenido en la propuesta, incumpliendo con los requisitos exigidos conforme con el marco legal precedente, se estaría demandando recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose en consecuencia el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.

Asimismo, considerando que la Autógrafa de la Ley es de iniciativa congresal, vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)".

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 1639/2021-CR, 2071/2021-CR, 3214/2022-CR; y 3239/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **9** de **febrero** de **2023**

Pase a la Comisión de **EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DISPONE EL OTORGAMIENTO DE BECAS PARA LA PERMANENCIA Y CULMINACIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES EN FAVOR DE LOS ESTUDIANTES QUE CONTINÚAN AFECTADOS ECONÓMICAMENTE POR LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto disponer que el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec), en las convocatorias de becas que realice en el año 2023, destine un porcentaje de estas para financiar la permanencia y culminación de los estudios superiores a favor de los estudiantes que continúen afectados económicamente por los efectos de la pandemia del COVID-19, incluyendo a los exbecarios de la Beca Continuidad de Estudios de Educación Superior convocada en los años 2020, 2021 y 2022, conforme a las disposiciones que establece la Ley 29837, Ley que Crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo.

Artículo 2. Disposiciones para la aplicación de la norma

Mediante resolución directoral ejecutiva y en concordancia con lo estipulado en el artículo 46 de la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, en lo que fuere aplicable, el Pronabec establece el porcentaje al que

se refiere el artículo 1 y los procedimientos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veinticinco días del mes de enero de dos mil veintitrés.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° A. DAVILA Jefa del Departamento de Relatoría y Agenda

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° J. ANGELES Dirección General Parlamentario

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° J. CEVASCO Oficial Mayor

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA