

QUE ADICIONA LA LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGIA Y LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO, SOBRE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACION SUPERIOR Y LA INVESTIGACION TECNOLOGICA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JORGE LUIS GARCIA VERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI.

Uno de los rasgos que ha caracterizado a la Cámara de Diputados en la presente Legislatura ha sido su preocupación por la educación, compartida por todos los grupos parlamentarios.

Más allá de las legítimas diferencias que como grupos parlamentarios identifican nuestras maneras de concebir la educación, el sistema y el servicio educativo, en la Comisión de Educación hemos trabajado a partir de acuerdos básicos respecto a la función social de la educación y a las políticas necesarias para alcanzar mayor equidad y eficiencia.

Tenemos claro que la educación es elemento central de cualquier modelo de desarrollo, y que cada proyecto nacional se apoya en un proyecto educativo para ser viable.

Conocemos la influencia que, como fenómeno acumulativo, tiene la educación en el desarrollo de las naciones: por un lado, el incremento de la escolaridad es factor determinante para el incremento del Producto Interno Bruto y la productividad. Es también factor determinante en el desarrollo de las capacidades ciudadanas para la justicia social, la democracia, la tolerancia y la solidaridad.

Sabemos que sus beneficios son mayores en países pobres, como México. A pesar de las dudas que pudiera suscitar en algunos el hecho de pertenecer al selecto club de los países ricos y tener una elite cuyos miembros se encuentran entre las personas más acaudaladas del mundo.

Ha estado fuera de discusión la necesidad de elevar la inversión pública en este renglón, y ha prevalecido el convencimiento de que la mejor formación de cada persona es un bien en sí mismo, y no debe reducirse a su dimensión económica ni a utilidad social de corto plazo.

La importancia que el tema educativo tiene para la actual Legislatura la demuestra el hecho de que en algo más de dos años la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, que me honro en presidir, ha recibido iniciativas de reformas constitucionales, de reformas a diversos ordenamientos legales, y puntos de acuerdo.

De estas iniciativas hemos emitido un total de dictámenes. Todos estos han sido aprobados por este Pleno en el sentido que fueron dictaminados por la Comisión.

Los dictámenes emitidos atienden asuntos tan variados como las reformas legales sobre derechos de autor, sobre los derechos lingüísticos de las etnias, sobre la admisión en planteles regulares de personas con discapacidades.

Algunos de los asuntos aprobados tienen un significado histórico. En su correcta aplicación por el Ejecutivo, pueden constituir verdaderos parteaguas para el desarrollo educativo y del país.

Este es el caso de la reforma constitucional que hace de preescolar un nivel educativo constitucionalmente obligatorio.

Lo es también la reforma legal que establece en un mínimo de 8% del Producto Interno Bruto el financiamiento federal que año con año debe dedicarse al renglón educativo, del cual el 1% debe destinarse al desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Compañeras y compañeros diputados:

El financiamiento de la educación es un tema complejo, que incluye aspectos de política fiscal, y un amplio espectro de políticas micro que impactan tanto a la equidad como a la posibilidad de calidad en los resultados.

Desde las primeras décadas del siglo pasado, México hizo esfuerzos significativos para construir un sistema educativo nacional sólido y financiarlo adecuadamente; y desde finales de los años setenta comenzó a financiar también a la investigación científico-tecnológica.

Los resultados, en términos generales fueron positivos: ampliación de la cobertura de un sistema educativo que en su momento fue objeto de amplio reconocimiento internacional, y ensanchamiento de la capacidad de innovación del país. Sin embargo, el esfuerzo no fue ni ha sido suficiente ni equitativo.

En las últimas décadas, lo sabemos todos, se ha observado un caída y estancamiento sostenidos del financiamiento fiscal a la educación, con las consecuencias también de todos conocidas.

Entre otras muchas cosas, se provocaron graves falencias de infraestructura adecuada, equipamiento moderno y materiales necesarios en los planteles, para enfrentar la acelerada transformación del conocimiento científico-tecnológico que caracteriza nuestros tiempos.

Desde la reunión en México de los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, de 1976, la UNESCO estima que debe dedicarse del 7 al 8% del PIB a la inversión pública en educación y del 1 al 1.5% a investigación e innovación científico-tecnológica.

Siguiendo estas recomendaciones, en esta Cámara de Diputados tomamos acciones para llevar la inversión pública en educación al 8% del Producto Interno Bruto. En la actualidad alcanza en promedio sólo 5.2% para educación y apenas 0.1% para ciencia y tecnología.

Pero el problema del financiamiento no se reduce sólo a su monto. Se requieren asimismo de reformas en los mecanismos de financiamiento y control de los recursos presupuestarios, que permitan que los usuarios finales de los servicios educativos optimicen su ejercicio.

Además de la recomendación sobre el monto del financiamiento, que hemos atendido en esta Cámara, no sin resistencias, en la reunión de ministros de Kingston, Jamaica, de 1996, éstos emitieron una nueva recomendación, que han venido reiterando, en el sentido de que

"...a pesar de que los gobiernos han aumentado el presupuesto asignado a educación, éste sigue siendo insuficiente al ser considerado en relación con el lugar que la educación ocupa en el desarrollo de los países. Por ello, es necesario continuar incrementando los recursos para el cambio educativo y mejorar al mismo tiempo la eficiencia de su utilización, tanto al nivel de la institución escolar como del sistema en su conjunto... mejorar la capacidad de gestión: mayor protagonismo de la comunidad educativa local y un papel más estratégico de la administración central..."

Esta es una recomendación que se refiere a un conjunto muy complejo de asuntos que afectan la vida cotidiana del sistema educativo, tocan intereses concretos y políticamente son poco lucidoras. Quizás por ello todos los actores educativos esta recomendación la hemos atendido menos, la sacamos poco a relucir y le hemos dado un lugar secundario.

Sin embargo, son temas muy potentes que remiten a políticas que afectan directamente la equidad y las posibilidades de calidad en los resultados de los servicios. En un país tan diverso y con desigualdades tan marcadas como el nuestro, no atender estos aspectos resulta inadmisibles.

Entre estas políticas destacan, muy señaladamente, las que se refieren a los aportes de las familias y las comunidades al gasto directo y a los gastos remanentes de la gratuidad educativa, y las que se refieren a las formas en que se distribuyen, ejercen y fiscalizan los recursos que se asignan como gasto corriente para que los planteles puedan funcionar adecuadamente y en condiciones dignas.

La insuficiencia de recursos se agrava con las deficiencias en los mecanismos, formas y oportunidad con que se distribuyen y obligan a que, además del financiamiento fiscal, las familias y comunidades se vean obligadas a aportar recursos para solventar las deficiencias de las formas y mecanismos de financiamiento para el sostenimiento y operación de los planteles.

Estas deficiencias obligan a realizar importantes esfuerzos en gastos asociados a la asistencia a la escuela, cuotas para cubrir costos de operación, aportaciones en la construcción, mantenimiento y equipamiento, y en algunos casos, para la subsistencia de los maestros.

Aportaciones que resultan, peso a peso, más onerosas en la medida en que familias y comunidades son más pobres. Aun así, hemos escuchado voces que pretenden que estos gastos sean computados para el cálculo del financiamiento educativo en términos de PIB.

La eficiencia en el uso y control de los recursos incide de manera significativa en reducir costos, incrementar la calidad de los servicios y reducir las cargas económicas de gastos remanentes de las familias y comunidades.

Por el lado de los costos existe una larga lista de factores que se deben revisar para evitar despilfarros y mal uso de recursos, sin afectar calidad y cobertura. Sobresale el desperdicio de recursos que deriva de la excesiva centralización, que provoca asignaciones y ejercicios inadecuados sin que las comunidades educativas tengan posibilidad de opinión, y menos aún de decisión.

Por el lado del control los esfuerzos, en términos generales, han resultado estériles, a tal punto que el proceso de control resulta más oneroso que el gasto o la inversión presuntamente controlados.

La experiencia muestra que la eficiencia del control varía según se trate de la ejecución financiera o de la naturaleza del gasto: se controla la ejecución presupuestaria, de tal modo que se pueden determinar los montos gastados y los organismos de ejecución; pero se ignora la índole real de lo ejercido.

Confundir "control" y "fiscalización" con tramitología y burocratías, ha resultado en medidas tan poco racionales como impedir la transferencia de recursos de gasto de operación a los planteles, ocasionando que su ejercicio se haya convertido en un laberinto de restricciones, regulaciones, controles y ministraciones fuera de tiempo.

Muy a pesar de las intenciones reiteradas cotidianamente en los discursos, e incluso en contra de disposiciones legales vigentes, a los planteles educativos y centros de investigación que generan recursos propios a través de sus actividades sustantivas o por aportaciones de particulares, su eficiencia se la revertimos en castigo.

Los recursos autogenerados por las instituciones educativas y centros de investigación, no resultan de la nada, sino del trabajo de las comunidades de los planteles, aplicando los recursos fiscales que se les dedican a programas aprobados, cuya dinámica y desarrollo no depende de la voluntad burocrático-administrativa.

Los resultados de estos programas de formación e investigación, se vierten en el corto y largo plazos a la sociedad: no tienen un sentido endogámico, centrado el crecimiento de las instituciones por su crecimiento mismo. Como sí lo tienen las dependencias burocráticas, por definición consumidoras netas de recursos que no generan, que obstaculizan su crecimiento.

A pesar de ello -y en contra de lo que se dispone en la fracción VI del artículo 50, en el segundo párrafo del artículo 53 y en el artículo noveno transitorio de la Ley de Ciencia y Tecnología- en los términos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que en esta Cámara hemos aprobado en los últimos años, los recursos autogenerados por las instituciones educativas y de investigación deben concentrarse en la Tesorería de la Federación, con el fin de ser aplicados a deuda, a disminuir déficit y este año también a cubrir el programa de retiro voluntario propuesto por el Ejecutivo.

A todo esto hay que añadir la irregularidad en la liberación del financiamiento durante el año fiscal a las instituciones educativas y de investigación que reciben subsidio, dejándolas la mayor parte del año sin recursos para operar y en una situación de muy alta fragilidad financiera, que provoca incertidumbres en la posibilidad de mantener el ritmo de las actividades programadas y círculos viciosos que obligan en la mayoría de los casos a cancelar programas y proyectos.

Por estas razones, y en ejercicio de las facultades que me otorgan la Constitución Política, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a proponer a la consideración de esta soberanía la presente

Iniciativa de decreto para hacer adiciones a la Ley de Ciencia y Tecnología en sus artículos 12, fracción XIV, 13, fracción IV 26, fracción IX, y transitorio noveno, así como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Capítulo III "Del Ejercicio del Gasto Público General", en sus artículos 26 y 27, para quedar como sigue:

Ley de Ciencia y Tecnología

Capítulo III

Principios Orientadores del Apoyo a la Actividad Científica y Tecnológica

Artículo 12.

...

I. a XIII. ...

XIV. Los apoyos a las actividades científicas y tecnológicas deberán ser oportunos y suficientes para garantizar la continuidad de las investigaciones en beneficio de sus resultados, mismos que deberán ser evaluados.

Los recursos destinados a las instituciones de educación superior por concepto de subsidio para el financiamiento de sus actividades, se harán en ministraciones mensuales adelantadas, sobre la base de la programación de sus necesidades de gasto corriente, de operación y de inversión. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferirá estos recursos a las instituciones, dentro de las dos primeras semanas de cada mes.

Para garantizar la oportuna ministración de recursos se estará, en lo conducente, a lo dispuesto en el párrafo tercero de la fracción X del artículo 59 de esta ley.

Capítulo IV

Instrumentos de Apoyo a la Investigación Científica y Tecnológica

Sección I

Disposiciones Generales

Artículo 13.

...

I. a III. ...

IV. Los recursos federales que se otorguen dentro del Presupuesto Anual de Egresos de la Federación a las instituciones de educación superior públicas y que conforme a sus programas y normas internas destinen para la realización de actividades de investigación científica y tecnológica. **Para el cálculo y determinación de los presupuestos de estas instituciones, se estará en lo conducente a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 50 de esta ley.**

V. a VIII. ...

Sección IV

Fondos

Artículo 26.

...

I. a VIII. ...

IX. Los recursos de origen fiscal, autogenerados, de terceros o cualesquiera otros, que ingresen a los fondos que se establezcan conforme a lo dispuesto en esta ley no se revertirán en ningún caso al Gobierno Federal; y a la terminación del contrato de fideicomiso por cualquier causa legal o contractual, los recursos que se encuentren en el mismo pasarán al patrimonio del fideicomitente.

Los órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así como los planteles y centros de investigación de las dependencias que prestan servicios de educación básica, media superior, superior, superior, de postgrado y de investigación que generen recursos propios que recauden por prestación de servicios, venta de bienes derivados de sus actividades sustantivas, o por cualquier otra vía diversa de los recursos presupuestarios, podrán disponer de ellos directamente para ser aplicados a gastos relacionados con sus objetivos y programas institucionales, sin tener que concentrarlos previamente a la Tesorería de la Federación.

Para el cálculo y determinación de los presupuestos de estas instituciones en los ejercicios posteriores, se estará en lo conducente a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 50.

En la determinación del destino y aplicación de estos recursos se estará, en lo conducente a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 53 de esta ley.

Transitorios

Artículos primero al octavo. ...

Artículo Noveno. Solamente en lo no previsto por esta ley, se aplicará en forma supletoria la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y sus disposiciones reglamentarias. En ningún caso podrán aplicarse como supletorias de las aquí establecidas otras disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Capítulo III

Del Ejercicio del Gasto Público Federal

Artículo 25.

...

...

...

Los recursos que se destinan al gasto de mantenimiento y conservación de edificios, anexos, equipos de laboratorio, talleres y auxiliares didácticos, materiales de consumo y para adquisición de material didáctico para planteles educativos en todos sus niveles y centros de investigación, les serán transferidos para su aplicación y administración directa por las direcciones de los mismos, con participación de sus consejos técnicos. El ejercicio, control y evaluación de estos recursos se realizarán conforme a la normatividad que al efecto dicten las respectivas coordinaciones sectoriales y direcciones generales, con criterios de equidad, calidad, eficiencia, transparencia y oportunidad.

Artículo 26.

...

...

La ministración de los fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

En lo concerniente a los recursos destinados a las instituciones de educación superior por concepto de subsidio para el financiamiento de sus actividades, se estará a lo dispuesto en la fracción XIV del artículo 72 de la Ley de Ciencia y Tecnología. En ningún caso podrán aplicarse como supletorias de esta disposición, disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación."

Palacio Legislativo, México, DF, a 15 de abril de 2003.

Diputados: Jorge Luis García Vera, Enrique Meléndez Pérez (rúbricas).