

DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LXI Legislatura fue turnada para estudio y análisis la iniciativa que reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, presentada el 4 de noviembre de 2009 por los diputados María de Jesús Aguirre Maldonado y Eduardo Alonso Bailey Elizondo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

De conformidad con lo enunciado en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) a g), de la Ley Orgánica, así como 60 y 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se presenta a consideración de esta asamblea el siguiente dictamen:

I. Antecedentes

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión celebrada el 4 de noviembre de 2009, los diputados María de Jesús Aguirre Maldonado y Eduardo Alonso Bailey Elizondo, del Grupo Parlamentario del PRI en la LXI Legislatura, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación.

En la misma sesión, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara, en uso de sus facultades, instruyó el turno de la iniciativa a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos para estudio y dictamen correspondiente.

La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos dio trámite de recibo correspondiente y procedió a su análisis y discusión.

II. Descripción de la iniciativa

En la exposición de motivos, los promoventes de la iniciativa manifiestan preocupación ya que mientras la cobertura educativa en México aumentó en 11 por ciento entre 1995 y 2002, el gasto por estudiante continua siendo bajo. Lo anterior, de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Argumentan que el entorno general de la educación en la nación enfrenta graves problemas, entre otros, de la calidad del aprendizaje del estudiante y de eficiencia terminal. No obstante, precisan que el presupuesto asignado a la Secretaría de Educación Pública en 2010 (196 mil 415 millones 595 mil 798 pesos) presenta un decremento de 4 mil 514 millones 961 mil 867 pesos, es decir, 2.25 por ciento, respecto al de 2009.

Refieren que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha señalado a través de la UNESCO que los países, incluido el nuestro, deben destinar mínimo 8 por ciento de su producto interno bruto (PIB) a la educación, con objeto de asegurar plenamente la cobertura educativa a todos los ciudadanos, erradicar el analfabetismo y desarrollar programas que fomenten la formación de capital humano.

Con el afán de cumplir ese compromiso y, sobre todo, garantizar un desarrollo progresivo de la educación para los niños y los jóvenes mexicanos a fin de elevar la calidad educativa en México, los autores proponen reformar la Ley General de Educación para establecer como una obligación del Estado mexicano no reducir, de un ejercicio fiscal a otro, el presupuesto destinado a la educación pública y servicios educativos. De tal manera que lo propuesto se establezca como una tarea permanente de la Cámara de Diputados, particularmente durante las discusiones anuales para la etiquetación de programas y líneas de acción en materia de modernización educativa. Por ello someten a consideración de la soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación

Único. Se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 25. El Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto públicos correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –federación, entidades federativas y municipios– destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor de ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto al menos 1 por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas. **Además, el presupuesto destinado a educación pública y servicios educativos no podrá ser menor que el asignado en el ejercicio fiscal anterior.** En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación se deberán dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, a fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible.

...

...

...

III. Consideraciones

Los miembros de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos comparten la preocupación de los promoventes de la iniciativa sobre la problemática que enfrenta el sistema educativo mexicano, especialmente respecto a la educación básica.

La comisión reconoce que la educación es uno de los pilares de una sociedad moderna porque además de ser un derecho humano fundamental, contribuye con el ser humano a alcanzar importantes fines sociales, morales y económicos.

Asimismo, reconoce que en el sistema educativo mexicano se han logrado avances importantes. Igualmente, coincide con los legisladores en que pese a la mejoría mostrada, hay retos importantes para alcanzar una educación de calidad y garantizar su desarrollo progresivo. Por ello participan de su intención para establecer como una obligación del Estado no reducir el presupuesto anual destinado a la educación pública y servicios educativos, ya que su sostenimiento depende sobre todo de los recursos públicos.

La educación en México

Como exponen diversos estudios, el sistema educativo mexicano ha crecido a paso acelerado, ya que pasó de aproximadamente 3 millones de estudiantes en 1950 a más de 30 millones para 2000. En este periodo se lograron avances importantes en la ampliación de la cobertura, la universalización de la educación básica, la terminación escolar, en reducir las iniquidades de género y regionales de los servicios educativos. Estos avances se produjeron pese a que prevalece un contexto de restricción presupuestaria y de que se dio un crecimiento acelerado de la población en edad escolar.¹

Sin embargo, el sistema educativo todavía presenta serias deficiencias, pues hay altos índices de reprobación y deserción de los alumnos, así como bajos niveles de aprovechamiento. En general, el promedio de escolaridad de la población es inferior al de secundaria terminada, lo que constituye un grave problema para lograr el potencial desarrollo nacional.

Como muestran los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos 2006 de la OCDE, en el país un número excesivo de estudiantes no cuenta con las competencias y los conocimientos necesarios.²

Esas deficiencias indican que la formación escolar prevaleciente no ha logrado desarrollar plenamente en los estudiantes habilidades que les permitan resolver los problemas con creatividad y eficacia.³

Por consiguiente, actualmente la atención se centra en resolver los problemas que enfrenta el sistema educativo para lograr una educación de calidad, con equidad, relevancia, pertinencia, eficacia, eficiencia, sin dejar de atender los problemas de cobertura y permanencia en la escuela.⁴

Consecuentemente, debido a las deficiencias y a los problemas educativos existentes, implica la necesidad de destinar mayores recursos a la educación para incrementar las oportunidades educativas de los niños y los jóvenes que aún no pueden incorporarse al sistema educativo. Además, hay necesidad de recursos económicos para el mejoramiento de la infraestructura educativa, los salarios de los docentes, los programas de capacitación y actualización para éstos, así como para los apoyos de los niños y de los jóvenes que presentan amplias desventajas socioeconómicas.

Financiamiento de la educación

Como se mencionó, el sostenimiento de la educación en el país depende en su mayoría de los recursos públicos. Con la intención de que el sistema educativo pudiese contar con los recursos suficientes para su funcionamiento, en 2002 la Cámara de Diputados reformó la Ley General de Educación, específicamente al artículo 25, con la finalidad de asegurar que el monto anual que el Estado (gobiernos federal, estatales y municipales) destine al gasto educativo no sea menor de 8 por ciento del PIB del país, destinando de este monto al menos 1 por ciento a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior.

No obstante, se observa que el gasto público en educación, como porcentaje del PIB, se encuentra casi 50 por ciento por debajo de lo establecido en la LGE, en contravención del mismo ordenamiento. El gasto público en educación para 2006 fue de 3.44 por ciento del PIB; en 2007, de 3.48; en 2008, de 3.56; y en 2010, de 3.80. Como se aprecia, durante los últimos cinco años el gasto educativo no ha mostrado un crecimiento significativo: presenta casi nulo crecimiento. Destaca 2009, cuando alcanzó 4.7.⁵

Por otro lado, la OCDE señala que en México la mayor parte del gasto nacional en educación se aplica a salarios (93.6 por ciento), destinando sólo 6.4 por ciento al gasto de capital para aplicarlo al mejoramiento de la infraestructura indispensable para el proceso educativo. Ante la insuficiencia de recursos para el mantenimiento y la conservación de inmuebles y equipo en las escuelas públicas, los padres de familia tienen que aportar, mediante cuotas, al gasto corriente para mantener la escuela donde asisten los hijos en condiciones funcionales. La situación se agudiza en las comunidades donde los padres de familia carecen de recursos para hacer dichas aportaciones.⁶

Vernor Muñoz, relator especial sobre Derecho a la Educación de la ONU, en febrero de 2010 recomendó a México eliminar las cuotas voluntarias que otorgan los padres de familia a las escuelas y aumentar de forma gradual el presupuesto a la educación, ya que considera que estas cuotas afectan con mayor crudeza a las familias más pobres⁷. Por ello, indicó, es necesario que el gobierno federal acate lo establecido en la Ley General de Educación respecto al presupuesto que debe destinar al financiamiento de la educación.

En tal virtud, el Observatorio Ciudadano de la Educación precisa que un reto constante que afrontan en materia educativa los países menos desarrollados consiste en otorgar recursos suficientes al sector educativo y que éstos sean utilizados eficientemente. Plantea que dichos recursos son fundamentales para ampliar las oportunidades educativas de la población y asegurar una formación de calidad aceptable que les permita tener mayores oportunidades de mejorar sus condiciones de vida.

Dicho organismo refiere que aunque la calidad de los sistemas educativos no depende exclusivamente de la magnitud de los recursos asignados; éstos son fundamentales para mantener o incrementar el acceso de la población a la educación, así como para que las diversas instancias, instituciones y programas del sector educativo cuenten con los recursos suficientes para su funcionamiento, especialmente en contextos con amplios rezagos educativos y sociales, como es el caso mexicano.

En el criterio de esta comisión, es indiscutible la importancia que tiene la educación para el desarrollo social y económico del país. Sin embargo, no se han logrado establecer mecanismos que aseguren que el sistema educativo nacional cuente con recursos suficientes para llevar a cabo su función, ya que éstos no presentan un crecimiento gradual, pues las crisis y los periodos de recesión económica afrontados han provocado que los recursos destinados al sector educativo decrecieran o presentaran tasas de crecimiento muy bajas.

Mientras que la matrícula del sistema educativo escolarizado creció a una tasa anual de casi 2 por ciento durante el periodo 1990-2005, el gasto educativo público afrontó dinámicas diferentes, que reflejan en gran medida los altibajos de la economía. Para responder a la dinámica del crecimiento de la población, la oferta pública de educación ha tenido que crecer en mayor medida que los niveles educativos, requiriendo para ello mayores recursos.

Con la reforma realizada en 2001 por los diputados y los senadores al artículo 3o. constitucional, se estableció que la educación preescolar se constituyera en parte de la educación básica obligatoria para todos los mexicanos, igual que la primaria y la secundaria. Esto se configura en un punto apremiante desde el punto de vista de los recursos financieros requeridos para los niños y los jóvenes que todavía no tienen acceso a la educación básica obligatoria.

En los últimos años, el Poder Legislativo ha incrementado los recursos económicos que se destinan al sector educativo, ya que en contraparte el gobierno federal de manera reiterada ha disminuido el monto de éstos en el proyecto del Presupuesto que envía cada año a la Cámara de Diputados para su aprobación. Por ejemplo, en 2005, el Ejecutivo vetó el Presupuesto aprobado por el Poder Legislativo, reduciendo el monto autorizado por los diputados para ejercer por el sector educativo. Pese a la voluntad que ha mostrado el Poder Legislativo para incrementar los recursos del sector público, es urgente encontrar mecanismos que sean respetados por los actores que tienen injerencia directa en la determinación del presupuesto educativo. Sin embargo, la prioridad principal en relación con el financiamiento de la educación en México debe ser legislar sobre criterios que aseguren la suficiencia de los recursos para el sector, así como una distribución más eficiente, equitativa y transparente que permita mejorar la eficacia del sistema educativo en su conjunto.⁸

Con base en la argumentación anterior, los miembros de la comisión consideran pertinente aprobar la reforma propuesta, pues tiende a contribuir al cumplimiento de la obligación del Estado (gobiernos federal, estatales y municipales) referente al presupuesto anual que debe otorgar para el financiamiento de la educación pública establecido en la propia Ley General de Educación.

No obstante, se considera adecuado realizar una breve modificación a la propuesta inicial con la intención de que sea más precisa para alcanzar el objetivo planteado. Por ello se propone agregar “en términos reales”, a fin de que se consideren los recursos en moneda de igual valor después de los ajustes por la inflación y evitar que en lo sucesivo se presenten recortes en el gasto público destinado al financiamiento de la educación y servicios educativos.

En virtud de lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72, fracción A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos propone a esta honorable asamblea acordar que se remita a la Cámara de Senadores el presente proyecto de decreto, que reforma la Ley General de Educación, a efecto de que las reformas propuestas por la Cámara de Diputados sean discutidas por el Senado de la República en su calidad de Cámara revisora.

Por lo anterior, y una vez analizada la iniciativa materia de este dictamen, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, en materia del financiamiento destinado a la educación

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 25 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 25. El Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –federación, entidades federativas y municipios– destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor de ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto al menos el 1 por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas. **Además, el presupuesto destinado a educación pública y servicios educativos no podrá ser menor, en términos reales, que el asignado en el ejercicio fiscal anterior.** En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación se deberán dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible.

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 OCDE (2010). *Perspectivas OCDE: México políticas clave para un desarrollo sostenible*.

2 Ídem.

3 SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación, 2007-2012*, SEP, México.

4 INEE (2010). *El derecho a la educación en México. Informe 2009*, INEE, México.

5 Elaboración propia con base en datos del PPEF y PEF de 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, INEGI-BIE, y los Criterios Generales de Política Económica de 2010.

6 López, A.; *et al.* (2005). “El sostenimiento de la educación en México”, en *Papeles de Población*, UAEM, México.

7 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *ONU recomienda más recursos a educación* (en línea), consultado en http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=82_1&Itemid=99999999

8 Márquez, Alejandro (2006). “El financiamiento de la educación”, en *Plataforma Educativa 2006*, cuaderno de trabajo. México.

Salón de sesiones de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 11 de octubre de 2010.

La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos

Diputados: José Trinidad Padilla López, presidente; Jorge Romero Romero, Héctor Hernández Silva (rúbrica), José Alberto González Morales (rúbrica), Germán Contreras García (rúbrica), Jaime Oliva Ramírez, Víctor Manuel Castro Cosío (rúbrica), Lorena Corona Valdés (rúbrica), Francisco Amadeo Espinosa Ramos (rúbrica), Roberto

Pérez de Alba Blanco (rúbrica), Carlos Cruz Mendoza (rúbrica), Paz Gutiérrez Cortina (rúbrica), María de Lourdes Reynoso Femat (rúbrica), secretarios; Eduardo Alonso Bailey Elizondo, Elpidio Desiderio Concha Arellano, Óscar Lara Salazar, José Antonio Aysa Bernat (rúbrica), Beatriz Paredes Rangel, Onésimo Mariscales Delgadillo (rúbrica), Francisco Herrera Jiménez, Alejandro Bahena Flores (rúbrica), José Francisco Javier Landero Gutiérrez (rúbrica en abstención), Manuel Jesús Clouthier Carrillo (rúbrica en contra), María Sandra Ugalde Basaldúa, Yolanda del Carmen Montalvo López (rúbrica), Obdulia Magdalena Torres Abarca (rúbrica), María Araceli Vázquez Camacho (rúbrica), Ana Luz Lobato Ramírez, Reyes Tamez Guerra.