

DE LOS SENADORES JUAN CARLOS ROMERO HICKS, DANIEL AMADOR GAXIOLA, RAÚL MORÓN OROZCO, JAVIER CORRAL JURADO, FIDEL DEMÉDICIS HIDALGO, HILDA ESTHELA FLORES ESCALERA, JUAN GERARDO FLORES RAMÍREZ, VÍCTOR HERMOSILLO Y CELADA, ISMAEL HERNÁNDEZ DERAS, MARTHA PALAFOX GUTIÉRREZ, CLAUDIA ARTEMIZA PAVLOVICH ARELLANO, RAÚL AARÓN POZOS LANZ, SOFÍO RAMÍREZ HERNÁNDEZ, MELY ROMERO CELIS Y MARÍA MARCELA TORRES PEIMBERT, E INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

**SEN. ERNESTO JAVIER CORDERO ARROYO,
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA.
PRESENTE.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Del Derecho a la Educación

El Derecho a la Educación (DE), amén de ser pilar del catálogo de derechos universales, constituye la base del desarrollo individual y es vehículo de primer orden para el desarrollo de la sociedad, que garantiza el pleno ejercicio de la ciudadanía, la libertad, la paz y la democracia. El DE cristaliza el bienestar humano y es, en sí, "el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos" (Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, Observación General 11, párrafo 2). En sentido inverso, la desigualdad en oportunidades educativas, específicamente de escolarización, limita severamente el progreso individual e implanta, al interior de las sociedades, una espiral de exclusión, pobreza y marginación, que restringe la posibilidad de acceder a otras dimensiones de la vida social.

Esta idea integral de la educación como derecho abarca, en principio, tres perspectivas claras: en primer lugar refiere un derecho *a* la educación, es decir, al derecho a acceder a los servicios educativos. En segundo término refiere a los derechos *en* la educación, faceta que abarca todos aquellos derechos que deben ser respetados dentro de los procesos educativos, a fin de que las prácticas pedagógicas correspondan a los derechos humanos. En tercer lugar, algunas corrientes distinguen aquellos derechos que se logran *a través* de la educación. Dentro de esta dimensión, el derecho a la educación es visto como un medio para alcanzar otros derechos, tales como el pleno ejercicio de la ciudadanía, la libre expresión de las ideas o el mejoramiento de las capacidades productivas, que redundan además en el mejoramiento de los niveles de ingreso. En este contexto, la gratuidad educativa, tema fundamental de esta iniciativa, se sitúa esencialmente en el derecho *a* la educación, es decir: en la obligación del Estado de asegurar el acceso y la permanencia *a* y *en* los procesos educativos, sin menoscabo de la confluencia de las acciones gubernamentales y de otros actores de la sociedad.

Ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 el Derecho a la Educación es explícitamente afirmado en su artículo 26, cuyo primer párrafo consigna el derecho de todo individuo a la educación y, de modo general, se refiere a la obligatoriedad y gratuidad de ésta.

Durante la segunda mitad del siglo XX, al elaborarse en la ONU -a partir de 1966-, los instrumentos vinculantes con la Declaración Universal, surgieron diversos cuerpos jurídicos que recogieron como parte constitutiva el Derecho a la Educación en estos términos, tales como los pactos internacionales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y de los Derechos Civiles y Políticos, (PIDCyP). En las décadas subsecuentes dichos instrumentos han sido plataforma para la consolidación del Derecho a la Educación entre la comunidad internacional, impulsándolo como un *corpus* jurídico consistente, que se ha ido incorporando a los ordenamientos normativos de los diversos países. En cualquier caso, los distintos marcos jurídicos derivados de esta plataforma desencadenaron la validación del principio de gratuidad en los servicios educativos de car, y entre los años 60 y 90 un gran número de naciones fueron capaces de establecer una educación elemental gratuita que eliminó para las familias el pago de cuotas escolares, gastos de infraestructura y aportaciones por otros conceptos vinculados a la educación.

La cristalización de dichas normas supuso, además, una serie de obligaciones de los Estados para proteger y hacer cumplir este derecho. En 1999 Katarina Tomasevski, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación entre 1998 y 2004, propuso la comúnmente denominada *Doctrina de las Cuatro Aes*, que establece el mismo número de obligaciones para los Estados comprometidos con el Derecho a la Educación: 1) la obligación de **asequibilidad**, también llamada de disponibilidad, que implica satisfacer la demanda educativa ya sea por la oferta pública o la protección de la oferta privada. Ello supone la doble obligación de establecer o financiar instituciones educativas, y de abstenerse de prohibir a los particulares la fundación de instituciones educativas; 2) la obligación de **accesibilidad**, según la cual el Estado se compromete a garantizar el acceso a las escuelas públicas disponibles sin discriminación alguna; 3) la obligación de **aceptabilidad**, conforme a la cual el Estado debe asegurar la adecuada calidad de la educación, y 4) la obligación de **adaptabilidad** de la educación, que implica la obligatoriedad de los Estados de brindar en sus centros educativos la educación que mejor se adapte a los niños y niñas.

II. Del principio de gratuidad

Bajo el marco descrito, la gratuidad de la educación se sitúa como una obligación suplementaria del principio de accesibilidad, ya que implica garantizar que no existan obstáculos económicos en el acceso y permanencia de las personas en los procesos educativos. La gratuidad parte entonces de una idea básica: si una persona tiene un derecho, es deber del Estado remover todos los obstáculos que se interponen para que pueda gozar de ese derecho.

En Latinoamérica, la gratuidad en la educación ha sido formalmente garantizada como derecho constitucional desde hace varias décadas. No existe un país en la región que formalmente mandate o reconozca el cobro de cuotas de inscripción; sin embargo, existen evidencias del incumplimiento reiterado de esta premisa, lo que cuestiona a fondo el principio de gratuidad educativa. Las cuotas, aportaciones o dádivas indirectas u ocultas, en forma de cobros por materiales, libros, mantenimiento y otros conceptos en las escuelas, originan gastos familiares directamente asociados a la educación.

En México, el artículo tercero de la Constitución Política se refiere al DE. El primer párrafo del artículo dispone que: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias".

La fracción IV del mismo artículo añade que: "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita". Y la V indica que: "Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y la educación superior– necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura".

No es intención de los promoventes revisar de manera exhaustiva las disposiciones constitucionales, pero sí lo es la referencia a cómo éstas corresponden a las obligaciones emanadas del *corpus* jurídico internacional. Lo mismo sucede con la legislación secundaria en materia educativa: la Ley General de Educación (LGE) de 1993 establece con mayor precisión los alcances del Derecho a la Educación, principalmente en cuanto a la extensión de la enseñanza obligatoria, la gratuidad y laicidad de la educación pública, sus fines y criterios, la igualdad de oportunidades y la equidad. Conviene resaltar que la LGE, además de repetir que "todo individuo tiene derecho a recibir educación", añade "y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables (artículo 2).

Por su parte, el artículo 3° de esta Ley refiere explícitamente las obligaciones del Estado, lo que no hace el texto constitucional: "El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley".

Sobre la gratuidad de la educación, el artículo 6° de la Ley estipula que: "La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo". Dicha disposición se desdobra de esta manera principalmente por una razón: porque el cobro a las familias a través de contraprestaciones de cualquier índole es incompatible con el Derecho a la Educación y pone en riesgo la accesibilidad, al traer consigo el potencial efecto de que algunas familias decidieran no enviar a sus hijos a la escuela, o bien, interrumpir su permanencia en ésta, reduciendo los años de escolaridad o la asistencia promedio al sistema educativo.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de los Acuerdos 96 y 97, por los que se establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas Primarias y Secundarias, respectivamente, establece el derecho de los alumnos de ser inscritos sin el cobro de cuotas u otros conceptos (artículo 35, fracción VI del Acuerdo 96), y la prohibición expresa al personal escolar de solicitar a la comunidad escolar cuotas o aportaciones de cualquier especie que no hayan sido previamente aprobadas por las autoridades correspondientes (artículo 14, fracción XII del Acuerdo 97). Asimismo, las normas de control escolar para la inscripción, reinscripción, acreditación, regulación y certificación aplicables a la educación básica y media superior, emitidas por la misma Secretaría, establecen los requisitos y procedimientos para el acceso, permanencia y certificación de los servicios, los cuales excluyen, naturalmente, cualquier tipo de contraprestación.

III. De las cuotas escolares y la participación social en el ámbito educativo

A pesar de estas categóricas enunciaciones, desde hace décadas, en las escuelas públicas, se suscita una práctica que ha perturbado el principio de gratuidad de la educación consagrado en el orden jurídico mexicano: al inicio de cada ciclo escolar, mediante los órganos directivos o a través de las asociaciones de padres familia, se solicita el pago de aportaciones que, en muchos casos, se convierten en exigencias que condicionan el acceso y la permanencia *a y en* los servicios educativos.

La persistencia de estas prácticas ha sido ampliamente documentada y denunciada en todo el territorio nacional. Tanto padres de familia, como diversas organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y organismos estatales de derechos humanos han evidenciado su recurrencia.

En México, si bien la participación de la sociedad en el ámbito educativo está reconocida en la misma LGE (Capítulo VII), los casos de condicionamiento de los servicios educativos y, por ende, la violación al principio de gratuidad, ha ido en aumento, en parte -explican los denunciantes-, por la ambigüedad a que ha dado lugar la Ley.

De acuerdo con un análisis realizado por la SEP en 2010, el monto de las aportaciones voluntarias en ese año ascendió a más de 6 mil 380 millones de pesos. Asimismo, hasta 2011, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) reportaba que, en promedio, los padres de familia de una escuela de educación básica pública, en contexto urbano favorable, pagan anualmente 690 pesos, lo cual sucedía en un 97.7 por ciento de las escuelas. En el estudio *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*, el INEE establece que en las escuelas públicas de este nivel educativo la principal fuente de recursos económicos son los padres de familia. En la inversión en mobiliario, las “cuotas voluntarias” pagan el 60.5 por ciento del gasto; en infraestructura el 58 por ciento; en equipo el 56.4 por ciento y en servicios el 46.7 por ciento; el resto lo cubren las autoridades estatales, junto a los recursos del Programa Escuelas de Calidad, asociaciones civiles o empresas, entre otros donantes. “En la mayoría de los rubros examinados, los padres de familia son la principal fuente de recursos económicos para financiar los gastos de operación de las escuelas”.[1]

Si bien diversas fuentes han reconocido la importancia de la participación de la comunidad en el mejoramiento de los centros escolares -en tanto que permite que otros actores se involucren en los procesos educativos y coadyuven en el establecimiento de mecanismos para garantizar la transparencia en la toma de decisiones sobre el uso de recursos escolares-, también han sido contundentes al señalar que las contribuciones a los centros educativos pueden ocasionar que éstos se vuelvan dependientes de los apoyos externos, sin tener la certeza de que en el corto, mediano y largo plazos podrán satisfacer sus necesidades a través de dichas fuentes.[2]

Estas prácticas se añaden a los obstáculos económicos que impiden el acceso a la educación y que se encuentran estadísticamente verificados. Por ejemplo, de acuerdo con la última edición del *Panorama Educativo de México*, elaborado por el INEE, al inicio de esta década, 13 millones 332 mil niños en el país vivían en hogares donde el jefe de familia carecía de instrucción o sólo contaba con la primaria o secundaria incompleta. Esta condición, junto con la desigualdad y la pobreza, han impedido que terminen la primaria 51 por ciento de los adolescentes entre 15 y 17 años con un tutor sin escolaridad; 43.2 por ciento de quienes viven en zonas rurales y 42.9 por ciento de los indígenas en ese rango de edad. El Instituto señala, además, que de cada 100 niños de 12 a 14 años, 49 no asistieron a la escuela entre quienes realizan una jornada de trabajo, 15 de cada 100 no fue a un plantel al vivir en pobreza alimentaria y 13 de cada 100 tampoco acudió a un centro escolar en las zonas rurales e indígenas, por lo que existen retos importantes para lograr la universalización de la asistencia escolar.[3]

El organismo enfatiza que este derecho entre los niños de tres a cinco años y los adolescentes de 12 a 17 años aún no se ejerce totalmente en México y su cumplimiento está asociado a las condiciones étnicas, económicas y de ubicación de residencia de los menores.[4]

Es claro que en el país existen barreras económicas que aún obstaculizan el acceso a los servicios educativos. Si a ellas se les suman las prácticas que condicionan dichos servicios a la entrega de cualquier tipo de contraprestación, habría entonces un camino directo al ensanchamiento de la espiral de exclusión, pobreza y marginación. De allí la certeza de que una de las obligaciones suplementarias del Estado en materia educativa es crear las condiciones para remover los obstáculos, incluidos los económicos, que impidan el ejercicio pleno de este derecho.

IV.- De la reforma constitucional en materia educativa y el principio de gratuidad

El pasado 26 de febrero fue promulgada la reforma a los artículos 3° y 73 constitucionales, que fue concebida para dar continuidad a la ampliación y reorientación del Sistema Educativo Nacional (SEN). Ampliarlo, para que no sólo se garantice el acceso al Sistema, sino para promover que éste sea de calidad; reorientarlo, para crear los mecanismos que aseguren una mejora continua de los componentes de la dinámica educativa, a través de la evaluación.

Con el propósito de consolidar los contenidos de la Reforma, los artículos transitorios establecen, entre otros aspectos, que el Congreso de la Unión deberá promover reformas al marco jurídico para:

Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta. [Quinto transitorio, fracción III, inciso a)].

Durante el curso de las discusiones, en el seno de la opinión pública, diversos actores encontraron dicha disposición como un resquicio para la validación del cobro de cuotas escolares y, en consecuencia, fue calificada como el detonante legal de un proceso privatizador de la educación. En apego a las argumentaciones precedentes, es objeto de quienes presentan este instrumento eliminar la imprecisión de este razonamiento, reiterando que, en efecto, si la educación es entendida como un deber del Estado y como un derecho de la personas, el acceso a este servicio no puede estar condicionado a la capacidad de compra de ese derecho. No pasan inadvertidos los debates en torno a los alcances de la gratuidad y de las responsabilidades del Estado; sin embargo, es propósito de los promoventes reiterar el acceso a la educación como un derecho fundamental de toda persona, cumplimiento que no es potestativo, sino obligatorio para el ente recípro de tal responsabilidad (en este caso el Estado), y que, bajo ninguna circunstancia, puede condicionarse o limitarse, pues ello haría nugatorio el Derecho a la Educación.

V.-Del proyecto de decreto

A efecto de acentuar el sentido de las premisas anteriores, se propone adicionar el artículo 6° de la LGE, con el objeto de establecer, de manera explícita, la prohibición de **condicionar la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado a la entrega de aportaciones, cuotas, donaciones, dádivas o cualquier otro tipo de contraprestación.**

Asimismo, se propone ampliar el horizonte de los derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela, al establecer que **bajo ninguna circunstancia podrá ser condicionada la inscripción y permanencia de sus hijas, hijos o pupilos, a cambio de la entrega de dinero, dádivas o cualquier otro tipo de contraprestación en numerario, bienes o servicios.** En el caso de las cooperaciones provenientes de las asociaciones de padres de familia, reconocidas en el artículo 67, fracción III de la actual LGE, se propone explicitar el **carácter voluntario de las mismas, así como la prohibición de que éstas sean mecanismos para condicionar los servicios educativos.**

En el caso de los Consejos escolares de participación social, implementados para promover mecanismos participativos y de integración de la comunidad escolar (padres de familia, maestros, directivos, exalumnos y demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la escuela), se propone ensanchar sus atribuciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Para ello, se establece que estos Consejos deberán **conocer el destino y la aplicación de las cooperaciones que, en su caso, realicen las asociaciones de padres de familia. Ello, con el propósito de erradicar las prácticas fraudulentas que han sido identificadas al interior de dichos entes.**

En correspondencia a estas modificaciones, se propone considerar, como una nueva infracción, realizar o permitir, por sí mismo o a través de tercera persona, cualquier acto que condicione el acceso a los servicios educativos prestados por el Estado, a cambio de la entrega de dinero, dádivas o cualquier otro tipo de contraprestación en numerario, bienes o servicios.

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 72 constitucional; en la fracción I del numeral 1 del artículo 8º, y en los numerales 1 y 2 del artículo 164 del Reglamento del Senado de la República, los Senadores integrantes de la Comisión de Educación sometemos a consideración del Pleno de esta H. Cámara el siguiente:

“PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6º, 65º, 67, 69, 75 y 76; Y ADICIONA LOS ARTÍCULO 69, 75 y 76 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 6º; 65, fracción I; 67, fracción III; 69, inciso n); 75, fracciones XV y XVI; 76, fracción III; y se adicionan el inciso o) al artículo 69, recorriéndose el subsecuente para quedar como inciso p); la fracción XVII al artículo 75; y un último párrafo al artículo 76, todos de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 60.- La educación que el Estado imparta será gratuita. **Queda prohibido condicionar la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado a la entrega de aportaciones, cuotas, donaciones, dádivas o cualquier otro tipo de contraprestación en numerario, bienes o servicios.**

Artículo 65.- Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria. **En ningún caso la inscripción, permanencia y entrega de documentos de los menores en las escuelas públicas podrán ser condicionadas a la entrega de aportaciones, cuotas, donaciones, dádivas o cualquier otro tipo de contraprestación en numerario, bienes o servicios.**

...

II.-... a VII.-...

Artículo 67.- Las asociaciones de padres de familia tendrán por objeto:

I.-...y II.-...

III.- Participar en la aplicación de cooperaciones en numerario, bienes y servicios que, en su caso, hagan las propias asociaciones al establecimiento escolar. Estas cooperaciones serán de carácter voluntario y, en ningún caso, se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo;

IV.-...y V.-...

...

...

Artículo 69.- ...

...

Este Consejo:

a)...a m)...

n) Respalda las labores cotidianas de la escuela;

o) Conocerá el destino y la aplicación de las cooperaciones a las que refiere el artículo 67, fracción III de la presente ley.

p) En general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela.

...

Artículo 75.- Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

I.-...a XIV.- ...

XV.- Promover en los educandos, por cualquier medio, el uso de medicamentos que contengan sustancias psicotrópicas o estupefacientes;

XVI.- Expulsar o negarse a prestar el servicio educativo a niñas, niños y adolescentes que presenten problemas de aprendizaje, condicionar su aceptación o permanencia en el plantel a someterse a tratamientos médicos específicos; presionar de cualquier manera a los padres o tutores para que acudan a médicos o clínicas específicas para la atención de problemas de aprendizaje de los educandos, y

XVII. Realizar o permitir, por sí mismo o a través de tercera persona, cualquier acto que condicione el acceso a los servicios educativos prestados por el Estado, a cambio de la entrega de aportaciones, cuotas, donaciones, dádivas o cualquier otro tipo de contraprestación en numerario, bienes o servicios.

...

Artículo 76.- Las infracciones enumeradas en el artículo anterior se sancionarán con:

I.- ...y II.-...

III.- En el caso de incurrir en las infracciones establecidas en las fracciones **XIV y XV** del artículo anterior, se aplicarán las sanciones establecidas en las fracciones I y II de este artículo, sin perjuicio de las penales y de otra índole que resulten.

...

En cualquier caso, además de las sanciones previstas en este artículo, se estará a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relacionadas con el servicio público educativo.

TRANSITORIOS

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

México, D.F. a 09 de abril de 2013

A t e n t a m e n t e

[1] INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010). *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*. México, pp. 29-41

[2] Cfr. Bracho, T. (1995). Gasto privado en educación. México, 1984-1992. *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 91-119; Bracho, T. & Zamudio, A. (1997). El gasto privado en educación. México, 1992. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, pp. 323-347; Schmelkes, S., González, R. & Rico, A. (1983). La participación de la comunidad en el gasto educativo. Conclusiones de 24 estudios de caso en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 8 (1), pp. 9-47.

[3] INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2012). *Panorama Educativo de México 2011. Educación Básica y Media Superior*. México: Autor.

[4] *ibidem*.