

# OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

## DEBATE EDUCATIVO 27

### La Educación en la LIX Legislatura

- **Ninguna modificación sustantiva al marco jurídico**
  - **Una agenda educativa llena de controversias**

Recientemente concluyó el trabajo de la LIX Legislatura. Durante su desempeño, que abarca del 29 de agosto de 2003 al 30 de agosto del año en curso, no se introdujo ninguna modificación sustantiva al marco jurídico que rige el sistema educativo nacional, pero Observatorio juzga necesario hacer una valoración equilibrada que permita identificar, además de la “productividad legislativa” –es decir, la cantidad de iniciativas y el alcance de su contenido-, los cambios ocurridos en la dinámica parlamentaria, en las relaciones con el Ejecutivo Federal y en la interlocución con otros actores sociales del ámbito educativo.

#### **El presupuesto educativo**

El monto del presupuesto dedicado a la educación, la ciencia y la tecnología y la forma de repartir los recursos ha generado siempre fuertes controversias. Los partidos de oposición en la LIX Legislatura expresaron a lo largo del trienio su desacuerdo respecto al enfoque restrictivo del gasto público contenido en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo Federal. Los gobernadores, por su parte, presionaron directamente o a través de legisladores afines con el fin de conseguir incrementos en las partidas que le son transferidas por la Federación y atender el gasto educativo en sus estados. Mientras que organizaciones importantes como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), así como los rectores de las principales universidades encontraron en las Cámaras espacios de interlocución y negociación, tanto formales como informales, para hacer valer sus intereses.

En términos generales, la negociación del presupuesto educativo en la Cámara de Diputados se caracterizó por conseguir ampliaciones de menor o mayor cuantía respecto del proyecto de presupuesto planteado por el Ejecutivo Federal: en 2004 por 5 mil 26 millones de pesos; en 2005 por 22 mil 500 millones de pesos, y en 2006 por 15 mil 800 millones de pesos (Informe de actividades de la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la LIX Legislatura, Gaceta Parlamentaria). Ese es un logro que es preciso reconocer. Sin embargo, la falta de criterios bien establecidos se tradujo en la persistencia de una situación de incertidumbre en que ninguna institución ni programa tiene asegurados, para el siguiente ejercicio presupuestal, los recursos mínimos necesarios para su funcionamiento. Por esta razón, la propuesta de un financiamiento multianual es fundamental al sistema educativo (su ciclo operaría en dos años presupuestales), podría garantizar la planeación adecuada de los programas, su certidumbre financiera y dar más eficiencia al gasto público (evitando "gastar lo que quede" porque si no "se debe regresar a Hacienda", y eso a la mitad del ciclo escolar).

Observatorio ha puesto énfasis en la necesidad de formalizar y transparentar los criterios en los que se sustenta la asignación de recursos. En sus análisis sobre el

presupuesto educativo de 2004, 2005 y 2006 (*Comunicado 115*, La Jornada 17/01/2004; *Debate Educativo 6*, Diario Monitor 20/01/2005; y *Debate Educativo 18*, Diario Monitor 12/01/2006) aporta datos que muestran que esa distribución de recursos parece haber respondido más a la capacidad de acción política de los actores involucrados que a criterios técnicos y requerimientos.

### **El destino de las iniciativas**

Las iniciativas referentes a temas educativos que se presentaron durante la LIX Legislatura fueron 210, según datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (<http://sil.gobernacion.gob.mx/>). De éstas, solamente 12 llegaron a ser contempladas en forma de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Tal resultado podría ser interpretado como índice de una muy baja productividad del trabajo legislativo. No obstante, es necesario considerar que el proceso que sigue una iniciativa es sumamente tortuoso. El contexto general de pugnas inter e intrapartidarias, la falta de liderazgo presidencial y la ausencia de una agenda educativa, que fuera producto del consenso entre las principales fuerzas políticas, generó condiciones desfavorables para legislar sobre los temas más urgentes del sector.

De las 12 iniciativas aprobadas y publicadas en el DOF, 7 se generaron en la Cámara de Diputados, 4 en la Cámara de Senadores y 1 provino de la Comisión Permanente. En cuanto al partido político de los legisladores que presentaron las iniciativas, 3 provinieron de la bancada del PRI, 3 del PAN, 2 PRD, 1 del PVEM, 1 de todos los partidos con representación en la Cámara de Diputados y en un caso, no se señala su origen en la base de datos. Llama la atención que el Ejecutivo solo presentó una de las iniciativas, tal como aconteció en la LVIII Legislatura (*Comunicado 101*, La Jornada 14/06/2003). No obstante, independientemente de su procedencia, lo más importante es conocer si las iniciativas que se formulan son las que se requieren (ese es el problema, como ocurrió en el caso del preescolar) o si son resultado de un programa de trabajo conjunto entre gobierno Federal y los legisladores, como se propuso en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 pero no se llevó a cabo.

En cuanto a los asuntos, podemos observar que se trata de cuestiones que no afectan la organización del sistema educativo. Algunos tienen como objetivo hacer adaptaciones que corrijan cierto aspecto muy particular del articulado de las leyes secundarias, como se presentó en diciembre de 2004 en el caso de la Ley General de Educación (LGE) para adecuarla a la obligatoriedad constitucional del preescolar establecida desde 2002, o en el caso de la norma que amplía la edad mínima de los niños para ingresar a la educación básica y otra que exenta a los adultos de acreditar el preescolar para obtener certificados de primaria o secundaria. Otras tienen un carácter simbólico, como la inscripción del nombre del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en el Muro de Honor del recinto parlamentario o el reforzamiento de los símbolos patrios a través de darle obligatoriedad a la enseñanza del Himno Nacional y la promoción de la Bandera Nacional en las escuelas.

Entre las iniciativas aprobadas destacan aquellas que se refieren al tema de los recursos. Una de ellas busca asegurar un manejo más claro de los recursos que se otorgan a los estados; otra amplía las posibilidades de financiamiento con que cuentan las instituciones de educación media y superior, permitiéndoles mayor autonomía en el uso de los recursos autogenerados; otra abre la posibilidad de otorgar incentivos fiscales a los padres de familia cuyos hijos asisten a escuelas particulares como una medida

tendiente a apoyar el crecimiento de este sector. Muy atinada resulta la iniciativa que establece que la Secretaría de Hacienda transfiera recursos por adelantado a las Instituciones de Educación Superior (IES), pues da certidumbre al funcionamiento de las mismas. Mientras que otra iniciativa apunta hacia la resolución del grave problema de disminuir la deserción escolar en el nivel medio superior.

Por último, para las escuelas de educación básica se integran dos nuevos ordenamientos: uno en pro de la reactivación de las cooperativas escolares y otro de prohibición de venta de cigarrillos. La única iniciativa del Ejecutivo que se concretó en norma fue la que propuso la regulación de la educación que imparte la Secretaría de la Defensa Nacional.

### **Controversias y pendientes**

Uno de los temas más controvertidos fue el intento de las bancadas del PRI y del PAN por adicionar la Base Sexta del apartado C del artículo 122 de la Constitución (*Debate Educativo 4 y 5*, 18/11/2004 y 09/12/2004, respectivamente; véase también el Cuaderno No. 1 sobre 'Descentralización y Federalismo' de nuestra Plataforma Educativa Ciudadana 2006). En la iniciativa se establecía como objetivo, otorgar un trato equitativo a los estados integrantes de la federación en materia de financiamiento de la educación básica. Partía de la consideración de que el gobierno del Distrito Federal (GDF) ha sido privilegiado, ya que por la condición de excepción en que se encuentra (desde 1992 se ha pospuesto la transferencia de sus servicios de educación básica y normal de la SEP a las autoridades locales) contribuye de manera muy limitada al financiamiento de sus escuelas, siendo el gobierno federal quien asume esa responsabilidad. La iniciativa fue aprobada en lo general en la Cámara de Diputados con 360 votos a favor, (PRI, PAN, PVEM), 102 en contra (PRD, PT, Convergencia) y 8 abstenciones el 12 de octubre del 2004 y turnada para su dictamen a la Cámara de Senadores donde espera su desahogo.

Otro de los asuntos importantes que quedó inconcluso fue el de la Ley de Fomento para el Libro y la Lectura. Parte central de esta iniciativa consiste en que un libro tenga el mismo precio de venta al público en todo el territorio nacional. Después de una intensa discusión, la iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados el 12 de octubre de 2004. No obstante, a principios de septiembre del presente año, el Presidente Fox, en una acción insólita, decidió vetarla por considerar que suprimiría la libre competencia y los incentivos a la reducción de costos de distribución.

Algunos otros asuntos pendientes, de los que ya da cuenta la Agenda Legislativa delineada por la LX Legislatura, se refieren a las modificaciones a la Ley General de Educación en materia de Evaluación del Sistema Educativo, a la creación de una Procuraduría Nacional de la Educación, a la expedición de una nueva Ley General de Cultura, así como a una nueva Ley de Educación Superior. Temas con los que la Agenda Legislativa presentada recientemente por Felipe Calderón coincide únicamente en un caso, cuando propone revisar el marco jurídico de las instituciones culturales federales; manifestando solamente interés específico en adecuar el marco legal para que promueva igualdad de acceso a una educación de calidad y en revisar el marco jurídico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

### **Balance**

En la LIX Legislatura los resultados, medidos en términos de cantidad de decretos así como de su alcance son modestos. Se advierte que las nuevas normas no formaron parte

de una agenda educativa coherente, sino que, salvo algunas excepciones, se refieren a asuntos menores que no inciden en el mejoramiento integral del sistema. Queda claro que esta deficiencia no es atribuible por entero a los legisladores, sino que refleja la debilidad de la propuesta educativa del Gobierno Federal, los problemas de interrelación entre los Poderes de la Unión, así como el clima de crispación preelectoral que afectó gravemente la capacidad de acuerdo en las Cámaras.

Los cambios legislativos en materia educativa si han de conseguir un efecto realmente dinamizador en el sistema, tienen que partir de un diagnóstico integral del mismo y del convencimiento de la necesidad de establecer acuerdos. Es imprescindible que los partidos políticos elaboren una agenda educativa que se exprese en el compromiso del trabajo legislativo de sus grupos parlamentarios, en coordinación con el poder Ejecutivo y la sociedad civil. No cabe duda de que la factibilidad de mejores resultados en la LX Legislatura radica en un compromiso compartido sobre una agenda educativa mínima, lo que supone condiciones políticas propicias para construir consensos sobre los principales problemas que afronta la educación.

## CUADROS

### INICIATIVAS DE EDUCACIÓN APROBADAS DURANTE LA LIX LEGISLATURA

Cámara de origen	Partido Político	Asunto	Fecha de publicación DOF
Cámara de Diputados	PRI PAN PRD PVEM PT Convergencia	Que se inscriba en letras de oro Instituto Politécnico Nacional en el Muro de Honor del recinto parlamentario	05/04/2006
Cámara de Diputados	N/D	Que la Secretaría de Hacienda transfiera por adelantado recursos a las IES	24/11/2004 30/03/2006
Cámara de Diputados	PAN	Reactivar las cooperativas escolares	02/06/2006
Comisión Permanente	PRD	Permitir a las instituciones de educación media y superior utilizar de manera directa recursos autogenerados	24/11/2004
Cámara de Diputados	PRI	Hacer obligatoria la enseñanza del Himno Nacional en las escuelas promocionar la imagen de la Bandera Nacional	07/12/2005
Cámara de Senadores	PVEM	Que en la asignación de presupuesto se procure la continuación del nivel superior	04/01/2005
Cámara de Senadores	PAN	Que los adultos no tengan que acreditar la educación preescolar para obtener certificados de primaria y secundaria	02/06/2006
Cámara de Diputados	PRD	Ampliar la edad mínima para el ingreso a la educación básica	20/06/2006
Cámara de Diputados	PRI (suscrita por 14 diputados del PAN)	Otorgar incentivos fiscales a padres de familia que tienen hijos en escuelas particulares de educación básica	01/12/2004
Cámara de Senadores	Ejecutivo Federal	Regular la educación que imparte la Secretaría de la Defensa Nacional	23/12/2005
Cámara de Senadores	PRI	Que prevalezca la prohibición de cigarrillos en escuelas, farmacias, boticas y hospitales	06/06/2006
Cámara de Diputados	PAN	Evitar que los recursos destinados a la educación en los estados sean transferidos a otros programas	22/06/2006

Elaboración a partir de la base de datos del Sistema de Información legislativa de la Secretaría de Gobernación (<http://sil.gobernacion.gob.mx/>), Consultado el 21 de septiembre de 2006.

### **Zacatecas y la devolución del sistema educativo a la Federación**

El 3 de septiembre pasado Amalia García, gobernadora de Zacatecas, hizo pública la decisión de devolver su sistema educativo de origen federal a la Federación y anunció su rompimiento con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado en 1992. El asunto, más allá de la sola intervención de legisladores y funcionarios que acuerden sobre sus aspectos jurídicos, administrativos y políticos, hace necesaria una discusión pública en la que participen todos los actores educativos para arribar a criterios sobre un federalismo claro y bien sustentado. Este problema toca igualmente aspectos como el de la equidad educativa *versus* la eficacia gubernamental, frente a lo cual la exigencia ciudadana consiste en mostrar la necesidad de pensar también en términos de calidad y equidad educativas.

## **GRUPO DE REDACCIÓN DE OCE**

### **Colaboraron en este número**

**Teresa Bracho** (Centro de Investigación y Docencia Económicas).  
**Alejandro Canales** (UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad).  
**Daniel Cortés Vargas** (Doctorante, Universidad de Montreal).  
**Mery Hamui Sutton** (UAM-Azcapotzalco, Departamento de Sociología).  
**Aurora Loyo** (UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales).  
**Aldo Muñoz Armenta** (Universidad Iberoamericana, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas).  
**Carlos Muñoz Izquierdo** (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).  
**Maira Pavón Tadeo** (UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales).  
**Marisol Silva Laya** (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).  
**Lorenza Villa Lever** (UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales).

Invitamos cordialmente a todos los ciudadanos a sumarse a nuestra iniciativa. Favor de enviar sus nombres, con sus datos de localización e identificación al correo electrónico:

*yoallin@observatorio.org*

**Visítenos en:**

*http://www.observatorio.org*