

## Anexo 3

Iniciativa de Decreto que Reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación (Para destinar un monto anual equivalente a 8 por ciento del Producto Interno Bruto del país al Gasto Público Federal en educación), a cargo de la diputada Hortensia Aragón Castillo del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Presentada en la sesión del jueves 14 de septiembre de 2000

Con fundamento en los artículos 3o., fracción VIII, y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los suscritos, diputadas y diputados integrantes del grupo parlamentario del PRD, sometemos a su consideración la siguiente Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La educación es el medio fundamental para alcanzar el desarrollo pleno de las capacidades humanas; nos permite adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad; factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social. Es garantía individual y sus principios, plasmados en el artículo 3o. de nuestra Constitución Política, han dado vida a un conjunto de instituciones públicas sobre las que ha descansado la tarea de hacer posible el acceso a este derecho.

De acuerdo a nuestra norma fundamental, la educación debe ser laica, es decir, ajena a todo credo religioso; democrática para que el progreso se extienda a toda la población y aliente un sistema de vida fundado en el constante

mejoramiento económico, social y cultural de los ciudadanos; nacional, con el objeto de proteger los intereses de la patria; y debe contribuir a la mejor convivencia humana, a fomentar el aprecio a la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la fraternidad e igualdad, así como evitar cualquier tipo de discriminación. Además, toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

En síntesis, recibir educación es una garantía constitucional de todo individuo, a través de ella el Estado busca desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentar valores nacionales y universales. La educación es tarea de primer orden de una política social activa.

No obstante, durante los últimos tres sexenios, como resultado del giro neoliberal que se le dio a la política social, los recortes presupuestales y el cambio de prioridades en el gasto público, se condujo al sistema educativo a una situación delicada que le ha impedido abatir sus rezagos. Para dar una idea de los retos educativos del futuro inmediato, baste señalar la existencia de 7 millones de analfabetas; una escolaridad promedio menor al segundo de secundaria, aunque el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más en entidades de la república como Chiapas y Oaxaca es menor al sexto grado de primaria. Más de un millón de niños no se inscriben en la escuela; 430 mil abandonan la primaria antes de concluir el sexto grado; dos millones 900 mil más no concluyen este ciclo en los seis años previstos. Al primero de secundaria llega el 87 por ciento de los egresados de primaria y sólo la concluyen 79 por ciento de los niños entre 13 y 15 años. Más de cinco millones de jóvenes entre los 13 y los 17 años se quedan fuera de la escuela. La educación media superior recibe sólo al 36 por ciento de los matriculados entre 16 y 18 años. En educación superior se excluye a 8.6 millones de jóvenes de entre 20 y 24 años de edad. Mientras que en México, en 1995, por cada 100 mil habitantes existían mil 682 alumnos inscritos en educación superior; en Canadá había 5 mil 984; en Estados Unidos, 5 mil 210, y en Francia, 3 mil 608; países con los que el nuestro tiene un intenso intercambio comercial, lo que da cuenta de las enormes disparidades competitivas en este terreno.

En ese mismo sentido, el crecimiento de la matrícula que con tanto optimismo reportan los informes de gobierno, no refleja el fenómeno de la constante expulsión del sistema educativo de miles de educandos, de un nivel a otro, ni reconoce que sólo una parte muy pequeña de la población atendida accede a la educación superior. Tampoco registra los problemas de calidad y pertinencia de la educación.

Asimismo, el salario magisterial promedio en plaza inicial en la actualidad es apenas de 3 salarios mínimos generales, y ha perdido de 1982 a la fecha el 57.7 por ciento de su poder adquisitivo. El maestro ha sido aban-

donado y desatendido por el gobierno durante muchos años, los diferentes planes para revalorar su carrera magisterial han fracasado. Más de la mitad de los maestros tiene dos plazas u otro empleo para completar un ingreso que le permita el sostenimiento familiar; en casi el 90 por ciento de los casos el o la cónyuge se ven obligados a trabajar en una actividad remunerada y más del 25 por ciento de los profesores son interinos. En el terreno de la práctica docente, las condiciones en que se realiza son inadecuadas para la enseñanza; existe una movilidad inadecuada de los maestros en lo que se refiere a los planteles en donde trabajan. Estas condiciones, de conjunto, repercuten en su desempeño profesional y en la calidad de la enseñanza que imparten.

Todos los problemas descritos están relacionados, de una u otra manera, con el financiamiento educativo. El gasto federal en educación que alcanzó en 1982 un monto equivalente al 4.2 por ciento del PIB, tuvo una drástica caída en la década de los ochenta hasta alcanzar su punto más bajo en 1989 cuando representó el 2.8 por ciento del PIB. Lo anterior fue consecuencia del ajuste estructural y de la política de austeridad impuesta para resolver la aguda crisis económica que en ese momento se vivía. A partir de aquel año, el gasto social tuvo una recuperación gradual y con ello el gasto federal en educación pasó del 2.8 por ciento al 4.6 por ciento como proporción del PIB en 1994, la más alta registrada en los pasados 25 años. No obstante la recuperación observada en ese periodo, el daño provocado al sector educativo fue enorme y este castigo presupuestal impidió que los rezagos fuesen atendidos oportunamente y provocó que se acumularan otros. Además, profundizó las dificultades por las que ya atravesaban los distintos niveles de atención de la demanda y devaluó la tarea magisterial. La situación de desastre educativo, en los albores del siglo XXI, no se explica sin esa caída brutal del gasto público en educación.

A pesar de que la educación fue caracterizada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 como la más alta prioridad del actual gobierno, ello no se ha reflejado en las finanzas públicas. No obstante que en los planes de gobierno se le asignó un papel clave a la educación en el desarrollo nacional, y se fijó como propósito destinarle más recursos, éstos fueron insuficientes para alcanzar sus altas metas. El Sexto Informe de Gobierno reporta un crecimiento de 23 por ciento en términos reales durante los últimos seis años y una inversión equivalente al 4.2 del PIB, pero no se reconoce que esta cifra es aún menor al 4.6 por ciento alcanzado en 1994 y está muy lejos del 8 por ciento recomendado por la UNESCO. La baja presupuestal durante el gobierno de Ernesto Zedillo impidió el abatimiento de los rezagos y el cumplimiento de metas.

En ese mismo sentido, la huelga estudiantil en la UNAM fue un resultado inmediato de la escasez de recursos en que se debaten las instituciones públicas de educación superior: el gasto en este sector, de 1995 a 1998, cayó entre un 10 y 15 por ciento dependiendo del tipo de institución.

Los recortes presupuestales de 1998 y 1999 tuvieron efectos severos sobre la educación, y la reasignación del gasto conseguida para el 2000 fue alterada por un nuevo recorte de mil 200 millones de pesos impuesto por el gobierno federal, lo que dañó diversos programas.

Por otra parte, algunos estudios especializados han demostrado la caída del gasto federal total en educación por habitante y por alumno de 1994 a 1998 y disminuciones del gasto en los niveles de educación media superior y superior en el mismo lapso de tiempo. En este último nivel, mientras que en 1994 se gastaban 10 mil 203 pesos por alumno, en 1999 se gastaron, a pesos de 1994, 5 mil 477 pesos por alumno.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que urge una medida legislativa que ponga freno al deterioro del gasto educativo y le fije mínimos muy precisos y obligatorios, en función de sus verdaderos requerimientos y en atención a las recomendaciones internacionales. La medida busca comprometer aún más al Estado para que invierta mayores recursos en educación pública, antes que apoyar a la educación privada como ha venido ocurriendo en los últimos años. Consiste en reformar el artículo 25 de la Ley General de Educación, para reforzar el compromiso presupuestal del gobierno; se propone señalar que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública, y que el monto que anualmente destine la Federación no será menor del 8 por ciento del PIB del país. La propuesta, de aprobarse, permitirá a la Cámara de Diputados velar porque al gasto federal anual en educación reflejado en el presupuesto de egresos correspondiente, se asignen recursos no menores a ese monto. También, impedirá la disminución de recursos al sector debido a los vaivenes sexenales y a las crisis económicas recurrentes. Además obligará al Estado a asumir un compromiso creciente con el sostenimiento de la tarea educativa y a colocarla en el primer orden de prioridades.

Conviene aclarar que el gasto federal en nuestra Iniciativa no incluye el gasto educativo estatal ni el privado. De tal modo que partiríamos de un piso del 4.2 por ciento del PIB registrado en el 2000 para colocarlo en el 8 por ciento del producto, con independencia de la inversión estatal y municipal que se realice en los próximos años.

No omitimos las dificultades que conlleva esta Iniciativa. Para hacerla realidad se necesita reorientar varios renglones de la política económica y pre-

supuestal hasta hoy seguida ortodoxamente: la política de pago de la deuda pública, tanto interna como externa, el sostenimiento de las deudas contraídas por el IPAB, la estrategia de “rescate” a empresas privadas que han asumido actividades públicas, el gasto superfluo e innecesario en varias dependencias de gobierno y una política fiscal regresiva. Por ello, proponemos en los artículos transitorios del Decreto que la meta del 8 por ciento del PIB para gasto en educación sea alcanzada en el año 2004. Es decir, que a partir del ejercicio fiscal del año 2001 se destine un punto porcentual del PIB adicional a lo invertido durante el 2000 hasta llegar al monto recomendado por la UNESCO. Esto permitirá realizar los ajustes necesarios al presupuesto de egresos y tomar las medidas de política económica indispensables para no afectar otros renglones del gasto social.

En forma complementaria, año con año, la Cámara de Diputados aprobaría los renglones del gasto a los que se destinarían los incrementos propuestos, en consulta con los sectores involucrados: maestros, alumnos, padres de familia, especialistas y autoridades educativas. Empero, por los rezagos hasta hoy detectados, tendríamos que invertir con urgencia en salario magisterial, que no ha recibido los beneficios de la ínfima recuperación presupuestal registrada durante el sexenio. En contrapartida los maestros han resentido disminuciones reales en sus ingresos en todos los niveles educativos, lo que se ha reflejado en un notable deterioro de la calidad de vida de sus familias y constituye un obstáculo para su profesionalización, desempeño y mejoría personal.

La propuesta que ponemos a consideración del Congreso es perfectamente viable. Es una aspiración programática del PRD que el propio Presidente de la República electo ha hecho suya. Con motivo del diálogo que Vicente Fox Quesada sostuvo con el magisterio nacional, en la reunión convocada por el Comité Nacional de Acción Política del SNTE, el pasado 2 de mayo, el entonces candidato sostuvo:

México no está preparado para enfrentar el nuevo milenio y ése no puede ser nuestro destino. México debe y puede aspirar a un mejor futuro en materia educativa.

Para ello, para caminar a gran velocidad al escenario deseable, los invito a repensar el proyecto educativo nacional.

Primero, deberemos incrementar el presupuesto para la educación pública, laica y gratuita de calidad. Pasar del 5 por ciento del Producto Interno Bruto a por lo menos el 8 por ciento en los próximos seis años, a fin de hacer una cruzada por la infraestructura educativa de calidad que pueda generar educandos de calidad

Llegó la hora de pasar de las palabras a los hechos. De las promesas de campaña a las políticas públicas. A que cada quien asuma su responsabilidad republicana. Los tiempos exigen una educación para el cambio, reforzar su enfoque laico, democrático y gratuito en todos los niveles; preservar su carácter universal, plural, científico, crítico, humanista, libertario y social. El PRD asume el reto de iniciar el cambio de la política educativa con esta propuesta que pretende robustecer el financiamiento de la educación pública.

Por lo antes expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, sometemos a consideración de esta honorable soberanía, el siguiente proyecto de

DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 25  
DE LA LEY GENERAL DE 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 correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de *la educación pública*. *El monto anual que la Federación destine al gasto en educación pública no podrá ser menor al 8 por ciento del Producto Interno Bruto del país.*

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

*Artículo Segundo.* El gasto federal en educación a que hace referencia el primer párrafo del artículo 25 de la Ley General de Educación, que con este decreto se reforma, no será inferior al equivalente al 5 por ciento del Producto Interno Bruto del país para el año 2001, al 6 por ciento en el año 2002 y al 7 por ciento del mismo indicador en el año 2003.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a 14 de septiembre de 2000.

Dictamen de la iniciativa de reforma al artículo 25  
de la Ley General de Educación

Una de las mayores aspiraciones de la sociedad mexicana del nuevo milenio es, sin duda, la de lograr una educación pública de calidad para todas y todos

los mexicanos durante toda la vida, en los términos señalados por el Artículo Tercero Constitucional. Los partidos políticos son fieles portavoces de esta demanda social, fenómeno que se constata en las plataformas políticas con las que compiten por ganar el voto popular. Asimismo, los legisladores queremos ser congruentes con la representación ciudadana, la cual año con año se expresa en múltiples y diversas manifestaciones a las puertas de este Palacio Legislativo, con un reclamo común: elevar los recursos que la Federación destina a la educación pública. Maestros, padres de familia, estudiantes, sindicatos, investigadores y todos aquellos actores del proceso educativo coinciden en ello.

La recesión económica definitivamente no debe causar recorte en el presupuesto educativo. Por el contrario, creemos que los tiempos de crisis, son tiempos de invertir más en educación, pues sólo así estaremos mejor preparados para superarla. En efecto, el ambicioso proyecto educativo en el que hemos convenido las mexicanas y los mexicanos, requiere imprescindiblemente de acrecentar los montos de los ramos que conforman el presupuesto destinado a la educación.

Por eso, con el propósito de dar respuesta positiva a esta sentida demanda de la sociedad mexicana, y con fundamento en los numerales 1o. y 3o. del Artículo 39, así como en los Artículos 44, 45 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; y en los Artículos 65, 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a esta Soberanía el presente dictamen, fundamentado en los siguientes:

#### Antecedentes

1. Con fecha del 14 de septiembre de 2000, la diputada Hortensia Aragón Castillo, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación con objeto de alcanzar un presupuesto federal destinado a la educación equivalente al 8 por ciento del Producto Interno Bruto de México para el año 2006.

2. En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la entonces Comisión de Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología; y de Presupuesto y Cuenta Pública, fecha previa al acuerdo para la reforma a la Ley General de Congreso de la Unión del 29 de septiembre de 2000, por la cual pasaron a formarse las comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos; Cultura; y Ciencia y Tecnología.

3. La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos se instaló el 19 de octubre de 2000 y el día 30 del mismo realizó una reunión plenaria en la que creó subcomisiones para el análisis de los asuntos turnados y la elaboración de anteproyectos de dictamen, entre los cuales, se encontró esta iniciativa.

4. Las comisiones a las que fue turnada la iniciativa han recibido dos excitativas: la primera, con fecha del 14 de diciembre de 2000, presentada por el diputado Ramón León Morales, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; y la segunda, con fecha del 20 de septiembre de 2001, presentada por el diputado Manuel Duarte Ramírez, del mismo Grupo Parlamentario. Con motivo de la segunda excitativa, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados exhortó a las comisiones correspondientes a que diesen respuesta para el día 4 de octubre de 2001.

#### Consideraciones de la iniciativa

La exposición de motivos remite al Artículo Tercero Constitucional como el sustento sobre el que el Estado ha creado las instituciones que permiten dar cumplimiento a la garantía de la educación. No obstante, se ha conducido al sistema educativo a una situación delicada que le ha impedido abatir sus rezagos en los distintos niveles y modalidades, y que se agudizan en las entidades más pobres del país. La comparación con países desarrollados evidencia la enorme disparidad competitiva que tenemos en desventaja con éstos.

Considera que el crecimiento de la matrícula al que hacen referencia los informes de gobierno, “no refleja el fenómeno de la constante expulsión de miles de educandos, de un nivel a otro, ni reconoce que sólo una parte muy pequeña de la población tiene acceso a la educación superior. Tampoco registra los problemas de calidad y pertinencia de la educación”.

Señala la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores de la educación, el cual, desde 1982, ha perdido el 57.7 por ciento, por lo que, más de la mitad de ellos tiene que trabajar en una segunda plaza o en otra actividad que les permita completar un ingreso para el sustento familiar. Destaca el dato de que el 25 por ciento de los profesores son interinos. Hay que considerar también que las condiciones en las que se tiene que realizar su ejercicio docente son, en muchas ocasiones, inadecuadas para la enseñanza. “Estas condiciones –dice la exposición de motivos–, repercuten en su desempeño profesional y en la calidad de la enseñanza que imparten.”

Asevera que, aunque en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Educativo de la administración anterior se caracterizó a la

educación como la más alta prioridad, “ello no se vio reflejado en las finanzas públicas... La baja presupuestal durante el gobierno de Ernesto Zedillo impidió el abatimiento de los rezagos y el cumplimiento de las metas”.

Atribuye la huelga estudiantil de la UNAM a “la escasez de recursos en que se debaten las instituciones públicas de educación superior”, pues asegura que “algunos estudios especializados” han demostrado que hay disminuciones en el gasto de educación media superior y superior de 1994 a 1998.

Los problemas señalados anteriormente, están relacionados, argumenta, con el financiamiento educativo. Por lo que demanda al Estado a asumir un compromiso creciente con el sostenimiento de la tarea educativa, con independencia de la inversión estatal y municipal que se realice en los próximos años.

Cita el compromiso de campaña del Presidente Vicente Fox Quesada ante el Comité Nacional de Acción Política del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, cuando dijo:

...deberemos incrementar el presupuesto para la educación pública, laica y gratuita de calidad. Pasar del cinco por ciento del producto interno bruto a por lo menos el ocho por ciento en lo próximos seis años, a fin de hacer una cruzada por la infraestructura educativa de calidad que pueda generar educandos de calidad.

Propone que a partir del ejercicio fiscal correspondiente a 2001 se incrementa el presupuesto educativo un punto porcentual año con año, para que en el año 2004 se alcance la meta que nos permita alcanzar la cifra recomendada por la UNESCO, “y tomar las medidas de política económica indispensable para no afectar a otros renglones del gasto social”.

Reconocer las dificultades presupuestales que conllevaría su aprobación, pero apela a “reorientar varios renglones de la política económica y presupuestal”, tales como: el pago de la deuda pública interna y externa; el financiamiento de la deuda contraída por el IPAB; “la estrategia de rescate a empresas privadas que han asumido actividades públicas; el gasto superfluo e innecesario en varias dependencias de gobierno; y una política fiscal regresiva”. Recursos que, se deduce, serían, en unos casos, presupuestados como gasto público programable en los ramos destinados a educación, en lugar de destinarse al gasto público no programable; otros recursos provendrían de la reasignación de recursos dentro del propio gasto programable; y, otros más, serían resultado de una reforma fiscal que generara mayores ingresos.

Propone que, de manera complementaria, la Cámara de Diputados aprobaría anualmente “los renglones del gasto a los que se destinarían los incrementos propuestos, en consulta con los sectores involucrados”.

#### Valoración de la iniciativa

La fracción 25 del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al H. Congreso de la Unión a “dictaminar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público...”, fundamento por el cual esta iniciativa se encuentra plenamente sustentada por nuestra Carta Magna, en cuanto a que esta Soberanía pueda demandar al Ejecutivo los recursos que considere necesarios para brindar los servicios educativos que requiere el país.

En la referencia que hace la exposición de motivos al Plan Nacional de Desarrollo del sexenio pasado, hay que considerar también que en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se postula “como columna vertebral del desarrollo a la educación”, por lo que, asegura, se impulsará una “revolución educativa” que permita a México elevar su competitividad ante el mundo, “así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida”, proyecto que también crea expectativas de que se asignen recursos significativamente crecientes a los ramos educativos presupuestales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el numeral XIV del artículo 31, señala que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le corresponde: “Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional. Así, reconocemos que es facultad del Ejecutivo presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación ante esta Soberanía, pero tiene la responsabilidad de considerar la atención a las necesidades educativas de la nación, en congruencia con el alto valor que se le ha dado a la educación como política del desarrollo nacional, por lo que el tratamiento presupuestal debe ser congruente con esta prioridad.

Asimismo, es responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública, en conformidad con lo que determina el Artículo 6o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades

que queden ubicadas en el sector bajo su coordinación, quedando explícito en esta misma ley, por lo que determina en el artículo 15, según el cual,

el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

La iniciativa hace referencia a la recomendación que hace la UNESCO para que los países en vías de desarrollo destinen a la educación recursos crecientes. Cabe señalar que México signó con la UNESCO el compromiso de destinar a la educación, según se constata en el documento titulado Proyecto principal de Educación en América Latina y El Caribe, el cual recoge el trabajo de conferencias de países miembros de la UNESCO entre 1979 y 1981, y entre los requisitos para el logro de sus objetivos señala: “Destinar a la educación presupuestos que lleguen a constituir gradualmente hasta el 7 u 8 por ciento del Producto Nacional Bruto.”

Precisamente, entre los Marcos de Acción Regionales de la Conferencia de la UNESCO de Dakar, en la Declaración de Recife de los Países del Grupo E-9, aprobada entre el 31 de enero y el 2 de febrero de 2000, en la reunión de ministros de educación y representantes de este grupo, del cual México forma parte, éstos consignaron el siguiente compromiso:

Deseamos fortalecer nuestra resolución de continuar aumentando las asignaciones de recursos para la Educación para Todos, a nivel del gobierno nacional hasta los organismos provinciales, estatales y locales, y recabando el apoyo de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, así como la industria y el comercio con miras a que contribuyan a la Educación para Todos y a que participen en ella.

Además, la aprobación de la iniciativa contribuiría, efectivamente, a establecer un marco legal que favoreciera el cumplimiento de las expectativas creadas durante su campaña por el presidente Vicente Fox Quesada, tal como se comprometió ante los maestros del país en la ocasión en que señala la exposición de motivos. Habría que agregar que en esa ocasión, el entonces candidato Vicente Fox Quesada, dijo lo siguiente:

...es un compromiso firme, que adquiero delante de todos ustedes, de hacer de la educación la columna vertebral del proyecto de gobierno que está

por empezar... a la que se le asigne todo el presupuesto necesario, tenga lo que tenga que hacerse. Habremos de asegurar este avance del 5 al 8 por ciento del Producto Interno Bruto a través de una reforma fiscal integral, que, sin aumentar las tasas impositivas, aumente el ingreso del Estado... Y ratifico mi compromiso de conectar todo el ingreso del petróleo y de Pemex directamente al sistema de educación pública nacional, laica y gratuita... Todo recurso adicional por la vía de reforma fiscal, por la vía del ahorro al interior del gobierno, por la vía del ingreso del petróleo o de Pemex, lo vamos a conectar directamente al sistema de educación pública nacional.

Declaraciones como la citada, no cabe duda, constituyen un bono de confianza que hacen creer factible la instrumentalización de medidas fiscales, administrativas y presupuestales que permitan dar cumplimiento a la reforma propuesta por esta iniciativa.

Los periodos temporales propuestos por la iniciativa para ir incrementado anualmente recursos equivalentes a un punto porcentual de PIB, resultan desfasados por la evidente razón de que se trató de una propuesta previa a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001. No obstante, proponemos resolver este problema, dejando abierta la reforma para que se cumpla en un periodo de tiempo no limitativo.

La iniciativa no considera los aspectos condicionantes de la Ley de Ingresos –con el principio de anualidad y las variables eventuales contingentes que le caracterizan–, para que efectivamente sea factible un egreso por un monto como el requerido. Tampoco considera que el proyecto de presupuesto que recibe la Cámara de Diputados, además de estar acotado por ingresos estimados limitados, responde a un conjunto de compromisos que en cada ramo es necesario cumplir, por lo que muy difícilmente permite reasignar recursos de un ramo a otro. La realidad es que el Poder Legislativo no puede disponer a su antojo de los recursos propuestos por el Ejecutivo para signarlos a su libre criterio.

Sin embargo, ésta es una situación presente, que no obsta para que en el mediano o largo plazo pueda resolverse este inconveniente, por lo que la iniciativa no pierda la fuerza de su propuesta, aun cuando la coyuntura actual no favorezca en este momento su cumplimiento. Dicho de otro modo, el principio de que la Federación destine recursos a la educación que sean equivalentes a 8 por ciento del producto interno bruto del país es suscribible, es necesario y es imperativo, por lo que debe quedar explícito en la ley. Y será responsabilidad del Ejecutivo de la Federación, planear e instrumentar las medidas conducentes que permitan su cumplimiento.

Por las razones enumeradas anteriormente, estas comisiones someten a la consideración del pleno de esta Soberanía el siguiente

#### PROYECTO DE DECRETO

*Único.-* Se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

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 la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a 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.*

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

#### Transitorios

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

*Segundo.-* Para dar cabal cumplimiento a esta disposición, los presupuestos del Estado, contemplarán un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en el año 2006, recursos equivalentes al 8 por ciento del Producto Interno Bruto que mandata la presente reforma.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 15 de octubre de 2002.

Lunes 30 de diciembre de 2002, *Diario Oficial* (Primera Sección) 131

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

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:  
Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

*Vicente Fox Quesada*, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,  
a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido  
dirigirme el siguiente

Decreto:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:  
Se reforma el artículo 25  
de la Ley General de Educación

*Artículo Único.*- Se reforma el 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 la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a 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.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

#### Transitorios

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

*Segundo.*- Para dar cabal cumplimiento a esta disposición, los presupuestos del Estado, contemplarán un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en

el año 2006, recursos equivalentes al 8 por ciento del Producto Interno Bruto que mandata la presente reforma.

México, D.F., a 14 de diciembre de 2002.- Dip. *Beatriz Elena Paredes Rangel*, Presidenta.- Sen. *Enrique Jackson Ramírez*, Presidente.- Dip. *Adela Cerezo Bautista*, Secretaria.- Sen. *Rafael Melgoza Radillo*, Secretario.- Rúbrica.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de diciembre de dos mil dos.- *Vicente Fox Quesada*.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, *Santiago Creel Miranda*.- Rúbrica.



## Anexo 4

Iniciativa presentada al pleno de la Cámara de Diputados  
por el Diputado Oscar Alfonso del Real Muñoz,  
el 10 de septiembre de 2002

### Exposición de motivos

Como semillero de profesionistas que participan en la vida pública o como fuente de expertos que toman decisiones políticas importantes, la educación superior pública en México constituye un baluarte fundamental de la riqueza y soberanía nacionales.

Los beneficiados por la educación superior pública, vemos con preocupación su problemática y contradicciones, consideramos útil otorgarle el mejor de los cuidados sin escatimar recursos y respetando su vida interna. Creemos, además, que su desarrollo debe ser observado y sostenido por un Estado claro en sus fortalezas, consciente de que con la definición de una política para la educación superior pública, responde positivamente a la mayoría de los mexicanos, que aspira a que sus recintos educativos sigan siendo apoyados e impulsados, de modo que alcancen los niveles de cobertura y excelencia que hoy demanda el país.

Sin embargo, hoy sabemos que 26 universidades públicas sufren condiciones económicas extenuantes, que las ponen en peligro de desaparecer o de ceder al marasmo víctima de las deudas. Ante este panorama algunos investigadores de la educación, académicos y legisladores, nos hemos reunido para intercambiar inquietudes y hacer un análisis más riguroso acerca del estado que guarda la educación superior pública en nuestro país y cuyos materiales hemos volcado en la realización de un foro efectuado en el mes de agosto que acaba de pasar en la ciudad de Zacatecas.

En efecto, quienes nos reunimos en ese foro hemos tomado la iniciativa para discutir los problemas más acuciantes de las universidades públicas, creemos que de su análisis y debate ha surgido un diagnóstico que nos muestra con cla-

ridad, las partes álgidas que deben ser atendidas para echar adelante a las escuelas que trabajan en medio del acecho y de la crisis.

Deseamos que las conclusiones de ese foro sean lo suficientemente interesantes, para tomar en manos de este Congreso la defensa de la universidad pública, pero sobre todo, que coadyuve en una postura del Estado que sea clara y favorable a ella.

Desde esta tribuna, agradecemos la participación de todos los que nos han regalado lo mejor de sus planteamientos, para que este evento concluyera con un pronunciamiento claro que ojalá motive a los compañeros diputados.

Sabemos que hay muchos temas de importancia que tendrán prioridad en la agenda legislativa de este periodo, pero el tema que hoy nos interesa y por el que deseamos una manifestación expresa de todos ustedes apoyando esta iniciativa, nos parece de significativa relevancia.

No omito mencionar que en algunos ámbitos del medio universitario, me expresaron opiniones pesimistas respecto a la posibilidad de poder lograr las dos terceras partes de los votos para dar blindaje de existencia y desarrollo a las universidades públicas del país, en especial –y solicito disculpas por recordarlo– se duda de la participación de los señores diputados del Partido Acción Nacional.

Sin embargo, sé de antemano que la existencia de la universidad pública interesa a una gran mayoría de los miembros de esta bancada, cuya mayor parte es proveniente de universidades e instituciones educativas estatales. Personalmente espero que la percepción haya sido equivocada y que mis compañeros diputados de Acción Nacional se decidan por otorgar su apoyo a la educación superior pública de México, expresando su voto de manera favorable en este gran proyecto.

Nuestra iniciativa es el comienzo, sólo con este tipo de acciones sostendremos el ideal de educación superior que reclama la población mexicana. En este caso, la universidad pública merece una declaración categórica de apoyo.

## Diagnóstico

1. En contraste con los logros en materia de crecimiento económico y exportaciones que sitúan al país como la novena potencia económica y séptima exportadora del mundo, México acusa grandes carencias en sus indicadores de desarrollo humano, como lo muestra la creciente concentración de la riqueza y el incesante crecimiento de los índices de pobreza a lo largo de las dos últimas décadas.

Ello se expresa, entre otras cosas, en el reconocimiento oficial de la cifra de pobres en el país que se ubica en 53 millones 700 mil mexicanos o en el acusado deterioro educativo que ha significado una reducción del gasto público en educación al pasar del 5.2 por ciento del Producto Interno Bruto en 1994, al 4.9 por ciento en 2000, no obstante los compromisos internacionales adquiridos para garantizar su elevación al 8 por ciento. Por su parte, el nivel de educación superior muestra mayores problemas, a pesar de ser un sector estratégico para el desarrollo económico y social de la nación.

Hoy se reconoce la formación de profesionales y científicos como uno de los indicadores más importantes del desarrollo de un país y en el nuestro, el gasto público por alumno en educación superior disminuyó de 22 mil 756 pesos en 1982 a 17 mil 482 pesos en 2002, a precios constantes de 2000.

Además, considerando al conjunto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México es el país con menor inversión en educación superior por estudiante. Su gasto anual equivale a menos de la mitad del promedio de los países de dicha organización y a una quinta parte del que se ejerce en Estados Unidos. La matrícula de las universidades públicas se mantuvo estancada en el curso de la última década, frente a la triplicación de ésta en las universidades privadas.

La gravedad de este panorama, se expresa mejor si consideramos la tasa bruta de escolarización, que se ubica, según las fuentes, entre el 15 por ciento y el 19 por ciento en 2000, en contraste con el 23 por ciento en República Dominicana; 29 por ciento en Barbados; 30 por ciento en Costa Rica; 31 por ciento en Panamá y en Chile y 36 por ciento en Argentina. Esta brecha se amplía frente a países como Corea del Sur con una tasa del 68 por ciento; en Estados Unidos con 88 por ciento y Canadá con 87 por ciento.

Además, como evidencia de la limitada capacidad de desarrollo del país México cuenta con tan sólo 214 científicos e ingenieros y en labores de investigación y desarrollo por cada millón de habitantes frente a 532 de Costa Rica; 660 de Argentina; 2,193 de Corea del Sur; 2,719 de Canadá; 2,831 de Alemania y 3,676 de Estados Unidos.

Un punto culminante de esta situación se refiere al creciente endeudamiento de las mayorías de las universidades públicas del país, con lo que se pone en cuestión su viabilidad.

Esta apretada radiografía de la situación de la educación superior y en particular de las universidades públicas, llama nuestra atención para enderezar el rumbo y otorgarles el papel estratégico que reclaman el desarrollo y el fortalecimiento de la soberanía nacional. Es necesario reivindicar su aporte

a la sociedad a través del cumplimiento de diversas funciones que deben ser asignadas.

El texto es mucho más amplio y trae todo un diagnóstico completo. Pero por el tiempo pasaré sólo a la propuesta de decreto mediante el cual se adiciona el Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. fracción IX. El financiamiento del Estado orientado a las instituciones de educación superior públicas y autónomas comprendidas en el presente ordenamiento, será siempre suficiente para el adecuado cumplimiento de sus funciones, objetivos y tareas y nunca podrá ser menor al del ejercicio anual previo.

Los recursos correspondientes estarán resguardados y podrán ser acrecentados por un consejo nacional para la educación superior y universitaria, en el que intervengan las instituciones, la ciudadanía y el Poder Legislativo. Sus funciones serán la definición, contraloría, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del financiamiento público para la buena realización de las metas propuestas.

#### Artículo Transitorio

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

## Anexo 5

### Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos Primera.

Cámara de Senadores  
LVIII Legislatura.

El 10 de julio de 2002 se turnó para dictaminar a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos Primera, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentado ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por el Senador José Natividad González Parás y el Diputado Enrique Meléndez Pérez.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 85, 86, 88, 89, 90 fracciones XIV y XVII, 94 y 96 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 65, 85, 87, 88, 93 y 94 del Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a estas comisiones dictaminar esta iniciativa de conformidad con los siguientes antecedentes y posteriores consideraciones:

#### Antecedentes

*Primero.*- El 10 de julio de 2002, los CC. Senador José Natividad González Parás y el Diputado Enrique Meléndez Pérez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

*Segundo.*- En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva, turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos Primera del H. Senado de la República, para que procedieran a su estudio, análisis y dictamen.

Por lo que ha llegado el momento de emitir el dictamen correspondiente, el cual se hace bajo las siguientes:

#### Consideraciones

*Primera.*- Los autores de la iniciativa se encuentran legitimados para presentar dicha propuesta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Segunda.*- El derecho que todo individuo tiene a recibir educación esta consagrado en el Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, definiendo los principios que sustentan nuestro sistema educativo, el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia a la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, ajena a cualquier doctrina religiosa, democrática y nacional, contribuyendo a la mejor convivencia humana considerando la dignidad de la persona, la integridad familiar, cuidando los ideales de la igualdad de los hombres, evitando los privilegios de raza, religión, de grupos, sexo o individuos.

Se establece la obligación a cargo del Estado de impartir, promover e impulsar los esfuerzos en materia educativa y se faculta en dicho numeral al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias que permitan coordinar los esfuerzos que en esta materia realizan los tres órdenes de gobierno, así como los sectores social y privado, como se señala en la exposición de motivos de la iniciativa, corresponde a la colegisladora la H. Cámara de Diputados la responsabilidad de fijar las aportaciones económicas, principalmente a través del presupuesto federal que requiere la prestación de este servicio público.

*Tercera.*- Dentro de las prioridades del Estado mexicano se encuentra el impulsar y fomentar la educación y la asignación de los recursos públicos destinados a esta finalidad que deben estar en la misma proporción, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reitera que “la elevada prioridad de la educación habrá que reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo”. Como se señala en la iniciativa en comento, este compromiso tiene como sustento lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley General de Educación que expresa que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional. En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la

tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes en términos reales para la educación pública.

*Cuarta.*- No obstante que la materia educativa es considerada prioritaria los fondos para la educación básica y para la salud son los que registran la menor tasa de crecimiento. Es importante destacar que de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, su monto total no se fija en función de la recaudación tributaria federal, sino en función de las necesidades del sector.

De acuerdo con la UNESCO, el presupuesto mínimo para destinar a la educación es del 8 por ciento del Producto Interno Bruto de un país, en México sin embargo en los últimos cinco años se destinó a este sector sólo un promedio del 4 por ciento del PIB, según este organismo internacional el futuro de la nación que destine menos de esta cantidad es precario y se pagará con bajos niveles de vida.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, al hacer la revisión de la Cuenta Pública del año 2001, señala que hubo un recorte del gasto en materia de educación de 4 mil 237 millones de pesos. Asimismo es conveniente precisar que a propuesta de los legisladores el presupuesto para el año 2002 destinado a la educación pública se incrementó en 12 mil 457 millones 851 mil 453 pesos, respecto a la propuesta original del Ejecutivo, como una señal de su preocupación en elevar la cobertura y calidad de los servicios que se imparten en el sistema educativo público.

Coincidimos con los autores de la iniciativa en que los legisladores debemos ser receptivos de las legítimas preocupaciones expresadas por diversas autoridades educativas, no sólo a las serias limitaciones presupuestales que cotidianamente padecen para hacer frente a las tareas encomendadas, sino a la frecuente incertidumbre que provocan las disminuciones al presupuesto educativo autorizado por la Cámara de Diputados, es por ello que la iniciativa en comento está orientada a que en caso de que se realicen ajustes por la disminución de ingresos de la Federación, dichos ajustes en ningún caso, sean aplicados al gasto correspondiente a educación, sin la aprobación previa de la Cámara de Diputados, quien fue la que lo autorizó en el presupuesto.

En razón de las consideraciones anteriores, estas Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos Primera, con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del Pleno del Senado de la República, el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del  
Artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad  
y Gasto Público Federal

*Artículo Único.*- Se reforma el párrafo segundo del Artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para quedar como sigue:

*Artículo 25.*- “El Ejecutivo Federal...”

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever. En caso de que se realicen ajustes por la disminución de los ingresos de la Federación, dichos ajustes, en ningún caso, serán aplicados al gasto correspondiente a educación, sin la aprobación previa de la Cámara de Diputados.

Transitorio

*Artículo Único.*- El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.